

## Investigação exclusivamente criminal é atribuição da polícia judiciária



**Henrique Hoffmann**  
delegado da Polícia Civil do PR

A investigação criminal é indubitavelmente uma das atividades mais

apaixonantes e por isso mesmo mais cobiçadas, seja na esfera pública ou privada. Essa constatação, somada a uma carência de aprofundamento no estudo de certos institutos afetos à fase inicial da persecução penal, tem ensejado afirmações imprecisas e que induzem ao erro.

Com efeito, diferentemente do que costumeiramente é propagado, a investigação criminal no Brasil é, sim, tarefa exclusiva da polícia judiciária, porquanto a vontade do legislador constituinte foi expressa no sentido de que a essa instituição incumbe a apuração de infrações penais comuns.

Não se desconhece que o artigo 4º, parágrafo único do CPP dispõe que a competência de apuração de infrações penais “não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função”. Uma leitura rasa e isolada do dispositivo da Lei de 1941 levaria a acreditar na existência de diversas leis que autorizam outros órgãos a realizarem investigação criminal. Contudo, não é o que estabelece a Constituição e a legislação infraconstitucional. O ordenamento jurídico permite que órgãos distintos da polícia judiciária façam apenas investigação de infrações *não penais* (apuração de ilícitos financeiros, econômicos, ambientais, disciplinares, fiscais, civis ou administrativos em geral).

Segundo a Lei Maior, a polícia judiciária (Polícia Federal e Polícia Civil) é o órgão vocacionado para realizar apuração de infrações penais comuns (artigo 144, parágrafos 1º e 4º)[1], atribuição confirmada pela Lei 12.830/13 e por diversas outras normas. Considerando a evolução histórica do sistema processual penal, entendeu por bem o legislador constituinte separar as funções dentro da persecução penal, outorgando a investigação criminal a um órgão imparcial desvinculado da acusação e da defesa. A divisão de atribuições, portanto, nunca foi fruto de distribuição aleatória de poderes, mas de especialização de atividades e contenção do arbítrio estatal.

Aliás, diferentemente do que pensam alguns, o modelo brasileiro de repartição de tarefas na persecução penal é mais avançado do que outros de festejados países desenvolvidos. A Constituição brasileira não permite nem que o Ministério Público (órgão acusador) investigue crimes — como na Espanha — nem

---

que a polícia judiciária (órgão investigativo) oferte ações penais — como na Austrália. No Brasil existe maior limitação do poder e o cidadão não pode ser investigado pelo acusador nem acusado pelo investigador, ao contrário de sistemas alienígenas. Se na prática falta eficiência à investigação criminal (mal que também atinge a acusação e o julgamento), o problema decorre da falta de investimentos do Estado, e não do modelo em si, que nunca foi implementado em sua plenitude.

De outro lado, a apuração de ilícitos não penais pode ser feita por diversos órgãos públicos. Evidentemente, a investigação não criminal é bem diferente da investigação criminal. Não cabe, por exemplo, a adoção de medidas cautelares como a prisão e a liberdade provisória, técnicas investigativas como a interceptação telefônica, e decisões como o indiciamento. Claro que ambas consistem em atividade de coleta de informações a fim de demonstrar um fato; mas os mecanismos e requisitos legais para essas tarefas são distintos e inconfundíveis.

Não altera essa conclusão o fato de eventuais provas de crimes poderem casualmente ser colhidas nas apurações não criminais, como por exemplo uma CPI que angaria prova de delito de peculato praticado por parlamentar. Isso ocorre quando surge, no curso da investigação não criminal, indícios da prática de crime, hipótese em que as provas podem ser emprestadas a uma persecução penal. Fácil notar que o procedimento continua sendo inicial e diretamente voltado à elucidação de ilícitos não penais, e a descoberta de vestígios delitivos não autoriza o órgão não policial a dar enfoque criminal à apuração como se polícia investigativa fosse (os elementos colhidos devem ser remetidos à polícia judiciária ou diretamente ao Ministério Público).

Nesse sentido, é correto afirmar que vários órgãos desenvolvem investigação (em sentido amplo), mas errado dizer que diversas instituições fazem investigação criminal.

Podem ser mencionados como órgãos investigativos em sentido amplo (não criminais): Ministério Público (MP), Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), Banco Central (BC), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), corregedorias, Controladoria-Geral da União (CGU), administração tributária (Receita), particular e detetive profissional. Senão vejamos.

O MP preside o inquérito civil, procedimento que investiga ilícito civil, decorrente de violação de direitos coletivos (artigo 129, III da CF e artigo 8º, parágrafo 1º da Lei 7.347/85). Quanto à investigação criminal, não consta no rol de atribuições do artigo 129 da Constituição, não tendo sido um mero esquecimento do constituinte originário, que expressamente rejeitou várias emendas que dariam tal poder ao *parquet*. Todavia, surpreendentemente o STF[2] entendeu que o MP pode [excepcional e subsidiariamente](#)[3] presidir o malfadado PIC[4], e por isso deve ser admitida a investigação criminal ministerial (pelo menos até que a suprema corte volte atrás em seu posicionamento).

A CPI é um organismo temporário criado pelo Poder Legislativo para apurar “fato determinado e por prazo certo” (artigo 58, parágrafo 3º da CF e Lei 1.579/52). Essa limitada apuração não tem natureza criminal, pois busca desvendar ilícitos em geral (em especial ilícito ético-parlamentar)[5]. Tanto que, se no curso da investigação surgirem indícios de crime, a CPI deve encaminhá-los “ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores” (ou à polícia judiciária caso haja necessidade de aprofundamento da investigação).

O Coaf tem autorização da Lei de Lavagem de Capitais (artigos 14 a 17 da Lei 9.613/98) para realizar apuração de ilícitos financeiros. Pode instaurar processo administrativo punitivo para imposição das sanções administrativas. Assim como nas demais apurações não criminais, surgindo rastros de crime, “o COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis”.

O BC e a CVM podem instaurar processos administrativos sancionadores para investigar e aplicar penalidades decorrentes de ilícitos financeiros (artigos 2º e 33 da Lei 13.506/17).

O Cade tem permissão da Lei de Defesa da Concorrência (artigos 66 a 68 da Lei 12.529/11) para instaurar inquérito administrativo para apuração de infrações econômicas.

O Ibama tem atribuição para instaurar processo administrativo destinado a apurar e penalizar infrações ambientais (artigo 70 da Lei 9.605/98).

As corregedorias devem promover a apuração de infrações disciplinares (na esfera federal, artigo 143 da Lei 8.112/90).

A CGU deve, por força da Lei Anticorrupção (artigo 9º da Lei 12.846/13), apurar ilícitos contra a administração pública.

A administração tributária (Receita) deve instaurar o processo administrativo para apurar ilícitos fiscais (na esfera federal, Decreto 70.235/72).

Quanto ao particular, não pode realizar a chamada investigação criminal defensiva. Se localizar fontes de prova, deve informar à polícia judiciária, para que a prova seja colhida mediante chancela oficial. Isto é, para ter idoneidade, a informação deve ser submetida à supervisão estatal. Como o particular não possui fé pública, o Estado-investigação precisa confirmar o dado obtido para que se revista de confiabilidade[6].

Em relação ao detetive profissional, só pode executar “coleta de dados e informações de natureza não criminal” (artigo 2º da Lei 13.432/17). Pode, no máximo, colaborar com investigação policial em curso, desde que expressamente autorizado pelo contratante e mediante aceite do delegado de polícia (artigo 5), e mesmo assim sendo a ele vedado “participar diretamente de diligências policiais” (artigo 10, IV).

Pois bem. Não é de se estranhar que o sistema normativo tenha atribuído à polícia judiciária o nobre ofício de conduzir as investigações criminais no Brasil. Esse protagonismo se justifica pelo fato de a Polícia Civil e a Polícia Federal se qualificarem como órgãos sem compromisso com as partes, mas somente com a apuração da verdade.

Trata-se de missão materializada principalmente por meio do inquérito policial, que modernamente pode ser conceituado como:

processo administrativo apuratório levado a efeito pela polícia judiciária, sob presidência do delegado de polícia natural; em que se busca a produção de elementos informativos e probatórios acerca da materialidade e autoria de infração penal, admitindo que o investigado tenha ciência dos atos investigativos após sua conclusão e se defenda da imputação; indispensável para evitar acusações infundadas, servindo como filtro processual; e que tem a finalidade de buscar a verdade, amparando a acusação ao fornecer substrato mínimo para a ação penal ou auxiliando a própria defesa ao documentar elementos em favor do investigado que possibilitem o arquivamento, sempre resguardando direitos fundamentais dos envolvidos[7].

Enfim, ao presidir a investigação policial, o delegado de polícia deve agir com independência funcional e o firme propósito de atuar como um preservador de direitos, assegurando a higidez da chamada *devida investigação criminal*[8].

[1] Quanto aos crimes militares, que representam a esmagadora minoria de ilícitos penais, cabe à Polícia Militar ou Forças Armadas sua apuração (artigo 144, parágrafo 4º da CF).

[2] STF, RE 593.727, rel. min. Cezar Peluso, DJ 14/5/2015.

[3] HOFFMANN, Henrique; NICOLITT, André. *Investigação criminal pelo Ministério Público possui limites*. **Revista Consultor Jurídico**, jul. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jul-30/opinio-investigacao-criminal-mp-possui-limites>>. Acesso em: 30.jul.2018.

[4] Procedimento investigatório criminal, que não possui previsão legal, mas na Resolução 181/17 do próprio Conselho Nacional do Ministério Público.

[5] STF, MS 34.864 MC, rel. min. Celso de Mello, DJ 9/8/2007.

[6] STF, AP 912, rel. min. Luiz Fuz, DJ 7/3/2017.

[7] HOFFMANN, Henrique. *Moderno conceito do inquérito policial*. In: FONTES, Eduardo; HOFFMANN, Henrique (Org.). *Temas Avançados de Polícia Judiciária*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 25.

[8] HOFFMANN, Henrique, SANNINI, Francisco. *Independência funcional do delegado de polícia*. In: FONTES, Eduardo; HOFFMANN, Henrique (Org.). *Temas Avançados de Polícia Judiciária*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 39.

**Date Created**

27/11/2018