

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Discute-se, na presente ação direta, o disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 12.830/13, objetivando a declaração da **inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, de interpretação dessa norma** que atribua **privativamente** ou **exclusivamente** ao delegado de polícia a condução das investigações criminais.

O requerente sustenta, em breve síntese, que a norma impugnada pode dar causa à interpretação equivocada de que as investigações criminais competem apenas ao delegado de polícia, enquanto outros órgãos e entidades também teriam competência para tanto. Nesse sentir, salienta que os poderes investigatórios do Ministério Público possuem respaldo no texto constitucional, na teoria dos poderes implícitos e na necessidade de ampla e efetiva tutela dos direitos humanos, conforme reconhecido em diversos instrumentos e decisões internacionais.

Invoca-se como **parâmetro de controle** o **art. 129, incisos I, VI e IX, da Constituição da República**, de acordo com os quais são funções institucionais do Ministério Público **(i)** promover privativamente a ação penal pública; **(ii)** expedir notificações e requisitar informações e documentos para instruir os procedimentos administrativos de sua competência; e **(iii)** exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade.

Para facilitar a análise da controvérsia constitucional delineada nos autos, transcrevo a integralidade da Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013, a qual “dispõe sobre **a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia**”, nos seguintes termos:

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

‘Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia.’

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.”

Pelo que se verifica, de fato, a norma **não proíbe, expressa ou implicitamente**, a realização da investigação criminal pelo Ministério Público ou por outras autoridades administrativas, limitando-se a prescrever que a investigação criminal **a cargo do delegado de polícia** materializa-se **por inquérito (ou por outro procedimento previsto em lei)**, cuja finalidade é a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais. Possui a norma, pois, teor **afirmativo-descritivo** apenas.

É certo, outrossim, que uma primeira leitura da norma pode levar à compreensão precipitada de que ela não tem — nem poderia ter — o alcance vislumbrado pelo requerente. Para os que assim entendem, a univocidade de sentido decorreria do próprio texto normativo — que não permitiria uma interpretação diferente da literal — e, sobretudo, dos debates ocorridos no Congresso Nacional, dos quais se pode inferir que o legislador não pretendia restringir a atuação de outras autoridades, até porque o escopo da norma está bem delimitado e se limita à disciplina da investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia (cf. ementa da lei e art. 1º).

Nesse sentido, destaco excerto do Parecer nº 409 do Senador Humberto Costa, citado pelo Presidente da República e pela AGU:

“Sr. Presidente, **essa proposta se aplica única e exclusivamente às investigações que são conduzidas pelo delegado de polícia**. Portanto, essa proposta não abrange o inquérito policial militar, que tem suas regras próprias; não abrange o trabalho de investigação das comissões parlamentares de inquérito, que tem suas regras próprias; e não interfere no poder de investigação do Poder Judiciário, inclusive do Supremo Tribunal Federal, que tem também suas

regras próprias.

Nada mais justo que a investigação criminal que é conduzida pelo delegado de polícia tenha também essas regras próprias. **Em nenhum momento esse projeto diminui qualquer das prerrogativas de quaisquer dos poderes existentes ou de quaisquer dos segmentos existentes que tenham a função de investigar. Em nenhum momento está dito que as investigações são exclusivas ou privativas do delegado.**

Em primeiro lugar, obviamente que qualquer dos parágrafos está sujeito ao **caput** do artigo. **E o caput é absolutamente explícito quando fala que se trata apenas da investigação conduzida pelo delegado.**

Uma dúvida surgiu na comissão, porque aqui se fala 'da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei'. Houve um questionamento se a citação dessa expressão 'outro procedimento previsto em lei' poderia significar algum tipo de invasão do poder de investigação de outros poderes.

No entanto, em nenhum momento, isso é fato. **Quando nós falamos em outros procedimentos previstos em lei, em termos de investigação, nós estamos falando, em primeiro lugar, da chamada verificação preliminar de informações:** quando o delegado recebe uma informação ou um denúncia de alguém do povo, e, obviamente, antes de iniciar uma investigação, procede a um processo preliminar de informação para ver que tipo de fundamento tem aquelas denúncias. Isso é previsto no art. 5º, § 3º, do Código de Processo Penal.

E o outro procedimento é o termo circunstanciado de ocorrência, que se aplica para aqueles casos de delitos de menor potencial, que está previsto da Lei nº 9.099/95" (e-doc. 27 e 38).

Referido relatório também registra que, no decorrer da tramitação legislativa, algumas emendas foram apresentadas para se conferir à norma o aventado caráter de exclusividade do delegado de polícia na condução de investigações criminais e informa que elas foram rejeitadas ainda na Comissão de Constituição e Justiça. **Vide:**

“Entre as emendas aprovadas e lidas, as Emendas nº 1,2, 3, 4 e 5 — não sei se alguma delas foi retirada —, dos Senadores Pedro Taques, Álvaro Dias e Ricardo Ferraço, dizem sobre o mesmo tema, que é a possibilidade de a investigação policial imiscuir-se nas competências de outros órgãos, sobretudo o Ministério Público. **Esse debate foi feito na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que aprovou o projeto com rejeição das emendas com esse teor, e ficou claro que não há no texto do projeto qualquer interferência na competência de outros órgãos ou poderes da administração no processo investigatório**” (e-doc. 27 e 38).

Como se observa, o fato de que a norma poderia gerar interpretação pela exclusividade da investigação criminal pelo delegado de polícia foi objeto de atenção pelo legislador, mas não ocasionou a alteração do projeto de lei, nem para explicitar essa exclusividade nem para afastá-la, de modo que **a edição da lei intensificou o debate** sobre a matéria e levou ao ajuizamento da presente ação direta.

Nesse cenário, **reputo necessário, para fins de segurança jurídica, superar a objeção de univocidade de sentido da lei** para examinar o mérito da controvérsia.

A questão controvertida delineada nos autos pode ser sintetizada nos seguintes termos: é compatível com a Constituição Federal de 1988 interpretação do § 1º do art. 2º da Lei nº 12.830/13 que atribua ser privativa ou exclusiva do delegado de polícia a atividade de investigação criminal?

A resposta a essa indagação pressupõe uma investigação completa

do ordenamento jurídico-constitucional, a fim de verificar se existem outros órgãos, entidades e autoridades administrativas dotadas de poderes investigatórios, o que foi levado a cabo pelo Supremo Tribunal Federal, primeiramente, no julgamento do RE nº 593.727, em que se veiculou o Tema nº 184 da Repercussão Geral, fixando-se a seguinte tese:

“O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei nº 8.906/94, art. 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade - sempre presente no Estado democrático de Direito - do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante nº 14), praticados pelos membros dessa Instituição” (RE nº 593.727, Rel. Min. **Cezar Peluso**, red. do ac. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, julgado em 14/5/15, DJe de 8/9/15).

Na ocasião, o Plenário do Supremo Tribunal Federal entendeu que

“[o]s artigos 5º, incisos LIV e LV, 129, incisos III e VIII, e 144, inciso IV, § 4º, da Constituição Federal, não tornam a investigação criminal exclusividade da polícia, nem afastam os poderes de investigação do Ministério Público” (RE nº 593.727, Rel. Min. **Cezar Peluso**, red. do ac. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, julgado em 14/5/15, DJe de 8/9/15).

A partir de então, esse entendimento passou a orientar os julgamentos do Supremo Tribunal Federal, sendo reafirmado recentemente, no julgamento conjunto das ADI nºs 2.943, 3.309 e 3.318,

oportunidade na qual o Plenário fixou, entre outras, a seguinte tese:

“1. O Ministério Público dispõe de atribuição concorrente para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado. Devem ser observadas sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais da advocacia, sem prejuízo da possibilidade do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa Instituição (tema 184) (...) (ADI nº 2.943, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 2/5/24, DJe de 10/9/24).”

Portanto, segundo a jurisprudência do STF, a atividade de **investigação criminal não é exclusiva ou privativa da polícia, sob direção dos delegados de polícia**, tendo em vista **(i)** a ausência de norma constitucional que estabeleça essa exclusividade; **(ii)** a atribuição expressa de competências investigativas às comissões parlamentares de inquérito e **(iii)** a atribuição de competências investigativas ao Ministério Público.

Importa observar, ainda, que **o art. 144 do texto constitucional não institui qualquer exclusividade do poder de investigar em favor da Polícia Federal ou das polícias civis dos estados. Vide:**

“Art. 144. (...)”

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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;

(....)

§ 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” (grifo nosso).

Embora o texto constitucional tenha caráter genérico, a indicar a competência da polícia federal e das polícias civis dos estados para investigar as mais diversas infrações penais, **não se pode extrair dessa generalidade exclusividade ou privatividade.**

Ademais, o próprio constituinte originário atribuiu, expressamente, competências investigativas às comissões parlamentares de inquérito (art. 58, § 3º, da CF), o que, por si só, **indica a ausência de exclusividade da polícia no que diz respeito à atividade de investigação criminal.** Por oportuno, transcrevo:

“Art. 58 (....)

§ 3º **As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas**, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores” (grifo nosso).

Portanto, **é inequívoca a competência investigativa criminal das CPI.** Isso porque o constituinte originário, além de atribuir a essas comissões os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, prevê que suas conclusões poderão ser encaminhadas ao Ministério Público. Ou seja, a CPI faz a investigação e, concluindo haver indícios de alguma infração penal, encaminha ao MP, órgão incumbido de promover a responsabilização penal dos infratores perante o Poder Judiciário. Essa atividade é de todo análoga à atividade policial de investigação.

Ora, a interpretação da Constituição deve buscar a máxima efetividade das normas, notadamente quando se está diante de textos aparentemente contraditórios. Assim, no caso em exame, a melhor interpretação é de que, **embora as polícias tenham o poder genérico de apurar as infrações penais, tal competência não é privativa nem exclusiva, podendo ser desempenhada por outros órgãos e autoridades administrativas, desde que autorizados por lei.**

Nesse sentido, o próprio Código de Processo Penal, em seu art. 4º, ao explicitar que a polícia judiciária tem por finalidade a apuração das infrações penais e de sua autoria, esclareceu que essa competência “**não excluirá a de autoridades administrativas, a que por lei seja cometida a mesma função**” (CPP, art. 4º, parágrafo único).

Não se pode olvidar, outrossim, que, por força de preceitos legais esparsos, possuem poderes investigatórios, dentro do respectivo âmbito de atribuições, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), nos termos da Lei nº 9.613/98; a Receita Federal, no que diz respeito à matéria tributária; o Banco Central (Bacen); a Comissão de Valores Mobiliários (CVM); o Tribunal de Contas da União (TCU); o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); o Poder Judiciário e o Ministério Público, nas hipóteses de crimes cometidos pelos respectivos membros; e a Administração Pública em geral, no âmbito da União, dos estados e dos municípios, por meio de sindicâncias e processos administrativos instaurados para apurar eventuais infrações funcionais perpetradas por seus servidores.

Por fim, ressalte-se que, ao julgar os embargos de declaração opostos

contra o acórdão em que se julgou a **ADI nº 4.318**, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, o Supremo Tribunal Federal decidiu que

“[h]á exclusividade da atuação da Polícia Civil e dos delegados de Polícia Civil apenas quanto às funções de polícia judiciária. As infrações penais, todavia, podem ser apuradas pelas demais instituições responsáveis pela garantia da segurança pública, da ordem jurídica e do regime democrático” (ADI nº 4.318-ED, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, Tribunal Pleno, julgado em 26/6/23, DJe de 28/6/23).

Isso significa que a Polícia Civil **não detém exclusividade sobre as investigações criminais, mas tão somente sobre a condução do inquérito policial**, havendo outros órgãos e entidades dotados de poderes investigatórios, pela lei ou pela Constituição, como é o caso das comissões parlamentares de inquérito e do Ministério Público.

No mesmo sentido, cito também a **ADI nº 3.724**, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, na qual o Supremo Tribunal Federal reiterou, por unanimidade, o entendimento de que

“a ‘exclusividade’ na atuação da polícia civil e dos delegados de polícia civil se circunscreve, estritamente, às funções institucionais inerentes às atividades de polícia judiciária, afastada a exclusividade em relação ao exercício da atividade de investigação das infrações apenas e observadas as teses firmadas no julgamento das ADIS 2.943, 3.309 e 3.318” (ADI nº 3.724, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, julgado em 14/2/25, acórdão pendente de publicação).

Nesses dois casos, discutia-se a constitucionalidade (ou não) de normas estaduais que atribuíam exclusividade à respectiva polícia civil para a realização de investigações criminais.

Ante o exposto, **julgo procedente o pedido** deduzido na inicial para

declarar a **inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, de interpretação** do § 1º do art. 2º da Lei nº 12.830/13 que atribua **privativamente** ou **exclusivamente** ao delegado de polícia a condução de investigação criminal.

Deixo de apreciar o pedido formulado pela **Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF)** (e-doc. 33), tendo em vista que, na qualidade de **amica curiae**, sua atividade é meramente colaborativa, não possuindo legitimidade para formular pedido adicional ou ampliar o objeto da ação direta.

É como voto.