

ENTRE A POLÍCIA JUDICIÁRIA E O MINISTÉRIO PÚBLICO: DILEMAS CONSTITUCIONAIS DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL NO SISTEMA ACUSATÓRIO BRASILEIRO

BETWEEN THE JUDICIAL POLICE AND THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE:
CONSTITUTIONAL DILEMMAS OF CRIMINAL INVESTIGATION IN THE
BRAZILIAN ACCUSATORY SYSTEM

ENTRE LA POLICÍA JUDICIAL Y LA FISCALÍA: DILEMAS
CONSTITUCIONALES DE LA INVESTIGACIÓN PENAL EN EL SISTEMA
ACUSATORIO BRASILEÑO

Wendelson Pereira Pessoa¹, Fabiano da Silveira Pignata², Monique Leray Costa³

DOI: 10.54899/dcs.v22i84.3656

Recibido: 27/10/2025 | Aceptado: 28/10/2025 | Publicación en línea: 04/11/2025.

RESUMO

Este artigo analisa a legitimidade constitucional da titularidade da investigação criminal no Brasil, a partir da estrutura do sistema acusatório adotada pela Constituição de 1988. O objetivo central é confrontar a atribuição privativa da apuração de infrações penais à Polícia Judiciária, conforme o artigo 144 da Constituição Federal, com o poder investigatório conferido ao Ministério Público pela via jurisprudencial, notadamente com base na teoria dos poderes implícitos. A pesquisa, de natureza teórica e abordagem qualitativa, utiliza o método dedutivo, por meio de análise bibliográfica e documental. Argumenta-se que a separação de funções é um pilar inegociável do Estado Democrático de Direito, e a designação da investigação a um órgão desinteressado do resultado processual, como a Polícia Judiciária, é uma garantia fundamental à paridade de armas e à imparcialidade da persecução. Demonstra-se que a teoria dos poderes implícitos é inaplicável ao caso, uma vez que a Constituição foi explícita ao distribuir as competências. Conclui-se que a investigação ministerial direta representa uma anomalia sistêmica que desequilibra a relação processual, fragiliza o sistema acusatório e viola o desenho constitucional originário.

Palavras-chave: Investigação Criminal. Sistema Acusatório. Polícia Judiciária. Ministério Público.

ABSTRACT

This article analyzes the constitutional legitimacy of the authority over criminal investigation in

¹ Pós-Doutorando em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, Universidade do Estado do Amazonas (UEA), São Luís, Maranhão, Brasil. E-mail: wendelson.pessoa@trf1.jus.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5499-1952>

² Doutor em Direito, Instituto Euro-Americano de Educação, Ciência e Tecnologia (EUROAM), Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: fabiano.pignata@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6289-5554>

³ Doutoranda em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB), São Luís, Maranhão, Brasil. E-mail: moniqueleray@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7911-987X>

Brazil, based on the structure of the accusatory system adopted by the 1988 Constitution. The main objective is to contrast the private attribution of investigating criminal offenses to the Judiciary Police, according to article 144 of the Federal Constitution, with the investigatory power granted to the Public Prosecutor's Office through judicial precedent, notably based on the theory of implicit powers. The research, theoretical in nature with a qualitative approach, employs the deductive method through bibliographic and documentary analysis. It is argued that the separation of functions is a non-negotiable pillar of the Democratic State of Law, and the assignment of the investigation to an organ disinterested in the procedural outcome, such as the Judiciary Police, is a fundamental guarantee for the equality of arms and the impartiality of the prosecution. It is demonstrated that the theory of implicit powers is inapplicable to the case, as the Constitution was explicit in distributing competencies. It is concluded that direct ministerial investigation represents a systemic anomaly that unbalances the procedural relationship, weakens the accusatory system, and violates the original constitutional design.

Keywords: Criminal Investigation. Accusatory System. Judiciary Police. Public Prosecutor's Office.

RESUMEN

Este artículo analiza la legitimidad constitucional de la facultad para realizar investigaciones penales en Brasil, con base en la estructura del sistema acusatorio adoptada por la Constitución de 1988. El objetivo principal es comparar la atribución exclusiva de la investigación de delitos a la Policía Judicial, conforme al artículo 144 de la Constitución Federal, con la facultad investigadora conferida al Ministerio Público mediante la jurisprudencia, especialmente con fundamento en la teoría de las facultades implícitas. La investigación, de carácter teórico y enfoque cualitativo, emplea el método deductivo, a través del análisis bibliográfico y documental. Argumenta que la separación de poderes es un pilar fundamental del Estado de Derecho democrático, y que la designación de la investigación a un órgano imparcial en el resultado procesal, como la Policía Judicial, constituye una garantía esencial de igualdad de armas e imparcialidad en el enjuiciamiento. Se demuestra que la teoría de las facultades implícitas resulta inaplicable en este caso, dado que la Constitución fue explícita en la distribución de competencias. Se concluye que la investigación ministerial directa constituye una anomalía sistémica que desequilibra la relación procesal, debilita el sistema acusatorio y vulnera el diseño constitucional original.

Palabras clave: Investigación penal. Sistema acusatorio. Policía judicial. Fiscalía.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A edificação do Estado Democrático de Direito no Brasil, consolidada pela Constituição Federal de 1988, impôs uma profunda reestruturação do sistema de justiça criminal, afastando-se

do legado autoritário de regimes anteriores. A escolha fundamental do constituinte foi a adoção de um sistema processual de matriz acusatória, cujo pilar central é a nítida separação das funções de investigar, acusar e julgar. Esse modelo não representa uma mera opção procedimental, mas uma garantia essencial para a proteção dos direitos fundamentais do cidadão, ao buscar o equilíbrio entre os poderes estatais e mitigar o risco de arbitrariedades na aplicação do poder punitivo.

Apesar desse claro desígnio constitucional, a persecução penal brasileira contemporânea é marcada por uma persistente e acirrada controvérsia acerca da titularidade da investigação criminal. De um lado, o texto constitucional, em seu artigo 144, atribui às Polícias Judiciárias a função de apurar as infrações penais. De outro, a jurisprudência dos Tribunais Superiores, notadamente do Supremo Tribunal Federal, passou a reconhecer o poder investigatório do Ministério Público, com base em uma interpretação extensiva de suas competências. Essa dualidade de atores legitimados para a condução da fase pré-processual gera uma severa desconformidade funcional, resultando em insegurança jurídica e em um constante tensionamento dos alicerces do sistema acusatório.

Diante dessa problemática, o presente artigo é guiado pela seguinte pergunta de pesquisa: De que maneira a teoria dos poderes implícitos, ao legitimar a investigação criminal pelo Ministério Público, impacta a estrutura de separação de funções do sistema acusatório brasileiro e a atribuição constitucional da Polícia Judiciária?

A hipótese que se sustenta é a de que a arquitetura constitucional da persecução penal foi intencionalmente projetada para que a investigação fosse conduzida por um órgão desinteressado do resultado do processo – a Polícia Judiciária –, de modo a funcionar como um filtro imparcial e garantir a paridade de armas na fase judicial. A admissão da figura do "Promotor-Investigador", portanto, representa uma anomalia sistêmica que, ao concentrar no mesmo órgão as funções de apurar e acusar, compromete a isenção da persecução e desequilibra a relação processual em desfavor da defesa.

Para responder à questão proposta, este trabalho tem como objetivos específicos: (i) demonstrar que a separação de funções é um elemento estruturante e inegociável do sistema acusatório adotado pela Constituição de 1988; (ii) analisar o papel constitucionalmente designado à Polícia Judiciária como órgão técnico e desinteressado da fase pré-processual; e (iii) realizar um escrutínio crítico dos fundamentos jurisprudenciais que sustentam a investigação ministerial, evidenciando suas incompatibilidades com o modelo democrático de processo penal.

A relevância acadêmica deste estudo reside na sua contribuição para um debate doutrinário ainda em aberto, oferecendo uma análise sistemática que desafia um precedente judicial de grande impacto e aprofunda a discussão sobre os limites da hermenêutica constitucional na definição de competências. Socialmente, a pesquisa justifica-se pela necessidade premente de se garantir a segurança jurídica e a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, pois a clareza na delimitação das atribuições investigativas é condição indispensável para um processo penal justo e para a contenção do poder punitivo estatal.

O SISTEMA ACUSATÓRIO E A SEPARAÇÃO DE FUNÇÕES COMO PILAR DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A configuração do processo penal de uma nação transcende a mera organização de procedimentos; ela reflete uma decisão política fundamental sobre a relação entre o Estado e o indivíduo, servindo como um verdadeiro termômetro de seus valores democráticos ou autoritários (Goldschmidt, 1935). A história da persecução penal é, em essência, a história da tensão e alternância entre duas matrizes sistêmicas antagônicas: a inquisitorial e a acusatória. Cada modelo carrega em si uma ideologia sobre poder, verdade e garantias, cujos reflexos determinam os limites da atuação de todos os órgãos de controle social (Lopes Jr., 2018).

O sistema inquisitorial, que predominou na Europa a partir do século XII e influenciou profundamente ordenamentos jurídicos ocidentais, caracteriza-se pela aglutinação de poder. Nele, as funções de investigar, acusar e julgar convergem para a figura de uma única autoridade, o juiz-inquisidor, que se torna o senhor absoluto do processo. Essa concentração funcional suprime a dialética processual, transformando o acusado em um mero objeto de investigação, e não em um sujeito de direitos (Aragoneses, 1981).

Tal modelo opera sob o signo do sigilo e da forma escrita, afastando o controle social e a publicidade dos atos. A busca pela "verdade real" legitima uma atuação proativa e ilimitada do julgador na gestão da prova, muitas vezes resultando na utilização de métodos coercitivos para a obtenção da confissão, considerada a "rainha das provas". A estrutura inquisitória, portanto, é naturalmente incompatível com os preceitos de um Estado de Direito que se pretenda garantidor das liberdades individuais (Khaled Junior, 2016).

Em oposição direta a essa lógica de concentração de poder, o sistema acusatório ergue-se sobre o pilar da separação de funções. Suas raízes históricas, que remontam às práticas judiciais

da Grécia antiga e da Roma Republicana, revelam um modelo processual estruturado como uma controvérsia entre partes, em paridade de armas, perante um terceiro julgador inerte e imparcial. A essência deste sistema reside na clara distinção entre quem acusa, quem defende e quem julga (Ferrajoli, 2002).

Nessa arquitetura, a gestão da prova é incumbência exclusiva das partes, cabendo ao acusador o ônus de comprovar a imputação para além de qualquer dúvida razoável. O juiz, por sua vez, assume a posição de um espectador passivo, um árbitro cuja função é zelar pela regularidade do procedimento e decidir com base nos elementos probatórios que lhe são apresentados no curso de um debate oral, público e contraditório. A inércia judicial não é uma deficiência, mas a principal garantia de sua imparcialidade (Coutinho, 1998).

Historicamente, muitos ordenamentos, inclusive o brasileiro em diversos momentos, foram caracterizados como "mistos", em uma tentativa de conciliar a eficiência inquisitorial da fase preliminar com as garantias acusatórias da fase de julgamento, como no modelo do Código Napoleônico de 1808. Contudo, essa denominação muitas vezes obscurece a prevalência de uma lógica sobre a outra, pois a contaminação do julgador pelos elementos colhidos de forma inquisitiva na fase inicial tende a comprometer a imparcialidade exigida na etapa processual subsequente (Prado, 2001).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um ponto de inflexão e uma escolha política deliberada do Brasil pela adoção do sistema acusatório. Em um claro movimento de ruptura com o legado autoritário do regime anterior, o texto constitucional redesenhou a persecução penal, distribuindo as funções entre instituições distintas e autônomas, como um mecanismo de freios e contrapesos destinado a conter o poder punitivo estatal.

A materialização dessa escolha se encontra no artigo 129, inciso I, que confere ao Ministério Público, com privatividade, a titularidade da ação penal pública. Ao criar a figura de um acusador oficial, distinto do Poder Judiciário, a Constituição estabeleceu a viga mestra do sistema acusatório, tornando a separação de funções um preceito de observância obrigatória e não um ideal programático (Pacelli, 2017).

Dessa forma, a separação funcional transcende o aspecto meramente orgânico, convertendo-se em uma garantia fundamental do cidadão. A proibição de que o juiz inicie o processo de ofício (*ne procedat iudex ex officio*) e a vedação de sua ingerência na atividade investigativa são corolários diretos dessa estrutura, pois visam proteger a imparcialidade, que é a condição de possibilidade para um julgamento justo (Badaró, 2003).

A imparcialidade do julgador, portanto, depende de seu completo alheamento das atividades de investigação e acusação. Quando o magistrado assume um papel ativo na coleta de provas, ainda que sob o pretexto de buscar a verdade, ele inevitavelmente se contamina psicologicamente com a hipótese investigada, perdendo a equidistância necessária para valorar com isenção os argumentos da acusação e da defesa (Coutinho, 1998).

Nesse contexto, a investigação preliminar, embora de natureza administrativa, não pode ser um espaço imune aos princípios constitucionais. Para que seja compatível com o sistema acusatório, ela deve ser conduzida por um órgão que não se confunda nem com o acusador, nem com o julgador. Essa exigência visa garantir que a primeira fase da persecução penal funcione como um filtro eficaz contra acusações temerárias, sem que o processo já se inicie com um desequilíbrio probatório gerado pela atuação parcial de um de seus atores (Fernandes, 2005).

A paridade de armas entre acusação e defesa, outra garantia essencial do devido processo legal, só é plenamente efetivada em um sistema que zela pela separação de funções desde o seu nascedouro. Se o órgão acusador detém o poder de conduzir a investigação, ele inicia a fase processual em uma posição de vantagem avassaladora, pois teve o monopólio da produção unilateral de elementos informativos, o que dificulta enormemente o exercício da ampla defesa (Lopes Júnior, 2018).

A própria noção de "processo justo" no Estado Democrático de Direito está atrelada a essa estrutura dialética. O convencimento do julgador deve ser formado a partir do embate de teses contrapostas, apresentadas em igualdade de condições. Qualquer modelo que concentre funções ou mitigue essa paridade corrompe a natureza do processo, transformando-o de um instrumento de garantia em um mero rito de chancela de uma decisão previamente construída (Prado, 2001).

Sendo assim, a arquitetura do processo penal brasileiro, sob a égide da Constituição de 1988, não admite a figura do "juiz-inquisidor" nem a do "promotor-investigador" como regra, pois ambas as figuras representam uma concentração de poder que é a antítese do modelo acusatório. A investigação criminal, para ser constitucionalmente legítima, deve ser realizada por um terceiro ator, cuja função se esgota na fase pré-processual (Choukr, 2006).

A integridade do sistema acusatório depende, portanto, do respeito rigoroso a essa repartição de tarefas. A atuação de cada instituição deve se ater aos limites de sua competência constitucional, pois a usurpação de funções, ainda que sob o argumento da eficiência, gera nulidades e, mais gravemente, corrói a confiança no sistema de justiça como um todo (Zaffaroni, 2003).

Ademais, a perspectiva convencional, alinhada à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, reforça a universalidade do princípio da separação de funções e da imparcialidade. A Corte tem consistentemente exigido que investigações, especialmente em casos de violência estatal, sejam conduzidas por órgãos independentes, o que serve como um poderoso argumento analógico para a defesa da separação entre os órgãos de investigação e acusação no plano doméstico (Paiva; Heemann, 2020).

A escolha deliberada do constituinte, ao desenhar a arquitetura da persecução penal, foi a de atribuir à Polícia Judiciária a nobre e complexa tarefa de ser o primeiro filtro da justiça criminal, garantindo que apenas os casos com substrato probatório mínimo avancem para a fase processual. Essa designação privativa é o que confere equilíbrio, isenção e legitimidade à fase inicial do processo penal, consolidando-se como um pilar que não pode ser flexibilizado sem que se comprometa toda a estrutura democrática da persecução.

A POLÍCIA JUDICIÁRIA COMO ÓRGÃO CONSTITUCIONALMENTE DESIGNADO PARA A INVESTIGAÇÃO

A arquitetura acusatória delineada pela Constituição Federal de 1988 não se limitou a estabelecer princípios abstratos; ela designou, de forma explícita, as competências de cada instituição dentro da persecução penal, com o objetivo de materializar a separação de funções. Nesse arranjo, a função investigativa, correspondente à fase pré-processual, foi expressamente conferida às Polícias Judiciárias. O artigo 144, em seus parágrafos 1º e 4º, estabelece de modo inequívoco que incumbe à Polícia Federal e às Polícias Cíveis, respectivamente, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, ressalvadas as de competência militar. Tal designação não representa uma escolha aleatória do constituinte, mas uma decisão política fundamental para a própria higidez do sistema acusatório (Pignata, 2022).

A atribuição da investigação criminal a um órgão da estrutura do Poder Executivo, como a Polícia Judiciária, atende a uma lógica de desinteresse processual que é crucial para a paridade de armas. Diferentemente do Ministério Público, que atua como parte parcial na relação jurídica processual ao ser o titular da ação penal, a autoridade policial encerra sua função precípua com a conclusão do inquérito policial. A Polícia Judiciária, portanto, figura como um órgão desinteressado do resultado final do processo, cujo objetivo primário é a elucidação dos fatos e a coleta de elementos informativos que permitam a formação de um juízo de probabilidade sobre a

autoria e a materialidade delitiva (Gomes; Scliar, 2008).

Essa posição de distanciamento é uma garantia fundamental para o investigado e para a própria sociedade, assegurando que a fase inicial da persecução não seja conduzida com um viés eminentemente acusatório, o que ocorreria se estivesse nas mãos do próprio órgão acusador. A investigação policial, quando adequadamente conduzida, funciona como um filtro de contenção, evitando que acusações temerárias e desprovidas de lastro mínimo cheguem ao Judiciário, protegendo o cidadão de processos penais infundados e do estigma que deles decorre (Lopes Jr.; Gloeckner, 2014).

A consolidação da Polícia Judiciária como órgão investigativo é fruto de uma longa evolução histórica no Brasil, que buscou superar o modelo de juiz-instrutor. Desde a reforma do Código de Processo Criminal em 1871, com a criação formal do inquérito policial, observou-se um movimento de separação entre as funções judicante e policial, visando afastar o magistrado da colheita preliminar de provas. A Constituição de 1988 culminou esse processo ao delinear um sistema de segurança pública no qual a apuração de infrações penais comuns é tarefa inerente às polícias civil e federal (Mendes, 2008).

A Carta Magna foi além, ao estipular que as Polícias Cíveis devem ser dirigidas por delegados de polícia de carreira. Essa exigência de uma liderança com formação jurídica, cujo ingresso na carreira se dá por concurso público de alta complexidade, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, equipara a autoridade policial a outras carreiras jurídicas essenciais ao Estado, como a magistratura e o Ministério Público **(Pignata, 2022)**.

Tal requisito reforça o caráter técnico-jurídico da investigação criminal, afastando-a da concepção de uma mera atividade policiaesca para consolidá-la como a primeira etapa de controle da legalidade da persecução penal. O delegado de polícia, nesse cenário, não é apenas um investigador, mas o primeiro garantidor dos direitos do cidadão, seja ele vítima ou investigado, cabendo-lhe realizar uma análise jurídica preliminar dos fatos e zelar pela observância das garantias constitucionais desde o primeiro momento da apuração (Trindade, 2012).

A legislação infraconstitucional mais recente tem reforçado essa atribuição constitucional. A Lei nº 12.830/2013, ao dispor sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia, não apenas reafirmou que as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais são exercidas por essa autoridade, mas também lhe conferiu garantias para uma atuação isenta, como a impossibilidade de remoção arbitrária e a necessidade de tratamento protocolar isonômico

(Hoffmann, 2018).

Este diploma legal consolidou a figura do delegado de polícia como a autoridade estatal responsável por realizar o primeiro juízo de tipicidade sobre a conduta investigada. É no bojo do inquérito policial que se verifica, de forma preliminar, se um fato se amolda a uma figura penal, se há excludentes de ilicitude evidentes ou se a punibilidade está extinta. Essa análise jurídica inicial é fundamental para evitar a movimentação desnecessária da máquina judiciária (Zanotti; Santos, 2018).

Ademais, a condução da investigação por um órgão com essa configuração constitucional e legal é um pressuposto para a validade dos elementos informativos que subsidiarão a futura ação penal. O inquérito policial, embora de natureza administrativa, é o instrumento por meio do qual se materializam provas técnicas e periciais, muitas vezes irrepetíveis na fase judicial, cuja legitimidade depende da observância das regras procedimentais e da presidência por autoridade competente (Carvalho, 2010).

A privatividade da função investigativa da Polícia Judiciária, portanto, não se confunde com exclusividade absoluta, mas estabelece a regra geral do sistema. A própria Constituição prevê exceções, como nos crimes militares e nas apurações por Comissões Parlamentares de Inquérito. Contudo, para os crimes comuns, a atribuição é clara, e a sua usurpação por outros órgãos, sem previsão constitucional expressa, representa uma quebra da estrutura sistêmica desenhada pelo constituinte (Pacelli, 2017).

A importância de se manter a investigação sob a tutela da Polícia Judiciária também se revela no controle de suas atividades. O inquérito policial é o único procedimento investigativo que se submete a um duplo controle externo: o do Ministério Público, como fiscal da lei e titular da ação penal, e o do Poder Judiciário, como garantidor dos direitos individuais quando há necessidade de medidas de reserva de jurisdição **(Pignata, 2022)**.

Essa sistemática de fiscalização mútua é essencial para a legitimidade da fase pré-processual. A atuação policial é constantemente escrutinada, o que não ocorre, por exemplo, quando o Ministério Público investiga a si mesmo ou quando o Judiciário, de forma anômala, assume funções investigativas. A estrutura atual, portanto, oferece maiores garantias de transparência e controle sobre os atos de investigação **(Pignata, 2022)**.

Ainda que o inquérito policial seja, por natureza, inquisitivo em sua formação procedimental, a condução por um delegado de polícia de carreira, ciente de seu papel garantista, tem o potencial de mitigar esse caráter, assegurando direitos como o de comunicação com o

advogado, o direito ao silêncio e o acesso aos elementos já documentados, conforme a Súmula Vinculante nº 14 do STF (Albuquerque, 2017).

A função da autoridade policial, nesse contexto, transcende a mera apuração de fatos. Ela se torna uma peça fundamental na engrenagem do sistema acusatório, atuando como um anteparo contra a instauração de processos penais levianos, que causam danos irreparáveis à dignidade do indivíduo. A decisão de indiciar ou não um suspeito, por exemplo, é um ato de grande relevância jurídica, que exige uma análise ponderada e fundamentada, privativa do delegado de polícia (Távora; Alencar, 2015).

É inegável que a instituição policial enfrenta desafios estruturais e necessita de investimentos e autonomia para cumprir plenamente sua missão constitucional. Contudo, a solução para suas deficiências não reside na sua substituição por outros órgãos, mas no seu fortalecimento como peça essencial do Estado Democrático de Direito. A investigação criminal conduzida pela Polícia Judiciária não é um resquício de um modelo superado, mas uma exigência lógica e indispensável para a efetividade do sistema acusatório (Cardoso, 2012).

Para a Polícia Judiciária, a reafirmação de sua atribuição privativa não deve ser vista como um privilégio corporativo, mas como o reconhecimento de sua responsabilidade central no sistema. Isso, contudo, deve vir acompanhado de um compromisso do Estado em dotar a instituição de autonomia funcional e financeira, bem como dos recursos materiais e humanos necessários para que possa cumprir sua missão com a excelência que o regime democrático exige.

A INVESTIGAÇÃO MINISTERIAL SOB ESCRUTÍNIO CRÍTICO: UMA RELEITURA DA TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS

A admissão da investigação criminal conduzida diretamente pelo Ministério Público representa o ponto de maior tensão com o modelo constitucional acusatório. A legitimidade dessa atuação, consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 593.727, fundamenta-se em uma tríade argumentativa: a teoria dos poderes implícitos, a suposta imparcialidade do órgão ministerial e a busca por maior celeridade e eficiência na persecução penal. Contudo, uma análise sistemática e fiel ao desenho constitucional revela a fragilidade de tais pilares, demonstrando que a figura do "Promotor-Investigador" constitui uma anomalia que desequilibra o sistema de justiça criminal (Pignata, 2022).

O principal fundamento hermenêutico invocado é a teoria dos poderes implícitos, segundo

a qual, se a Constituição atribui a um órgão uma determinada finalidade (o fim), implicitamente lhe confere os instrumentos necessários para alcançá-la (os meios). Assim, sendo o Ministério Público o titular privativo da ação penal pública, teria o poder implícito de investigar para formar sua *opinio delicti*. Todavia, tal teoria só tem aplicação no silêncio ou na omissão da norma constitucional. No caso da investigação criminal, a Constituição de 1988 não foi silente; ao contrário, foi explícita ao atribuir a função de "apurar infrações penais" à Polícia Judiciária (art. 144) e, ao Ministério Público, as funções distintas de "exercer o controle externo da atividade policial" e "requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial" (art. 129, VII e VIII). Não se pode, portanto, falar em poder implícito onde a própria Carta Magna distribuiu os poderes de forma explícita, conferindo o meio (a investigação) a uma instituição e o fim (a acusação) a outra (Silva, 2004).

A própria Constituição, em sua eloquente coerência, demonstrou quando quis atribuir poderes investigativos diretos ao *Parquet*, como o fez de forma expressa para o inquérito civil no inciso III do artigo 129. A ausência de uma menção similar para a esfera criminal não é uma lacuna, mas uma escolha deliberada do constituinte, que optou por manter a investigação e a acusação em esferas institucionais distintas para preservar o equilíbrio do sistema. Ignorar essa clareza textual em favor de uma construção hermenêutica extensiva representa uma indevida mutação constitucional que viola a vontade originária do legislador (**Pignata, 2022**).

Igualmente falacioso é o argumento da imparcialidade ministerial. Em um sistema acusatório, a imparcialidade é atributo exclusivo do julgador, que se mantém equidistante das partes. O Ministério Público, como titular da ação penal, é, por sua natureza, uma parte parcial na relação processual, movido pelo interesse de sustentar a acusação. Sua função institucional não é a de um árbitro neutro, mas a de um postulante que defende a pretensão punitiva do Estado. A própria ideia de um acusador imparcial é uma contradição em termos, uma ilusão que desconsidera a estrutura dialética do processo penal (Lopes Jr., 2018).

A concentração das funções de investigar e acusar no mesmo órgão gera um comprometimento psicológico e uma dissonância cognitiva, nos quais o investigador tende a buscar e a valorizar apenas os elementos que confirmem sua hipótese acusatória inicial, em detrimento de elementos que possam favorecer a defesa. Essa dinâmica viola a paridade de armas e contrasta com o papel da Polícia Judiciária, que, por ser desinteressada do resultado do processo, tende a conduzir uma apuração mais isenta e objetiva, essencial para a formação de um juízo de probabilidade justo (Badaró, 2003).

A defesa dessa suposta imparcialidade, por vezes amparada na Súmula 234 do Superior Tribunal de Justiça, que afasta o impedimento do promotor que participa da investigação, não resolve o problema sistêmico. A questão não é apenas de impedimento legal, mas de comprometimento da estrutura acusatória. Quando o mesmo órgão que investiga é o que oferece a denúncia, a fase processual já se inicia com um desequilíbrio intrínseco, pois a acusação se baseia em um acervo informativo que ela mesma produziu, moldou e selecionou unilateralmente (Pacelli, 2017).

Por fim, o mito da celeridade e da eficiência, embora atraente, não pode justificar a subversão da ordem constitucional. A celeridade obtida em detrimento do devido procedimento legal e das garantias do investigado é uma característica de sistemas autoritários, não democráticos. A investigação criminal, por sua natureza complexa e invasiva, não pode ser tratada como um mero procedimento burocrático a ser otimizado a qualquer custo. A forma, no processo penal, é garantia **(Pignata, 2022)**.

Ademais, a estrutura do Ministério Público não foi concebida para a complexa atividade investigativa, que exige conhecimento técnico, logístico e operacional específico, próprios da polícia. A investigação ministerial, frequentemente realizada por meio de Procedimentos Investigatórios Criminais (PICs), regulamentados por resoluções internas e não por lei em sentido estrito, cria uma zona de incerteza jurídica. A ausência de um regramento legal claro sobre prazos, formas e limites dificulta o controle de legalidade dos atos e fragiliza o direito de defesa (Rosa, 2019).

A solução para a morosidade e as eventuais falhas da investigação policial não está na criação de um atalho inconstitucional, mas no fortalecimento e na dotação de autonomia e recursos para a instituição constitucionalmente designada para essa função. A ineficiência de um órgão não legitima a usurpação de suas atribuições por outro, sob pena de se criar um ciclo vicioso de desrespeito às competências constitucionais (Pignata, 2022).

A investigação direta pelo Ministério Público, ao invés de solucionar, agrava o problema da qualidade da prova. Como adverte a doutrina, o *Parquet*, ao investigar, tende a focar na obtenção de elementos que sustentem sua futura acusação, negligenciando informes que poderiam ser cruciais para a defesa. Isso não apenas vicia a fase preliminar, mas contamina toda a instrução processual, afastando o julgador da busca por uma verdade processual construída de forma dialética (Fernandes, 2002).

A experiência de ordenamentos estrangeiros que adotaram a figura do promotor-

investigador, como na Alemanha, demonstra que, na prática, a grande maioria das investigações continua sendo realizada pela polícia. A atuação do promotor, em muitos casos, limita-se a uma revisão formal posterior, o que questiona a real eficiência de se alterar a titularidade da investigação (Armenta Deu, 1991).

A atuação investigativa do Ministério Público, portanto, não representa um avanço, mas um retrocesso a uma lógica inquisitorial. Ela fere o sistema de freios e contrapesos ao permitir que o órgão fiscalizador (que exerce o controle externo da polícia) se torne o executor da atividade fiscalizada. Essa confusão de papéis elimina um importante mecanismo de controle da legalidade e abre espaço para a discricionariedade e o arbítrio (Pignata, 2022).

A própria Constituição, ao prever a requisição de instauração de inquérito como uma das ferramentas do Ministério Público, reafirma que a condução da investigação é tarefa de outro órgão. Requisitar não se confunde com presidir ou executar. A norma constitucional estabeleceu um sistema de colaboração e fiscalização, e não de substituição ou sobreposição de funções (Tourinho Filho, 2012).

A insistência na investigação ministerial revela uma disputa por poder institucional que se sobrepõe à pureza do modelo constitucional. O que deveria ser uma discussão sobre o fortalecimento das instituições existentes, dotando-as de autonomia e capacidade técnica, desvia-se para uma solução que, a pretexto de resolver um problema, cria outro ainda mais grave: a erosão das garantias processuais (Choukr, 2014).

Para o Judiciário, uma investigação conduzida por um órgão parcial, como o Ministério Público, tende a produzir um acervo informativo enviesado, o que aumenta a complexidade da atividade judicante e eleva o risco de erro judicial. Uma apuração isenta, realizada pela autoridade constitucionalmente competente, fornece ao magistrado um material de maior qualidade e confiabilidade para a formação de seu convencimento (Pignata, 2022).

Para o Ministério Público, a insistência em protagonizar a investigação criminal representa um desvio de sua nobre e indispensável função constitucional de titular da ação penal e de controle externo da atividade policial. O fortalecimento do *Parquet* não reside na absorção de tarefas alheias, mas no exercício pleno e rigoroso de suas prerrogativas de fiscalização e de requisição, que são essenciais para o aprimoramento da própria investigação policial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A arquitetura da persecução penal no Estado Democrático de Direito brasileiro, conforme desenhada pela Constituição de 1988, fundamenta-se na premissa inegociável da separação de funções. Este estudo demonstrou que a escolha por um sistema de matriz acusatória não foi um detalhe procedimental, mas uma decisão política estruturante para garantir o equilíbrio entre o poder punitivo estatal e os direitos fundamentais do cidadão. A análise revelou que a controvérsia sobre a titularidade da investigação criminal representa o ponto de maior tensionamento desse modelo, colocando em xeque a coerência e a integridade do sistema de justiça criminal.

O percurso argumentativo evidenciou que a Carta Magna, em seu artigo 144, atribuiu de forma privativa a função de apurar infrações penais à Polícia Judiciária, consolidando-a como um órgão técnico e desinteressado do resultado do processo. Em contraponto, a investigação conduzida pelo Ministério Público, embora legitimada por uma interpretação jurisprudencial da teoria dos poderes implícitos, revelou-se uma anomalia sistêmica. Tal prática concentra as funções de investigar e acusar em um mesmo ator institucional, que é, por natureza, uma parte parcial na relação processual.

Respondendo diretamente à questão que norteou esta pesquisa, conclui-se que a admissão da investigação ministerial, fundamentada em uma teoria inaplicável a um contexto de competências expressas, reconfigura a separação de funções, desequilibra a paridade de armas e fragiliza a imparcialidade da persecução. O impacto dessa reconfiguração é a erosão paulatina do sistema acusatório, aproximando a prática processual de uma lógica inquisitorial que a Constituição buscou superar.

A contribuição deste trabalho reside em oferecer uma crítica sistemática a essa desconformidade funcional, reafirmando que a forma, no processo penal, é garantia. As implicações teóricas e práticas dessa conclusão são profundas, pois apontam para a necessidade de um maior rigor na hermenêutica constitucional e alertam para os riscos de um ativismo judicial que redefine competências, gerando insegurança jurídica. A clareza na repartição de atribuições não é um entrave à eficiência, mas a condição de possibilidade para um processo penal justo e para a proteção do cidadão contra o arbítrio.

Este estudo, por seu enfoque dogmático-constitucional, não esgota a complexidade do tema. Abre-se, portanto, um fértil campo para futuras pesquisas, como análises empíricas que comparem a eficácia e o nível de respeito às garantias em investigações conduzidas pelos

diferentes órgãos, bem como estudos de direito comparado sobre as soluções adotadas por outras democracias para assegurar a isenção da fase pré-processual.

A solução para as mazelas da investigação criminal no Brasil não está em criar competências híbridas que subvertem a ordem constitucional, mas em respeitar e fortalecer as instituições conforme os papéis que lhes foram designados. A eficiência da persecução penal não pode ser alcançada ao custo do sacrifício de garantias fundamentais. O caminho para o aprimoramento passa, necessariamente, pelo investimento na autonomia e na capacidade técnica da Polícia Judiciária e pelo exercício rigoroso do controle externo pelo Ministério Público.

A integridade do Estado Democrático de Direito depende da submissão de todos os poderes às regras do jogo estabelecidas pela Constituição. A defesa de uma investigação criminal presidida por uma autoridade isenta e desinteressada não é uma questão corporativa, mas uma defesa intransigente do próprio sistema acusatório e das liberdades que ele foi projetado para proteger.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Candido Lustosa Bittencourt de. **O sigilo no inquérito policial e o direito à ampla defesa**. São Paulo: Malheiros, 2017.

ARAGONESES ALONSO, Pedro. **Instituciones de derecho procesal penal**. Madrid: Graficas Mesbar, 1981.

ARMENTA DEU, Teresa. **Criminalidad de Bagatela y Principio de Oportunidad: Alemania y España**. Barcelona: PPU, 1991.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Ônus da prova no processo penal**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2003.

CARDOSO, Vanessa de Assis. **O caso foi parar na delegacia: estudo sobre o trabalho de Delegados de Polícia Civil**. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CARVALHO, Salo de. **O papel dos atores do sistema penal na era do punitivismo (o exemplo privilegiado da aplicação da pena)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CHOUKR, Fauzi Hassan. **Garantias Constitucionais na Investigação Criminal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CHOUKR, Fauzi Hassan. **Código de Processo Penal: comentários consolidados e crítica jurisprudencial**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Introdução aos Princípios Gerais do Processo Penal Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, a. 30, n. 30, p. 163-198,

1998.

FERNANDES, Antônio Scarance. Rumos da investigação no direito brasileiro. **Boletim do Instituto Manoel Pedro Pimentel**, São Paulo, n. 21, jul./set., 2002.

FERNANDES, Antônio Scarance. **Processo Penal Constitucional**. 4. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: Teoria do garantismo penal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GOLDSCHMIDT, James. **Problemas Jurídicos y Políticos del Proceso Penal**. Barcelona: Bosch, 1935.

GOMES, Luiz Flávio; SCLIAR, Fábio. **Investigação preliminar, polícia judiciária e autonomia**. 2008. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=jusbrasil.com.br>. Acesso em: 25 jan. 2022.

HOFFMANN, Henrique. Investigação exclusivamente criminal é atribuição da polícia judiciária. **Consultor Jurídico**, 2018. Disponível em: conjur.com.br. Acesso em: 05 de mai. 2022.

KHALED JUNIOR, Salah Hassan. **A busca da verdade no processo penal: para além da ambição inquisitorial**. 2. ed. Belo Horizonte: Letramento, 2016.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LOPES JÚNIOR, Aury; GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. **Investigação Preliminar no Processo Penal**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Regina Lúcia Teixeira. A invenção do Inquérito Policial Brasileiro em uma perspectiva histórica comparada. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 147-169, 2008.

PACELLI, Eugênio. **Direito processual penal**. 21. ed. rev. autal. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. **Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos**. 3. ed. Belo Horizonte: CEI, 2020.

PIGNATA, Fabiano da Silveira. **A atribuição para a instauração do procedimento investigativo em um sistema acusatório no Estado Democrático de Direito**. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Manaus, 2022.

PRADO, Geraldo. **Sistema acusatório: a conformidade constitucional das leis processuais penais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

ROSA, Alexandre Moraes da. **Guia do processo penal conforme a teoria dos jogos**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Florianópolis: EMais, 2019.

SILVA, José Afonso da. Em face da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público pode

realizar e/ou presidir investigação criminal, diretamente? **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 12, n. 49, p. 368-388, jul./set. 2004.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Fundamentos de Direito Processual Penal**. 10. ed. Salvador: JusPodivum, 2015.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**. v. 4. São Paulo: Saraiva, 2012.

TRINDADE, Daniel Messias da. **O garantismo penal e a atividade de polícia judiciária**. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2012.

ZANOTTI, Bruno Taufner; SANTOS, Cleopas Isaías. **Delegado de Polícia em Ação**. Salvador: JusPodivm, 2018.

ZAFFARONI, Eugenio Raul; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito Penal Brasileiro: primeiro volume-Teoria Geral do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.