

Inquérito Policial: Qualidade da Prova na Investigação Criminal e Governança em Instituição de Segurança Pública

Cristiano Barbosa Sampaio – Polícia Federal e Universidade de Brasília; Tomás de Aquino Guimarães - Universidade de Brasília; Fabrício Castagna Lunardi – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM)

Tema de interesse: Desempenho, eficiência e efetividade em organizações da justiça

RESUMO

A qualidade da prova nas investigações criminais está diretamente relacionada ao desempenho das instituições de polícia judiciária. O objetivo deste ensaio foi discutir a relação entre qualidade da prova e a eficácia do inquérito policial, identificar lacunas teóricas e propor uma agenda de pesquisa sobre o tema. Como marco teórico, foram utilizadas as abordagens da *New Public Management* (NPM) e da *New Public Governance* (NPG). A metodologia utilizada foi a revisão de literatura, a partir de artigos científicos disponíveis no Portal de Periódicos Capes e no *Scholar Google*. Aplicou-se ainda a técnica bola de neve, com a revisão de artigos e assuntos referenciados. Como resultados, verificou-se que: i) existe relação teórica entre padrões probatórios, erro judicial e Estado Constitucional de Direito; ii) o erro judicial é inevitável e sua ocorrência será regulada pelos padrões probatórios adotados; iii) há uma lacuna de pesquisa em relação à visão sistêmica e multifacetada da qualidade da prova colhida e das oportunidades de melhoria na condução dos inquéritos policiais, a partir das percepções dos integrantes do sistema de justiça criminal, como policiais, promotores, juízes e advogados. Foi possível concluir que a qualidade da prova está relacionada à sua capacidade de reproduzir a verdade dos fatos no inquérito e no processo judicial e de promover o convencimento dos julgadores sobre os fatos investigados. A pesquisa realizada se mostrou relevante, na medida em que contribui para o conhecimento de dimensões que influenciam a eficácia de investigações criminais, vez que são escassos os estudos sobre a matéria.

Palavras-Chave: Governança Policial; Desempenho de Polícia Judiciária; Inquérito Policial; Qualidade da Prova; Eficácia.

1. Introdução

O inquérito policial representa a atividade-fim e constitui um dos fatores mais importantes no desempenho das instituições de polícia judiciária. Nessa linha, os padrões de governança utilizados nessas instituições podem contribuir para a qualidade da prova, dimensão central para eficácia do inquérito policial. A governança de instituições se relaciona, tanto no setor público quanto no setor privado, a mecanismos de controle utilizados nas organizações para a consecução de seus objetivos (Akutsu & Guimarães, 2012). A abordagem da *New Public Management* (NPM), centrada em ideais de uma boa governança pública, impulsionou uma agenda de reformas em diversos países e difundiu-se como um modelo global de gestão pública (Knox & Sharipova, 2023). Seus principais elementos definidores são a gestão profissional,



padrões e medidas de desempenho, ênfase em controles baseados em resultados e busca pela eficiência (Hood, 1991).

Nesse contexto, a medição do desempenho emergiu como um tópico importante também para as organizações policiais (Tiwana *et al.*, 2015), e teve como objetivo garantir que a polícia alcançasse resultados com os recursos recebidos (Pinc, 2009). O aprimoramento da gestão da segurança pública buscou dotar pesquisadores e gestores de informações sobre o desempenho das instituições policiais, com indicadores claros e objetivos, respaldados em métodos científicos (Vieira & Protásio, 2011; Ferreira & Rigueira, 2013), partindo-se da premissa de que o que não pode ser medido não pode ser gerenciado (Deming, 1951).

O desempenho de instituições policiais é um assunto importante e multifacetado, com produção acadêmica fértil nos últimos 10 anos, mas que requer aprofundamentos. Dada a complexidade e a diversidade dos serviços prestados por essas instituições, o desempenho deve ser mensurado de acordo com os objetivos e as atribuições de cada polícia que será avaliada (Santos & Gomes, 2021). Considerando que as polícias judiciárias têm como principal atividade a realização de investigações criminais, o desempenho dessas instituições pode ser evidenciado, dentre outros indicadores, pela qualidade de suas investigações (Ferreira & Ferreira, 2019). São recorrentes os estudos que apontam como indicadores de desempenho as conclusões do inquérito policial, bem como os resultados que este produz após ser submetido ao sistema de justiça criminal (de Luca *et al.*, 2022; Rolim & Pereira, 2022; Santos & Gomes, 2021; Patury, 2020; Baughman, 2020; Roberts, 2015).

Nesse contexto, o objetivo deste ensaio foi discutir a relação entre qualidade da prova e eficácia do inquérito policial, identificar lacunas teóricas e propor uma agenda de pesquisa sobre o tema. Este objetivo tem como pressuposto o fato de que os padrões de governança das instituições de polícia judiciária influenciam a qualidade do inquérito policial e, portanto, o desempenho dessas instituições.

Foi realizada uma recuperação de artigos científicos disponíveis no Portal de Periódicos Capes, além do *Scholar Google*. Neste último, após a localização dos artigos de interesse, era consultado o *link* “todas as versões”, para identificar periódicos científicos que deram publicidade aos artigos selecionados. Foram utilizados termos de pesquisa como governança, governança policial, desempenho, desempenho policial, eficácia, inquérito policial, investigação criminal e qualidade da prova. Após análise dos primeiros artigos, novas buscas foram realizadas, com os temas *standards* probatórios, verdade judicial, erro judicial, prova judicial, sistema de justiça criminal e *Blackstone*, cujos termos foram pesquisados isoladamente ou combinados entre si. Todos os termos utilizados foram pesquisados nos idiomas português, inglês e espanhol. Os artigos que mostraram maior aderência ao tema da pesquisa foram selecionados e analisados, dando sustentação ao objeto do presente estudo. Foi aplicada ainda a técnica “bola de neve”, como sugere Dewes (2013), buscando-se localizar e conhecer outros artigos referenciados nos textos selecionados. Ao final, este ensaio encontra sustentação em 64 artigos publicados, cuja relação se encontra ao final referenciada.



2. *New Public Management* e *New Public Governance*: Desempenho e Governança de instituições

Desde meados da década de 1980, a governança e o desempenho de instituições públicas vêm sendo orientados por abordagens como a *New Public Management* (NPM) e a *New Public Governance* (NPG), o que representou uma evolução nas práticas operacionais da administração pública (Pereira *et al.*, 2017), num contexto em que temas como burocracia, governança corporativa e governança pública ganharam maior destaque. A governança corporativa pode ser compreendida como os métodos usados para liderar, gerenciar e responsabilizar as organizações. Integra também o conceito de governança o grupo mais amplo de partes interessadas envolvidas na organização e suas responsabilidades (Modise, 2024). A governança pública compreende a interação entre diferentes atores envolvidos numa questão política e as decisões que tomam para criar, aplicar ou reproduzir normas e instituições sociais, e pode ser verificada em dois eixos: um vertical, no qual o poder e a tomada de decisões avançam do nível nacional para o supranacional, e para o nível local; e um horizontal, no qual as tradicionais fronteiras público-privadas e da sociedade civil são confusas (van Kersbergen & van Warden, 2009). Assim, governança refere-se a uma estruturação de um processo de tomada de decisão entre vários atores, grupos e organizações (Gault *et al.*, 2015). Ao tratar de governança adaptativa, Nikkanen, Räsänen e Juhola (2024) identificam diversos de seus atributos, como aprendizagem e experimentação, colaboração e redes, policentrismo e governança multinível. Em sistemas de governança policêntricos, a autoridade é dividida entre vários atores formalmente independentes, incluindo atores não estatais, em vez de uma unidade monocêntrica. Uma rede é caracterizada como um sistema de governança informal que inclui um conjunto diversificado de partes interessadas, de cidadãos a entes do setor privado, cujas contribuições podem melhorar a base de conhecimento para a tomada de decisão, reforçar o apoio público e aumentar a eficácia da governança (Nikkanen, Räsänen & Juhola, 2024).

É importante considerar as diferentes dimensões do conceito de governança, conciliando as definições de Akutsu e Guimarães (2012), van Kersbergen e van Warden (2009) e Nikkanen, Räsänen e Juhola (2024). A partir da conjugação dessas definições, verifica-se que as relações entre organizações podem ocorrer de forma vertical, amparada por normas legais que trazem relações de hierarquia, subordinação ou coordenação, ou de forma horizontal, caracterizada por redes que se formam para atuação colaborativa. Da mesma forma, importante perceber que o conceito de governança engloba tanto a relação entre diversas organizações envolvidas num mesmo tema político (van Kersbergen & van Warden, 2009), quanto a gestão interna das organizações (Akutsu & Guimarães, 2012), quando seu dirigente coordena e controla as atividades das diversas unidades que as integram, numa relação de hierarquia e subordinação, para a consecução de objetivos organizacionais.

A busca pela boa governança pública, muitas vezes imposta como condição para concessão de apoio financeiro aos países, promoveu a difusão da NPM, em um processo que se mostrou meritório para aumentar a transparência, reduzir a corrupção e aumentar a cooperação internacional. Por outro lado, com o passar do tempo, esse modelo foi criticado e passou a ser considerado como ultrapassado, por se caracterizar como unidimensional, ou de “tamanho único”, e por não ter sido capaz de criar alterações sistêmicas nem de melhorar substancialmente os serviços públicos dos países que o adotaram. A partir dessas críticas, o modelo original foi aperfeiçoado, adequando-se às diferentes realidades e dando lugar ao surgimento do movimento pós-NPM, caracterizado essencialmente por uma atividade de



coordenação do governo em busca de maior capacidade de resposta e responsabilidade democrática com os cidadãos (Knox & Sharipova, 2023, p. 8).

Surge, então, a percepção de que a governança pública demanda uma articulação entre instituições, envolvendo os diversos atores que participam da execução das políticas públicas, remetendo à necessidade de uma visão sistêmica e processual, em substituição a uma visão pontual e limitada dos problemas sociais. Esse novo movimento foi denominado *New Public Governance* (NPG) e trouxe novas mudanças nas relações institucionais entre setor público e sociedade, ampliando as redes entre organizações, dentro e fora do governo, para fornecer serviços públicos (Osborne, 2006). A NPG, como o novo paradigma da administração pública, enfatizou o pluralismo, atribuiu grande importância às relações internas e externas das organizações e prestou atenção à governança organizacional (Xu *et al.*, 2015). Essa nova abordagem passou a envolver a interação de todos os elos em todas as etapas da prestação de serviços públicos, o que significa um conjunto de interações que visam resolver problemas sociais e criar oportunidades para a sociedade, e envolve a formulação e aplicação de princípios que determinam essa interação e garantem o funcionamento de instituições públicas como um todo (Bryhinets *et al.*, 2020).

3. Governança Policial e Sistema de Justiça Criminal

Identifica-se, na governança policial, traços de governança em rede, quando considerados os serviços de segurança pública e a atuação do sistema de justiça criminal. Diante da amplitude das atividades desenvolvidas pelas polícias, segurança pública revela-se como tema transversal, repercutindo diretamente em áreas como a economia, saúde, educação, turismo, dentre tantas outras. Pesquisa realizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na década de 90 estimou que, no Brasil, a violência custava 84 bilhões de dólares, ou 10,5% do PIB nacional, enquanto estudos da Fundação Getúlio Vargas calculam em 60 bilhões o valor gasto ou perdido em razão da violência, o que corresponde a 8% do PIB (Kahn, 1999). Desse modo, constata-se que segurança pública e a governança policial envolvem grande número de partes interessadas nos níveis político, institucional e social, fazendo com que a estrutura da governança policial, numa perspectiva horizontal, seja composta por inúmeras instituições, públicas e privadas. No nível institucional, o sistema de justiça criminal abrange órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário em todos os níveis da Federação e se organiza em três frentes principais: segurança pública, justiça criminal e execução penal (Ferreira & Fontoura, 2008).

No sistema de justiça criminal, as três frentes de atuação relacionam-se estreitamente, de modo que a eficácia das atividades do Ministério Público e do Poder Judiciário, por exemplo, dependem da atuação da polícia judiciária. A polícia judiciária é uma das funções dos órgãos de segurança do Estado, que tem como principal atividade apurar as infrações penais e sua autoria por meio da investigação policial, instrumentalizada pelo inquérito policial. O objetivo do inquérito é verificar a existência de um crime e apontar a eventual autoria da infração penal (Patury, 2020). É o delegado de polícia que instaura o inquérito policial para investigar os crimes e realiza os procedimentos relacionados à investigação. Uma vez concluído, o inquérito é submetido à apreciação do Ministério Público, que pode requerer seu arquivamento, solicitar novas diligências ou apresentar denúncia. O Ministério Público tem competência privativa de iniciar a ação penal pública, mediante oferecimento da denúncia. As provas colhidas pela polícia serão reproduzidas na esfera judicial, observando-se os princípios do contraditório, da



ampla defesa e do devido processo legal (Ferreira & Fontoura, 2008). O inquérito policial, que deve indicar a materialidade, autoria e motivação de um ilícito, funciona como um primeiro julgamento do Estado acerca do evento criminoso investigado, e dá suporte à denúncia do Ministério Público e à formação da convicção pelo juiz. Apesar de doutrinariamente se dizer que é uma mera peça informativa, o que se vê de fato é o inquérito policial funcionando como base para atuação do promotor (Ratton *et al.*, 2011).

Verifica-se que as instituições envolvidas na governança policial e no sistema de justiça criminal se relacionam numa perspectiva horizontal, por coordenação, ou em redes, revelando traços da NPG e da governança policêntrica. Nessa perspectiva da NPG, a governança policial deve ser capaz de aferir se os inquéritos policiais são eficazes e produzem os efeitos esperados no âmbito do sistema de justiça criminal. Sob a perspectiva da NPM e da gestão interna das instituições, a governança policial deve se certificar de que as investigações criminais são eficientes ao coletar provas da autoria, materialidade e circunstâncias do fato noticiado como criminoso, ou ao comprovar que os fatos noticiados não configuram crime.

4. Desempenho de polícia judiciária e eficácia do inquérito

O desempenho das polícias judiciárias tem sido associado às conclusões dos inquéritos e aos resultados que este produz no sistema de justiça criminal. Para Santos e Gomes (2021), “chamar os infratores para prestar contas” foi a terceira dimensão mais utilizada para avaliar o desempenho policial, tendo os autores identificado 16 pesquisas sobre o tema (Santos & Gomes, 2021, pp. 279/280). No mesmo sentido, a indicação de que as “taxas de resolução de crimes” devem ser analisadas de acordo com o tipo de ilícito, “porque a grande variação nas taxas de resolução por tipo de infração mostra que alguns tipos de crime são mais difíceis de investigar do que outros” (Roberts, 2015, p. 277). O resultado do inquérito policial será considerado como positivo quando o parecer da autoridade policial afirmar, de forma explícita, que não há materialidade, ou seja, que não ocorreu o crime, ou, no caso de ocorrência de crime (materialidade), que o autor do delito seja identificado na investigação (Patury, 2020). No caso do Brasil, por exemplo, a Polícia Federal considera que, descoberta a materialidade e autoria, ou confirmado que não houve materialidade (fato não ocorreu; ou, se ocorreu, que não é um crime), o inquérito policial está solucionado (de Luca *et al.*, 2022). Registre-se, ainda, o entendimento de que o inquérito policial pode ser concluído em conformidade quando apresenta respostas lastreadas em provas admitidas e aceitas pelo Direito, evidenciando a ocorrência do crime, suas circunstâncias e autoria, ou encerrado em “não conformidade quando a investigação não chega a resultados satisfatórios”: são situações como a prescrição e o arquivamento por esgotamento dos atos de investigação disponíveis sem incremento de resultado de valor, quando o inquérito não estará apto para encaminhar o autor do delito para responder perante a justiça criminal (Ferreira & Ferreira, 2019, p. 77).

No que se refere ao desempenho das polícias judiciárias e das investigações criminais, alguns estudos vão além da análise das conclusões do inquérito, e consideram a repercussão das investigações criminais no sistema de justiça criminal como indicador de desempenho e eficácia do inquérito policial (Rolim & Pereira, 2022; Baughman, 2020; Ratton, 2010). Para esses estudos, as taxas de condenação representam indicador de eficiência e eficácia do trabalho policial muito superior aos critérios usuais de crimes esclarecidos, porque um dos aspectos centrais dos julgamentos é a qualidade da prova produzida. Assim, embora a polícia não seja a



única responsável pelas decisões das cortes criminais, é certo que a qualidade do seu trabalho é diretamente proporcional às taxas de condenação (Rolim & Pereira, 2022). Para Baughman (2020), há razões para monitorar condenações como medida do desempenho policial, vez que, se a polícia for pressionada a prender mais indivíduos para aumentar as taxas de esclarecimento, a taxa de condenação em uma jurisdição provavelmente será muito menor do que o normal (Baughman, 2020). Para alguns delegados, “a prova da excelência de um inquérito está na confirmação das conclusões da investigação pelo veredito do juiz” (Ratton, 2010, p. 267).

A ausência de evidências também repercute na qualidade do inquérito, prejudicando o trabalho tanto da defesa quanto da acusação. A ausência de evidências pode dificultar o trabalho de provar além de qualquer dúvida razoável que o réu é culpado, levando a atrasos no processo judicial ou até mesmo à absolvição equivocada do réu. Por outro lado, a falta de provas também pode dificultar a defesa em provar a inocência do réu, deixando espaço para interpretações ambíguas dos fatos ou até mesmo para condenações injustas (Prado, 2019). Assim, o desempenho das instituições de polícia judiciária pode ser aferido, entre outros indicadores, pela conclusão dos inquéritos policiais e pelos resultados que estes alcançam no sistema de justiça criminal, demonstrando a sua eficácia e levando à absolvição ou condenação dos investigados.

5. Prova: qualidade, padrões e importância

Os estudos acima citados apontam a qualidade da prova como uma importante dimensão da eficácia do inquérito. Prova é o meio de verificar a exatidão ou veracidade de fato alegado, para confirmar a verdade material, ou o meio que se elegeu para apresentar a verdade dos fatos em procedimento judicial (Gonçalves, 2021), e tem por finalidade levar o órgão decisório a alcançar um estado mental de convencimento ou certeza sobre as proposições fáticas a serem provadas (Ferrer-Beltran, 2017). Diversos são os meios de prova existentes, cabendo destacar as provas testemunhais, documentais, periciais, o reconhecimento de pessoas e as provas indiciárias (Gonçalves, 2021). Necessário, no entanto, compreender o que caracteriza a qualidade da prova. A literatura pesquisada fornece alguns indicativos sobre esta temática.

As provas se destinam a formar o convencimento dos órgãos decisórios sobre os fatos (Ferrer-Beltran, 2017), o que se dá por meio da valoração dessas provas pelos julgadores. Os *standards* probatórios são critérios que indicam quando se conseguiu a prova de um fato, ou seja, critérios que indicam quando está justificado aceitar como verdadeira a hipótese que descreve. Trata-se, portanto, de padrões que apontam uma demarcação, um mínimo probatório que deve ser superado para que se considere um fato como provado. Em termos diretos, os *standards* definem o “quanto de prova” é suficiente para confirmação do fato (Vasconcelos, 2020; Kircher, 2018; Abellán, 2005). Os *standards* probatórios dizem respeito, ainda, à valoração de fatos juridicamente relevantes, consistindo num critério que estabelece o grau de confirmação probatória necessária para que, dentro de um processo concreto, os julgadores possam considerar provado determinado enunciado fático (Szesz, 2022; Badaró, 2018; Maranhão, 2019). Os sistemas de valoração da prova no direito penal referem-se às formas como os elementos probatórios são avaliados e utilizados para fundamentar as decisões judiciais em processos criminais (Fernandes, 2019), e são cruciais em qualquer sistema jurídico, uma vez que a prova é a base para se determinar a culpabilidade ou inocência do acusado (Távora & Alencar, 2019).



A percepção sobre a suficiência das provas pode variar de acordo com o ponto de vista dos diferentes atores do sistema de justiça criminal. As provas colhidas durante a investigação podem parecer suficientes para os investigadores, na fase da coleta de indícios na investigação criminal. Entretanto, tais provas podem ser insuficientes sob a perspectiva do Ministério Público para decidir quanto ao oferecimento de denúncia ou arquivamento do caso. Da mesma forma, as provas apresentadas podem ser suficientes para o oferecimento de denúncia, mas insuficientes para uma condenação penal (Tarwacki, 2011). Ou seja, os padrões probatórios variam de forma crescente, conforme sejam as etapas da investigação criminal ou do processo penal. Tarwacki (2011) propõe uma “escada da culpabilidade” que começa na ausência de prova e evolui para os estágios de mera suspeita, suspeita razoável, causa razoável, causa provável, preponderância de evidências, evidências claras e convincentes, prova além de qualquer dúvida razoável e culmina com a “certeza absoluta”. O autor sugere que, quando a qualidade de uma investigação policial é avaliada pela polícia, buscam-se parâmetros dentro do contexto de “causa provável”, o que atende a necessidades imediatas, pois satisfaz a mídia e acalma a comunidade. Por outro lado, quando um promotor avalia a qualidade de uma investigação, a avaliação é feita entre os limites da “causa provável” e da “prova além de qualquer dúvida razoável”, devido à premissa de que o primeiro é o nível mínimo de prova exigido para uma prisão, e o último é o nível legal de prova para condenar em julgamento (Tarwacki, 2011, pp. 5/6).

Na percepção de diferentes operadores do sistema de justiça criminal, uma “boa investigação”, assim como um “bom inquérito”, é aquela que propicia a reconstituição de um delito de forma detalhada, “não deixando dúvidas” quanto aos elementos centrais - autoria, motivação e circunstâncias (Ratton, 2010, p. 267). Se o inquérito policial é, na prática, o elemento que dá início e embasa toda a ação penal, e a versão nele apresentada tende a ser reproduzida na persecução penal (Ratton *et al.*, 2011), a discussão sobre *standards* probatórios realizada na fase judicial precisa ser transportada para a fase pré-processual, do inquérito policial, pois é nessa etapa que, em regra, são colhidos os elementos que, em juízo, levarão ao convencimento final do julgador.

Assim, pode-se inferir que, quanto mais as provas obtidas no inquérito convencerem os integrantes do sistema de justiça criminal sobre a “certeza absoluta” dos fatos, suas circunstâncias e autoria, maior será a qualidade dessas provas. Analisando-se de forma inversa, quanto mais incertezas restarem nas investigações, menor será a qualidade da prova. Infere-se, ainda, que a qualidade da prova colhida durante a investigação criminal é determinante para as conclusões da persecução penal, levando à condenação ou absolvição dos investigados.

6. *Standard* probatório e a busca pela verdade

Os dois principais modelos de *standards* probatórios expostos na literatura são a preponderância de provas e prova além da dúvida razoável. A ideia de preponderância de provas, normalmente apontada como *standard* dos processos cíveis em geral, define que um fato pode ser considerado provado quando a sua ocorrência é mais provável do que sua não ocorrência. Já o *standard* da prova “além da dúvida razoável” é aplicado aos processos criminais e determina que, para ser considerada provada, a hipótese precisa ter uma probabilidade bastante elevada de ocorrência e, além disso, as demais hipóteses alternativas não podem ser aceitáveis. Veda-se que exista qualquer dúvida razoável em relação à versão que se



pretende afirmar como provada (Vasconcelos, 2020; Barbosa, 2020; Knijnik, 2007). O processo civil se mostra inclinado a certos raciocínios que levam a admitir a constatação de um fato pelo convencimento de que esse fato é preponderantemente verossímil, o que não cabe dizer simplesmente em relação ao processo penal, governado pelo princípio do *in dubio pro reo*, de corte constitucional (Baltazar, 2007).

No Brasil, vige o princípio do livre convencimento motivado, disposto no artigo 155 do Código de Processo Penal, segundo o qual o juiz tem a liberdade de apreciar a prova e formar seu convencimento, desde que a decisão seja devidamente fundamentada por meio da apreciação da prova produzida sob contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas (Auiló, 2021).

A discussão sobre padrões probatórios não se limita à natureza dos processos, dividindo-os em cíveis ou criminais. No âmbito do processo penal, existem propostas de flexibilização em determinadas hipóteses específicas. Nos casos de crimes de colarinho branco, por exemplo, é sustentada a hipótese de o padrão probatório ser adequado ao combate à macrocriminalidade, quando se propõe uma censurável inversão implícita do princípio do *in dubio pro reo*, visando alterar a sistemática do ônus probatório acusatório para acatar a possibilidade de condenação fundada em alegações meramente indiciárias (Freiria & Freiria, 2021). Nos casos de crimes contra a dignidade sexual, que, em regra, são tipos penais de difícil comprovação (seja porque na maioria não deixam vestígios constatáveis mediante exame pericial, seja porque são praticados às ocultas, fora do alcance de testemunhas), é comum esses casos serem solucionados com base nas declarações da pessoa ofendida, muitas vezes a única presente no momento da agressão. Por esta razão, a jurisprudência fixa particularidades dos *standards* de prova aos crimes sexuais, concedendo às declarações da ofendida relevante valor como meio de prova na investigação, desde que coerente e harmonizada com outros elementos (Barbosa, 2020). Nos casos de tráfico de drogas no Brasil, igualmente são encontradas flexibilizações aos padrões probatórios. A Súmula 70 do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro/Brasil aceita como suficiente para condenação criminal a prova oral limitada ao depoimento pessoal da autoridade policial e seus agentes (Melo & Medina, 2020).

O objetivo principal de uma investigação legítima pode ser descrito como uma busca diligente pela verdade (Tarwacki, 2011). Da mesma forma, o processo penal busca reconstruir a verdade, como decorrência de sua função primordial de solução de controvérsias, que, por sua vez, deve se dar através de uma decisão judicial justa, a qual apenas pode ser alcançada pela correspondência da verdade dos fatos na qual ela se apoia (Taruffo *et al.*, 2009). Mas o que pode ser considerado verdade? É recorrente na literatura sobre *standards* probatórios um conjunto de expressões que se referem à palavra “verdade”: verdade real, verdade material, verdade dos fatos, verdade provável, verdade mais provável, verdade formal, verdade judicial, verdade processual, verdade policial, verdade possível, verdade objetiva, verdade subjetiva, percepção da verdade e busca da verdade. Essa grande diversidade de referências à “verdade” revela a importância do tema tanto para o inquérito policial quanto para o processo penal. Ocorre que a verdade produzida no âmbito processual não é absoluta, tampouco consiste numa certeza objetivamente verificável, uma vez que depende da apreensão humana, a qual é essencialmente imperfeita e limitada pela inteligência e pelos sentidos (Barbosa, 2020). Assim como, na Teoria Geral do Direito, superou-se a lógica binária de decisão certa ou errada, admitindo-se a busca da melhor solução, também no campo da prova passou-se a buscar a



solução da verdade mais provável. Em algum ponto o direito deve estabelecer uma linha e dizer que algum modo de verificação deve servir como verdade. A verdade é o valor de aproximação, o objetivo que o juiz tenta alcançar. Tem-se assim a verdade judicial, aquela que é possível de se obter no processo (Baltazar, 2007). Da mesma forma, verdade policial descrita nos autos do inquérito vai ser resultado de um processo de seleção daquilo que os policiais consideram adequado narrar e tornar oficial, e daquilo que não vai aparecer (Jesus, 2016).

Constata-se desse modo que, embora a verdade seja uma busca, um objetivo perseguido tanto no inquérito policial quanto no processo judicial, deve-se considerar o permanente estado de incerteza quanto à determinação dos fatos por meio do processo, não sendo possível alcançar uma “certeza absoluta” (Freiria & Freiria, 2021). Será considerada, dessa forma, a verdade possível, a verdade reproduzida, a verdade projetada nos autos, e não necessariamente a verdade real, a verdade objetiva, ou a verdade dos fatos. Nesse sentido, reforça-se mais uma vez a importância da qualidade das provas colhidas no inquérito policial, como meio de se aproximar ao máximo da “certeza absoluta”, que fundamenta tanto a decisão do Ministério Público, de oferecer ou não a denúncia, quanto a decisão judicial, de condenar ou absolver o investigado.

7. O Erro judicial, a proporção de *Blackstone* e o Estado Constitucional de Direito

O problema do erro judicial foi originalmente discutido por Voltaire e Blackstone, nos seguintes termos: para Voltaire, seria muito mais prudente absolver duas pessoas, embora realmente culpadas, do que proferir sentença condenatória em alguém que é virtuoso e inocente; para Blackstone, é melhor que dez culpados escapem do que que um inocente sofra condenação injusta (Xiong *et al.*, 2017). No campo criminal, a ritualística processual é crítica aos erros judiciais relativos às condenações injustas, assumindo-se melhor uma absolvição falsa do que uma condenação falsa, e tem como propriedade a prevenção de riscos nesse viés. Os princípios norteadores almejam proteger o acusado frente ao poder coercitivo do Estado e lhe proporcionar paridade de armas. Nesse sentido é que, pelos princípios do *in dubio pro reo* e da presunção de inocência, a dúvida deve favorecer o acusado, ainda quando lhe é incumbido o ônus da prova. Há que se reconhecer que são as variações políticas de uma determinada sociedade que determinam uma maior ou menor prevenção delitiva (Barbosa, 2020), e, por consequência, os *standards* probatórios exigidos.

A decisão ao final do processo tem como resultado quatro possibilidades: a absolvição de um inocente (que corresponde a um verdadeiro negativo), a condenação de um culpado (verdadeiro positivo), a absolvição de um culpado (falso negativo) e a condenação de um inocente (falso positivo). Nesse sentido, pode-se considerar como erro judicial, dentre os quatro resultados possíveis de uma sentença judicial, todo falso positivo ou falso negativo, que correspondem respectivamente à aceitação da hipótese acusatória, sendo esta falsa, e à rejeição da hipótese acusatória, sendo esta verdadeira (Ferrer-Beltrán, 2008). Vê-se dessa forma que os conceitos de teste de hipóteses estatísticas de erro tipo I (falsos positivos) e erro tipo II (falsos negativos) têm aplicação direta no processo penal. Condenações erradas são falsos positivos, e absolvições erradas são falsos negativos. Este método de comparação de erros (em qualquer teste de hipótese) é aplicado em inúmeras ciências como direito, sociologia, economia, psicologia, filosofia e criminologia (Feinberg, 1971; Friedman, 1972).



Por consequência, as sentenças judiciais (e pelas mesmas razões as conclusões do inquérito policial) são passíveis de erro: algumas pessoas inocentes serão indevidamente condenadas (falsos positivos); e alguns culpados serão indevidamente absolvidos (falsos negativos). O sistema de justiça criminal deve aceitar a inevitabilidade da falibilidade. Uma vez que o erro é inevitável, quando se trata de gerenciar resultados errôneos, o melhor que podemos aspirar é reduzi-los ou distribuí-los (Malarino, 2024). Um padrão mais baixo de provas reduz o número de absolvições erradas, mas aumenta o número de condenações erradas (Wheeler, 2008). Aumentar o padrão de prova provavelmente resultaria em menos condenações injustas, mas também permitiria muito mais absolvições errôneas (Xiong *et al.*, 2017). O número total de resultados errôneos dentro do sistema depende de seu nível de precisão. Quanto mais precisão, mantendo-se constantes as demais variáveis, principalmente o padrão de prova, menores serão os resultados errôneos: ou seja, menos culpados serão falsamente absolvidos e menos inocentes serão falsamente condenados (Malarino, 2024). Considerando que não é possível a reprodução da verdade absoluta no inquérito policial ou no processo criminal (Barbosa, 2020; Freiria & Freiria, 2021), os *standards* probatórios reconhecem a falibilidade humana em relação à convicção dos julgadores no processo de decisão, aplicando esse reconhecimento na própria organização processual, de maneira a possibilitar maior segurança na fundamentação das decisões judiciais e minimizar a probabilidade de erros indesejáveis (Barbosa, 2020).

O Estado de Direito Constitucional é caracterizado por assegurar a supremacia da Constituição e o caráter vinculante dos direitos fundamentais como um modelo de Estado de Direito pautado pela força normativa dos princípios constitucionais e pela consolidação de um modelo de justiça substancial (Cristóvam, 2013). Na medida em que se define como padrão para a condenação ou absolvição a suficiência ou insuficiência de elementos que formem a convicção do julgador, devem-se considerar necessariamente os limites constitucionais aplicáveis ao caso, como o *in dubio pro reo* e o princípio da presunção de inocência (Barbosa, 2020). Este último é tradicionalmente decomposto em três dimensões básicas: (i) o direito de o acusado ser tratado como inocente no curso da persecução criminal, (ii) a atribuição à acusação do ônus da prova da realização de todos os elementos do injusto penal pelo acusado e (iii) a exigência de um grau probatório mínimo para a condenação (Souza, 2022). Considerando que o direito à prova lícita é um pressuposto legal indispensável para a sua valoração, a ilicitude da prova resulta, em um primeiro momento, na sua inadmissibilidade e, em seguida, na proibição de sua apreciação (de Figueiredo & Sampaio, 2021).

Nesse ponto, ganham relevo os aspectos sociológicos da discussão sobre o *standard* probatório. A proporção de *Blackstone* reflete uma aceitação social quanto ao erro judicial relativo à absolvição de um culpado. Esse nível de aceitação, no entanto, é dinâmico, e pode influenciar nas respostas políticas às questões relacionadas à criminalidade (Xiong *et al.*, 2017). A literatura é farta ao relatar erros judiciais, tendo Xiong *et al.* (2017) apontado, em suas pesquisas, ocorrências em inúmeros países, incluindo Canadá, Inglaterra, Japão, Austrália, China e Estados Unidos. Acrescente-se que muitas vezes os sistemas de justiça criminal modernos têm regras que preterem a precisão e a verdade, quando proíbem, por exemplo, o uso de provas ilícitas, garantem ao réu o direito ao silêncio, ou consagram princípios de presunção de inocência etc. Nessas hipóteses, prevalecem outros interesses que tais sistemas consideram mais valiosos, como a necessidade de limitar o poder estatal ou de promover a moralidade do



processo penal e a proteção da privacidade do indivíduo. A questão, então, se torna qual a quantidade de erros que estamos dispostos a tolerar (Malarino, 2024).

8. Conclusões e Recomendações

A pesquisa realizada permitiu concluir que, de forma recorrente, a literatura indica que tanto as conclusões dos inquéritos quanto os resultados que estes produzem no sistema de justiça criminal revelam-se como importantes indicadores de desempenho das instituições de polícia judiciária. Dessa forma, pode-se concluir que a boa governança dessas instituições deve zelar pela eficiência e eficácia dos inquéritos policiais, pois esses procedimentos em regra servem de lastro para a atuação das demais instituições integrantes do sistema de justiça criminal.

A qualidade da prova colhida no inquérito policial está diretamente relacionada à capacidade de reproduzir a verdade dos fatos nos autos, tanto do inquérito quanto do processo penal. Da mesma forma, quanto mais a prova for capaz de promover o convencimento dos integrantes do sistema de justiça criminal acerca dos fatos sob exame, maior qualidade ela terá. Analisando-se inversamente, quanto mais incertezas restarem nas investigações, menor será a qualidade da prova. Dessa forma, conclui-se também que a qualidade da prova colhida durante a investigação criminal é determinante para as conclusões da persecução penal, levando à absolvição ou condenação dos investigados.

Embora a verdade seja uma busca, um objetivo perseguido tanto no inquérito policial quanto no processo judicial, deve-se considerar o permanente estado de incerteza quanto à determinação dos fatos no processo. Assim, o julgamento dos processos criminais considerará sempre a verdade judicial, aquela que foi possível reproduzir nos autos, e não necessariamente a verdade real, a verdade dos fatos.

Os *standards* probatórios dizem respeito ao “quanto” de prova é necessário para comprovar a ocorrência dos fatos e suas circunstâncias, e para formar o convencimento dos integrantes do sistema de justiça criminal. Essa “quantidade” de prova exigida repercute diretamente no nível de erros judiciais que são aceitos pelo sistema de justiça criminal. Quanto maior o *standard* probatório, menor a probabilidade de se condenar um inocente (por consequência, maior a probabilidade de inocentar um culpado). Quanto menor o *standard* probatório, menor as chances de se absolver um culpado (por consequência, maiores as chances de se condenar um inocente). Já o Estado Constitucional de Direito estabelece garantias em favor do acusado, como o *in dubio pro reu*, a presunção de inocência, o direito a provas lícitas e a necessidade de fundamentação das decisões, impondo limites ao sistema de livre convencimento e valoração da prova dos julgadores.

Apesar das conclusões alcançadas nessa pesquisa, percebe-se que ainda existem muitas lacunas no tema, sendo escassos os estudos sobre a qualidade da prova colhida no inquérito policial. Em que pese serem localizados alguns artigos realizados por integrantes de forças policiais, ou colhendo as percepções desses mesmos grupos de profissionais, raras são as pesquisas que consideram as percepções dos demais integrantes do sistema de justiça criminal. Essa visão multifacetada se revela essencial, uma vez que as investigações criminais se destinam exatamente a viabilizar a análise dos fatos investigados por juízes, promotores e advogados de defesa, e as percepções sobre o mesmo procedimento são distintas, como



verificado nesta pesquisa. Assim, fica evidenciada uma lacuna de pesquisa para futuros estudos sobre o tema. Pesquisar diferentes visões dos diversos atores que atuam nas fases de inquérito policial e de processo judicial, a respeito da qualidade da prova certamente proporciona uma visão mais sistêmica para uma atuação mais eficiente e eficaz da polícia judiciária. Esse conhecimento poderá, por consequência, fornecer subsídios importantes para a melhoria das práticas de governança das instituições policiais, aplicadas ao inquérito policial.

Referências

- Abellán, M. G. (2005). Sobre la posibilidad de formular estándares de prueba objetivos. *Doxa*, n. 28, p. 127-139
- Akutsu, L; Guimarães, T. de A. (2012). Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. *Revista de Direito FGV*, v. 8, n. 1, p. 183-202.
- Auilo, R. S. (2021). A valoração judicial da prova no direito brasileiro. 1. ed. Salvador: Editora Juspodivm
- Badaró, Gustavo. Editorial dossiê “Prova penal: fundamentos epistemológicos e jurídicos”. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, vol. 4, n. 1, jan. /abr. 2018, p. 70-71
- Baltazar, J. P., Jr. (2007). Standards probatórios no processo penal. *Revista AJUFERGS, Porto Alegre*, (4), 161-185.
- Barbosa, D. A. (2020). Standards probatórios em crimes sexuais.
- Baughman, S. B. (2020). How effective are police? The problem of clearance rates and criminal accountability. *Ala. L. Rev.*, 72, 47.
- Bryhinets, O. O., Svoboda, I., Shevchuk, O. R., Kotukh, Y. V., & Radich, V. Y. (2020). Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. *Revista San Gregorio*, (42).
- Cristóvam, J. S. da S. (2013). O conceito de interesse público no estado constitucional de direito. *Revista da ESMESC*, 20(26), 223–248. <https://doi.org/10.14295/revistadaesmesc.v20i26.78>
- de Figueiredo, D. D., & Sampaio, D. (2021). Cadeia de custódia: ônus da prova e direito à prova lícita. *Boletim IBCCRIM*, 29(338), 12-14.
- de Luca, R. B., Xavier Filho, J. V., & Pinto, A. L. (2022). Inquérito Policial Federal Brasileiro: Business Intelligence como Ferramenta Inovadora na Comprovação da sua Eficácia. *Humanidades & Inovação*, 9(19), 274-286.
- de Melo, R. G. O, & Medina, L. A. B (2020). Um Estudo Sobre a Viabilidade Epistemológica da Súmula n. 70 do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *Revista Transgressões*, 8(1), 77–95. <https://doi.org/10.21680/2318-0277.2020v8n1ID19916>
- Deming, W. E. (1951). Elementary principles of the statistical control of quality. Nippon Kagaku Gigutsu Remmei: *Japanese Union of Science and Engineering* (JUSE).



Dewes, J. O. (2013). Amostragem em Bola de Neve e Respondent-Driven Sampling: uma descrição dos métodos.

Feinberg, W. E. (1971). Teaching the type I and type II errors: The judicial process. *The American Statistician*, 25(3), 30-32.

Fernandes, L. T. (2019). Standards probatórios e epistemologia jurídica: uma proposta interdisciplinar para a valoração do testemunho no processo penal.

Ferreira, B. A., & Rigueira, A. D. L. (2013). Os indicadores-chave de desempenho como aliados da análise criminal. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 7(2), 68-88.

Ferreira, H. R. S. A., & Fontoura, N. D. O. (2008). Sistema de justiça criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação.

Ferreira, L. H. C., & da Silva Ferreira, F. P. M. (2019). Proposta de Indicadores de Desempenho para o Serviço de Polícia Judiciária. *Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (RIBSP)*-ISSN 2595-2153, 2(4), 66-89.

Ferrer-Beltrán, J. (2008). La valoración racional de la prueba.

Ferrer-Beltrán, J. (2017). Prova e verdade no direito. *Tradução: Vitor de Paula Ramos. São Paulo: RT.*

Freiria, M. T., & Freiria, T. T. (2021). Análise crítica da proposta acusatória relativa ao standard de prova “além da dúvida razoável” nos crimes de colarinho branco. *Revista dos Tribunais*, 1025.

Friedman, H. (1972). Trial by jury: criteria for convictions, jury size and type I and type II errors. *The American Statistician*, 26(2), 21-23.

Gault, D. A., Sánchez, J., & Retana, B. (2015). ¿ Uno o varios tipos de governanza? Más allá de la governanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 117-137.

Gonçalves, E. F. de M. (2021). A prova no processo penal. *Iguatu: Quipá Editora.*

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.

Jesus, M. G. M. D. (2016). 'O que está no mundo não está nos autos': a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).

Kahn, T.. (1999). Os custos da violência: quanto se gasta ou deixa de ganhar por causa do crime no Estado de São Paulo. *São Paulo Em Perspectiva*, 13(4), 42-48. <https://doi.org/10.1590/S0102-88391999000400005>

Kircher, L. F. S. (2018). O convencimento judicial e os parâmetros de controle sobre o juízo de fato: visão geral, direito comparado e o tribunal penal internacional. *Duc In Altum-Cadernos de Direito*, 10(20), 190.

Knijnik, D. (2001). Os standards do convencimento judicial: paradigmas para o seu possível controle. *Revista Forense*, 353(353), 15-52.

Knox, C., & Sharipova, D. (2023). Public sector reforms in developing countries: A preliminary review. *Public Administration and Development*, 43(5), 368-380.



- Malarino, E. (2024). O padrão de prova e prevenção do crime: uma análise teórica e empírica. *Revista Internacional de Evidências & Proof*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/13657127241228309>
- Maranhão, C. (2019). Standards de prova no processo civil brasileiro. *Revista Judiciária do Paraná, Curitiba*, n. 17, p. 221.3
- Modise, J. M. (2024) The Governance of Law Enforcement and Police Operations is Strengthened by Officers' Moral Principles, Corporate Governance, Policy Strategy and Ethics. *International Journal of Innovative Science and Research Technology*
- Nikkanen, M., Räsänen, A., & Juhola, S. (2024). Adaptive governance of disaster preparedness? The case of regional networks in Finland. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 104549.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance?
- Patury, A. R. (2020). Desempenho das unidades da Polícia Federal: fatores associados à resolução do inquérito.
- Pereira, F. N. Alledi F., C., Quelhas, O., Bonina, N., Vieira, J., & Marques, V. (2017). Nova gestão pública e nova governança pública: uma análise conceitual comparativa. *Revista Espacios*, 7.
- Pinc, T. (2009). Desempenho policial: treinamento importa?. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 3(1), 36-55.
- Prado, G. (2019). A cadeia de custódia da prova no processo penal. São Paulo: *Marcial Pons*, 67-69.
- Ratton, J. L., Torres, V., Antunes, G., & Bastos, C. (2010). Refletindo sobre o inquérito policial na cidade do Recife: uma pesquisa empírica. Michel Misse, O inquérito policial no Brasil: Uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: *NECVU/IFCS/UFRJ, Booklink*.
- Ratton, J. L., Torres, V., & Bastos, C. (2011). Inquérito policial, Sistema de Justiça Criminal e políticas públicas de segurança: dilemas e limites da Governança. *Sociedade e estado*, 26, 29-58.
- Roberts, A. (2015). Adjusting Rates of Homicide Clearance by Arrest for Investigation Difficulty: Modeling Incident- and Jurisdiction-Level Obstacles. *Homicide Studies*, 19(3), 273-300. <https://doi.org/10.1177/1088767914536984>
- Rolim, M., & de Quadros Pereira, V. (2022). A eficiência policial e seus indicadores. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 16(3).
- Santos, A. P. D., & Gomes, A. D. O. (2021). Desempenho de organizações policiais: revisão sistemática da literatura.
- Souza, A. B. D., Filho (2022). Presunção de inocência e a doutrina da prova além da dúvida razoável na jurisdição constitucional. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 8, 189-234.



- Szesz, A. (2022). O standard de prova para condenação por crimes sexuais: é viável e eficaz a flexibilização da exigência de corroboração probatória em crimes dessa espécie com o objetivo de redução da impunidade?. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 8(2), 1007-1041.
- Taruffo, M., Ibáñez, A., & Perfecto y Candau, A. (2009). Consideraciones sobre prueba y motivación. *Consideraciones sobre la prueba judicial*, 17-46.
- Tarwacki Sr, R. E. (2011). Perceptions of quality in criminal investigations: Police investigators, supervisors and prosecutors. City University of New York.
- Távora, N., & Alencar, R. R. (2019). *Curso de direito processual penal*. JusPODIVM.
- van Kersbergen, K., & van Waarden, F. (2009). ‘Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. In *European Corporate Governance* (pp. 64-80). Routledge.
- Vasconcellos, V. G. D. (2020). Standard probatório para condenação e dúvida razoável no processo penal: análise das possíveis contribuições ao ordenamento brasileiro. *Revista Direito GV*, 16(2), e1961. Vieira & Protásio, 2011.
- Tiwana, N., Bass, G., & Farrell, G. (2015). Police performance measurement: An annotated bibliography. *Crime science*, 4(1), 1-28.
- Vieira, R., & Protásio, G. (2011). Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 5(1), 206-220.
- Wheeler, R. (2008). Doctors' standard of proof rejected by lawyers?. *The Lancet*, 371(9619), 1148-1149.
- Xiong, M., Greenleaf, R. G., & Goldschmidt, J. (2017). Citizen attitudes toward errors in criminal justice: Implications of the declining acceptance of Blackstone's ratio. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 48, 14-26.
- Xu, R., Sun, Q., & Si, W. (2015). The third wave of public administration: The new public governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11-21.

