



A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL COMO INSTRUMENTO PÚBLICO DE SUPREMACIA DA PERSECUÇÃO CRIMINAL: um estudo crítico-analítico acerca da essencialidade do inquérito policial



Carlos Magnu F. dos Santos

<https://orcid.org/0000-0002-2312-6138> - <http://lattes.cnpq.br/9040503524830524>
carlosmagnu@gmail.com

Polícia Civil de Minas Gerais – PCMG, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

Eujécio Coutrim L. Filho

<https://orcid.org/0009-0009-1317-4863> - <http://lattes.cnpq.br/5762784236640565>
eujeciocoutrim@hotmail.com

Polícia Civil de Minas Gerais – PCMG, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

Resumo: Este trabalho busca demonstrar a investigação criminal como instrumento público essencial na persecução penal, ressaltando o protagonismo da Polícia Judiciária como instituição de Estado na defesa da justiça, bem como a ausência expressa de autorização constitucional para outra instituição exercer esse mister. O inquérito policial, seu principal produto, evidencia-se como peça fundamental, estruturada por balizas constitucionais que garantem sua legitimidade. A Polícia Judiciária desempenha um papel central na proteção da sociedade e dos direitos dos cidadãos, e sua autonomia é indispensável para assegurar investigações imparciais e eficazes. Serão abordadas questões relativas à investigação e ao inquérito policial, além das diretrizes constitucionais que regem a investigação preliminar, desconstruindo a visão de sua não essencialidade e reafirmando seu papel na defesa do interesse público e na garantia de direitos fundamentais.

Palavras-chave: Investigação; Persecução criminal; Interesse público; Inquérito policial; Direitos fundamentais.

THE CRIMINAL INVESTIGATION AS A PUBLIC INSTRUMENT FOR THE SUPREMACY OF CRIMINAL PERSECUTION: a critical-analytical study on the essentiality of the police investigation

Abstract: This work seeks to demonstrate criminal investigation as an essential public instrument in criminal prosecution, highlighting the leading role of the Judicial Police as a State institution in the defense of justice, as well as the express absence of constitutional authorization for another institution to exercise this role. The police investigation, its main product, stands out as a fundamental piece, structured by constitutional guidelines that guarantee its legitimacy. The Judicial Police plays a central role in protecting society and citizens' rights, and its autonomy is essential to ensure impartial and effective investigations. Issues relating to investigation and police inquiry will be addressed, in addition to the constitutional guidelines that govern the preliminary investigation, deconstructing the view of its non-essentiality and reaffirming its role in defending the public interest and guaranteeing fundamental rights.

Keywords: Investigation; Criminal prosecution; Public Interest; Police investigation; Fundamental rights.

DOI: <https://doi.org/10.70365/2764-0779.2025.133>

Recebido em: 10/03/2025.
Aceito em: 16/04/2025.

1 INTRODUÇÃO

A persecução penal no Brasil passa pela investigação criminal como etapa administrativa prévia à ação penal (ou ao não processo), embora seu protagonismo no sistema jurídico seja frequentemente subestimado. Doutrina e jurisprudência definem o inquérito como procedimento preliminar para reunir elementos sobre a infração penal, mas essa visão já se mostra ultrapassada, pois tanto a investigação quanto o inquérito policial são essenciais para a justiça criminal. A interpretação majoritária sustenta que, devido à sua natureza jurídica, o inquérito não garantiria plenamente os direitos fundamentais do investigado, deixando de ser visto como instrumento de proteção de direitos. No entanto, cabe à Polícia Civil, como órgão auxiliar do Poder Judiciário, apurar infrações penais, exceto as militares, e sua atuação não se limita à conclusão da investigação formalizada no inquérito policial.

A investigação criminal visa reunir informações sobre o crime, incluindo autoria e materialidade delitiva, exercendo função autônoma e essencial à Justiça, à acusação, à defesa e à vítima ou aos seus familiares. Para cumprir essa finalidade, ela deve respeitar o devido processo legal e os princípios que garantem os direitos do investigado. Em que pese versar atividade administrativa, a investigação envolve medidas que podem impactar a liberdade, a privacidade, a intimidade, dentre outros direitos fundamentais. É essencial que as diligências sejam conduzidas com rigor técnico, assegurando a efetividade da apuração e a preservação dos direitos do investigado e de terceiros.

Questiona-se se a investigação criminal reúne elementos para ser considerada uma ciência ou se permanecerá como categoria acessória ao inquérito policial. Sua interação com outros campos do conhecimento a coloca em destaque, pois seu conteúdo é utilizado tanto como prova na fase judicial quanto na formulação de políticas criminais. Debates surgiram sobre a criação de uma teoria pura da investigação para superar críticas sobre sua metodologia. No entanto, assim como em outras ciências, seu conhecimento atende a uma finalidade específica, tornando inviável uma teoria totalmente isenta de influências, nos moldes de Hans Kelsen.

Demonstrou-se a relação de interdependência entre a investigação e o inquérito policial, ilustrando que, apesar de o atributo da historicidade ter contribuído para a confusão de conceitos, ambos se prestam a finalidades distintas, mas complementares. Por fim, foram postos argumentos acerca do exercício de atividade investigativa realizada pelo órgão ministerial, de maneira a permitir que o leitor possa refletir se a jurisprudência do STF, interpretando extensivamente norma restritiva de direito fundamental, foi

assertiva ao facultar que o órgão acusador exerça funções típicas da Polícia Judiciária.

No pós-Constituição de 1988, instituições como o Ministério Público buscaram fortalecer seu papel no discurso protetivo dos direitos fundamentais, coletivos e sociais. No entanto, a Polícia Judiciária perdeu essa oportunidade de se inserir plenamente nesse contexto. Ainda hoje, é possível ouvir as vozes daqueles que associam uma polícia eficiente a uma polícia arbitrária. Chegou o momento, portanto, de discutir e reafirmar seu caráter, com o propósito de afastar a visão de uma polícia repressiva, desvinculada dos direitos fundamentais, e consolidar sua atuação como instituição essencial à garantia da justiça e à proteção das liberdades individuais.

2 A RELAÇÃO HISTÓRICO-DIALÉTICA ENTRE A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL E O INQUÉRITO POLICIAL

A investigação criminal é frequentemente confundida com o inquérito policial, comumente tratado como uma peça meramente administrativa e não essencial ao processo penal. Esse reducionismo dogmático minimiza a relevância do inquérito, por ser considerado provisório, e, conseqüentemente, desvaloriza a investigação criminal sob o argumento de sua suposta falta de valor epistemológico. Vale ressaltar que a tradição doutrinária foi amplamente construída por juristas que não atuam diretamente na investigação criminal, desenvolvendo teorias a partir das perspectivas de outras carreiras, em detrimento da Polícia Judiciária. Felizmente, esse cenário tem mudado com o crescente ingresso de juristas oriundos das carreiras policiais, trazendo uma visão mais técnica e alinhada ao texto constitucional e à realidade investigativa.

Historicamente, a investigação criminal foi institucionalizada nos sistemas jurídicos por meio do inquérito, o que gerou grande dificuldade na delimitação do espectro de ambos os institutos, resultando no confinamento da investigação à existência jurídica do inquérito. Dessa forma, a investigação criminal sofreu um reducionismo funcional, sendo limitada a uma perspectiva meramente jurídica, desprovida do conhecimento essencial ao propósito final da persecução penal. A investigação criminal vai além do inquérito, assim como este não se limita a ser um mero instrumento preparatório da ação penal. No entanto, consolidou-se a ideia de que seu conhecimento é dispensável, por carecer de metodologia científica e por não assegurar plenamente os direitos fundamentais do investigado. No Brasil, o inquérito policial, principal ferramenta da investigação criminal, possui dupla função: atua como filtro democrático e preserva meios de prova para eventual ação

penal. Mais que subsidiar a acusação, serve à justiça. Antes associado ao autoritarismo estatal, hoje é reconhecido como garantia de direitos (Lima Filho, 2024).

A investigação criminal é um elemento essencial que legitima a jurisdição estatal, fundamentada nos princípios democráticos do sistema jurídico penal. Ela representa o primeiro impulso apuratório oficial, atendendo à expectativa da sociedade por uma resposta do Estado. Além disso, contribui para a contenção da violência ao utilizar processos lógicos e jurídicos, ao invés de recorrer à força para resolver problemas sociais. Por meio dela, manifesta-se o poder do Estado, com a Polícia Judiciária (Polícia Federal e Polícias Cíveis estaduais) atuando para proteger os direitos e liberdades fundamentais. O Estado democrático de direito limitou a atuação estatal sobre os cidadãos, mas, ao se legitimar como aplicador do *jus puniendi*, dividiu esse poder em funções estatais típicas – investigador, defensor, acusador e julgador –, que devem conviver de forma sinérgica, balizadas por princípios jurídicos. A confusão entre essas funções representa uma ameaça ao sistema democrático, criando instituições superpoderosas incompatíveis com o modelo constitucional democrático.

Por mais que represente expressão de poder capaz de incidir nas liberdades individuais, a investigação criminal é um mecanismo de controle social punitivo, já que essa intromissão é autorizada pelo próprio Estado, com base legal. Nesse aspecto, os direitos fundamentais exigem uma ação negativa (especialmente no que se refere ao respeito pela liberdade individual) ou positiva de outra parte, além de estarem ligados a competências. Estes são direitos essenciais ao Estado Democrático de Direito, funcionando como limites ao poder estatal e orientações para sua atuação. Eles vão além da proteção de interesses individuais, tornando-se normas que refletem os valores fundamentais da sociedade política, estendendo-se a todo o ordenamento jurídico (Branco, 2013).

Entretanto, não foi essa a leitura que predominou ao longo da história. O inquérito era visto como um procedimento de poder e autoridade política, uma vez que o procedimento penal era iniciado sem uma causa formal e desenvolvia-se de ofício sem a manifestação do ofendido. O poder político se apropriou do inquérito como forma de substituição da justiça privada e o instituiu como processo racional, cujas práticas se tornaram instrumentos de resolução de conflitos baseadas no cognitivismo. Conforme ressaltado por Pereira (2022), apesar de ser um processo insculpido no poder político, não se pode negar que não seja ele um processo legal orquestrado pelas noções de

cognitio e *inquisitio*¹, admitindo-se, ainda, práticas religiosas e administrativas. Havia, ainda, na época do Império Romano, uma distinção entre o procedimento conduzido pelo imperador, denominado *imperium*, daqueles conduzidos por magistrados, conhecidos por *potestas*: o procedimento conduzido pelo imperador era ilimitado, ao revés, aquele presidido pelo magistrado era fundamentalmente limitado.

Conquanto já fosse possível identificar o atributo da assertividade, isto é, de um conjunto de regras que tornassem possível a aplicação das sanções, não havia garantias de que o produto final estaria em conformidade com a justiça, porque a decisão final do processo não estava vinculada apenas ao juízo dos fatos, mas também ao juízo de valor da conduta praticada pelo investigado. O antigo regime começou a dar espaço a uma nova visão de persecução penal, que coexistia à noção de legalidade, ao passo que o inquérito já se sagrava como mecanismo de gestão de conflitos a serviço do Estado.

Apesar de o marco do direito processual europeu ser referenciado pelo período da inquisição medieval, datada do século XV, o marco simbólico é delineado a partir do direito canônico, no século XIII, precisamente no ano de 1215. Assim, a despeito da confluência de dois marcos históricos, cujas referências também mostraram a existência das velhas práticas que interagiam dialeticamente com as novas, aquelas foram substituídas gradativamente por uma ideia de processo investigativo (Pereira, 2022).

A partir do marco canônico, abandona-se o viés de um procedimento ilimitado em favor de um modelo baseado em uma autoridade responsável pelo procedimento investigativo, o inquisidor. A essa figura cabia receber as denúncias e as informações de terceiros, promover as citações do investigado e das testemunhas, além de utilizar provas periciais provenientes de outras fontes do conhecimento. A autoridade praticamente ilimitada do inquisidor é seu principal fundamento – não possuía vínculos ou restrições a respeitar, podendo adotar o procedimento que considerasse mais adequado, embora estivesse sujeito ao princípio da legalidade. O inquisidor podia contar com o auxílio de um comissário, responsável por receber denúncias, informações e acusações. Quando necessário, podia recorrer a peritos, chamados de calificadoros no período da Inquisição Espanhola (Pereira, 2022).

Embora a ideia do inquérito como forma de processo investigativo, caracterizado pela lógica, método e empirismo, já estivesse consolidada,

¹ A *Cognitio* era uma espécie de atividade de conhecimento vinculada propriamente aos fatos, ao passo que a *Inquisitio* possuía relação direta com o aspecto político-repressivo do procedimento, delineando-o.

ainda não havia uma separação clara entre os dois. Até o século XVII, não existia uma delimitação precisa entre o que era considerado uma instrução e o que era uma investigação, nem havia distinção entre as figuras do investigador, acusador e julgador, resultando na concentração de diversos atributos em uma única pessoa (essa confusão de função é marca do regime autoritário). A falta de diferenciação entre limites objetivos e práticos dificultava a compreensão da investigação como um legítimo instrumento de gestão de conflitos. Ademais, como o inquérito era utilizado para fins não exclusivamente penais, servindo também como instrumento de poder, ele mantinha concepções metodológicas vinculadas a outros ramos do conhecimento.

Após a Revolução Francesa, surgiu a forma moderna do inquérito, rompendo com a tradição dos regimes anteriores – investigação como instrumento de arbítrio do poder político. Com a consagração dos valores da Revolução, que promoveu a ampliação das liberdades e a difusão de princípios de justiça, surgiu o princípio da divisão do trabalho, trazendo novos contornos tanto para a investigação quanto para o inquérito. A investigação se consolidou como um meio de aquisição de conhecimento e como uma ferramenta do poder punitivo estatal, afastando-se do arbítrio político. Apesar do grande avanço, ainda não havia uma separação dos aspectos processuais penais que a conectavam à estrutura do inquérito, mantendo-se como uma ferramenta cognitivo-potestativa representativa do poder estatal, focada na busca pela verdade e no controle social como forma de dominação.

O inquérito é uma forma de saber-poder, com foco na investigação criminal. Em vez de apenas considerar a forma jurídica do inquérito, é possível entender a investigação criminal em sua essência como um meio de aquisição de conhecimento, estreitamente ligado ao exercício do poder punitivo (Pereira, 2022). Sob a ótica de Foucault (1999), existe, na investigação criminal, uma estreita relação entre o 'saber' e o 'poder'. A partir dessa leitura, afirma-se que o inquérito poderia corresponder a uma forma eficaz de controle social, uma vez que seria empregado como instrumento para punição, disciplina e controle. Assim, o caráter epistemológico da investigação estaria conjugado ao objetivo de manutenção da ordem social e à consolidação do poder punitivo estatal como forma de expressão do monopólio do uso da força, na medida em que se reduziu a possibilidade de vingança privada. O poder gera saber, não apenas o favorecendo ou o aplicando. Poder e saber estão intimamente ligados, e não há poder sem a criação de um campo de saber, nem saber sem relações de poder. As

relações de "poder-saber" devem ser analisadas não a partir de um sujeito livre ou submisso ao poder, mas considerando que o sujeito, os objetos e as formas de conhecimento são efeitos dessas relações e suas transformações históricas (Foucault, 1999).

Portanto, a investigação se presta como instrumento de minimização da violência criminal, pois nela reside a resposta estatal oficial, bem como realiza-se a gestão pacífica, organizada e legítima do conflito, ou seja, do processo de racionalização do poder punitivo. Outrossim, sem a investigação não haveria a legitimação do desvendamento dos fatos de natureza criminal, correndo-se o risco de deixar a sociedade sem uma resposta oficial, de modo a sugerir que o estado deixou de cumprir a sua função de tutelar a sociedade e promover a paz social.

3 A TEORIA DA INVESTIGAÇÃO E O INQUÉRITO POLICIAL: essência e forma

A dificuldade de delimitação existencial fez com que inquérito e investigação coexistissem como institutos interdependentes, quando deveriam ser reconhecidos como distintos, porém ligados. Esse impasse resultou da interação histórico-dialética, pois, apesar da forte conexão, sua influência nos fatos não exigia um desenlace. Embora, à primeira vista, inexistisse problema na coexistência dimensional, percebeu-se que a natureza plural da investigação contrastava com a formalidade do inquérito, originando um problema epistemológico. Enquanto o inquérito se rendeu à forma jurídica, a investigação se voltou à realidade, mas padeceu pela falta de validação científica.

Nesse descompasso, a doutrina jurídica tentou banalizar a dimensão existencial da investigação, restringindo sua importância à forma do inquérito. Embora sua eficácia seja delimitada pelo inquérito, sua validade se submete aos fatos que originaram a manifestação jurídica. Enquanto a investigação busca compreender e interpretar o problema por meio da atividade intelectual, o inquérito foca apenas nos fatos de relevância jurídico-penal. Assim, evidencia-se a importância da investigação, pois é nela que os elementos da realidade são analisados, destacando aqueles essenciais ao inquérito.

O inquérito policial é o meio pelo qual a Polícia Judiciária expressa suas conclusões, permitindo à sociedade o conhecimento dos fatos, desde que o procedimento seja conduzido de forma eficiente e sem excessos. A interpretação moderna das normas constitucionais e processuais exige uma nova visão sobre o inquérito, reconhecendo-o como um instrumento de

garantia, essencial para o esclarecimento dos fatos e a busca da verdade possível (Souza, 2018).

A investigação é um instrumento de produção de conhecimento, mas nem todo fato pode integrar o inquérito policial (ou o eventual futuro processo), pois a filtragem desses elementos ocorre durante a investigação. Como essa atividade depende da interpretação dos fatos e envolve a participação de diversos sujeitos, seu caráter científico é inegável. A investigação dialoga com outras áreas do conhecimento, reforçando seu aspecto científico ao utilizar saberes distintos para validar ou descartar hipóteses. Esse processo segue uma sequência de atos necessários, iniciando-se com a proposta de desvendamento de um fato como condição inicial.

Do ponto de vista epistemológico, a investigação sistematiza-se sob a guisa de um método, cujo objetivo é a busca do conhecimento acerca de um delito, ao passo que também pode ser vista como um atributo do poder punitivo estatal. Logo, ela não se resume apenas num conjunto de atos cuja finalidade é a busca da prova dentro do contexto do inquérito, pois também é uma forma de se obter conhecimento da verdade materialmente possível, fornecendo elementos decisórios ao delegado de polícia.

Se a investigação é uma forma de conhecimento, então o questionamento que deve ser proposto é a destinação do saber que é produzido, pois este deve ser empregado como elemento satisfativo de validade ao inquérito. Conforme Dewey (1950), a investigação é a garantia do conhecimento final dos fatos, logo, da mesma forma que a investigação se vale do conhecimento de outros ramos, poderiam estes ramos empregar em suas funções finalísticas o saber obtido na investigação de forma a subsidiar ações de defesa social e de tutela de direitos fundamentais.

Uma investigação eficiente assegura direitos ao evitar excessos durante o procedimento, garantindo validade jurídica ao inquérito e reforçando sua relevância na persecução penal. Parcela da doutrina, em uma ultrapassada visão unidirecional, trata o inquérito como peça acessória destinada apenas a instruir a ação penal do Ministério Público. Portanto, é urgente a revisão desse paradigma. O inquérito possui natureza jurídica administrativa² e funções

² A investigação criminal, formalmente administrativa, possui finalidade judiciária. O delegado de polícia exerce função materialmente judicial e, como o juiz, deve ser dotado de independência e imparcialidade. Versa órgão administrativo com atribuição investigativa dotado de poder legal para deliberar sobre a manutenção ou não da prisão em flagrante. Ademais, a reorganização da carreira pós 1988, ultrapassada a ideia autoritária da polícia judiciária (fruto da atuação no regime militar), passa pela definição do poder requisitório, pela declaração da natureza jurídica da carreira e, dentre outros temas, pela inamovibilidade (ainda que mitigada). Nesta linha, por exemplo, a Lei nº 12.830/2013, em harmonia com o art. 144 da CRFB, autentica a aptidão de o delegado realizar juízo de valor e de conformação constitucional quando dos juízos de imputação. O dever de imparcialidade não é restrito à

preparatória e preservadora³, além de viabilizar a produção de provas irrepetíveis em juízo. O contraditório, desde que não comprometa diligências em andamento ou futuras, é garantido por lei e pela jurisprudência do STF, razão pela qual não se pode afirmar que seja meramente informativo e desprovido de valor probatório. Inserido no direito processual penal, as medidas sujeitas à reserva de jurisdição exigem a intervenção do Estado-juiz, justificando a capacidade postulatória do delegado e o decorrente direito de recorrer, como consequência lógica do dever de representar. Além disso, o inquérito pode motivar o arquivamento, encerrando a persecução na esfera administrativa, evitando gastos desnecessários ao Estado. O destinatário imediato é o delegado, ao passo que, os órgãos ministerial e judicial são os destinatários mediatos, bem como a defesa do investigado e a vítima (ou seus familiares).

O conhecimento produzido na investigação, consubstanciado no inquérito policial representa a certeza (dentro do juízo de probabilidade inerente a primeira fase da persecução penal) de que a informação que será levada ao crivo das autoridades policial e judicial possui um grau elevado de assertividade, confiabilidade e coerência. É por esta razão que a investigação se destaca como instrumento essencial de efetivação à Justiça, porque há a garantia de que o produto final que será eventualmente transportado ao processo não produziu ofensas aos direitos fundamentais do investigado.

Não obstante a decisão final no processo esteja condicionada ao juízo de fato e de valor do delegado de polícia, é difícil pensar que tarefa tão complexa possa ser efetivada sem a existência da investigação. Dessa maneira, para alcançar esse objetivo, os meios de obtenção dos elementos informativos devem estar alinhados às diretrizes do direito, exigindo-se,

função jurisdicional. Ele é exigido ao delegado como pressuposto da legítima investigação criminal. Essa isenção precisa da independência da autoridade policial que, resguardada de garantias aptas a lhe conferir segurança no exercício de suas atribuições, deve estar livre de intimidações e coações políticas e funcionais. A possibilidade de uma autoridade administrativa (delegado de polícia) exercer função tipicamente judicial (não se confunde com estritamente jurisdicional) é confirmada pelo art. 7º, 6, da CADH, segundo o qual a decisão da primeira autoridade de garantia poderá ser revista via recurso dirigido a um juiz (Poder Judiciário), ou seja, a autoridade judicial poderá revisar o ato da autoridade administrativa no exercício de função judicial. Nos países em que essa primeira análise de legalidade da prisão é realizada por um juiz, a Convenção prevê a possibilidade de recurso a um tribunal. No sistema brasileiro, é direito da pessoa presa ser apresentada imediatamente a um delegado previamente constituído para o ato, que realizará o primeiro juízo de tipicidade (formal e material) do fato exposto (LIMA FILHO, 2020).

³ O reconhecimento da natureza assecuratória do inquérito foi retardado em virtude dos governos autoritários estabelecidos no Brasil. A nova ordem constitucional marcou a passagem do inquérito de instrumento de afirmação do autoritarismo estatal para o instrumento de garantia de direitos. A revisão constitucional do inquérito indica duas finalidades que, apesar de por muito tempo não terem sido postas em prática, fazem parte da sua própria construção (LIMA FILHO, 2020).

naturalmente, o respeito aos requisitos processuais no que se refere à busca da verdade processualmente possível.

Embora a investigação seja um instrumento destinado a obter informações acerca de um fato de repercussão jurídica, auxiliando tanto o delegado de polícia quanto os órgãos judiciais, é inadmissível a ideia de que todo o arcabouço de conhecimento reunido sobre o delito seja reconhecido apenas como elemento instrutório e dispensável no contexto do inquérito. Portanto, se o saber angariado durante a investigação ilustra a realidade materialmente possível, indaga-se qual seria a razão de não se reconhecer o caráter de essencialidade do inquérito, uma vez que as decisões judiciais e as manifestações ministeriais consideram a realidade dos fatos.

A resposta para essa indagação perpassa pela inexistência de uma teoria pura da investigação⁴, cuja proposta pudesse validar a construção do saber reproduzido na investigação junto à forma jurídica dos atos judiciais. Isso porque o processo penal exige uma teoria do conhecimento que possa trazer legitimação dos métodos empregados na investigação criminal com vistas a consagrar a obtenção do conhecimento utilizado na fase judicial. Pode-se argumentar que esse elemento da crença não se relaciona ao saber produzido no processo penal, mas ao poder nele exercido. Esse poder busca legitimação ao produzir conhecimento por meio de métodos e técnicas voltados à obtenção de provas que fundamentam a decisão final (Pereira, 2022).

Outro grande obstáculo decorre do fato de a investigação ter sido historicamente tratada como elemento subsidiário do inquérito. No entanto, isso não reflete um problema da teoria do conhecimento, mas sim a visão limitada dos intérpretes legais ao ignorarem sua dimensão axiológica. Da mesma forma, não seria necessário que uma teoria pura da investigação buscasse abarcar todos os fatos relacionados ao seu objeto. Nesse contexto, a história impôs à investigação uma ressignificação, à medida que o inquérito foi apropriado pelo processo. Dada a falta de força expressiva da investigação, cuja essência se resumia à forma do inquérito, ela acabou absorvida pelo processo. Assim, o conhecimento foi incorporado ao processo penal, enquanto sua forma – o inquérito – foi dissolvida, deixando de existir no plano da realidade.

⁴ A referência a uma teoria pura da investigação provém de analogia à proposta de Hans Kelsen (1934) em recriar uma abordagem que justificasse a construção de um arquétipo que pudesse caracterizar a investigação criminal como ciência e, ao mesmo tempo, separá-la das influências de outros ramos do saber. Tal proposta poderia sedimentar o conhecimento produzido por meio dela, conferindo-lhe condicionantes ao plano jurídico de validade no mundo do direito.

O conhecimento produzido, segundo a ótica de Karl Mannheim (1986), seria algo refinado, depurado, isto é, sofreria um processo de ressignificação, suscitando, por óbvio, na desnaturaçãõ de sua essência, cujos determinantes influem na visãõ e na interpretaçãõ da realidade. Embora seja possível admitir que a ressignificaçãõ é algo necessário no contexto da teoria sociológica do conhecimento, também é pertinente dizer que ela contribuiu para tentativa de construçãõ de uma teoria pura da investigaçãõ, na medida em que teve o ímpeto de procurar isolar as confluências dos outros ramos do conhecimento da investigaçãõ.

Nessa ótica, a investigaçãõ não poderia basear-se apenas na interpretaçãõ dos fatos, pois se tornaria mera narrativa histórica. Porém, pode-se dizer que o conhecimento produzido equivale a uma pesquisa histórica de fatos juridicamente relevantes, vinculados ao interesse penal e formalizados por um necessário diálogo empírico com outras áreas do saber. Embora tenha sua gênese vinculada ao inquérito, a racionalidade que dela surge provém do seu atributo de cientificidade, cujas conexões e diálogos com os demais ramos do saber lhe revestem do caráter da juridicidade e situam-na no eixo das ciências jurídico-criminais. Para lidar com a realidade de forma mais precisa, é essencial decompor seus elementos com maior exatidão. A investigaçãõ, então, visa aprofundar a análise do significado no pensamento, superando conceitos imprecisos por meio de caracterizações detalhadas. Esse método, além de manter o controle sobre o significado, torna sua interpretaçãõ um instrumento de precisãõ (Mannheim, 1986).

Ainda que uma teoria pura da investigaçãõ buscasse combater a subvalorizaçãõ do inquérito, o movimento positivista fixou novo referencial na construçãõ do cientificismo investigativo. Essa evoluçãõ fortaleceu o inquérito ao integrá-lo mais claramente ao sistema jurídico, afastando-o do saber especulativo. Embora o diálogo com outras áreas do conhecimento contribua para o reconhecimento da investigaçãõ no processo penal, tal soluçãõ não basta para resolver o conflito. Ao equilibrar esses objetivos e fortalecer juridicamente o inquérito, é possível reconhecê-lo como instrumento de proteçãõ de direitos fundamentais – vítima, investigado e terceiros envolvidos.

Esse afastamento da Polícia Judiciária do protagonismo constitucional impactou diretamente sua valorizaçãõ institucional e social. Enquanto outras instituições fortaleceram suas prerrogativas e expandiram suas funções por meio de interpretações constitucionais progressistas, a Polícia Judiciária permaneceu restrita a uma visãõ tradicional e repressiva. No entanto, seu papel é fundamental não apenas para a persecuçãõ penal, mas também para a garantia dos direitos fundamentais, como a legalidade da investigaçãõ

e a proteção contra arbitrariedades. Destarte, a atividade de Polícia Judiciária carece de garantias efetivas à execução de sua função constitucional. Apesar do tímido avanço legislativo (cita-se o exemplo da Lei nº 12.830/2013), a autonomia da função exercida pelo delegado decorre de “princípios constitucionais da maior envergadura”, impondo uma releitura do sistema legal de investigação criminal (Gomes; Scliar, 2024). Moreira (2016, p. 88) acrescenta que a própria Polícia Civil precisa de melhoria estrutural: “a capacitação do policial civil deve ser incrementada, o seu salário deve ser digno, a sua formação deve ser científica e especializada”.

Compreende-se a investigação criminal como um processo estruturado, cuja finalidade precípua é a obtenção da verdade possível sobre um fato criminoso. O inquérito policial surge como um procedimento formalizador desse processo, organizando e documentando os elementos probatórios essenciais à persecução penal⁵. A equivocada redução da investigação ao inquérito decorreu de uma tradição restritiva, que vinculava o conceito de processo apenas aos atos judiciais, ignorando a existência de um encadeamento lógico e metodológico de atos que antecedem a fase processual.

A investigação criminal envolve um percurso epistemológico próprio, marcado pela busca de informações relevantes à responsabilização penal. Além disso, torna-se evidente que o inquérito constitui apenas um dos mecanismos possíveis para dar forma a esse processo investigativo. Assim, a distinção entre investigação e inquérito não implica uma separação absoluta, mas sim um reconhecimento de que este último é um dos meios pelos quais se estrutura e formaliza o conhecimento produzido no processo de investigação, permitindo sua compatibilização com as exigências do sistema de Justiça Criminal.

4 A TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA INVESTIGAÇÃO E NO INQUÉRITO POLICIAL

O reconhecimento dos direitos ligados à dignidade humana é essencial para a validade do ordenamento, protegendo o cidadão contra abusos do Estado e de particulares (eficácias vertical e horizontal). A investigação criminal, mesmo em prol da coletividade, impõe restrições a direitos fundamentais, e isso não pode significar arbitrariedade. A crise da democracia reflete a ausência de uma vontade global positiva, permitindo a aceitação de regimes totalitários devido ao volátil senso comum. A democracia não se

⁵ O inquérito é um procedimento integrante do processo preliminar investigatório. Formado por atos administrativos, ele deve obediência à impessoalidade prevista ao ato (LIMA FILHO, 2020).

resume à vontade da maioria, deve garantir direitos fundamentais sob uma perspectiva substancial e constitucional. Sua essência, alinhada ao constitucionalismo, está na tensão entre o direito vigente e o ideal de justiça, invalidando decisões que violem direitos fundamentais – caráter antimajoritário (Ferrajoli, 2014).

O neoconstitucionalismo promove a constitucionalização do direito, tornando a Constituição suprema e condicionando a validade das demais normas. Ele garante a proteção judicial e administrativa dos direitos fundamentais, mesmo contra a vontade da maioria. Seus efeitos se estendem a todo o ordenamento jurídico, incluindo o Processo Penal, de modo a influenciar sua estrutura, órgãos e agentes, desde a investigação até a execução da pena. O processo penal equilibra o poder punitivo do Estado e a liberdade do indivíduo, garantindo tanto a pretensão acusatória quanto a proteção dos direitos dentro do regime democrático. Os direitos fundamentais representam a autolimitação do Estado, fundamento do garantismo e da efetividade democrática. Assim, a atuação do delegado de polícia deve seguir os preceitos constitucionais, garantindo a legalidade sem confundir rigor jurídico com tolerância ao crime, que deve ser prevenido e reprimido nos termos da lei (Lima Filho, 2020).

Nos sistemas modernos de persecução penal, a fase investigatória antecede o processo e segue dois modelos: o inglês (*common law*), no qual a polícia conduz autonomamente a investigação, como nos EUA e no Reino Unido, e o continental (*civil law*), no qual a investigação é liderada pelo Ministério Público, como na Itália e na Alemanha, ou pelo juiz de instrução, como na França e Espanha. A separação da persecução penal em três etapas (investigação, instrução e execução) garante equilíbrio de poderes. No Brasil, as fases finais ocorrem no Judiciário, enquanto a fase inicial é administrativa, conduzida pela Polícia Judiciária. Esse sistema foi debatido e instituído pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987. A Lei nº 12.830/2013 consolidou a presidência do inquérito pelo delegado de polícia, e a Lei nº 12.850/2013 reforçou que o Ministério Público acompanha, mas não preside investigações policiais (Lima Filho, 2020).

A correta aplicação do poder de punir do Estado, justificando o afastamento de direitos individuais, exige o exaurimento de todas as fases integrantes da persecução penal, em especial o trabalho técnico-jurídico realizado pela Polícia Judiciária, no sentido de construir sólidos elementos à propositura de eventual ação penal – é um direito fundamental. Portanto, o discurso da prescindibilidade do inquérito não ultrapassa a teoriedade de parte da literatura. A praxe é que a inicial acusatória seja justificada no

trabalho investigatório preliminar que tem o condão de agir no convencimento do *dominus litis*. Logo, a regra é a indispensabilidade do inquérito policial.

A interpretação literal da Constituição traduz o senso de cuidado em estabelecer parâmetros para evitar abusos, ao mesmo tempo que garante possibilidades de emprego dos meios necessários à defesa. De forma semelhante, o Código de Processo Penal Brasileiro trouxe, em sua exposição de motivos, a mesma dileção, cuja anterioridade à Constituição já demonstrava, àquela época, a necessidade de moralizar os procedimentos investigativos. Ela é categórica ao reconhecer o papel fundamental do inquérito policial na estrutura da persecução penal. O texto ressalta que essa fase preliminar do procedimento penal não apenas organiza os elementos necessários à formação do juízo acusatório, mas também funciona como uma salvaguarda contra decisões precipitadas e equivocadas. Afinal, o impacto emocional causado pelo crime pode obscurecer uma análise imparcial dos fatos, tornando essencial um inquérito bem conduzido para garantir uma visão abrangente e criteriosa das circunstâncias objetivas e subjetivas do caso.

A supressão dessa etapa investigativa comprometeria a segurança jurídica do sistema penal, sujeitando a Justiça Criminal a incertezas e decisões arbitrárias baseadas em investigações sumárias e, por vezes, apressadas. Ainda que modelos processuais mais céleres possam ser atrativos sob a ótica da eficiência, a tradição jurídica brasileira valoriza o inquérito como um instrumento de prudência e equilíbrio. Ele evita que a instrução processual seja conduzida de forma desordenada, garantindo maior racionalidade na produção de provas e maior resguardo aos direitos fundamentais do investigado. Dessa forma, longe de ser um entrave, o inquérito policial é um mecanismo indispensável para assegurar um sistema penal mais justo, cuidadoso e menos suscetível a erros (BRASIL, Exposição de Motivos do Decreto-Lei nº 3.689/1941).

Esse raciocínio representa o espectro de balanceamento necessário, cujo equilíbrio confere a confiabilidade ao procedimento, afastando os questionamentos de violação de direitos que possam advir do desrespeito aos preceitos legais. Além de permitir o resguardo da moralidade na condução daquele, a partir da administração coerente e equilibrada dos meios de obtenção de elementos informativos, há nisso uma clara demonstração de racionalidade, uma vez que os procedimentos não podem figurar como forma de opressão estatal.

Tanto a investigação criminal quanto o inquérito (sendo este uma de suas manifestações) representam expressões do poder punitivo estatal,

impondo diversos atributos político-criminais ao investigado. No entanto, há limites derivados dos direitos fundamentais que se consolidam como garantias penais e processuais penais aplicáveis a ele. Enquanto o processo penal se relaciona diretamente à imposição de sanções, o inquérito segue em direção oposta, pois sua finalidade principal não é a aplicação de penalidades, mas a elucidação de fatos juridicamente relevantes. Assim, ele deve ser compreendido também como instrumento de preservação dos direitos e garantias do investigado, rompendo com a antiga lógica de antecipação da pena ou condenação.

Nesse contexto, considerando as inclinações valorativas deduzidas do sistema de direitos e garantias fundamentais, exige-se o respeito absoluto não somente durante a fase judicial do processo, mas também antes dele, notadamente na fase administrativa do inquérito. Logo, devem as medidas constritivas de direitos se limitar ao mínimo necessário de maneira a não aviltar a dignidade elementar do investigado sob a justificativa de realização de uma repressão social abstrata ou lhe adiantar qualquer forma de punição.

A complexidade dessa tarefa decorre da necessidade de equilibrar a tutela social e a proteção dos direitos do investigado. Esse aparente paradoxo reflete tanto a preservação das garantias fundamentais quanto a busca por harmonia no procedimento, pois o Estado, como detentor do poder, deve reconhecer a existência de sujeitos de direitos nessa relação verticalizada. A investigação criminal representa um dos maiores dilemas do processo penal: a busca pelo equilíbrio entre segurança e liberdade. Essa equação é complexa, pois resulta de perspectivas distintas sobre o mesmo problema. O Estado, ao regulamentar o processo penal, baseia-se em valores políticos predominantes e prioriza a segurança, que não é fixa, mas reflexo de fatores históricos. No entanto, essa abordagem frequentemente entra em conflito com a proteção das liberdades individuais, gerando uma tensão constante (Choukr, 2001).

Apesar de não existirem partes no inquérito, pois não há formação de polos ativos ou passivos nesse procedimento, que é de natureza administrativa, o exercício dos direitos fundamentais confere ao investigado a possibilidade de ser reconhecido como sujeito de direitos, em vez de ser apenas considerado como um mero objeto no contexto do inquérito. Possui o procedimento uma função preservadora, uma vez que impede que o investigado seja alvo de ações penais infundadas, assegurando-lhe a garantia de presunção de inocência (Lima Filho, 2024).

À primeira vista, em uma análise superficial, o inquérito pode parecer uma antecipação de sanção por meio de suas medidas cautelares assecuratórias. No entanto, sob uma perspectiva ontológica, essas medidas

são delimitadas pelo próprio arcabouço principiológico, garantindo limites que impedem a violação ilegal dos direitos fundamentais do investigado. As disposições que asseguram tais direitos devem, em regra, ser interpretadas amplamente. Além disso, as garantias constitucionais voltadas à dignidade humana são a base do Estado Democrático de Direito e do constitucionalismo. Assim, qualquer leitura restritiva contraria a essência do Direito Público moderno, que prioriza a proteção do cidadão diante do poder estatal (Rovégno, 2005).

As medidas cautelares postuladas em juízo pelo delegado de polícia são proferidas com a função de cumprir objetivos mediatos do inquérito. Logo, elas não podem ser empregadas como forma de extrapolar o limite da proporcionalidade no alcance daquela finalidade. Então, na medida em que elementos probatórios vão se incorporando ao inquérito por meio da investigação, podem eles ser empregados a favor ou contra o investigado, inclusive salvaguardando-o de uma ação penal injusta. Conforme Saad (2004), o inquérito policial possui caráter cautelar, pois busca preservar possíveis elementos ou meios de prova. Além disso, certos atos nele realizados tornam-se definitivos na futura ação penal, uma vez que não podem ser repetidos ou renovados. Paralelamente à urgência na obtenção das provas, o inquérito também exerce uma função protetiva, prevenindo excessos que a instauração imediata de um processo poderia causar à honra e à reputação dos envolvidos.

A racionalidade da investigação e do processo depende essencialmente das provas produzidas, evidenciando a relevância dos elementos obtidos por meio das cautelares requeridas pela autoridade policial, pois podem se tornar perenes e úteis tanto ao inquérito quanto ao processo. A assertiva de que irregularidades na fase inicial da persecução penal não comprometem nem impedem o andamento da ação penal merece ser reanalisada. Em regra, as irregularidades ocorridas no curso do inquérito não possuem o poder de contaminar o inquérito e o processo. Contudo, as nulidades podem macular tanto o inquérito quanto o próprio processo penal, tomando-se como referência a justa causa para a persecução penal. Desde a fase do inquérito, aplica-se o princípio exposto no art. 5º, LVI, da CF/88 (vedação das provas ilícitas), proibindo as provas (em sentido amplo, englobando os elementos de informação e as provas irrepetíveis) diretamente ilícitas e ilícitas por derivação (Nicolitt, 2016).

A título de exemplo, a Lei nº 13.245/16 incluiu o inciso XXI ao art. 7º do Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/94), conferindo ao advogado o direito de assistir o investigado durante o interrogatório, depoimento e demais elementos

investigatórios e probatórios dele decorrentes ou derivados, podendo, inclusive, apresentar razões e quesitos, expondo-se às consequências da nulidade absoluta. Vale dizer que independe de demonstração de prejuízo, não se convalida pela preclusão e pode ser conhecida de ofício a qualquer instante. Portanto, não vigora mais o entendimento de que os vícios ocorridos na fase investigativa consistiam em meras irregularidades, não promovendo nulidades processuais. O embaraço da assessoria do advogado ao seu cliente no interrogatório acarreta nulidade absoluta do ato. A consagração legal dessa mudança de paradigma, que já encontrava eco na doutrina e na jurisprudência, coaduna-se com a concretização do Estado Democrático de Direito, uma vez que “a investigação policial tem força suficiente para embasar restrições à liberdade e ao patrimônio do cidadão” (Castro; Costa, 2024).

Em relação à disciplina jurídica da prova, destaca-se a tese de que há uma divisão intraprocessual de poder, sugerindo a existência de uma conotação valorativa diferenciada em relação à prova produzida no bojo da investigação daquela que é angariada judicialmente sob o crivo do contraditório e da ampla defesa. Embora dificilmente possa se pensar em um processo penal sem a existência dos préstimos produzidos pela investigação, notadamente no que se refere à produção de provas, é necessário dizer que o conjunto de elementos produzidos naquele contexto são imprescindíveis à formação da justa causa na ação penal (Lima Filho, 2024).

Na visão de Chouker (2001), tem-se que, embora o contraditório não tenha sido concebido para se manifestar plenamente na fase preparatória da ação penal, sua ausência é compensada por uma limitação rigorosa no uso desses meios de prova no âmbito jurisdicional. Como a participação integral não é viável nesse estágio, busca-se resguardar a ação penal de possíveis influências decorrentes da fase em que a ampla defesa não pôde ser plenamente exercida.

Ainda que as provas obtidas na investigação sejam consideradas meramente subsidiárias por não serem produzidas sob o contraditório e a ampla defesa, há uma contradição evidente. Afinal, para que a peça acusatória seja recebida, é necessário que suas alegações se sustentem em elementos informativos colhidos justamente na fase administrativa, ou seja, no inquérito. Não se pode ignorar a simetria existente entre o juízo de cognição necessário ao indiciamento pela polícia com o juízo de cognição necessário à acusação na denúncia. Assim, é inegável que o processo se apoia nesses elementos e, se fossem dispensáveis, a lógica processual não dependeria das provas que o fortalecem. Antes do início da ação penal, deve haver uma

investigação prévia conduzida por autoridade com atribuição constitucional, garantindo que apenas acusações fundamentadas e baseadas em evidências concretas cheguem à Justiça, evitando processos infundados (Lima Filho, 2024).

Paralelamente, ao passo que são angariados elementos de prova, há uma inclinação fático-valorativa que irá fortificar o princípio da presunção de inocência ou incliná-lo à relativização rumo à presunção de culpa. Nessa lógica, é mediante a investigação que se obtêm os meios de prova necessários que sopesarão a balança do princípio da presunção da inocência, uma vez que os elementos probatórios detêm a aptidão de realizar a modulação daquele princípio. Conforme desenvolvido por Pereira (2022), no início do processo, a presunção de inocência do investigado é plena em termos legais, embora, na prática, uma sutil presunção de culpa já recaia sobre ele. À medida que novas provas são reunidas, muitas vezes por meio de restrições de direitos, essa presunção de inocência se enfraquece progressivamente, cedendo espaço para uma afirmação gradativa da culpa.

A modulação da presunção de inocência, verificada na investigação, é um fator relevante, cuja aferição pelo delegado de polícia autorizaria a representação em juízo de medidas restritivas de direitos ou até mesmo uma prisão processual. Na mesma medida é que a investigação se mostra como elemento necessário à formação do juízo de convicção dos atores processuais, sem a qual não seria possível um processo penal, cuja satisfação da justiça seja realizada, assegurando-se o exercício de poder punitivo estatal ao mesmo tempo que se resguardam os direitos fundamentais do investigado.

5 A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL REALIZADA PELO ÓRGÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: reflexões acerca da coerência e da legitimidade administrativa

A investigação preliminar exerce, ao mesmo tempo, função jurídico-limitadora (obsta que acusações infundadas sejam levadas ao Judiciário) e função garantidora (resguarda a inviolabilidade dos direitos fundamentais). A atividade de Polícia Judiciária contempla atos investigativos que, não necessariamente, desaguam na formalização do inquérito. O sistema jurídico não exigiu a vinculação dos atos investigatórios ao inquérito, logo, mediante essa possibilidade, entende-se que a função garantidora não se limitou à finalidade desse instrumento, podendo o delegado se valer de diligências preliminares para verificar a existência de elementos mínimos para o inquérito.

A realização de atos investigatórios é essencial para atender ao interesse público estatal na tutela penal e para garantir os direitos fundamentais do cidadão. À primeira vista, pode parecer haver um forte

conflito entre a persecução penal e a defesa dos direitos constitucionais, porém essa oposição não se sustenta. O interesse público na apuração de fatos juridicamente relevantes não elimina a eficácia dos direitos fundamentais. Estes, por sua vez, são parte essencial da Constituição, sendo inconcebível um constitucionalismo que os exclua. Há relação direta entre o interesse público e a garantia dos direitos fundamentais, especialmente os de defesa e, com ainda mais força, os prestacionais, nos quais essa atuação se torna mais expressiva (Haeberlin, 2017).

Apesar de a investigação criminal ter como escopo o desvendamento dos fatos de natureza criminal, não é possível ignorar que ela representa uma forma de exercício de poder, uma vez que, a partir dela, pode ser desencadeada uma série de atos que interferem na órbita da liberdade dos envolvidos. Dessa forma, os limites jurídicos dela devem ser definidos a partir do respeito aos direitos fundamentais, sob o risco de deteriorar todo o procedimento, além de prejudicar a satisfação da justiça e o exercício do poder punitivo estatal.

Este trabalho tem como norte a efetivação dos direitos fundamentais na persecução penal, reconhecendo que a investigação criminal, por si só, pode representar uma limitação a essas garantias, devendo essa restrição ocorrer dentro das regras do jogo. As normas constitucionais têm como objetivo conter o poder punitivo do Estado, delimitando suas ações no âmbito penal. Nesse sentido, a Constituição estabeleceu a repartição de funções entre os atores da persecução penal, atribuindo expressamente à Polícia Judiciária a condução da investigação criminal. Qualquer interpretação extensiva que conceda essa prerrogativa a outra instituição, especialmente àquela cuja função principal seja a punição estatal, configura uma violação de direitos fundamentais. Para Pereira (2022), a investigação criminal deve buscar soluções que minimizem impactos sobre os direitos fundamentais. Sua eficácia não reside na ampliação do poder com restrições cada vez maiores, mas no aprimoramento do conhecimento com menor limitação de direitos. Esse é o caminho para seu aperfeiçoamento em sociedades que adotam o Estado de Direito e priorizam a dignidade da pessoa.

Embora a investigação seja função típica da Polícia Judiciária, o Ministério Público passou a reivindicá-la com base em uma interpretação ampliada da Constituição⁶. Argumenta-se que a permissão para requisitar informações e documentos implicaria um poder investigativo, apesar da

⁶ Sustentam que a CRFB permite ao MP conduzir investigações sem ferir o sistema acusatório e a paridade de armas, pois os elementos obtidos têm valor probatório relativo, assim como os da polícia. Além disso, a Lei nº 8.625/93, a LC 75/93 e a Resolução CNMP 181/17 supriram lacunas jurídicas, reforçando essa legitimidade. Em outras palavras: Resolução estaria acima da CRFB.

ausência de previsão expressa. Esse entendimento é baseado na Teoria dos Poderes Implícitos⁷, que defende que a Constituição concede implicitamente os meios necessários para o desempenho de suas atribuições. Entretanto, conforme lições de Werner (2015), o princípio de “quem pode o mais pode o menos” é aplicado ao direito privado, mas não ao direito público, no qual vigora a legalidade estrita. A teoria dos poderes implícitos só poderia ser invocada se a Constituição não tivesse disciplinado a investigação criminal, o que não é o caso. Ao estabelecer o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, o constituinte de 1988 deliberadamente não lhe conferiu a função de investigar crimes. No modelo de freios e contrapesos, cada órgão é fiscalizado por outro que não exerce sua competência. O art. 129 da CRFB não atribui ao Ministério Público a investigação criminal, diferentemente do que ocorre com o inquérito civil, expressamente previsto em seu inciso III.

O crescimento da criminalidade leva a sociedade e o sistema de Justiça a adotarem medidas que desafiam os limites democráticos. Por temor à ineficiência estatal, a Polícia Militar conduz investigações claramente inconstitucionais com a conivência dos órgãos de controle (em nome da “ordem pública”). Igualmente, diante da criminalidade de colarinho branco, a sociedade pressiona por maior atuação do Ministério Público, fortalecendo sua legitimidade no STF. Vieira (2004) destaca a importância de combater argumentos enganosos e sensacionalistas que, por interesses políticos ou oligárquicos, reforçam a falsa ideia de ineficiência e corrupção da Polícia Judiciária na investigação de crimes complexos. O apelo midiático e o senso comum podem influenciar decisões majoritárias, levando à repetição de erros históricos destrutivos. Em Sêneca (2023), confirma-se a necessidade de romper com o comportamento de rebanho, pois as “massas estão dispostas a lutar contra a razão em defesa de seus próprios erros”.

A miúdo, o Ministério Público é retratado como um “Quarto Poder” e o único capaz de combater o crime, enquanto seus críticos são desqualificados. Essa narrativa, herdada de regimes ditatoriais, ignora que o *parquet* também está sujeito à lei. Antes de buscar novas atribuições, deve-se avaliar se ele cumpre adequadamente suas funções, como a defesa de interesses coletivos (VIEIRA, 2004). Apesar da falta de expressa autorização constitucional e das críticas decorrentes dos abusos derivados da ampliação de suas prerrogativas pela jurisprudência, muitas vezes em prejuízo de direitos fundamentais, o STF

⁷ A Suprema Corte dos EUA (1819), no caso *McCulloch v. Maryland*, fixou que os meios são legítimos se a finalidade também for, desde que proporcionais e lícitos para atingir os objetivos desejados.

reconheceu seu poder investigatório (ADI's 2.943, 3.309 e 3.318), mas essa expansão tem gerado preocupações. O aumento de poderes permitiu ao órgão atuar com poucos freios, possibilitando desvios, como coação indevida e desrespeito a procedimentos legais, ainda que sob boas intenções. O abuso de poder ocorre quando objetivos legítimos são perseguidos por meios inadequados. Sob o pretexto de combater a corrupção e defender o interesse público, não é possível adotar práticas que violam direitos constitucionais e afetam a estabilidade do Estado Democrático de Direito (Bernardino, 2019).

A despeito da atual jurisprudência do STF atribuir poderes investigativos ao Ministério Público, mesmo sem previsão constitucional expressa e contrariando o princípio de interpretação restritiva de normas limitadoras de direitos, cabe à doutrina um papel crítico e reflexivo sobre o tema. Para Streck (2017), a doutrina jurídica não deve apenas reproduzir as orientações do Judiciário, mas atuar como um elemento de constrangimento epistemológico, assegurando que decisões dessa natureza sejam submetidas a um debate aprofundado e coerente com os princípios do Estado Democrático de Direito.

O conhecimento produzido na investigação criminal é influenciado pela posição dos envolvidos no processo penal. Acusação e defesa podem gerar resultados distintos dos de órgãos imparciais, como a polícia, pois ninguém está totalmente isento de influências. É essencial reconhecer os condicionamentos de todos os participantes. A crença autoritária de que apenas uma classe privilegiada pode garantir conhecimento puro cria o mito do "bom poder" e deve ser rejeitada. Esse erro se repete quando um órgão reivindica a função investigativa sem considerar mecanismos de controle (Pereira, 2022).

Não houve intenção tácita em atribuir investigação ao Ministério Público. Ao contrário, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 discutiu a substituição do modelo de investigação pela Polícia Judiciária pelo sistema do Promotor-Investigador. Todas as emendas que atribuíam ao órgão acusatório atribuição de presidir, coordenar, supervisionar, acompanhar ou assumir investigações criminais foram rejeitadas. A atribuição da Polícia Judiciária para investigações criminais aproxima o Brasil do modelo inglês. Assim, as autoridades policiais (delegados de polícia) atuam com autonomia investigatória, sem depender de ordens ou aprovação do juiz ou do Ministério Público (Amaral, 2019).

Embora outras entidades possam mover ações civis públicas, apenas o Ministério Público tem o dever de instaurar inquérito civil, podendo ouvir testemunhas, requisitar documentos não sigilosos e solicitar perícias. No entanto, a investigação criminal é competência exclusiva da Polícia Judiciária.

No início da apuração, a autoridade investigativa adota uma hipótese provisória, que pode influenciar sua análise e restringir outras possibilidades. A separação de funções prevista na Constituição reduz esse risco, especialmente no caso de um Promotor de Justiça com poderes inquisitoriais (Vieira, 2004).

A CRFB enterrou a obsoleta ideia de que as garantias fundamentais relacionadas ao devido processo legal, como o contraditório e a ampla defesa, não incidem na fase investigativa. Em harmonia com as garantias internacionais de Direitos Humanos, a Súmula Vinculante 14 do STF validou o direito de defesa a ser garantido pelo delegado de polícia e definiu a prerrogativa de o defensor ter amplo acesso aos elementos probatórios concluídos e documentados. A Lei nº 13.245/2016 alterou o Estatuto da OAB, garantindo a participação da defesa dentro de um procedimento capaz de afastar direitos fundamentais do indivíduo, como intimidade, patrimônio e liberdade. A Lei nº 13.869/2019 tipificou como crime a conduta de negar injustificadamente, caso não atrapalhe o resultado de diligência em curso ou de diligência futura da qual dependa, o acesso dos autos da investigação à defesa (Lima Filho, 2021).

A garantia de independência funcional e de autonomia institucional à Polícia Judiciária⁸ não turba as funções institucionais do Ministério Público de promover, privativamente, a ação penal pública, de exercer o controle externo da atividade policial e de requisitar diligências e instauração de inquérito (art. 129, I, VII e VIII da CRFB). Ao contrário, garantirá a fiel execução

⁸ Apesar do reconhecimento, por parte da doutrina brasileira, da autonomia administrativa e funcional da Polícia Judiciária, é importante que o texto constitucional estabeleça essas regras de forma explícita. Do mesmo modo, é necessário que a autonomia orçamentária também seja garantida. Com relação à figura do delegado de polícia, é de suma importância que a independência funcional seja expressamente assegurada pelo ordenamento jurídico, juntamente com as garantias da irredutibilidade dos subsídios, da inamovibilidade e da vitaliciedade. Por isso é imprescindível o avanço dos debates relativos às Propostas de Emendas Constitucionais 293 e 412. As constituições estaduais que tentaram esse avanço foram impedidas por argumentos corporativos lançados pela PGR e acolhidos pelo STF. Em consonância com Castro (2025), reclamações corporativistas mirando a concentração de poder não são convincentes. Os argumentos utilizados nessas manifestações tentam causar impacto por meio do uso do terror. Ao afirmar que a polícia representa a violência do Estado na sociedade e que não se deve conceder autonomia a um órgão armado do Estado, comete-se o equívoco de agrupar, sob a mesma figura da polícia, órgãos com diferentes atribuições constitucionais. Isso equipara a Polícia Judiciária, um órgão policial civil, com a missão de investigação, aos órgãos militares que têm a função de defesa da pátria e de policiamento ostensivo. Caso esse argumento fosse válido, não seria possível garantir autonomia para outras carreiras cujos membros possuem autorização para portar armas de fogo, como o Ministério Público e o Judiciário. A Polícia Judiciária não deve ser erroneamente retratada como um órgão que usa a força indiscriminadamente contra a população. É importante não permitir que um discurso totalitarista enfraqueça um órgão republicano como a Polícia Judiciária, pois isso vai contra o interesse legítimo do cidadão de ser investigado por um órgão imparcial, que não esteja vinculado à acusação ou à defesa. Essa instituição é uma das últimas defesas contra a corrupção que tem afetado o Brasil desde sua criação (Lima Filho, 2024).

constitucional das atividades de polícia investigativa e de polícia judiciária. As requisições legais continuarão a ser cumpridas exatamente porque o que se impõe é o cumprimento de uma norma legal e não a vontade subjetiva do requisitante (Nucci, 2019). O delegado de polícia atua contra a lei ao cumprir requisições ilegais ou ignorar as legítimas. Durante a investigação em andamento, o controle externo limita-se à fiscalização da legalidade, sem interferir no mérito. O Ministério Público não pode impor decisões ao delegado para atender a uma futura denúncia. Controle externo não implica hierarquia e difere do controle interno disciplinar exercido pelas corregedorias (Dezan; Werner, 2021).

A Polícia Judiciária e o Ministério Público têm funções distintas, porém complementares, na persecução criminal. Assim, a autonomia policial não viola, mas reforça a eficácia das funções institucionais do Ministério Público e o combate ao crime. De outro lado, o que não pode ocorrer é a interpretação ampliada, conferindo mais funções institucionais do que aquelas expostas pela CRFB, em seu art. 129. Como visto, a tese de que o Ministério Público pode investigar por também exercer a ação penal (poderes implícitos) é incompatível com o direito público, que regula a atividade persecutória do Estado, em que se insere a regulamentação das atividades persecutórias do Estado. A atuação dos agentes públicos deve ser estritamente de acordo com a legislação, e seus poderes são conferidos de forma específica, não podendo ser extrapolados.

Conforme Vieira (2004), os legisladores constituintes e ordinários sempre afastaram a proposta de transformar o Ministério Público em uma espécie de "Grande Inquisidor". Em vez disso, deram ao Ministério Público um papel de controle e fiscalização das atividades policiais. A interpretação que defende esse poder de investigação é equivocada e distorcida, pois não se pode interpretar a norma de forma contrária à sua intenção sistemática e garantista. A interpretação autêntica das normas existentes é clara ao manter as investigações criminais como responsabilidade exclusiva da Polícia Judiciária. O monopólio constitucional da investigação criminal é atribuído às polícias civis e federal. O Ministério Público não possui autorização constitucional para investigar e coletar informações, indícios e provas para processos criminais.

Não é possível a construção de uma concepção de persecução penal *a la carte* no sistema brasileiro. Não é razoável, em um ponto, invocar teoria americana para justificar a existência de uma atribuição (investigação criminal) que, apesar de regularmente disciplinada pela CRFB, não foi conferida ao Ministério Público; em outro ponto, em tema no qual, apesar de

a CRFB não ter disciplinado de forma regular (como deveria), a autonomia institucional e a independência funcional surgem como exigências à própria execução da norma constitucional, invocar teoria alemã para justificar que o Constituinte brasileiro vetou essas autonomias ("silêncio eloquente"⁹). Definitivamente, a efetivação de uma persecução penal democrática não precisa dessa bulha corporativa, a meta de ser "protagonista", como exposto pela PGR nas análises anteriores, só atrapalha o alcance da finalidade pretendida.

A investigação conduzida pelo Ministério Público traz vantagens ao órgão, permitindo-lhe praticar atos investigatórios típicos por interpretação constitucional implícita e fiscalizar seus próprios atos, já que deve zelar pelos serviços de relevância pública (art. 129, II) e controlar a atividade policial. Além de fiscal da lei e defensor da ordem jurídica, o Ministério Público também propõe a ação penal, tornando a investigação um instrumento de poder e material a ser usado por ele mesmo na fase judicial. Já a Polícia Judiciária, além de não estar inserida na fase da ação e não ser parte interessada, desempenha função administrativa sujeita a controle interno e externo. Assim, questiona-se se a investigação ministerial segue os princípios administrativos de impessoalidade, moralidade e eficiência, pois a legalidade já estaria implícita, conforme doutrina e jurisprudência, que reconhecem sua atuação concorrente.

O princípio da impessoalidade exige que a atividade estatal vise exclusivamente ao interesse público, evitando desvios de finalidade. Contudo, não parece coerente que um órgão, ao mesmo tempo, fiscalize a lei, investigue e colete elementos para uma possível acusação. Sobre moralidade, Carvalho Filho (2009) ressalta que o administrador deve considerar conveniência, justiça e distinção entre o honesto e o desonesto. Já a eficiência difere da eficácia, pois, enquanto esta foca na produção de resultados, aquela envolve produtividade e economicidade.

6 CONCLUSÃO

Buscou-se demonstrar que a investigação possui atributos científicos, pois adota metodologias que a conduzem a uma finalidade e utiliza instrumentos comuns a outras ciências. Ainda que muitos não a reconheçam como tal, alegando a falta de uma teoria que valide suas hipóteses, há uma

⁹ Tese da PGR para combater a EC 82/2013 do Estado do Amazonas (objeto da ADI 5.536), a EC 61/2012 do Estado de Santa Catarina (objeto da ADI 5.520), a EC 35/2012 do Estado de São Paulo (objeto da ADI 5.522) e dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal (objeto da ADI 5.579).

excessiva valorização dos elementos periciais no inquérito. Embora não vise à construção de teorias, a investigação tem como propósito produzir conhecimento para esclarecer fatos jurídico-criminais. Assim como em outras ciências, suas respostas são limitadas ao objeto de estudo, em razão do método e da finalidade que orientam sua aplicação.

Apesar da comparação com a criminologia, a investigação não se preocupa com problemas sociais, pois seus objetivos são distintos. As refutações ao seu caráter epistemológico podem decorrer da falta de uma teoria pura aplicável ou da sua confusão histórica com o inquérito. Esse equívoco também reduziu a percepção da importância do inquérito policial no processo, reforçando a ideia de que seria apenas uma peça administrativa e preparatória. Apesar de a existência jurídica da investigação estar tradicionalmente vinculada ao inquérito, não se pode classificá-los no mesmo plano.

Os defensores dessa tese não percebem que, embora o inquérito dependa da investigação, não há subordinação entre eles, pois ambos tutelam direitos e liberdades dos cidadãos. Apesar do reducionismo que a vincula ao inquérito, é por meio da investigação que se extraem informações para diversos atos judiciais ou administrativos. Ademais, o inquérito tem como destinatário imediato o delegado de polícia, responsável pelo juízo do indiciamento, garantindo direitos e prevenindo ações penais infundadas. Além disso, a investigação orienta políticas criminais e a gestão de conflitos, pois seu conhecimento não se limita ao inquérito ou à ação penal.

Conquanto o inquérito tenha sido estigmatizado como instrumento de arbítrio estatal, a moderna conformação constitucional afasta a ideia de que seu objetivo seja antecipar a punição do investigado, pois sua função precípua não é apenas subsidiar a ação penal. Essa noção é equivocada, já que, inexistindo o fato ou afastado o juízo de culpabilidade, não há indiciamento pela autoridade policial. Permanece o debate sobre os elementos probatórios do inquérito, que a doutrina majoritária ainda trata como meros elementos informativos, atribuindo-lhes um valor inferior às provas produzidas na fase judicial.

O preconceito e a resistência doutrinária decorrem da ideia de que, na fase administrativa, o investigado não desfruta das garantias do contraditório e da ampla defesa, violando preceitos constitucionais. Defensores dessa tese sustentam que tais garantias só se concretizam no processo judicial, ignorando que a investigação policial e o inquérito também visam preservar direitos. Esse entendimento revela a distância entre a teoria e a aplicação dos princípios constitucionais, já que os direitos fundamentais não são suspensos na fase

administrativa. Além disso, embora o Ministério Público possa conduzir investigações, questiona-se se os atos e as provas colhidos garantem a proteção constitucional ao investigado, considerando seu papel no oferecimento da ação penal.

Logo, tal situação é vantajosa ao órgão, pois, além de praticar atos investigatórios típicos, cabe a ele realizar o controle jurídico e administrativo dos próprios atos. Por fim, é razoável dizer que a consolidação da Teoria dos Poderes Implícitos permitiu ao Ministério Público se ocupar de uma atribuição já estabelecida à Polícia Judiciária pela Constituição, justamente em razão da perda do protagonismo social dessas instituições, cujos modelos de persecução criminal se basearam puramente na busca pela aplicação da pena, esquecendo-se da primazia da tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Bernardo Guidali. A Investigação Policial na Inglaterra e no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**. ISSN 2178-0013. Brasília, v. 10, n. 2, p. 267-301 – jul/dez, 2019.

BECCARIA, Cesare Bonesana. **Dos Delitos e das Penas**. 2. ed. Tradução J. Cretella JR; Agnes Crettella. São Paulo: RT, 1999.

BERNARDINO, Talitha Braz. **O abuso de Poder na atuação do Ministério Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (5. Turma). AgRg no RHC n. 181.767/MG. **Os vícios ocorridos na primeira fase da persecução não maculam nem inviabilizam o exercício da ação penal**. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, 03/11/2020. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&O=RR&preConsultaPP=000006190/0&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T>> Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (5. Turma). AgRg no RHC n. 181.767/MG. **Poder investigatório do Ministério Público: alcance, parâmetros e limites** - ADI 2.943/DF, ADI 3.309/DF e ADI 3.318/MG. Relator: Ministro Edson Fachin, 03/10/2023. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1135.htm>>. Acesso em: 3 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (3. Seção). **Súmula nº. 234**. A participação de membro do Ministério Público na fase investigatória criminal não acarreta o seu impedimento ou suspeição para o oferecimento da denúncia. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça. 13/12/1999. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=%22234%22.NUM.&b=SUMU&tp>>>. Acesso em: 3 nov. 2024.

CARNELUTTI, Francesco. **Como se Faz um Processo**. 1. ed. São Paulo: Nilobook: 2013.

_____. **O problema da pena**. 1. ed. Tradução Ricardo Pérez Banega. São Paulo: Pillares, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTRO, Henrique Hoffmann Monteiro. COSTA, Adriano Sousa. **Advogado é importante no inquérito policial, mas não obrigatório**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jan-14/advogado-importante-inquerito-policial-nao-obrigatorio>>. Acesso em: 27 mar. 2024.

CASTRO, Henrique Hoffmann Monteiro. **A autonomia da polícia judiciária é antídoto contra impunidade e corrupção**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-abr-19/academia-policia-autonomia-policia-judiciaria-antidoto-impunidade>. Acesso em: 20 jan. 2025.

CHOUKR, Fauzi Hassan. **Garantias constitucionais na investigação criminal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

DEZAN, Sandro Lúcio. WERNER, Guilherme Cunha. **Curso de Polícia Judiciária**. v. 2. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021.

FERRAJOLI, Luigi. **Poderes selvagens**: a crise da democracia italiana. Tradução Alexander Araujo de Souza. São Paulo: Saraiva, 2014.

FOUCAULT, Michael. **A arqueologia do saber**. 7. ed. Tradução Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

_____. **Vigiar e punir**. 20. ed. Tradução Raquel Ramallete. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

GOMES, Luiz Flávio e SCLIAR, Fábio. **Investigação preliminar, polícia judiciária e autonomia**. Disponível em: <<http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/147325/investigacao-preliminar-policia-judiciaria-e-autonomia-luiz-flavio-gomes-e-fabio-scliar>>. Acesso em: 11 mar. 2024.

HAEBERLIN, Martín. **Uma teoria do interesse público**: fundamentos do Estado Demeritocrático de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

JORGE, Estêvão Luís Lemos. **O Contraditório no Inquérito Policial à Luz dos Princípios Constitucionais**. Prefácio Fernando Capez. São Paulo: Millennium Editora, 2015.

LIMA, Renato Brasileiro. **Manual de Processo Penal**. 3. Ed. Bahia: Juspodivum, 2015.

LIMA FILHO, Eujecio Coutrim Lima. **Autonomia da Polícia Judiciária**: perspectivas constitucionais e implicações na persecução criminal. Londrina: Thoth, 2024.

_____. **Funções da Polícia Judiciária no Processo Penal Brasileiro**: O papel do delegado de polícia na efetivação dos direitos fundamentais. Londrina: Thoth, 2020.

_____. **Estudo de Direito Processual Penal**. Londrina: Thoth, 2021.

MANNHEIM, KARL. **Ideologia e Utopia**. 2. Ed. Tradução Sérgio Magalhães Santeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1986.

MEDICA, Vincenzo Ia. **O Direito de Defesa**. 1. Ed. Tradução de Paolo Capitanio. São Paulo: ME Editora e Distribuidora, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MOREIRA, Rômulo de Andrade. Função da polícia e formas de investigação in AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; VASCONCELOS, Eneas Romero (Coord.). **Polícia e investigação no Brasil**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Um fundamento do Regime Administrativo: o princípio da prossecução do interesse público**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

NICOLITT, André. Manual de Processo Penal. 6ª ed. rev., atual. e amp. Rio de Janeiro: **Revista dos Tribunais**, 2016.

NUCCI, Guilherme Souza. **Curso de Direito Processual Penal**, 16. ed. rev., atual. e amp. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PEREIRA, Eliomar da Silva. **Teoria da Investigação Criminal**. 3. Ed. São Paulo: Almedina, 2022.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROVÉGNO, André. **O Inquérito Policial e os Princípios Constitucionais do Contraditório e da Ampla Defesa**. 1. ed. São Paulo: BookSeller, 2005.

SAAD, Marta. **O Direito de Defesa no Inquérito Policial**. Coordenadores Rogério Lauria Tucci; Sérgio Marcos de Moraes Pitombo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. v. 9. Coleção Estudos de Processo Penal Prof. Joaquim Canuto Mendes de Almeida.

SÊNECA, Lúcio Aneu. **Sobre a vida feliz e tranquilidade da alma**. Edição Luxo. Barueri: Editora Garnier, 2023.

SOUZA, Kel Lúcio Nascimento de. **A necessária modernização do inquérito policial**. Revista CEJ, Brasília, Ano XXII, n. 74, p. 91-94, jan./abr, 2018. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2213> Acesso em 8 set. 2024

STRECK, Lênio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica**. Casa do Direito: Belo Horizonte, 2017.

VIEIRA, Luis Guilherme. O Ministério Público e a Investigação Criminal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**: São Paulo, volume 12, fascículo 46, 2004.

WERNER; Guilherme Cunha. Isenção Política na Polícia Federal: A autonomia em suas dimensões administrativa, funcional e orçamentária. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**. ISSN 2178-0013. Brasília, v. 6, n. 2, p. 17-63 – jul/dez, 2015.

