

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Sociologia
Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública - Crisp
Curso de Especialização em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública

A INVESTIGAÇÃO POLICIAL SOB A PERSPECTIVA DO
DIREITO ADMINISTRATIVO

Luis Gustavo Rodrigues Antunes

Belo Horizonte – MG

2025

A INVESTIGAÇÃO POLICIAL SOB A PERSPECTIVA DO
DIREITO ADMINISTRATIVO

Luis Gustavo Rodrigues Antunes

Trabalho jurídico apresentado ao Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública - Crisp/UFMG, do Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - UFMG, como requisito obrigatório para a conclusão do Curso de Especialização em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública e à obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Frederico Braga da Silva

Doutor – UFMG (2018)

Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, MG

2025

301 A636i 2025	<p data-bbox="470 1176 861 1209">Antunes, Luis Gustavo Rodrigues.</p> <p data-bbox="470 1220 1157 1310">A investigação policial sob a perspectiva do direito administrativo [recurso eletrônico] / Luis Gustavo Rodrigues Antunes. - 2025.</p> <p data-bbox="510 1321 845 1355">1 recurso online (48 f.): pdf.</p> <p data-bbox="502 1366 1013 1400">Orientador: Carlos Frederico Braga da Silva.</p> <p data-bbox="470 1444 1228 1534">Monografia apresentada ao curso de Especialização em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.</p> <p data-bbox="502 1545 726 1579">Inclui bibliografia.</p> <p data-bbox="470 1624 1189 1713">1. Investigação criminal. 2. Direito administrativo. I. Silva, Carlos Frederico Braga da. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.</p>
----------------------	---



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
ESPECIALIZAÇÃO EM ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

ATA DE DEFESA DE MONOGRAFIA DE
2023692576 LUIS GUSTAVO RODRIGUES ANTUNES

Aos vinte e oito dias do mês de agosto de dois mil e vinte e cinco, reuniu-se a banca examinadora de defesa de monografia do Curso de Especialização em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, composta por: Prof^o. Dr^o. Carlos Frederico Braga da Silva (orientador), Prof. Dr^o Cláudio Santiago Dias Júnior e Prof^a. Dr^a Laura Talho Ribeiro para examinar a monografia intitulada “A INVESTIGAÇÃO POLICIAL SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO ADMINISTRATIVO” – do discente Luis Gustavo Rodrigues Antunes. Procedeu-se a arguição, finda a qual os membros da banca examinadora reuniram-se para deliberar, decidindo por unanimidade pela aprovação da monografia, com nota 85,00. Para constar, foi lavrada a presente ata que vai datada e assinada pelos membros da banca

Belo Horizonte, 28 de agosto de 2025

Profa. Dra. Laura Talho Ribeiro

Membro

Prof. Dr. Claudio Santiago Dias Júnior

Membro

Prof. Dr. Carlos Frederico Braga da Silva

Orientador

17/11/2025, 10:04 SEI/UFMG - 4516098 - Ata



Documento assinado eletronicamente por **Laura Talho Ribeiro, Usuário Externo**, em 10/09/2025, às 08:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Frederico Braga da Silva, Usuário Externo**, em 12/09/2025, às 11:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ludmila Mendonca Lopes Ribeiro, Professor(a)**, em 14/09/2025, às 13:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudio Santiago Dias Junior, Professor do Magistério Superior**, em 16/09/2025, às 13:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4516098** e o código CRC **3B511CA0**. Referência: Processo nº 23072.253465/2024-07 SEI nº

4516098

Agradeço aos professores, funcionários e colegas do
Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública - Crisp/UFMG.
Agradeço também ao prof. Dr. Carlos Frederico Braga da Silva pela orientação.
Agradeço a Deus, acima de tudo, pela vida.

RESUMO

O presente trabalho final de conclusão do Curso de Especialização em Estudos de Criminalidade e Segurança Pública busca analisar a natureza jurídica da atividade de investigação policial no Brasil, realizando pesquisas e estudos contemporâneos, de acordo com uma visão acadêmica mais pertinente sobre o tema. Primeiramente, é necessário mencionar o conceito da Administração Pública, bem como elencar as atividades exercidas por esta e, nesse contexto, definir e expor as diferenças entre serviço público e poder de polícia no âmbito da investigação policial, esclarecendo eventuais dúvidas que possam surgir, envolvendo tais institutos. A seguir, propõe-se descrever a inadequação de se abordar a atividade de investigação policial, incluindo o inquérito policial, sob o viés do Direito Processual Penal, como ocorre atualmente no Brasil, na medida em que, a referida atividade administrativa, deveria ser analisada no âmbito do Direito Administrativo, de acordo com os seus respectivos princípios, por se tratar na verdade, de uma função administrativa no seu sentido objetivo. Aprofundar os estudos sobre o serviço público, explorando o seu conceito, seus elementos, sua classificação, bem como, demonstrando se a investigação realizada pelos órgãos de polícia judiciária atua prestando um serviço público ou um poder de polícia. Analisar o inquérito policial expondo o conceito da doutrina majoritária, o meu próprio conceito, citando as suas características, explorando suas diligências, e elencando alguns procedimentos investigatórios que se desenvolvem no decorrer da investigação. Posteriormente, e não menos importante, é realizar o estudo da investigação policial sob a perspectiva do Direito Administrativo, analisando juridicamente alguns atos investigatórios conforme a sua natureza, ou seja, se são atos administrativos ou atos da administração, enumerando também, em atos ordinários e os atos extraordinários. Para finalizar, o presente trabalho visa apresentar proposições e diretrizes que permitam a reavaliação, debate, ensino, sob uma nova perspectiva acadêmica, qual seja, a disciplina do Direito Administrativo.

Palavras-chave: Investigação Policial; Direito Administrativo; Serviço Público.

ABSTRACT

This final work for the completion of the Specialization Course in Criminality and Public Security Studies aims to analyze the legal nature of police investigation activity in Brazil, conducting contemporary research and studies, in accordance with a more pertinent academic perspective on the subject. First of all, it is necessary to mention the concept of Public Administration, as well as to list the activities carried out by it and, in this context, to define and expose the differences between public service and police power in the scope of police investigation, clarifying any doubts that may arise involving such institutes. Next, it is proposed to describe the inadequacy of addressing police investigation activity, including the police inquiry, from the perspective of Criminal Procedure Law, as is currently the case in Brazil, to the extent that the aforementioned administrative activity should be analyzed within the scope of Administrative Law, according to its respective principles, for it is actually about an administrative function in its objective sense. Depending on the studies on public service, exploring its concept, its elements, its classification, as well as demonstrating whether the investigations conducted by judicial police bodies provide a public service or exercise police power. Analyzing the police inquiry by exposing the concept of the prevailing doctrine, my own concept, citing its characteristics, exploring its diligence, and listing some investigative procedures that develop during the investigation. Subsequently, and no less important, is to study police investigation from the perspective of Administrative Law, legally analyzing some investigative acts according to their nature, that is, whether they are administrative acts or acts of administration, also enumerating ordinary acts and extraordinary acts. To conclude, the present work aims to present propositions and guidelines that allow for the reevaluation, debate, and teaching from a new academic perspective, namely, the discipline of Administrative Law.

Keywords: Police Investigation; Administrative Law; Public Service.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
1. AS ATIVIDADES ABRANGIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
2. A INVESTIGAÇÃO POLICIAL: SERVIÇO PÚBLICO OU PODER DE POLÍCIA?....	11
3. SERVIÇO PÚBLICO: CONCEITO, ELEMENTOS E CLASSIFICAÇÃO.....	17
4. INVESTIGAÇÃO POLICIAL COMO SERVIÇO PÚBLICO.....	20
5. O INQUÉRITO POLICIAL.....	24
6. A INVESTIGAÇÃO POLICIAL SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	31
CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS.....	46

INTRODUÇÃO

O estudo das atividades desempenhadas pelas polícias judiciárias no Brasil — função que abrange a investigação policial — em regra, sempre foi realizado sob o viés do Direito Processual Penal.

No meio acadêmico nacional, há uma forma imprecisa de se analisar o inquérito policial e, conseqüentemente, a investigação policial propriamente dita. A maioria pacífica da doutrina explora essa atividade administrativa sob a perspectiva do Direito Processual Penal, o que, a meu ver, constitui um equívoco.

Como menciona Aldo Ribeiro Britto (2022, p. 7):

Entretanto, paralelamente ao desenvolvimento de uma doutrina sob a denominação poder de polícia no âmbito do direito administrativo pátrio, o estudo da polícia judiciária foi migrado para o direito processual penal, em que se desenvolveu de forma marginalizada por não integrar a relação processual propriamente dita, ao tempo que também foi carecendo de aprofundamento no que tange às suas origens jurídico-administrativas.

De maneira sucinta, a investigação policial é uma atividade executada diretamente pela Administração Pública para satisfazer uma necessidade coletiva, em conformidade com o regime jurídico-administrativo, ou seja, trata-se de uma função essencialmente administrativa. Entre as quatro modalidades de atividades administrativas assumidas pelo Estado, o serviço público é a que melhor define essa prestação, uma vez que a investigação policial, por si só, não limita nem condiciona o exercício de direitos ou liberdades individuais.

Os órgãos policiais também exercem o poder de polícia, mas a função de investigação policial propriamente dita, em regra realizada pelas polícias judiciárias, é, de acordo com a sua natureza, um serviço público prestado pela Administração Pública.

Finalmente, este estudo propõe-se a compreender, descrever e delinear alguns dos contornos da natureza à qual pertence a atividade de investigação policial no Brasil, por meio da comparação, análise e observação de cada uma das modalidades de serviços prestados pela Administração Pública. Busca-se demonstrar assim, que essa atividade estatal é, infelizmente,

analisada, estudada, discutida, descrita, ensinada e, principalmente, disciplinada de maneira equivocada no sistema pátrio brasileiro.

1. AS ATIVIDADES ABRANGIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A doutrina administrativista, de modo geral, utiliza dois aspectos para definir o termo “Administração Pública” em sentido estrito:

- Em sentido subjetivo ou formal, compreende as pessoas que exercem a função administrativa, como, por exemplo, as pessoas jurídicas, os órgãos públicos e os agentes públicos;
- Em sentido objetivo ou material, refere-se à natureza da atividade exercida pelas referidas pessoas, órgãos ou agentes, ou seja, à própria função desempenhada pela Administração Pública.

Dessa forma, no sentido objetivo, a expressão “Administração Pública” abrange as seguintes atividades administrativas: serviço público, poder de polícia, fomento e intervenção.

Como o presente trabalho tem por objetivo estudar a segurança pública e, mais especificamente, a investigação policial no Brasil, serão abordadas duas dessas atividades administrativas: serviço público e poder de polícia.

A respeito dessas duas atividades exercidas pela Administração Pública, a brilhante doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, p. 88) assim as conceitua:

Serviço Público: é toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, sob regime jurídico predominante público. Abrange atividades que, por sua essencialidade ou relevância para a coletividade, foram assumidas pelo Estado, com ou sem exclusividade.

Poder de Polícia: compreende toda atividade de execução das chamadas limitações administrativas, que são restrições impostas por lei ao exercício de direitos individuais em benefício do interesse coletivo. Compreende medidas de polícia, como ordens, notificações, licenças, autorizações, fiscalização e sanções.

Diante desses conceitos, podemos observar que tais atividades administrativas apresentam distinções marcantes, com direcionamentos, por vezes, antagônicos.

Como bem pontua Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 700):

Enquanto o serviço público visa a ofertar ao administrado uma utilidade, ampliando, assim, o seu desfrute de comodidades, mediante prestações feitas em prol de cada qual, o poder de polícia, inversamente (conquanto para a proteção do interesse de todos), visa a restringir, limitar, condicionar, as possibilidades de sua atuação livre, exatamente para que seja possível um bom convívio social.

Portanto, neste momento, podemos afirmar que o serviço público constitui uma atividade voltada à atribuição de comodidades e utilidades materiais aos administrados, ao passo que o poder de polícia, por sua vez, caracteriza-se como uma atividade orientada para a contenção dos comportamentos dos cidadãos.

2. A INVESTIGAÇÃO POLICIAL: SERVIÇO PÚBLICO OU PODER DE POLÍCIA?

Antes de adentrar na análise da natureza da atividade de investigação policial propriamente dita, considero importante, primeiramente, destacar a diferenciação que os administrativistas costumam fazer a respeito do poder de polícia: a polícia administrativa e a polícia judiciária.

Como menciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, p. 157):

A linha de diferenciação está na ocorrência ou não do ilícito penal. Com efeito, quando atua na área do ilícito puramente administrativo (preventivamente ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito é penal é praticado, é a polícia judiciária que age. A primeira se rege pelo Direito Administrativo, incidindo sobre bens, direitos ou atividades; a segunda, pelo Direito Processual Penal, incidindo sobre pessoas.

Respeitosamente, observa-se que a distinção que a gabaritada professora realiza, é um tanto quanto equivocada, afinal, enquanto órgãos pertencentes à Administração Pública, as

polícias são, na verdade, eminentemente administrativas, na medida em que, além de pertencerem à estrutura administrativa do Estado, as mesmas exercem funções administrativas.

Desse modo, apesar da discriminação realizada pela maior parte da literatura de Direito Administrativo, apontamos que essa separação é imprecisa, uma vez que as polícias judiciárias, constituindo-se em órgãos públicos, portanto integrantes da administração pública, realizam atividades exclusivamente administrativas.

A grande questão é saber em qual das atividades administrativas se enquadra a atividade de investigação policial no Brasil.

Dentre as quatro atividades realizadas pela administração pública, duas são prontamente descartadas, uma vez que não possuem correspondência com a atividade de investigação: o fomento e a intervenção. Resta-nos analisar, portanto, se a investigação policial desempenhada pelas polícias judiciárias trata-se de um serviço público ou de um poder de polícia.

Para isso, devemos, primeiramente, analisar o que é realmente a investigação policial e qual o seu objetivo, à luz da legislação processual penal e da doutrina pátria.

A Lei, no caso o Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), não prevê um método específico para a realização da investigação policial no Brasil. E penso que nem deveria, pois quem determina a maneira como a investigação será conduzida é o próprio crime. Explico: uma investigação realizada contra crimes tributários ou mesmo contra crimes falimentares é bem diferente de uma investigação realizada para solucionar crimes contra a vida ou contra a liberdade individual.

O procedimento obrigatório que o Código de Processo Penal (BRASIL, 1941) conferiu à autoridade policial no âmbito da investigação foi o dever de reduzir a termo todas as diligências realizadas, instituto conhecido como inquérito policial.

Como mencionam Bruno Taufner Zanotti e Cleopas Isaías Santos (2023, p. 38): “... por isso, o inquérito policial muitas vezes é qualificado, como um procedimento de formalização da investigação policial.”

Nesse contexto, a investigação policial pode ser definida como uma série de diligências realizadas pela polícia judiciária que visam a elucidação dos fatos, apurar quem foi o provável autor da infração e quais são as circunstâncias em que se deu a sua ocorrência. (As investigações realizadas por outros órgãos estatais não recebem o nome de investigação policial, como por exemplo: a investigação realizada pelo Ministério Público, por uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, por tribunais, ou mesmo pelas polícias militares, quando se tratar de crime militar.

Em relação ao objetivo da investigação policial, o preceito trazido pela Lei nº 12.830/2013 (BRASIL, 2013) estabelece, em seu art. 2º, § 1º, que a investigação policial tem por objetivo apurar a autoria, a materialidade e as circunstâncias do ilícito penal.

A propósito, essa importantíssima Lei, que dispõe sobre a investigação criminal no Brasil, definiu a natureza da função de polícia judiciária e da apuração das infrações penais, bem como o papel do delegado de polícia, a quem cabe a condução da investigação criminal por meio do inquérito ou de outro procedimento previsto em lei. Contudo, a mesma não definiu o que é a investigação policial nem sua respectiva natureza. Senão, vejamos:

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI 12.830 DE 20 DE JUNHO DE 2013.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia.

Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

§ 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.

§ 2º Durante a investigação criminal, cabe ao delegado de polícia a requisição de perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos.

§ 3º (VETADO).

§ 4º O inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei em curso somente poderá ser avocado ou redistribuído por superior hierárquico, mediante despacho fundamentado, por motivo de interesse público ou nas hipóteses de inobservância dos procedimentos previstos em regulamento da corporação que prejudique a eficácia da investigação.

§ 5º A remoção do delegado de polícia dar-se-á somente por ato fundamentado.

§ 6º O indiciamento, privativo do delegado de polícia, dar-se-á por ato fundamentado, mediante análise técnico-jurídica do fato, que deverá indicar a autoria, materialidade e suas circunstâncias.

Art. 3º O cargo de delegado de polícia é privativo de bacharel em Direito, devendo-lhe ser dispensado o mesmo tratamento protocolar que recebem os magistrados, os membros da Defensoria Pública e do Ministério Público e os advogados.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 20 de junho de 2013; 192º da Independência e 125º da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardozo

Miriam Belchior

Luís Inácio Lucena Adams

Este texto não substitui o publicado no DOU de 21.6.2013

Diante dessa omissão legislativa, passaremos a tentar solucionar a seguinte questão: a investigação policial realizada pelas polícias judiciárias trata-se de um serviço público ou exterioriza o exercício do poder de polícia?

Vimos que ao poder de polícia compete estabelecer imposições definidas por lei ao exercício de direitos individuais. Ou seja, será que toda investigação realizada pelas polícias

judiciárias possuem a incumbência de obrigar, limitar ou restringir o exercício de direitos individuais pelo cidadão que está sendo investigado? Penso que não.

Mas isso não quer dizer que, durante uma investigação policial, o poder de polícia não possa ser exercido. Por exemplo, em uma prisão cautelar (flagrante, temporária ou preventiva), em uma busca pessoal, em uma interceptação telefônica etc. Em todas essas diligências, os agentes policiais — ou melhor, os agentes públicos — se utilizam do poder de polícia para limitar ou mesmo restringir direitos individuais em benefício da coletividade.

Contudo, a investigação policial propriamente dita não se reduz ao poder de polícia, não se limita a restringir direitos individuais.

Ela vai muito além. Trata-se de um serviço público prestado aos administrados, aos cidadãos e à sociedade. É, na verdade, uma atividade que a administração pública executa para satisfazer uma necessidade coletiva, ou melhor, uma utilidade, mediante prestações executadas em prol da ordem pública.

Em outras palavras, a investigação policial, definida como serviço público, é uma atividade desempenhada pelas polícias judiciárias com a finalidade de solucionar determinadas condutas criminosas, uma vez que o Estado tem o direito de saber se uma norma sua do Direito Penal foi violada.

Importante citar o acórdão emblemático que o Supremo Tribunal Federal proferiu no julgamento em sede de repercussão geral — RE nº 658.570/2015 — Plenário, a respeito do poder de polícia e da segurança pública. Senão, vejamos:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 658.570 MINAS GERAIS

RELATOR DO ACÓRDÃO RECTE. (S):

MIN. MARCO AURÉLIO: MIN. ROBERTO BARROSO PLENÁRIO:

ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE.

1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro não é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, no art. 144, apenas as funções de promoção da segurança pública.

2. A fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo, portanto, óbice ao seu exercício por entidades não policiais.

3. O Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu a competência comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito.

4. Dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo CTB, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal.

5. O art. 144, §8º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Até mesmo instituições policiais podem cumular funções típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia. Entendimento que não foi alterado pelo advento da EC nº 82/2014.

6. Desprovisionamento do recurso extraordinário e fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas. Município.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, apreciando o tema 472 da repercussão geral, em negar provimento ao recurso extraordinário, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia, que davam parcial provimento ao recurso. Redigirá o acórdão o Ministro Luís Roberto Barroso. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello e, nesta assentada, o Ministro Dias Toffoli, que proferiu voto em assentada anterior. Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, apreciando o tema 472 da repercussão geral, em negar provimento ao recurso extraordinário, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia, que davam parcial provimento ao recurso. Redigirá o acórdão o Ministro Luís Roberto Barroso. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello e, nesta assentada, o Ministro Dias Toffoli, que proferiu voto em assentada anterior.

Brasília, 06 de agosto de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário 658.570/MG. Administrativo. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Poder de Polícia. Imposição de multa de trânsito. Guarda Municipal. Constitucionalidade. Relator do Acórdão. MIN. MARCO AURÉLIO; MIN. ROBERTO BARROSO. PLENÁRIO. Brasília, 06 de agosto de 2015. DJ Nr. 161 do dia 18/08/2015.

3. SERVIÇO PÚBLICO: CONCEITO, ELEMENTOS E CLASSIFICAÇÃO

Feita essa distinção entre serviço público e poder de polícia, passamos a aprofundar o estudo do primeiro, cuja análise será de suma importância para podermos definir a investigação policial como serviço público no Brasil.

A literatura jurídica indica ao menos dois conceitos de serviço público: o conceito amplo e o conceito restrito.

Serviço público, em sentido amplo, seria, segundo Masagão (apud DI PIETRO, 2016, p. 133): "... toda atividade que o Estado exerce para cumprir os seus fins".

No conceito amplo estão incluídas as atividades judiciárias e as atividades legislativas.

Já em sentido restrito, serviço público seria, então, as atividades desempenhadas pela Administração Pública, com exceção das funções judiciárias e legislativas.

Enfim, citando novamente a brilhante autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, p. 139), serviço público pode ser definido como:

Toda atividade material que a Lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

Dessa forma, é importante deixar claro que é o Estado, por meio de lei, quem define quais são as atividades que serão consideradas serviço público.

Ou seja, mesmo que determinada atividade tenha perdido a sua relevância, como é o caso do serviço postal, já que, atualmente, as correspondências se tornaram cada vez mais raras, ou mesmo quando a atividade é também desempenhada por particulares, como ocorre na saúde

e na educação, quando essas são prestadas pelo Poder Público, tais atividades são consideradas serviço público por imposição legal.

Nesse contexto, segundo o artigo 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o serviço público será sempre incumbência do Estado, que poderá prestá-lo diretamente, por meio de seus órgãos integrantes da Administração Pública, ou indiretamente, por meio de pessoas jurídicas criadas pelo Poder Público para essa finalidade, ou também pela iniciativa privada através de concessão ou permissão.

Ainda sobre o conceito de serviço público, três elementos devem estar sempre presentes: o elemento subjetivo, o elemento formal e o elemento material.

O elemento subjetivo, como foi mencionado, diz respeito à sua criação, que depende de lei, sendo uma escolha do Poder Público, o qual assume a execução de determinada atividade, mesmo que essa possa também ser desempenhada pela iniciativa privada.

O elemento formal, por sua vez, diz respeito ao regime jurídico ao qual o serviço público está submetido, que, para importantes doutrinadores, será o regime jurídico de direito público. Mesmo quando o serviço for prestado por pessoas jurídicas de direito privado, como as empresas estatais, concessionárias e permissionárias, a sujeição ao regime jurídico publicístico será obrigatória, uma vez que esse é inerente ao próprio conceito de serviço público.

E, por fim, e de extrema importância, temos o elemento material, cujo conteúdo corresponde ao objetivo do serviço público, que é atender às necessidades públicas. Nesse ponto, é importante mencionar que todo serviço público tem o objetivo de atender às necessidades públicas, mas nem toda atividade de interesse público será definida como serviço público.

Em relação à classificação do serviço público, a doutrina majoritária utiliza vários critérios para sua classificação. Senão, vejamos:

1. Serviços Públicos próprios e impróprios:

- Serviços próprios são aqueles que o Estado assume como seus e os executa diretamente por meio de seus órgãos e agentes, ou indiretamente por meio das Estatais ou por meio das concessionárias ou permissionárias.
 - Serviços impróprios, são aqueles que não são assumidos e nem executados pelo Estado, embora também atendendo as necessidades coletivas. Estes são apenas autorizados, fiscalizados e regulamentados pelo Poder Público.
2. Serviços Públicos administrativos, comerciais ou industriais e sociais:
- Serviços administrativos “são os que a Administração Pública executa para atender às necessidades internas ou preparar outros serviços que serão prestados ao público”, segundo Meirelles (apud DI PIETRO, 2016, p. 147).
 - Serviços comerciais ou industriais são aqueles que a Administração executa, diretamente ou indiretamente, com o objetivo de atender às necessidades coletivas de ordem econômica. Mas é importante salientar que, esses não se confundem com aqueles na qual a Constituição Federal menciona no seu art. 173 (BRASIL, 1988), uma vez que, o Estado quando presta alguma atividade econômica ela o faz de maneira necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei e em caráter suplementar a iniciativa privada.
 - Serviços sociais são aqueles que o Estado presta de maneira não exclusiva, ou seja, são aqueles serviços que também são prestados pela iniciativa privada, mas quando são prestados pelo Poder Público são considerados serviço público, como por exemplo os serviços de saúde, de educação, de previdência, cultura etc.
3. Serviços Públicos *uti singuli* e *uti universi*:
- Serviços *uti singuli* são aqueles que tem por finalidade a satisfação individual e direta das necessidades coletivas, como por exemplo os serviços de energia elétrica, transportes, ensino, saúde, assistência social etc.
 - Serviços *uti universi* são prestados à coletividade, mas desfrutados apenas indiretamente pelos indivíduos. Podemos citar como exemplo, o serviço de

defesa armada do País, o serviço diplomático, o serviço de iluminação pública, de saneamento etc.

4. Serviços Públicos exclusivos e não exclusivos:

- Serviços exclusivos, são aqueles que somente o Estado pode prestar, como por exemplo o serviço postal, o serviço de energia elétrica, navegação aérea, gás canalizado etc.
- Serviços não exclusivos, são aqueles que podem ser prestados pelo Estado, mas também pela iniciativa privada, como por exemplo, o serviço de saúde, de educação, de previdência etc.

Diante do exposto, poderíamos classificar o serviço público de investigação policial no Brasil como: próprio, administrativo, *uti universi* e exclusivo do Estado.

4. INVESTIGAÇÃO POLICIAL COMO SERVIÇO PÚBLICO

Feita essa análise a respeito da referida atividade no âmbito do Direito Administrativo, e comprovando que é necessária uma lei para se definir o que é serviço público, surge a seguinte indagação: em qual lei está definido que a investigação policial é serviço público no Brasil?

De fato, ainda não temos uma lei que defina, de maneira expressa, que as atividades de investigações policiais realizadas pelas polícias judiciárias no Brasil — ou seja, a Polícia Federal e as Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal — sejam consideradas como serviço público.

Mas existe uma Lei pouco explorada pela doutrina, bem como por pesquisadores da área de segurança pública e afins, cujo conteúdo nos leva a crer que a investigação policial pode, sim, ser considerada como serviço público. Senão, vejamos:

Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI 11.473 DE 10 DE MAIO DE 2007.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A União poderá firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Art. 2º A cooperação federativa de que trata o art. 1º desta Lei, para os fins nela dispostos, compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Parágrafo único. As atividades de cooperação federativa têm caráter consensual e serão desenvolvidas sob a coordenação conjunta da União e do Ente convenente.

Art. 3º Consideram-se atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, para os fins desta Lei:

- I - o policiamento ostensivo;
- II - o cumprimento de mandados de prisão;
- III - o cumprimento de alvarás de soltura;
- IV - a guarda, a vigilância e a custódia de presos;
- V - os serviços técnico-periciais, qualquer que seja sua modalidade;
- VI - o registro e a investigação de ocorrências policiais;
- VII - as atividades relacionadas à segurança dos grandes eventos.
- VIII - as atividades de inteligência de segurança pública;
- IX - a coordenação de ações e operações integradas de segurança pública;
- X - o auxílio na ocorrência de catástrofes ou desastres coletivos, inclusive para reconhecimento de vitimados; e

XI - o apoio às atividades de conservação e policiamento ambiental.

....

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Fica revogada a

Brasília, 10 de maio de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Paulo Bernardo Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.5.2007

Analisando a referida Lei, mais especificamente o seu artigo 3º, caput, combinado com o inciso VI, verifica-se que esta define como “serviço” o registro e a investigação de ocorrências policiais.

Portanto, a própria Lei estabelece que a investigação policial é um serviço, e que essa atividade, uma vez prestada por órgãos integrantes da Administração Pública, pode ser perfeitamente classificada como serviço público, cuja execução, segundo o artigo 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), incumbe aos órgãos de polícia judiciária. Senão, vejamos:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

CAPÍTULO III

DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:"

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

....

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

....

Brasília, 5 de outubro de 1988.

Ulysses Guimarães, Presidente

Dessa forma, a comprovação de que a investigação policial no Brasil é serviço público ficou explícita com a Lei nº 11.473/07 (BRASIL, 2007), uma vez que, segundo os administrativistas, quem define se uma atividade administrativa é ou não serviço público é a própria lei.

Importante destacar a lição trazida por Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 707):

Pode o Estado qualificar - subentende-se, por via legislativa, como é óbvio - qualquer atividade que deseje como serviço público, assumindo-a e submetendo-a ao regime de Direito Público? É realmente o Estado, por meio do Poder Legislativo, que erige ou não em serviço público tal ou qual atividade, desde que respeite os limites constitucionais. Afora os serviços públicos mencionados na Carta Constitucional, outros podem ser assim qualificados, contanto que não sejam ultrapassadas as

fronteiras constituídas pelas normas relativas à ordem econômica, as quais são garantidoras da livre iniciativa.

Sendo assim, resta claro, que o Estado brasileiro definiu — por meio de Lei — que a investigação policial no Brasil é serviço público.

5. O INQUÉRITO POLICIAL

Impossível falarmos de investigação policial no Brasil sem estudarmos o inquérito policial. Na verdade, estamos tratando do principal instrumento investigatório existente no país. Na maioria das vezes, se não há um inquérito concluído, não haverá denúncia e, conseqüentemente, não haverá um processo penal. Ou seja, a impunidade prevalecerá, a justiça não será feita e a ordem pública não será alcançada.

Nesse sentido, é importante analisarmos o inquérito policial.

A doutrina processualista, de forma equivocada, define o inquérito como um procedimento administrativo pré-processual, ou um procedimento administrativo preparatório, ou ainda um procedimento administrativo preliminar, cuja finalidade é apurar a autoria, a materialidade e as circunstâncias do ilícito penal, fornecendo elementos de prova ao titular da ação penal — seja ele o Ministério Público, nas ações penais públicas, ou o querelante, nas ações penais privadas.

Definição esta que considero imprecisa e incompleta.

O inquérito policial é, sim, um procedimento administrativo, mas está longe de ser um procedimento preparatório, preliminar ou mesmo pré-processual.

Admitir isso seria afirmar que as polícias judiciárias (civil ou federal) trabalham para o Ministério Público (ou para a vítima, no caso da ação penal privada), ou então que o órgão policial está subordinado hierarquicamente ao órgão ministerial, o que é incorreto.

Na verdade, e de maneira bem sucinta, a finalidade do inquérito policial é saber o que de fato aconteceu. O Estado tem o direito de saber o que ocorreu e se realmente uma norma penal foi violada. É para isso que existe o inquérito: para saber o que aconteceu, se realmente aconteceu, o que de fato aconteceu, quem é o autor, a materialidade do delito, bem como todas as circunstâncias em que se deram os fatos.

Como bem mencionam Bruno Taufner Zanotti e Cleopas Isaías Santos (2023, p. 170):

Posicionamento em sentido contrário consubstanciaria a ideia de que a Autoridade Policial trabalha para buscar elementos de informação contra o investigado, conduzindo a investigação nesse sentido, como se tivesse um suposto interesse em sua acusação (como tem o Ministério Público e a vítima), o que violaria fundamentos basilares do cargo, como a imparcialidade e a autonomia funcional. Tanto isso não está de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro que, ao final do inquérito, o mesmo pode ser arquivado ou servir de base para a denúncia. Por isso, é possível concluir que o fim do inquérito policial é a “reconstrução” do fato, a partir de sua documentação no procedimento, que pode ter como consequência uma futura ação penal. Se o inquérito não ensejar uma eventual ação penal, igualmente terá alcançado a sua finalidade.

E Bruno Taufner Zanotti e Cleopas Isaías Santos (2023, p. 171) assim conceituam o inquérito policial: “O inquérito policial consiste, na verdade, em um procedimento administrativo, com caráter informativo de autoria e materialidade do fato.”

O conceito que, a meu ver, é o mais acertado — e que adoto — é o seguinte:

O inquérito policial é um instrumento procedimental, formal, presidido pela Autoridade Policial e conduzido em estrita observância aos princípios do Direito Administrativo, com o objetivo de apurar os fatos e as circunstâncias que apresentem indícios de violação às normas do Direito Penal, tendo como finalidade alcançar, o mais próximo possível, a verdade real.

Observação: o objetivo responde à pergunta “o quê?”, ao passo que a finalidade responde à pergunta “visando o quê?”.

Sobre as características do inquérito policial, podemos assim nomear:

1. Administrativo - o inquérito policial ocorre em momento anterior ao processo penal propriamente dito, razão pela qual não possui natureza judicial. Isso, contudo, não lhe retira o caráter jurídico, uma vez que é disciplinado por lei. Trata-se, portanto, de um procedimento administrativo, cuja execução ocorre no âmbito da Administração Pública. Assim, ao inquérito aplicam-se os princípios do Direito Administrativo, e não os do Direito Processual Penal.

É importante mencionar que os atos realizados pela autoridade policial no âmbito do inquérito policial são, de fato, atos administrativos, ou ao menos atos da administração.

Exemplo: quando o Delegado de Polícia efetua uma prisão (seja em flagrante, temporária ou preventiva), realiza um ato administrativo. Trata-se de uma declaração do Estado, sujeita ao regime jurídico administrativo, e, portanto, em conformidade com o princípio da supremacia do interesse público — ao qual toda a Administração Pública está vinculada — além de incorporar as prerrogativas típicas dos atos administrativos, como: veracidade/legitimidade, autoexecutoriedade, imperatividade, tipicidade.

Esse ato ainda produz efeitos jurídicos imediatos, como, por exemplo, a privação do direito de ir e vir do cidadão preso, e está sujeito ao controle judicial, como todo ato administrativo.

Situação diversa ocorre quando a autoridade policial realiza uma busca e apreensão. Nesse caso, trata-se de ato da administração, e não de ato administrativo em sentido estrito, pois não produz efeitos jurídicos imediatos sobre direitos subjetivos. O bem apreendido em si não possui titularidade de direitos; o seu proprietário sim. Portanto, os efeitos jurídicos são mediatos.

2. Dispensável - o inquérito policial não é condição obrigatória para o oferecimento da ação penal. Embora represente um instrumento fundamental na obtenção de elementos informativos, o Ministério Público pode denunciar sem a existência de inquérito formal, desde que possua provas suficientes da materialidade e da autoria delitiva.

3. Escrito - todos os atos praticados no curso do inquérito devem ser reduzidos a termo e assinados pela autoridade policial, conforme prevê o art. 9º do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941).
4. Sigiloso - por disposição expressa, o inquérito policial é sigiloso. Todavia, esse sigilo não se estende ao juiz, ao Ministério Público e ao advogado do investigado, nos termos do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil. O sigilo é direcionado, essencialmente, à imprensa e a terceiros estranhos à investigação.
5. Inquisitivo - O inquérito, por ser um procedimento administrativo investigativo, não admite contraditório nem ampla defesa. Parte da doutrina critica essa característica, mas, a nosso ver, ela é coerente. Isso porque não há acusação formal no âmbito do inquérito. E, como se sabe, a defesa pressupõe acusação.

O investigado, contudo, pode se manifestar: seja por meio de interrogatório, seja por petição dirigida ao delegado de polícia, exercendo seu direito constitucional de petição.

A inquisitorialidade é essencial nesse estágio da persecução penal, pois o Estado busca esclarecer o que ocorreu. Caso fosse exigida a oitiva das "partes" a cada diligência, comprometer-se-ia a celeridade e a eficácia da investigação.

6. Indisponível - uma vez instaurado, o inquérito não pode ser arquivado pela autoridade policial. O arquivamento é ato privativo do Ministério Público, com homologação do Judiciário.
7. Oficialidade - a condução do inquérito policial é de responsabilidade exclusiva dos órgãos oficiais do Poder Público, como as 27 Polícias Civis (26 Estados + Distrito Federal) e a Polícia Federal. Outros órgãos que realizam investigações o fazem por meio de procedimentos próprios, distintos do inquérito policial.

8. Oficiosidade - verificando-se os pressupostos legais, o delegado de polícia tem o dever legal de instaurar o inquérito policial *ex officio*, sem necessidade de provocação.
9. Informativo - o inquérito possui função informativa, ao fornecer elementos para o exercício da ação penal. Com a entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019 (BRASIL, 2019), instituiu-se o Juiz das Garantias, figura responsável pelas decisões que envolvem o inquérito policial.
Outro ponto importante introduzido por esta Lei foi o desapensamento do inquérito dos autos principais da ação penal, ressalvadas as provas irrepetíveis ou antecipadas. O objetivo foi resguardar a imparcialidade do juiz da causa, evitando a chamada "contaminação subjetiva".
10. Discricionariedade - a condução do inquérito comporta certa margem de discricionariedade por parte do delegado. Todavia, essa discricionariedade não é plena. O delegado deve agir nos limites da legalidade, ou seja, só pode realizar diligências previstas em lei.
11. Temporariedade - o inquérito policial não pode se prolongar indefinidamente. Os tribunais superiores firmaram o entendimento de que a investigação deve se encerrar em prazo razoável, compatível com a complexidade do caso concreto, sob pena de nulidade ou trancamento do inquérito por excesso de prazo.

Quanto ao procedimento do inquérito policial propriamente dito, o Código de Processo Penal (BRASIL, 1941) não estabeleceu um rito fixo ou um modelo “engessado” de atuação.

Isto ocorre porque, como já mencionado anteriormente neste trabalho, a forma como a investigação se desenvolve depende diretamente da natureza do delito em apuração. Em outras palavras, é o próprio crime investigado que determina a estrutura e o rumo do procedimento investigatório.

Entretanto, em observância ao princípio da legalidade estrita, previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e que se aplica integralmente à atuação de toda

a Administração Pública, as diligências realizadas no curso do inquérito policial devem necessariamente estar previstas em lei. Assim como qualquer agente público só pode agir nos limites da norma legal, o mesmo se aplica ao agente policial, que somente poderá realizar diligências investigatórias autorizadas pelo ordenamento jurídico.

Nesse contexto, embora o Código de Processo Penal (BRASIL, 1941) não tenha criado um procedimento rígido, ele previu, de maneira exemplificativa, algumas diligências investigatórias de caráter genérico. O artigo 6º do referido diploma legal, enumera providências que devem ser adotadas pela autoridade policial assim que tiver conhecimento da prática de uma infração penal. Vejamos:

- dirigir se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais;
- apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após a liberação pelos peritos criminais;
- colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias;
- ouvir o ofendido;
- ouvir o indiciado, com observância, no que for aplicável, do art. 185 e seguintes do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), devendo o respectivo termo ser assinado por duas testemunhas que lhe tenham ouvido a leitura;
- proceder o reconhecimento de pessoas e coisas e a acareação;
- determinar, se for o caso, que se proceda a exame de corpo de delito e a quaisquer outras perícias;
- ordenar a identificação do indiciado pelo processo datiloscópico, se possível e fazer juntar aos autos sua folha de antecedentes;
- averiguar a vida pregressa do indiciado, sob o ponto de vista individual, familiar e social, sua condição econômica, sua atitude e estado de ânimo antes

e depois do crime e durante ele, e quaisquer outros elementos que contribuam para a apreciação do seu temperamento e caráter;

- colher informações sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa.

Trata-se de um rol exemplificativo, que confere à autoridade policial certa margem de discricionariedade técnica, desde que dentro dos limites legais, para decidir quais diligências são adequadas ao caso concreto, sempre com vistas ao esclarecimento do fato delituoso e à formação de um acervo informativo robusto.

Importante mencionar também, que determinadas diligências, somente podem ser realizadas, se autorizadas por uma ordem judicial, são as chamadas cláusulas de “reservas de jurisdição”, senão vejamos:

- mandado de prisão, seja a prisão temporária ou a prisão preventiva;
- medidas cautelares diversas da prisão;
- busca e apreensão domiciliar sem o consentimento do morador;
- ordem judicial de arresto ou hipoteca legal;
- a interceptação telefônica;
- a quebra de sigilo telefônico, bancário e fiscal;
- a apreensão do passaporte;
- a proibição do cidadão de deixar o País;
- o acesso a documentos e processos que estejam protegidos por segredo de justiça.

E para finalizar o procedimento do inquérito policial, três regras devem ser observadas:

1. o prazo para a sua conclusão (existem prazos diferenciados para a conclusão do inquérito policial, levando em conta se o cidadão está preso, solto, se o crime é de competência da Justiça Estadual ou Federal etc.);

2. a obrigatoriedade do relatório final a ser elaborado pela Autoridade Policial, com a sua conclusão sobre a investigação realizada;
3. os destinatários do inquérito policial, ou seja, com a Lei nº 13.964/19 (BRASIL, 2019), o inquérito é encaminhado diretamente ao Ministério Público, no caso de crimes de ação penal pública, ou no caso de ação penal privada, os autos do inquérito ficam em cartório, esperando a iniciativa da vítima ou do seu representante legal.

No capítulo seguinte, analisaremos a investigação policial, bem como o inquérito, sob a perspectiva do direito administrativo.

6. A INVESTIGAÇÃO POLICIAL SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Neste momento, é importante estabelecermos que a investigação propriamente dita constitui uma atividade jurídica. E não apenas pelo fato de suas atribuições estarem positivadas em lei — como foi demonstrado no capítulo anterior — ou porque a Lei nº 12.830/2013 (BRASIL, 2013) recentemente reafirmou esse caráter, tampouco unicamente pelo fato de que o cargo de Delegado de Polícia possui natureza jurídica e deve ser exercido por bacharel em Direito.

A investigação policial, a nosso ver, pode e deve ser considerada uma atividade eminentemente jurídica, especialmente à luz da Teoria Tridimensional do Direito — desenvolvida por Miguel Reale — amplamente adotada e ensinada nas faculdades de Direito em todo o país. Segundo essa teoria, um fenômeno só pode ser considerado jurídico quando analisado sob três dimensões integradas:

- Fato (sociologia) - refere-se ao acontecimento no mundo real;
- Norma (dogmática) - consiste na normatização do fato valorado;

- Valor (axiologia) - diz respeito ao juízo de valor atribuído ao fato.

Assim, para que um fato seja considerado jurídico, é necessário que ele tenha ocorrido no mundo real (fato), que encontre correspondência na norma jurídica (norma), e que seja valorado pela sociedade ou pelas instituições (valor).

Aplicando essa lógica à investigação policial, temos que, ao deparar-se com uma notícia criminis (fato), a autoridade policial busca enquadrá-la em um tipo penal (norma), por meio de interpretação e valoração jurídica (valor). Ou seja, o Delegado de Polícia realiza um juízo jurídico completo ao decidir sobre a instauração do inquérito, o indiciamento de um suspeito, a representação por medidas cautelares, entre outros atos, todos eles exigindo conhecimento técnico e aplicação das três dimensões jurídicas mencionadas.

Essa atuação integrada e técnico-jurídica confirma que a investigação policial é, de fato, uma atividade jurídica, e confere à Polícia Judiciária o status de órgão jurídico, ao lado de instituições como o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Poder Judiciário. Contudo, a Polícia Judiciária se distingue por não estar diretamente vinculada ao processo penal, mas, sim, à fase pré-processual da persecução penal.

Dessa forma, somente um agente público com formação jurídica específica e aprovado em concurso público para o exercício da função de Delegado de Polícia está legalmente e tecnicamente habilitado para conduzir a investigação criminal, com responsabilidade e competência jurídica.

Estabelecida essa premissa, cumpre-nos agora identificar em qual ramo do Direito se insere a investigação policial e qual disciplina deveria ser responsável por seu estudo sistemático.

No Brasil, o entendimento que sustentamos é que se trata de um equívoco recorrente analisar o inquérito policial sob o viés do Direito Processual Penal. Isso porque, embora ambos — inquérito e processo penal — façam parte da persecução penal, suas naturezas são distintas. O inquérito policial não se confunde com o processo penal e, portanto, não deve estar sujeito aos mesmos princípios. Ao inquérito, aplicam-se os princípios do Direito Administrativo, pois trata-se de um procedimento eminentemente administrativo. Infelizmente, essa visão não é

compartilhada pelos administrativistas, razão pela qual praticamente inexistente a abordagem do tema “investigação policial” em obras doutrinárias desta disciplina.

Essa confusão pode ser explicada, em parte, pela opção feita pelo legislador de 1941 ao incluir o inquérito policial no mesmo Código de Processo Penal que regula o processo judicial penal, como se ambos compartilhassem a mesma natureza. Tal escolha legislativa, a nosso ver, foi equivocada e prejudicial ao desenvolvimento técnico e científico da investigação criminal no Brasil.

É fato que ambos os institutos compõem a persecução penal. Contudo, o inquérito possui natureza administrativa e deve ser regido por leis e princípios próprios, distintos daqueles aplicáveis ao processo penal. Ideal seria que a investigação policial fosse objeto de um tratamento autônomo, seja do ponto de vista legislativo, seja no âmbito acadêmico, o que possibilitaria análises mais aprofundadas, doutrina especializada e a valorização da atividade investigativa como campo próprio do Direito.

Nesse sentido, é pertinente destacar a lição de Sandro Lúcio Dezan (2019, p. 73), que afirma:

Na essência, ao analisarmos o encadear de atos que formam a investigação criminal a cargo da Polícia Judiciária e presidida por delegado de polícia, vislumbramos o concatenar cronológico de manifestações de vontade da autoridade investida como autoridade policial, a representar a própria vontade da Polícia Judiciária e, destarte, da Administração Pública, com o escopo de identificação do objeto do processo persecutório, qual seja, a elucidação do delito, com o apontamento do indícios de autoria e da prova de materialidade ilícita - e de todas as circunstâncias juridicamente importantes - relevantes para o direito processual penal. Esses atos que encadeiam ao propósito final do processo, possuem, em sua gênese jurídica, a par de serem atos jurídicos, a conformação inaugural ao regime jurídico-administrativo. Não há como fugir dessa essência: autoridades administrativas, ao manifestarem a sua vontade em nome da Administração Pública - ao amparo da teoria do órgão - produzem atos administrativos. Estes, considerando a necessidade de repercussão jurídica, ou seja, de produção de efeitos jurídicos em processo penal, compreendendo atos administrativos-processuais penais – para o caso da investigação criminal.

Concordamos plenamente com o nobre doutrinador quando este afirma que os atos praticados no âmbito da investigação policial possuem natureza "jurídico-administrativa" e, portanto, configuram-se como atos administrativos.

Contudo, divergimos, com o devido respeito, quanto à classificação desses atos como “atos administrativos-processuais penais”, conforme propõe o mencionado autor. Isso porque, como já argumentado ao longo deste trabalho, a natureza da investigação policial é eminentemente administrativa, não se confundindo com a natureza processual penal. Em outras palavras, os atos praticados no inquérito policial são atos administrativos em sentido próprio, não se misturando com os atos processuais penais que ocorrem durante a tramitação de uma ação penal propriamente dita.

Aliás, nem sequer se pode afirmar, no momento da investigação, que haverá um processo penal. Reiterando o que foi dito anteriormente: “não se investiga para processar; investiga-se para saber o que aconteceu.” Logo, qualquer tentativa de antecipar uma conexão direta e necessária entre a investigação e o processo penal ignora a função autônoma do inquérito como mecanismo estatal de elucidação dos fatos.

Nesse contexto, ao analisarmos os atos que compõem a atividade investigativa, fica evidente que eles não expressam a vontade pessoal da autoridade policial, mas sim a vontade da Administração Pública, manifestada por meio do agente público legalmente investido do poder-dever de investigar. Trata-se da aplicação do princípio da imputação volitiva, segundo o qual os atos praticados por agentes públicos são imputados à pessoa jurídica que estes representam, e não à sua pessoa física.

Esse princípio é fundamental para compreendermos que os atos administrativos praticados no inquérito policial têm como sujeito ativo o Estado, e não o delegado como indivíduo. Assim, o agente público age em nome e no interesse da coletividade, submetido aos princípios da Administração Pública, especialmente aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Para aprofundar essa análise, tomaremos por base a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, p. 240), que em sua consagrada obra descreve os atributos ou prerrogativas

dos atos administrativos, os quais também se aplicam aos atos praticados no curso do inquérito policial. São eles:

1. Presunção de legitimidade e veracidade – os atos administrativos presumem-se legais e verdadeiros até prova em contrário, o que confere eficácia imediata aos atos da autoridade policial, salvo se judicialmente invalidados.
2. Autoexecutoriedade – em determinadas hipóteses, a autoridade pode executar seus atos diretamente, sem necessidade de autorização judicial prévia (como nas prisões em flagrante ou interdições, desde que previstas em lei).
3. Imperatividade – os atos administrativos impõem obrigações aos administrados independentemente de sua concordância, desde que dentro dos limites legais, característica que se aplica, por exemplo, a ordens de condução coercitiva, quando cabíveis.
4. Tipicidade – os atos administrativos devem estar previamente previstos em lei, o que reforça o entendimento de que a autoridade policial somente pode agir nos limites legalmente estabelecidos, respeitando o princípio da legalidade estrita.

Esses atributos reforçam a natureza jurídico-administrativa dos atos praticados no inquérito policial, e demonstram que sua análise e regulação devem ser realizadas sob a perspectiva do Direito Administrativo, e não apenas pelo viés do Direito Processual Penal.

Feita essa explicação sobre os atributos ou prerrogativas dos atos administrativos, e aplicando esses conceitos nos atos que fazem parte de uma investigação policial, podemos assim exemplificar:

1. Quando um agente de polícia “dá uma voz de prisão”, especialmente em situação de flagrante delito, ele está praticando um ato administrativo típico, dotado de todos os seus atributos clássicos, conforme a doutrina do Direito Administrativo.

1. Presunção de Legitimidade e Veracidade

Ao dar voz de prisão, o policial atua no exercício de um dever funcional legalmente previsto. A presunção de legitimidade significa que o ato se presume conforme a lei; ou seja, presume-se que o policial está agindo dentro dos limites legais e no cumprimento de sua função pública. Já a presunção de veracidade recai sobre os fatos visualizados pelo mesmo, cuja percepção retrata verdadeiramente a situação real de flagrância. É claro que essa presunção é relativa e admite prova em contrário, mas produz efeitos imediatos até que seja desconstituída por decisão judicial.

2. Imperatividade

A ordem emanada da voz de prisão tem caráter imperativo. Isso significa que não se exige a concordância do cidadão para que o ato tenha eficácia. O indivíduo que recebe a ordem não pode resistir ou contestar naquele momento a legalidade do ato, devendo cumprir a ordem sob pena de incorrer, inclusive, em resistência ou desobediência, artigos 329 e 330 do Código Penal (BRASIL,1940). Caso a prisão seja ilegal, o cidadão poderá buscar a devida reparação posteriormente, inclusive por meio de habeas corpus ou ação de indenização por dano moral, se for o caso.

3. Autoexecutoriedade

O ato é também autoexecutável, ou seja, dispensa autorização judicial prévia. O agente público não necessita recorrer ao Poder Judiciário para obter um mandado para prender alguém em flagrante delito. A própria lei confere ao policial o poder-dever de agir imediatamente, diante da situação de flagrância, sem necessidade de provocação judicial. Essa prerrogativa é fundamental para a efetividade da atuação estatal no combate à criminalidade.

4. Tipicidade

A conduta do policial ao dar voz de prisão está expressamente prevista em lei, notadamente no art. 301 do Código de Processo Penal, que autoriza qualquer do povo e impõe às autoridades policiais o dever de prender quem quer que se encontre em flagrante delito. Além disso, a própria legislação autoriza o uso moderado da força para vencer eventual resistência, conforme dispõe o art. 284 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941) e normas correlatas.

5. Natureza do Ato

Trata-se de um ato administrativo simples, praticado de forma unilateral pela autoridade policial, e não um ato composto (como ocorre, por exemplo, nas prisões cautelares como a prisão preventiva ou a prisão temporária, que dependem de manifestação do Poder Judiciário). O agente de polícia age no exercício de sua competência legal, sem necessidade de coautoria de outro órgão estatal para que o ato tenha validade.

Dessa forma, a voz de prisão constitui um ato administrativo típico, dotado de presunção de legitimidade, imperatividade, autoexecutoriedade e tipicidade. Sua análise deve ser feita sob a ótica do Direito Administrativo, pois reflete a atuação do Estado por meio de um de seus agentes, no exercício do poder de polícia, voltado à manutenção da ordem pública e ao cumprimento da lei penal.

2. Um agente de polícia ao cumprir um mandado judicial de busca e apreensão ou a apreensão de um objeto ilícito: o quê juridicamente ele acabou de realizar?

Quando tratamos de situações como o cumprimento de uma ordem judicial de busca e apreensão, ou da apreensão de mercadorias ou objetos ilícitos por parte da autoridade policial, é importante fazer uma distinção conceitual relevante entre ato administrativo e ato da Administração Pública.

A nosso ver, tais apreensões não configuram atos administrativos propriamente ditos, mas sim atos da Administração. Isso porque o ato de apreender um bem ou objeto não possui, por si só, conteúdo jurídico decisório, nem gera efeitos jurídicos imediatos e diretos sobre os direitos subjetivos do titular do objeto apreendido — pelo menos, não de maneira autônoma.

Os atos da Administração Pública correspondem a atividades de execução, desprovidas de conteúdo decisório autônomo. Ou seja, são atos que operam no mundo físico e concreto, sem gerar, por si só, modificações diretas nas relações jurídicas. No caso das apreensões, o que se apreende são coisas, bens, objetos e estes, por si mesmos, não são sujeitos de direito. Os efeitos jurídicos só ocorrem em relação aos seus titulares e, em geral, decorrem do ato que fundamenta a apreensão (ex: ordem judicial, flagrante, medida cautelar etc.).

Assim, a apreensão de um objeto ilícito ou de uma mercadoria se qualifica como uma atividade material da Administração, normalmente derivada de um ato jurisdicional anterior, como uma decisão judicial, ou mesmo de uma ordem do delegado de polícia, no decorrer das investigações.

Essa distinção é relevante tanto do ponto de vista teórico, quanto prático. Enquanto os atos administrativos propriamente ditos são passíveis de controle judicial direto por meio de mandado de segurança, por exemplo, os atos materiais somente serão objeto de análise judicial na medida em que forem ilegais ou abusivos, ou se houver vício no ato decisório que os fundamenta.

Dessa forma, entende-se que a apreensão de bens, objetos ou mercadorias, realizada pela autoridade policial e seus agentes, não constitui um ato administrativo em sentido estrito, mas sim um ato material de execução da vontade estatal, derivado de um comando normativo anterior. É a manifestação prática do poder de polícia, mas desprovida, por si só, de conteúdo decisório autônomo e de efeitos jurídicos imediatos sobre os titulares — efeitos esses que somente se consolidam com a análise ou confirmação por autoridade competente.

3. Um Delegado de Polícia ao instaurar um inquérito policial por meio de uma Portaria ou mesmo realizar o indiciamento de um suspeito: o quê juridicamente ele acabou de realizar?

Tanto a portaria de instauração do inquérito policial, quanto o ato de indiciamento são, a nosso ver, atos administrativos propriamente ditos, e não meros atos materiais da Administração Pública.

Esses atos se enquadram no conceito clássico de ato administrativo, por apresentarem os seguintes requisitos:

- são declarações unilaterais do Estado (através da autoridade policial competente);
- estão sujeitos ao regime jurídico-administrativo, ou seja, são dotados de prerrogativas e restrições próprias da Administração Pública (como a presunção de legitimidade, imperatividade, autoexecutoriedade e tipicidade);
- produzem efeitos jurídicos imediatos, afetando diretamente a esfera jurídica do indivíduo investigado ou indiciado, como por exemplo, impactando sua reputação, submetendo-o a medidas investigativas, ou sendo considerados em certidões e antecedentes;
- são sempre passíveis de controle judicial, conforme garantido pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV da Constituição Federal – BRASIL, 1988);
- têm previsão legal expressa, com base no art. 5º e art. 6º do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), bem como na Lei nº 12.830/13 (BRASIL, 2013), que trata da investigação conduzida por Delegado de Polícia.

Desse modo, ao expedir uma portaria para instauração do inquérito ou ao formalizar o indiciamento de um investigado, o Delegado de Polícia não atua com base em sua vontade pessoal, mas sim como órgão investido de autoridade estatal, manifestando a vontade da Administração Pública, de acordo com o

princípio da imputação volitiva, segundo o qual os atos dos agentes públicos são imputáveis à pessoa jurídica a que pertencem.

O ato de indiciamento, em especial, tem sido objeto de debates na doutrina. O Professor Márcio Adriano Anselmo (2017) o define como um “ato administrativo com efeitos processuais”, ou seja, um ato administrativo realizado no curso de um procedimento investigativo, com efeitos jurídicos próprios, ainda que não inserido no processo penal *stricto sensu*. Senão, vejamos:

Quanto à sua natureza, pode ser entendido como um ato administrativo com efeitos processuais, cujas consequências são bastante claras. Steiner (1998, p. 307) ressalta que: O indiciamento formal tem consequências que vão muito além do eventual abalo moral que pudessem vir a sofrer os investigados, eis que estes terão o registro do indiciamento nos Institutos de Identificação, tornando assim público o ato de investigação. Sempre com a devida vênia, não nos parece que a inserção de ocorrências nas folhas de antecedentes comumente solicitadas para a prática dos mais diversos atos da vida civil seja fato irrelevante. E o chamado abalo moral diz, à evidência, com o ferimento à dignidade daquele que, a partir do indiciamento, está sujeito à publicidade do ato.

Concordo com a definição quanto à natureza jurídica do indiciamento como ato administrativo, tal como defendido pelo nobre Professor Márcio Adriano Anselmo (2017). No entanto, discordo da classificação do indiciamento como “ato com efeitos processuais”.

Entendo que o ato de indiciamento, embora revestido de formalidade e relevância jurídica, se limita ao âmbito do inquérito policial, que é, por excelência, uma fase administrativa da persecução penal. Trata-se, portanto, de um ato administrativo típico, inserido no contexto da função investigativa do Estado, e não no âmbito jurisdicional.

Ao se concluir o inquérito, seja com o oferecimento da denúncia pelo Ministério Público, seja com o arquivamento requerido e homologado, extingue-se o efeito prático do indiciamento, pois este não subsiste no processo penal.

Diferentemente da denúncia ou da sentença, que são atos próprios do processo judicial, o indiciamento não vincula o juiz nem o Ministério Público, tampouco produz consequências processuais autônomas no curso da ação penal.

Reitero, assim, o entendimento já expresso neste trabalho: “não se investiga para processar, investiga-se para saber o que aconteceu”. A investigação é uma atividade-fim da Administração Pública, cuja finalidade é coletar elementos de informação e não propriamente instaurar um processo. Portanto, não há que se falar em efeitos processuais do indiciamento, uma vez que este ocorre antes mesmo da instauração da ação penal, podendo, inclusive, jamais ser seguido de um processo judicial.

Importante mencionar ainda, os efeitos jurídicos do ato administrativo do indiciamento, também trazido pelo Professor Márcio Adriano Anselmo (2017):

Bonfim (2006, p. 124) destaca a mudança no status do investigado, de simples suspeito de ter praticado a infração penal passando a ser considerado o provável autor da infração. Trata-se de ato formal, conforme Rosa (2013, p. 120), que consubstancia uma “declaração pelo Estado de que há indicativos convergentes sobre sua responsabilidade penal, com os ônus daí decorrentes” ou, ainda, uma “declaração de autoria provável” (CAPEZ, 2006, p. 92).

4. O relatório final realizado pelo Delegado de Polícia no inquérito policial: o quê juridicamente ele acabou de realizar?

Trata-se de um ato administrativo que marca o encerramento da investigação policial, consistente na elaboração, pelo Delegado de Polícia, do relatório final. Nesse documento, a autoridade policial expõe de forma detalhada as diligências realizadas, bem como apresenta sua interpretação técnico-jurídica dos fatos apurados ao longo do inquérito.

O relatório final pode conter ou não o ato de indiciamento, o qual apenas será realizado se estiverem presentes indícios suficientes de autoria e materialidade da infração penal. Portanto, o indiciamento não é requisito obrigatório para o

encerramento do inquérito, sendo um ato discricionário vinculado aos elementos colhidos na investigação.

Como todo ato administrativo, o relatório final — assim como o eventual indiciamento nele contido — consiste em uma declaração do Estado, submetida ao regime jurídico-administrativo, dotada de eficácia imediata, passível de controle judicial e expressamente prevista em lei, em consonância com os princípios da legalidade, da motivação e do devido processo legal.

Importante mencionar que esses são apenas alguns exemplos de atos administrativos e atos da Administração Pública realizados no âmbito da investigação policial.

Há ainda outras diligências previstas nos artigos 6º e 7º do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), que também podem ser classificadas como atos administrativos ou atos materiais da Administração, conforme a natureza e os efeitos que produzem. A seguir, faremos apenas a citação exemplificativa dessas diligências:

- exame do legal de crime;
- oitiva do ofendido, testemunhas e indiciado;
- reconhecimento de pessoas e coisas;
- acareações;
- exame de corpo de delito e outras perícias;
- identificação do indiciado pelo processo datiloscópico, se possível, com a juntada da folha de antecedentes;
- questionário de vida pregressa do indiciado, sob o ponto de vista individual, familiar e social, sua condição econômica, sua atitude e estado de ânimo antes e depois do crime e durante ele, e quaisquer outros elementos que contribuam para a apreciação do seu temperamento e caráter; obtenção de informações sobre a existência de filhos, respectivas
- idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa;
- reprodução simulada dos fatos, desde que esta não contrarie a moralidade ou a ordem pública.

Para finalizar, é possível ainda a realização de diligências extraordinárias, ou seja, atos que exigem a manifestação de outro órgão da Administração Pública, especificamente o Poder Judiciário. Trata-se dos chamados atos administrativos sujeitos à reserva de jurisdição, como, por exemplo: prisões temporárias e preventivas, quebras de sigilo bancário, fiscal, telefônico e telemático, interceptações telefônicas, buscas e apreensões domiciliares, infiltração policial, colaboração premiada e ação controlada, entre outras.

Todas essas diligências, cuja atuação de outro órgão público é obrigatória, são classificadas, segundo o Direito Administrativo, como atos administrativos compostos. Isso significa que, para a prática do ato principal (como a expedição de um mandado judicial), é imprescindível a existência prévia de um ato preparatório, como a representação da autoridade policial ou o requerimento do Ministério Público.

Assim, por exemplo, para que um juiz possa decretar uma prisão no curso do inquérito policial, ou determinar qualquer medida cautelar ou diligência investigativa, é necessário que essa medida tenha sido antes provocada por um ato anterior, emanado por autoridade legitimada, qual seja, o Delegado de Polícia ou membro do Ministério Público. Somente após esse impulso inicial é que o magistrado poderá emitir o ato principal, ou seja, o mandado judicial.

Importa esclarecer que o juiz possui total independência funcional para decidir sobre a concessão ou não dessas medidas. E é justamente por isso que esses atos são classificados como atos administrativos compostos, e não como atos administrativos complexos, pois, neste último, há manifestação conjunta de vontades, o que não ocorre no caso das diligências com reserva de jurisdição.

Por fim, cabe lembrar que todos esses atos investigatórios analisados integram o inquérito policial, o qual constitui um procedimento administrativo, composto por um conjunto de atos administrativos, escrito, formal, presidido por uma autoridade policial, e conduzido em estrita observância aos princípios do Direito Administrativo. Seu objetivo é apurar os fatos e circunstâncias que indiquem a possível prática de infrações penais, buscando-se alcançar, tanto quanto possível, a verdade real.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo analisar a investigação policial sob a perspectiva do Direito Administrativo.

No Brasil, equivocadamente, as atividades de polícia judiciária, nas quais se insere, naturalmente, o instituto do inquérito policial, são comumente examinadas sob a ótica do Direito Processual Penal. Tal abordagem, a meu ver, gera prejuízos tanto para a eficácia da investigação quanto para a sociedade como um todo.

No entanto, essa mudança de entendimento pressupõe, antes de tudo, um estudo aprofundado da atividade policial sob o viés do Direito Administrativo.

Entendo que o primeiro passo, poderia ser a retirada, do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), do “Título II – Do Inquérito Policial”, bem como das demais diligências que ocorrem no âmbito da investigação. O referido Código deveria tratar exclusivamente do processo penal e das questões correlatas, sempre à luz dos seus próprios princípios.

No que diz respeito ao inquérito policial, cuja natureza é eminentemente administrativa, não se aplicam os princípios do processo penal, mas sim os princípios do Direito Administrativo. Não é, portanto, razoável, produtivo ou vantajoso que uma única Lei discipline dois institutos com naturezas significativamente distintas, que não se confundem, que não são pressupostos um do outro, e que não devem ser analisados sob a mesma perspectiva acadêmica.

Dessa forma, após a retirada do “Título do Inquérito Policial” do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), torna-se fundamental a criação de uma nova legislação específica para regular esse instituto. Essa nova norma poderia, inclusive, receber a denominação de “Código de Inquérito Policial”.

Essa designação teria um papel importante ao sinalizar, especialmente aos bacharéis do Direito, agentes e operadores da área de segurança pública, que investigar e processar são atividades distintas, ainda que ambas, em regra, sejam de titularidade do Estado, podendo, em certos casos, também serem exercidas por particulares. No inquérito policial, o titular é o

Delegado de Polícia; na ação penal pública, o titular é o membro do Ministério Público. Porém, é imprescindível que cada uma dessas funções sejam analisadas conforme suas próprias características e princípios jurídicos específicos.

A criação desse “Código de Inquérito Policial” representaria um avanço metodológico e conceitual importante, permitindo que os acadêmicos do Direito — especialmente doutrinadores e professores — passassem a escrever, lecionar, discutir e principalmente analisar o inquérito policial de acordo com a sua correta natureza: o Direito Administrativo.

Essa mudança de paradigma na análise dos procedimentos investigatórios é essencial para uma melhor compreensão do papel dos agentes policiais, de seus poderes, deveres e principalmente de suas responsabilidades, na medida em que, um eventual erro na prestação do serviço público de investigação, poderia ensejar na responsabilidade objetiva do respectivo ente ao qual o agente está vinculado, conforme o artigo 37 §6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

E para a sociedade, esse novo entendimento também seria benéfico. Por exemplo: se o cidadão comum tiver consciência de que, durante uma abordagem, uma prisão cautelar, uma busca e apreensão ou qualquer outra diligência policial, o mesmo está atuando em conformidade com os princípios do Direito Administrativo — especialmente o da estrita legalidade — muitas adversidades poderiam ser evitadas. Ao compreender que o policial está apenas executando um ato administrativo de manifestação do Estado, sem qualquer antecipação de culpa ou de uma eventual condenação, o cidadão acatará a ordem com mais tranquilidade, sabendo que o momento para questionamentos ou impugnações virá posteriormente, pela via adequada.

Em suma, este trabalho teve a pretensão de propor uma nova visão sobre a atuação administrativa desenvolvida no curso da investigação policial. Acredito que os benefícios, vantagens e o aprimoramento decorrentes do estudo, da pesquisa, docência e regulamentação dessa função pública — a partir da perspectiva do Direito Administrativo — revelam-se não apenas pertinentes, mas necessários. Trata-se da forma mais adequada e correta de analisar essa importante atividade estatal à luz de sua verdadeira natureza.

Seguimos.

REFERÊNCIAS

- ANSELMO, Márcio Adriano. *Passo a passo dos atos praticados no Inquérito Policial. Consultor Jurídico*, 22 ago. 2017. Disponível em: [Passo a passo dos atos praticados no inquérito policial](#). Acesso em: 28 março 2025.
- BRITTO, Aldo Ribeiro. *Curso de Direito Policial*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2022. 1. ed.
- DEZAN, Sandro Lúcio; WERNER, Guilherme Cunha. *Direito Constitucional de Polícia Judiciária*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 1. ed.
- DEZAN, Sandro Lúcio. *Direito Administrativo de Polícia Judiciária*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 1. ed.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 29. ed.
- FILOCRE, Lincoln D' Aquino. *Direito Policial Moderno - Polícia de Segurança Pública no Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Almedina, 2017. 1. ed.
- NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. São Paulo: Método, 2011. 5. ed.
- PEREIRA, Eliomar da Silva. *Introdução ao Direito de Polícia Judiciária*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 1. ed.
- PIMENTA, Breno Estulano; GARCIA, Ismar Estulano. *Procedimento Policial - Inquérito e Termo Circunstanciado*. Goiânia: AB, 2015. 13. ed.
- REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- SILVA, Márcio Alberto Gomes. *Inquérito Policial - Uma análise jurídica e prática da fase pré-processual*. Salvador: Juspodivm, 2018. 4. ed.
- ZANOTTI, Bruno Taufner; SANTOS, Cleopas Isaías. *Delegado de Polícia em ação - Teoria e Prática*. Salvador: Juspodivm, 2022. 8. ed.