



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

NOTA TÉCNICA nº 1/2023 - GT ROTEIRO CEAP

Análise do instrumento "Notícia-Crime em Verificação" (NCV), previsto na Instrução Normativa (IN) DG/PF nº 255, de 20 de julho de 2023.

I – OBJETO

A Instrução Normativa (IN) DG/PF nº 255, de 20 de julho de 2023, em seu art. 21, tratou do que chamou de “Notícia-Crime em Verificação” (NCV), momento em que estabeleceu que o prazo para o seu encerramento será de noventa dias, prorrogável por igual período:

Subseção II – Da Notícia-Crime em Verificação

Art. 21. Será apurada a procedência das informações em sede de notícia-crime em verificação nos casos de:

I - notícia anônima; ou

II - dúvida acerca da existência de justa causa.

§ 1º Serão também convertidas em notícia-crime em verificação as notícias de fato cujo processamento tenha sido regulado em projetos específicos ou em acordos de cooperação técnica que visem ao tratamento coletivo das notícias de fato.

§ 2º **O prazo para o encerramento da notícia-crime em verificação será de noventa dias, prorrogável por igual período**, mediante pedido fundamentado à respectiva autoridade mencionada no art. 8º. (negritou-se)

Ainda, no art. 22 da citada IN, são previstas as diligências vedadas em sede de

NCV:

Art. 22. Em sede de notícia-crime em verificação, são vedadas:

I - a representação por medidas cautelares probatórias; e

II – a intimação para audiência de envolvidos, salvo a do noticiante.

Art. 23. Ao final da instrução, concluindo pela existência de justa causa, o delegado de polícia federal deverá:

I – instaurar inquérito policial de ofício; ou

II - encaminhar a notícia-crime em verificação para redistribuição, caso apurada a atribuição de outra unidade policial.

Parágrafo único. Caso se conclua pela inexistência de justa causa, a notícia-crime em verificação será encaminhada à respectiva autoridade mencionada no art. 8º para nova análise, por meio de despacho.

O objeto da presente Nota Técnica, assim, é analisar os referidos dispositivos sobre NCV com o intuito de aferir a sua conformidade com as normas legais, a exemplo do Código de Processo Penal, bem como a Constituição Federal de 1988.

II – ATOS NORMATIVOS PRETÉRITO

Nos autos do procedimento administrativo nº 1.23.000.000332/2014-48, o Voto nº 222/2015, da lavra do Procurador Regional da República Marcelo de Figueiredo Freire, tratou do breve histórico dos atos normativos da PF sobre o tema, que merecem ser replicados abaixo.

De início, necessário trazer à colação, a Instrução Normativa n. 01, de 30 de outubro de 1992, editada pelo Departamento de Polícia Federal, que foi publicada no DOU de 13 de novembro de 1992.

Embora revogada de forma expressa pela Instrução Normativa n. 11, de 27 de junho de 2001, o citado ato normativo continha dispositivos que regulavam de maneira muito mais eficaz o instituto da investigação preliminar feita antes do inquérito policial.

A referida instrução normativa teve por objeto atualizar e consolidar, no âmbito do Departamento da Polícia Federal, normas internas sobre a condução de procedimentos de investigação policial, atividades cartorárias e correicionais, além de outras providências. A investigação policial preliminar é normatizada de forma expressa no Título II que a seguir transcrevo:

Artigo 183. A investigação policial preliminar – IPP é um instrumento excepcional destinado a verificar a procedência de notícias de infração penal levadas ao conhecimento da autoridade policial, mas que, pela escassez de indícios, não justifiquem, de imediato, a instauração de inquérito.

Artigo 184. A investigação de que trata este Título deverá ser procedimento singelo, sem excesso de formalismo, evitando-se expressões dogmáticas, termos se atos consagrados no inquérito policial.

Artigo 184.1. Em caso de necessidade de oitiva de qualquer pessoa nos autos da IPP, o chamamento deverá ser feito mediante convite.

Artigo 185. Ressalvada a competência do Diretor da PF, dos Superintendentes Regionais e dos Diretores de Divisões de Polícia Federal, a abertura de IPP será determinada pelas seguintes autoridades:

a) Coordenadores Regionais Policiais;

- b) Delegados Executivos;
- c) Chefes das Delegacias de Polícia Federal.

Artigo 186. Ao receber a notícia do fato, a autoridade determinará a abertura da IPP, mediante simples despacho, designando um servidor policial para conduzi-la, preferencialmente bacharel em Direito.

Artigo 187. Logo após designado, o investigador dará início às diligências investigatórias, procurando esclarecer, principalmente, o seguinte:

- a) se o fato notificado realmente ocorreu;
- b) se constitui infração penal;
- c) se compete ao DPF apurá-lo;
- d) se há autor ou autores conhecidos;
- e) se há testemunhas; e
- f) se existe prova material.

Artigo 188. Todas as peças da IPP fazem parte de um só processado, elaborado apenas em uma via, sendo desnecessária a feitura de portaria, autuação e despachos ordinatórios.

Artigo 189. A numeração das folhas da IPP será feita no canto inferior direito, sendo dispensado o uso de carimbo.

Artigo 190. A IPP será numerada e registrada em livro próprio.

Artigo 190.1. Nos órgãos centrais, o registro será feito em cartório da SR/DPF/DF.

Artigo 191. O prazo para conclusão da IPP será de 30 (trinta) dias, contados a partir do registro.

Artigo 191.1. Se, decorrido o prazo inicial, houver ainda a necessidade de alguma diligência fundamental à investigação, **a autoridade que determinou a abertura da IPP poderá conceder novo prazo de até 30 (trinta) dias.**

Artigo 191.2. **Se, decorrido o prazo de prorrogação, persistirem dúvidas quanto aos fatos será imediatamente instaurado inquérito policial, juntando-se a este apenas as peças essenciais da IPP.**

Artigo 192. Ao final, o investigador fará relatório conclusivo e opinativo, remetendo o feito à autoridade que houver determinado sua abertura.

Artigo 193. O controle, a fiscalização, a apreciação e a decisão da IPP ficarão a cargo da autoridade que houver determinado sua abertura.

Artigo 194. Os autos da IPP somente serão remetidos à coordenação Regional Judiciária para exame e manifestação nos seguintes casos:

- a) quando os fatos apurados repercutirem no âmbito disciplinar; e
- b) na ocorrência de dúvidas quanto à competência do DPF. (negritou-se)

A Instrução Normativa n. 11, de 27 de junho de 2001, que “autoriza, define e consolida as normas operacionais para execução da atividade de Polícia Judiciária no âmbito do Departamento de Polícia Federal”, foi bem mais econômica ao falar das investigações

preliminares. Delas, tratou somente no artigo 6º que possui a seguinte redação:

Quando as informações noticiadas não possibilitarem a instauração imediata de inquérito policial, será averiguada a sua procedência com vista à confirmação da infração penal, na forma prevista no § 3º do artigo 5º do Código de Processo Penal.

A Instrução Normativa nº 108-DG/PF, de 7 de novembro de 2016, em seu art. 18, regulou a NCV da seguinte forma:

Art. 18. Quando a notícia-crime for anônima ou não possibilitar a imediata instauração de inquérito policial, a Corregedoria-Geral, a Corregedoria Regional, ou Chefe de Delegacia descentralizada determinará a verificação de procedência de informações, nos termos da lei, **após registro em sistema oficial de polícia judiciária na forma de notícia crime em verificação**, e distribuirá o expediente a Delegado de Polícia Federal, para instrução.

§ 1º A verificação de procedência de informações poderá ser atribuída pelo Delegado de Polícia Federal competente a servidor policial e **será concluída no prazo de até noventa dias, findo o qual será restituída à autoridade determinante, com informação do que foi apurado.**

§ 2º Na verificação de procedência de informações **são vedadas intimações, representações por medidas cautelares e apreensões, salvo de coisas encaminhadas com a notícia-crime.**

§ 3º **As entrevistas e diligências realizadas constarão de informação policial, de forma circunstanciada.**

§ 4º A Corregedoria-Geral, a Corregedoria Regional, o Chefe de Delegacia descentralizada, ao decidir pela instauração de inquérito policial, consignará o fato em sistema oficial de polícia judiciária e procederá ao encaminhamento do expediente, conforme o disposto na Seção II, do Capítulo II.

§ 5º A decisão pelo arquivamento seguirá a disciplina do art. 11 e seguintes desta IN. (negritou-se)

Da redação acima, é possível notar que houve um aumento substancial no tempo de tramitação das NCV que, inicialmente, tinha previsão de 30 (trinta) dias, renováveis por igual período, e, agora, com a IN nº 255/2023, teve seu prazo triplicado.

Ainda, houve uma ampliação dos poderes possíveis em sede de NCV pois, diferentemente da IN nº 108-DG/PF, que vedava “intimações”, a IN nº 255/2023 proibiu “a intimação para audiência de envolvidos, salvo a do noticiante”, de forma que é essencial que o MPF se posicione sobre o tema, com o fim de evitar a ocorrência de nulidades no bojo de investigações criminais por violação a direitos constitucionais.

III – O PRAZO DE CONCLUSÃO DA NCV

O art. 10 do Código de Processo Penal (CPP) fixa que *“O inquérito deverá terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso*

preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela”. (destacou-se)

Dessa forma, a IN nº 255/2023 fixou um prazo para conclusão da NCV que é 6 (seis) vezes maior do que o previsto no CPP. Isso significa que o MPF tomará conhecimento da instauração de um inquérito policial ordinário muito mais rápido do que de um procedimento que deveria servir, apenas, para confirmação rápida e excepcional de informações.

O prazo de 90 (noventa) dias, renováveis pelo mesmo período, vai muito além também do previsto nos Manuais que regem as Polícias Cíveis nos estados, que possuem até mais entraves estruturais do que a PF. Vejamos alguns exemplos:

O Manual de Procedimentos de Polícia Judiciária do Estado da Bahia^[1] determina:

9. A VPI será apreciada no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da notícia do fato, prorrogável por até 90 (noventa) dias, ao final do qual deverá o delegado de polícia adotar uma das seguintes providências:

I. Convocar a VPI em um dos procedimentos investigatórios previstos no presente manual;

II. Arquivá-la, nos termos do art. 11 deste manual;

III. Remeter a VPI ao seu superior hierárquico, quando pelos fatos preliminarmente apurados, entender que não dispõe de atribuição para prosseguir na investigação a que se refere, indicando, de forma fundamentada, qual seria a autoridade com atribuições legais para prosseguir na investigação.

[...]

12. Requisições de perícias, representações por ordem judicial para medidas cautelares, interrogatórios e depoimentos, quando necessários ao esclarecimento formal dos fatos investigados, deverão ocorrer no bojo de inquérito policial ou outro procedimento investigativo previsto em lei.

O art. 9º do Manual de Procedimentos de Polícia Judiciária, no âmbito da Polícia Civil do Estado do Tocantins^[2] dispõe:

CAPÍTULO II

DA VERIFICAÇÃO PRELIMINAR DE INFORMAÇÕES

Art. 9º Quando as informações noticiadas não possibilitarem a instauração imediata de inquérito policial, o Delegado de Polícia mandará averiguar a sua procedência, por meio de Verificação de Procedência das Informações - VPI, a fim de se confirmar a existência da infração penal, conforme disposto no §3º do art. 5º do Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941, observadas as seguintes regras:

I – a VPI será instaurada por despacho fundamentado da autoridade policial junto ao sistema PPe/Sinesp e **tramitará em cartório no prazo de 30 dias, prorrogável, por igual período justificadamente;**

II – findo o prazo de tramitação da VPI, os autos serão conclusos ao Delegado de Polícia que, mediante despacho fundamentado, deliberará pelo arquivamento ou pela instauração de inquérito policial ou outro procedimento previsto em Lei;

III – **no caso de arquivamento, a VPI deverá ser encaminhada à apreciação do Ministério Público;**

IV – no caso de instauração de inquérito policial ou outro procedimento previsto em Lei, deverá o mesmo ser imediatamente protocolado e distribuído pelo sistema e-proc pelo escrivão do feito, nos termos do art. 7º deste Manual;

V – **em sede de VPI não será admitida a expedição de intimações, requisições de perícias, informações e documentos, nem representação por medidas cautelares, que, quando necessárias ao esclarecimento formal dos fatos investigados, deverão ser procedidas no bojo de inquérito policial ou outro procedimento investigativo previsto em lei federal.** (destacou-se)

No Estado do Rio de Janeiro, a Portaria PCERJ nº 703, de 11 de março de 2015, aprovou o Manual Prático de Polícia Judiciária^[3] que frisou a prática policial de instaurar a denominada “VPI” e finalizá-la no prazo máximo de 90 (noventa) dias:

Art. 3º - A Autoridade Policial, face a inexistência de indícios e autoria e/ou de comprovação da materialidade da infração penal, nos casos de Ação Pública Incondicionada, determinará a verificação de procedência das informações.

§ 1º - A Instauração de Inquérito Policial será determinada assim que apuradas a autoria e a materialidade da infração penal objeto da verificação a que alude o artigo.

c) Autuação

As peças que compõe a VPI serão organizadas numa capa de cor branca, com a inscrição “VERIFICAÇÃO DE PROCEDÊNCIA DAS INFORMAÇÕES”. Constarão na capa o número de procedimento, a delegacia na qual foi iniciada e a indicação do fato o qual irá se apurar.

d) Prazos

Na prática policial, a VPI, em regra, deve estar concluída no prazo máximo de 90 (noventa) dias. (destacou-se)

No Estado do Paraná, a Instrução Normativa nº 03/2019-CGPC, determinou:

Art. 3º. **É fixado o prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados da lavratura do Boletim de Ocorrência, para a realização de diligências de verificação preliminar** visando a obtenção das informações necessárias para a instauração dos procedimentos policiais, nas hipóteses em que ainda não haja elementos suficientes para a imediata instauração.

§ 1º – Ao final do prazo mencionado no caput, caso não tenham sido

coletados elementos suficientes, a autoridade policial, em ato fundamentado, indeferirá a instauração, cabendo recurso ao Chefe de Polícia, na forma do artigo 2º da Instrução Normativa nº 01/2015 – CGPC.

Tendo em vista as disposições do art. 10 do CPP e sendo a NCV um instrumento para confirmação célere de informações para possibilitar a instauração do inquérito policial, é ilegal a previsão de prazo maior do que o previsto no CPP para a conclusão daquele. Essa foi a conclusão também exposta no Roteiro de Atuação em Controle Externo da Atividade Policial elaborado pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF^[4]:

Apenas a conferência imediata e realmente célere pode ser feita nessa fase de exame da notícia de crime. Portanto, a verificação de procedência das informações – às vezes chamada de procedimento de verificação de notícia de infração (PVNI), ou de registro especial, com disciplina na Orientação Normativa 6/2006 da Corregedoria Geral da Polícia Federal – não pode, por exemplo, (i) **ter duração superior ao legalmente previsto para o inquérito policial**; (ii) abranger constrições patrimoniais (apreensões de bens ou realização de perícias) e pessoais (prisão ou condução coercitiva); (iii) investigar autoridades que detenham prerrogativa de foro e, principalmente; (iv) **realizar diligências que envolvam a conclusão de existir ou não crime**.

Por mais que se aceite a “praxe” policial de se instituir um prazo de conclusão da NCV em mais de 30 (trinta) dias, conforme já exposto acima, a cada nova normativa, a PF vem ampliando aquele período, desvirtuando a natureza célere e excepcional da Verificação Preliminar de Informação e subtraindo do MPF o exercício de controle externo por, pelo menos, 6 (seis) meses.

Há relatos feitos em inspeções do Conselho Nacional do Ministério Público de que a instauração rotineira de VPIs impossibilita que informações e dados cheguem ao conhecimento do MP^[5]:

Ainda segundo apurado, a Delegacia-Geral da Polícia Civil regulamentou o “procedimento” nominado VPI (Verificação Preliminar de Informação), que antecederia a instauração de inquérito policial. **Neste sentido, existe a possibilidade de que nem todos os fatos criminosos levados a conhecimento da autoridade policial venham a ser apurados no âmbito do IP, procedimento este formal e que conta com a direta supervisão do Ministério Público nos termos da disciplina legal constante no Código de Processo Penal**. Tal fato certamente dificulta a fiscalização e controle das apurações criminais por parte do MP, em que pese haja informação de que o CAOCRIM recomenda informalmente que os Promotores que inspecionam delegacias de polícia afirmem se existe controle de registro e tramitação de VPI, ao menos por meio de livro de registro.

Dessa forma, tratada inicialmente com a devida excepcionalidade pela Instrução Normativa n. 01, de 30 de outubro de 1992, com prazo de 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogada, no máximo, até 60 (sessenta) dias, a NCV vem tendo seu prazo ampliado ao

longo do tempo para possibilitar investigações mais amplas sem instauração de inquérito policial.

IV – A NATUREZA JURÍDICA DA NCV

A NCV possui a natureza jurídica de procedimento excepcional e célere de verificação da procedência de informações, ou seja, não pode ser utilizado como meio investigativo ou sucedâneo do inquérito policial, conforme já foi objeto de considerações do Egrégio Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI 4414:

Do inteiro teor do voto do relator:

Por outro lado, é necessário lembrar que a atuação do juiz de garantias pode ser necessária previamente ao procedimento formal investigativo, justamente para coibir abusos. Basta lembrar a hipótese da ilegal “verificação de procedência das informações”, prática vetusta adotada em muitas delegacias pelo país, que, a pretexto de aplicar o disposto no art. 5º, § 3º, do CPP (“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”), permite a prática de diversos atos policiais sem qualquer supervisão do Ministério Público. Há, ainda, outros expedientes ilegais e abusivos, como as sindicâncias e os acautelamentos, conforme bem retratado por Sérgio Demoro Hamilton (A Ilegalidade das VPIS, das Sindicâncias, dos Acautelamentos e Quejandos. In: Processo Penal Reflexões. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002). Nesses casos, o indivíduo investigado, caso experimente qualquer prejuízo ou ameaça de lesão, pode buscar acolhida perante o Judiciário, conforme o caso, por meio de habeas corpus ou mandado de segurança. (STF - ADI 4414, Relator: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 31/05/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 14-06-2013 PUBLIC 17-06-2013) (grifos nossos) (destacou-se)

Assim, é defeso à Polícia utilizar a NCV como sucedâneo do inquérito policial, sob pena de ofensa ao sistema de garantias constitucionais instituído com a finalidade de se evitar o abuso que, muitas vezes, se revela na prática de atos eivados pelo desvio funcional.

O art. 2º da Instrução Normativa nº 01/2006, da Polícia Civil de Sergipe denomina a VPI da seguinte forma^[6]:

Art. 2º. A verificação preliminar de informação – VPI, é um instrumento que se destina a verificar a veracidade da notícia de infração penal, chegada de forma precária ao conhecimento da autoridade policial, e que, em razão da escassez de dados e das dúvidas suscitadas, não justificam a imediata instauração de inquérito policial.

§1º. A verificação de que se trata este Título deverá ter um procedimento rápido, sem excesso de formalismo, evitando-se expressões dogmáticas, termos e atos consagrados ao inquérito policial.

§ 2º. Ao receber notícia do fato, a autoridade policial determinará a abertura

de verificação preliminar de informação **mediante simples despacho, designando um servidor policial para proceder à verificação ou não da infração penal.**

[...]

§6º. **O prazo para a conclusão da VPI será de 10 (dez) dias, contados a partir do registro.**

I – Se, decorrido o prazo inicial, houver ainda a necessidade de alguma diligência fundamental à investigação, autoridade que determinou a abertura da VPI poderá conceder a renovação do prazo disposto no caput deste artigo, por igual período. (destacou-se).

É comum encontrarmos artigos de trabalhos empíricos que relatam o desvirtuamento na utilização das VPIs que deixam de ter o caráter excepcional, de mera verificação de procedência da informação, para início de atos investigativos:

O titular então disse pra mim “Não dá pra instaurar inquérito pra tudo. Esta delegacia recebe mais ou menos 30 ocorrências por dia, e trabalha com cerca de 35 policiais. É muito trabalho pra pouca gente trabalhando.” A VPI, então, funciona como uma etapa dentro do conjunto de procedimentos utilizados pela policia para dispor as ocorrências. **Assim, não existe o caráter excepcional da VPI, como faz parecer o manual comentado acima.** No entanto, é necessário fazer algumas reflexões sobre o que significa não instaurar “inquérito para tudo”, como mencionou o delegado.

Se, por um lado, a VPI é representada pelos delegados como um importante instrumento para conter o numero de inquéritos que seriam originados a partir do registro das ocorrências, por outro lado, o elevado número de VPIs também acarreta um volume considerável de trabalho. **Em outras palavras, “trocar” inquéritos por VPIs não significa eliminar, por completo, o trabalho feito pelos policiais.**^[7] (destacou-se)

A IN nº 255/2023, sem fornecer parâmetros de quais serão as diligências céleres e excepcionais que serão tomadas, ao possibilitar a prorrogação da NCV por até 6 (seis) meses, alterou a natureza jurídica da NCV para a de um procedimento investigativo ordinário, com algumas poucas limitações de diligências, com o fim de sejam evitadas as instaurações de inquérito policiais ou prorrogação essa instauração.

A excessiva concessão de prazo para finalização da NCV também pode acarretar o efeito que já é visualizado em alguns órgãos policiais de se instaurar o procedimento para ganhar mais tempo na investigação, sem controle do MP.^[8]

Na publicação denominada “O Ministério Público e o controle externo da atividade policial”, do ano de 2016, o CNMP expôs os dados das inspeções em delegacias. Por exemplo: no tópico “Percentual de delegacias de polícia federal visitadas em que houve *ocorrências investigadas sem instauração de inquéritos policiais ou termos circunstanciados*, por região, no segundo período de 2016” foi registrado como resposta: 52,94% (Região Centro-oeste); 29,51% (Região Nordeste); 54,24% (Região Norte); 19,15% (Região Sudeste) e 45,83% (Região Sul).

Já os percentuais de “delegacias de polícia civil visitadas em que houve ocorrências investigadas sem instauração de inquéritos policiais ou termos circunstanciados, por região, no segundo período de 2016” foram: 37,05% (Região Centro-oeste); 24,27% (Região Nordeste); 42,51% (Região Norte); 37,42% (Região Sudeste) e 37,62% (Região Sul).

Dessa forma, a partir disso, é possível concluir que a NCV é instrumento amplamente utilizado, o que se exige maior atenção em sua tramitação, sendo ilegal e contraditório que tenha um prazo maior (até seis meses) do que o próprio inquérito policial (que em trinta dias deve ser remetido ao MP).

V – DAS DILIGÊNCIAS POSSÍVEIS EM SEDE DE NCV

Conforme previsto no art. 22 da IN nº 255/2023, em sede de notícia-crime em verificação, são vedadas: I – a representação por medidas cautelares probatórias; e II – a intimação para audiência de envolvidos, salvo a do noticiante.

Sobre as denominadas “audiências”, a própria IN nº 255/2023 dispõe:

Art. 43. São espécies de audiências:

I - depoimentos, ato pelo qual se registra a oitiva de testemunhas, mediante compromisso de dizer a verdade;

II - declarações, ato pelo qual se registra a oitiva de suspeito ou de pessoas dispensadas do compromisso de dizer a verdade;

III - interrogatórios, ato pelo qual se registra a oitiva de indiciados; e

IV - acareação, ato de oitiva conjunta, pelo qual se registram as perguntas e explicações de pessoas que apresentam divergências a respeito de fatos ou circunstâncias relevantes.

No art. 51 do mesmo diploma normativo é afirmado sobre a possibilidade de utilização de “entrevistas”:

Art. 51. Poderá ser determinada a realização de entrevistas por policial federal no interesse da investigação, quando não envolver questões complexas e não se tratar do próprio investigado.

Parágrafo único. A entrevista será registrada em informação de polícia judiciária, acompanhada, quando possível, da gravação do ato.

Ao analisar os dois dispositivos, assim, a diferença substancial entre “audiências” e “entrevistas” é que a primeira é realizada por delegados de polícia e pode abarcar qualquer tema, e a segunda é concretizada pelos demais policiais federais e não pode envolver temas complexos.

Não obstante o Departamento de Polícia Federal queira realizar as distinções acima, por diferenciações dentro da carreira, o fato é que, na prática, a manifestação investigativa é a mesma: pessoas podem ser arguidas e interrogadas, sendo que não há limite material de fundo estabelecido na IN nº 255/2023.

Ao fazer referência ao termo “intimação para audiência”, a IN nº 255/2023 permite que sejam feitas diversas outras averiguações por parte de policiais federais, inclusive de cunho investigativo, com inquirição de testemunhas, busca de dados e informações, sem mencionar a existência de outros meios apuratórios, desde que não abarcados nos citados no caput do art. 22.

Thiago André Pierobom preconiza a necessidade de se limitar o objeto das chamadas VPI’s sob pena de grave lesão ao sistema de garantias constitucionais. Confira-se:

“É criada a figura da "verificação preliminar de procedência da notícia crime" (art. 9º). Trata-se de uma sindicância administrativa preliminar à instauração do inquérito policial, destinada a verificar a "procedência da notícia crime" ou "elementos indispensáveis à instauração do inquérito". A diferença dessa verificação preliminar para o inquérito propriamente dito é que ela não possui prazo de conclusão, não é remetida periodicamente ao Ministério Público (apesar deste poder requisitá-la) e pode ser arquivada diretamente pela própria autoridade policial. Apenas se verificada a procedência da notícia crime é que esta verificação preliminar será convertida em inquérito. **O grande problema desta verificação preliminar é a ausência de regramento legal de qual seria o limite cognitivo da mesma. Em nosso entendimento, esta verificação preliminar deve se restringir tão somente aos requisitos que a doutrina estabelece como justa causa para a instauração do inquérito policial;** assim, já havendo na notícia crime justa causa para instauração do inquérito policial, deve esse ser imediatamente instaurado; não havendo ainda justa causa para a instauração do inquérito policial, **seria instaurada a verificação preliminar apenas para se confirmar a viabilidade de instauração do inquérito.** Segundo a doutrina, seriam requisitos de justa causa para instauração do inquérito: **tipicidade em tese, sinais da existência do fato, inexistência de causa extintiva da punibilidade, presença das condições de procedibilidade.** Este seria o limite cognitivo da verificação preliminar que, confirmado, ensejaria obrigatoriamente a instauração de inquérito. **Não pode ser admissível que a verificação preliminar tenha a finalidade, por exemplo, de esclarecer a autoria de um crime que já se tem confirmação de sua prática (certeza da materialidade):** a investigação da autoria deve ser realizada no bojo de um inquérito policial, com todos os mecanismos de controle daí decorrentes (remessa obrigatória ao Ministério Público para formação de opinio delicti, documentação formal com a publicidade e controle daí decorrentes). O perigo desta omissão legislativa será possibilitar que para todas as investigações a Polícia instaure sempre a verificação preliminar, sem mecanismos de controle, e apenas quando plenamente concluída a investigação, se instaure o inquérito, já remetendo-o concluído ao Poder Judiciário e Ministério Público. Uma situação desta acabaria por retirar qualquer prazo de realização do inquérito, retiraria o controle sobre o eventual arquivamento administrativo interno na própria Polícia e seria um retrocesso em termos de controle dos atos de investigação criminal. Desta forma, seria recomendável que o texto legislativo explicitasse quais seriam os requisitos de justa causa para a instauração do inquérito policial.^[9] (destacou-se)

O art. 5º, § 3º, do CPP registra que a “verificação de procedência das informações” é uma leitura inicial da representação feita por qualquer pessoa do povo à polícia, para se evitar que alguém seja exposto com uma imediata e infundada instauração de investigação formal. Dessa forma, estando a representação compreensível e embasada em indicativos mínimos de autoria e materialidade, o inquérito policial deve ser instaurado para que haja efetivos atos investigativos, os quais diferem de meros atos de verificação.

No caso em análise, a ampliação do prazo de conclusão da NCV, presente na IN nº 255/2023, soma-se à ausência de vedação expressa de que ela seja utilizada como sucedâneo do inquérito policial. Isso potencializa e problematiza, ainda mais, o risco de abusos na utilização das investigações preliminares, sem controle do MP, e violação a direitos fundamentais constitucionais.

VI – DA COMUNICAÇÃO E REMESSA OBRIGATÓRIA AO MP

Ao prever a sistemática da NCV, a IN nº 255/2023 não trata da remessa do expediente ao MPF para fins de controle externo, durante ou depois de sua vigência.

Não obstante o Grupo de Controle Externo da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão tenha sugerido a expedição de ofício ao Departamento de Polícia Federal questionando a remessa ao MPF dos procedimentos sujeitos às novas tipologias criadas pela IN nº 255/2023, o fato é que na NCV a questão ganha contornos mais graves pela ausência de menção expressa e direta de proibição de realização de atos investigativos para descoberta da autoria e materialidade.

O art. 4º, II, da Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, prevê que:

Art. 4º Incumbe aos órgãos do Ministério Público, quando do exercício ou do resultado da atividade de controle externo:

[...]

II – examinar, em quaisquer dos órgãos referidos no inciso anterior, autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade.

Torna-se imperioso em um Estado Democrático de Direito que o MPF possa ter acesso ao conteúdo de toda investigação porventura realizada fora do inquérito policial, evitando-se com isto a formação de estruturas privilegiadas dentro da Administração Pública, que, não raro, estão associadas à ineficiência e à impunidade, nas quais situações eventualmente ilícitas são olvidadas e/ou não investigadas da forma devida.

Pertinente trazer à colação a doutrina de Marcus Polastri Lima:

É costume na Polícia Judiciária a realização de investigações preliminares, chamadas de VPI's, antes da instauração de inquéritos. Tal procedimento só

é admissível em fatos que demonstrem a princípio não possuir adequação típica. Entretanto, mesmo em fatos típicos previamente demonstrados são costumeiramente instaurados tais procedimentos, o que se configura ilegalidade, afrontando o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, uma vez que, no mais das vezes, acabam por não se transformar em inquéritos, resultando em acautelamentos que nada mais são do que arquivamentos sumários, em artimanha afrontosa ao artigo 17 do CPP, que dispõe que a autoridade policial não pode arquivar autos de inquérito, ou seja, a autoridade não pode arquivar, mas não instaura o inquérito, em evidente burla à lei. Cabe ao Ministério Público ficar atento a tal procedimento, no exercício da atividade constitucional do controle externo da atividade policial, em plena atividade de fiscalização do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública. É certo que o §3º do art. 5º do CPP estabelece que, comunicada à autoridade policial a prática de crime da ação penal pública, esta, antes de instaurar o inquérito, poderá “verificar a procedência das informações”, de onde se extrai o termo VPI.

Mas o parágrafo só autoriza tal procedimento quando a notícia (ou delação) é feita por qualquer do povo. Portanto, **o que se autoriza é a averiguação sumária da veracidade e tipicidade do fato**, mormente porque a pessoa que noticia o fato não é interessado como, v. g., no caso de chegar ao conhecimento do delegado, através de delação de popular, de que pessoa que goza de bom conceito na sociedade teria cometido um delito, sendo certo que não deve, obviamente, a autoridade policial agir de forma açodada instaurando o inquérito, mandando realizar uma averiguação sumária da veracidade e tipicidade da conduta. **De forma alguma se autoriza a instauração de um procedimento “preliminar à investigação preliminar” para todas as formas de instauração de inquérito, procedimento este que poderá se prolongar por dias e ser acautelado sem nenhum controle.** (Curso de Processo Penal, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 4º edição. 2008, páginas 115-116) (destacou-se)

Nos termos do art. 17 do CPP, “*A autoridade policial não poderá mandar arquivar autos de inquérito*”. Aqui, leia-se “inquérito policial”, bem como qualquer outro procedimento que possa conter atos investigativos, a exemplo da NCV.

Tanto o art. 28 do CPP, em sua forma originária, quanto após a modificação realizada pela Lei nº 13.964/2019, dispõe que cabe ao MP o arquivamento “*do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação*”, o que as NCV.

VII – CONCLUSÕES

Pelo exposto, é possível extrair as seguintes conclusões:

I. Enquanto o inquérito policial visa a comprovar autoria e materialidade, a NCV busca verificar se os dados trazidos à autoridade policial, por dúvida clara e objetiva decorrente da primeira análise da notícia-crime em si, são evidentemente falsos ou absolutamente infundados. Dessa forma, são permitidos apenas atos apuratórios simples, céleres, não invasivos, mesmo em caso de entrevistas feitas por policiais federais, e tais atos

devem ser empregados a partir da necessidade de esclarecer elementos da notícia-crime nos casos de dúvida sobre sua suficiência para a instauração de inquérito policial. Assim, reiterese, a NCV não substituirá o inquérito policial e não pode servir para investigar existência de materialidade e autoria.

Durante a tramitação da NCV, é absolutamente indevida a intimação de pessoas, mesmo que testemunhas, para comparecimento em delegacia sob pena de condução coercitiva.

Em casos em que a própria vítima leve ao conhecimento da autoridade policial a prática criminosa, desde que não haja falsidade declarada ou fato manifestamente inverossímil, a autoridade policial deve instaurar inquérito policial (ou TCO) para proceder ao início da persecução penal.

II. As verificações preliminares não podem ultrapassar o prazo de tramitação do inquérito policial, sem o conhecimento do MP, sendo ilegal que permaneça por até 6 (seis) meses sem o devido controle externo e sem instauração de inquérito policial por subverter a concepção da excepcionalidade e celeridade que devem pautar a NCV;

III. A NCV que receber decisão pela não instauração do inquérito policial deve ser remetida ao MP para fins de arquivamento dos autos, por ser considerada “peças de informação” para fins do art. 28 do CPP.

É a Nota Técnica.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

MARCELO DE FIGUEIREDO FREIRE
Procurador Regional da República - 2ª Região
Coordenador do Grupo de Trabalho Roteiro CEAP

MONIQUE CHEKER MENDES
Procuradora da República no Paraná
Coordenadora Adjunta do Grupo de Trabalho Roteiro CEAP

EDUARDO SANTOS DE OLIVEIRA BENONES
Procurador da República no Rio de Janeiro

GABRIEL PIMENTA ALVES
Procurador da República no Distrito Federal

ROBERTO ANTONIO DASSIÉ DIANA
Procurador da República em São Paulo

THIAGO PINHEIRO CORREA
Procurador da República em Guarulhos/SP

ANNA PAULA COUTINHO DE BARCELOS MOREIRA
Procuradora da República no Distrito Federal

Notas

1. [^]
em:http://www.policiacivil.ba.gov.br/arquivos/File/ManualdeProcedimentosPoliciaJudiciaria/manual_de_procedimentos_31_05_22.pdf. Acesso em: 2 out. 2023
2. [^] Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/463085/>. Acesso em: 2 out. 2023
3. [^] Disponível em: http://adepolrj.com.br/adepol/noticia_dinamica.asp?id=16853. Acesso em: 2 out. 2023.
4. [^] Disponível em: https://portal.mpf.mp.br/novaintra/areas-tematicas/camaras/controle-externo-daatividade-policial-e-sistema/publicacoes/roteiros-de-atuacao_copy_of_roteiro_controle_externo_daatividade_policial.pdf. Acesso em: 2 out. 2023
5. [^]
em:https://www.cncmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/inspe%C3%A7%C3%A3o/relatorios/MPGO_-_Relatorio_final_ASS-_Seguranca_Publica_02.12.pdf. Acesso em: 2 out. 2023.
6. [^] Disponível em: https://www.policiacivil.se.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Instrucao-Normativa-n_-01-2006.pdf. Acesso em: 2 out. 2023.
7. [^] FREIXO, Alessandra Soares. Verificando a Procedência das Informações. CONFLUÊNCIAS | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito. Vol. 15, nº 2, 2013. pp. 23-40.
8. [^] “Normalmente os inquéritos de repercussão, para o delegado não ter somente 30 dias, ele instaura VPI, para ganhar mais 90 dias e ter 120 dias de apuração preliminar”, conforme relatado por uma delegada da polícia civil da região sudeste em pesquisa empírica que trata do relacionamento entre o MP e a Polícia na apuração criminal (CHEKER, Monique. Editora Appris: Curitiba, 2023, p. 107).
9. [^] PL nº 4.209/2001: a (tímida) reforma da investigação criminal. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2023, 14 jan. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12196/pl-n-4-209-2001-a-timida-reforma-da-investigacao-criminal>. Acesso em: 2 out. 2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00409073/2023 NOTA TÉCNICA nº 1-2023**

Signatário(a): **MARCELO DE FIGUEIREDO FREIRE**

Data e Hora: **27/10/2023 20:03:19**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MONIQUE CHEKER MENDES**

Data e Hora: **27/10/2023 20:59:21**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ROBERTO ANTONIO DASSIE DIANA**

Data e Hora: **30/10/2023 08:32:47**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **GABRIEL PIMENTA ALVES**

Data e Hora: **30/10/2023 10:12:01**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ANNA PAULA COUTINHO DE BARCELOS MOREIRA**

Data e Hora: **30/10/2023 11:38:36**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **EDUARDO SANTOS DE OLIVEIRA BENONES**

Data e Hora: **31/10/2023 08:35:37**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **THIAGO PINHEIRO CORREA**

Data e Hora: **03/11/2023 14:23:44**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 633cca38.cbc8c4f7.3a8591d8.3efa3629