



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 37-A, DE 2011

(Do Sr. Lourival Mendes e outros)

Acrescenta o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal para definir a competência para a investigação criminal pelas polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela admissibilidade (relator: DEP. ARNALDO FARIA DE SÁ).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

APRECIÇÃO:

Proposição sujeita à apreciação do Plenário

SUMÁRIO

I – Projeto Inicial

II – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- votos em separado

O Congresso Nacional decreta:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º, do art. 60, da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 10:

“Art. 144

.....

§ 10. A apuração das infrações penais de que tratam os §§ 1º e 4º deste artigo, incumbem privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

JUSTIFICAÇÃO

Preliminarmente, devemos ressaltar que as demais competências ou atribuições definidas em nossa Carga Magna, como, por exemplo, a investigação criminal por comissão parlamentar de inquérito, não estão afetadas, haja vista o princípio que não há revogação tácita de dispositivos constitucionais, cuja interpretação deve ser conforme. Dessa forma, repetimos que, com a regra proposta, ficam preservadas todas as atuais competências ou atribuições de outros segmentos para a investigação criminal, conforme já definidas na Constituição Federal.

No mérito, a investigação criminal, seja por meio de inquérito policial ou termo circunstanciado, tem por finalidade a completa elucidação dos fatos, com a colheita de todos os elementos e indícios necessários à realização da justiça.

Tanto é verdade que, hodiernamente, a investigação criminal conduzida pela polícia judiciária, em especial após a recente súmula vinculante 14 do Supremo Tribunal Federal, que determina o total acesso das partes às peças do

inquérito policial, tem se revelado em uma verdadeira garantia ao direito fundamental do investigado no âmbito do devido processo legal.

Outrossim, muitas das provas colhidas nessa fase, são insuscetíveis de repetição em juízo, razão pela qual, este procedimento compete aos profissionais devidamente habilitados e investidos para o feito, além do necessário controle judicial e do Ministério Público, como de fato é levado a efeito para com o inquérito policial. Ressalte-se que o inquérito policial é o único instrumento de investigação criminal que, além de sofrer o ordinário controle pelo juiz e pelo promotor, tem prazo certo, fator importante para a segurança das relações jurídicas.

A falta de regras claras definindo a atuação dos órgãos de segurança pública neste processo tem causado grandes problemas ao processo jurídico no Brasil. Nessa linha, temos observado procedimentos informais de investigação conduzidos em instrumentos, sem forma, sem controle e sem prazo, condições absolutamente contrárias ao estado de direito vigente.

Dentro desse diapasão, vários processos têm sua instrução prejudicada e sendo questionado o feito junto aos Tribunais Superiores. Este procedimento realizado pelo Estado, por intermédio exclusivo da polícia civil e federal propiciará às partes – Ministério Público e a defesa, além da indeclinável robustez probatória servível à propositura e exercício da ação penal, também os elementos necessários à defesa, tudo vertido para a efetiva realização da justiça.

É importante destacar as imprescindíveis lições de Alberto José Tavares Vieira da Silva que preleciona:

“Ao Ministério Público nacional são confiadas atribuições multifárias de destacado relevo, ressaíndo, entre tanta, a de fiscal da lei. A investigação de crimes, entretanto, não está incluída no círculo de suas competências legais. Apenas um segmento dessa honrada instituição entende em sentido contrário, sem razão.

Não engrandece nem fortalece o Ministério Público o exercício da atividade investigatória de crimes, sem respaldo legal, revelador de perigoso arbítrio, a propiciar o sepultamento de direito e garantias inalienáveis dos cidadãos.

O êxito das investigações depende de um cabedal de conhecimentos técnico-científicos de que não dispõe os integrantes do Ministério Público e seu corpo funcional. As instituições policiais são as únicas que contam com pessoal capacitado para investigar crimes e, dessarte cumprir com a missão que lhe outorga o art. 144 da Constituição Federal.

A todos os cidadãos importa que o Ministério Público, dentro dos ditames da lei, não transija com o crime e quaisquer tipos de ilicitudes.

O destino do ministério Público brasileiro, no decurso de sua existência, recebeu a luz de incensuráveis padrões éticos na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Às Polícias sempre coube a árdua missão de travar contato direto com os transgressores da lei penal, numa luta heróica, sem quartel, no decurso da qual, no cumprimento de sagrado juramento profissional, muito se sacrificam a própria vida na defesa da ordem pública e dos cidadãos.

A atuação integrada e independente do Ministério Público e das Polícias garantirá o sucesso da persecução penal, com vistas à realização da justiça e a salvaguarda do bem comum. ”¹

Diante do exposto, em face da relevância social da Proposta de Emenda à Constituição que ora apresentamos, solicitamos aos ilustres deputadas e deputados a sua aprovação.

Sala das Sessões, 08 de junho de 2011.

Lourival Mendes
Deputado Federal – líder do PT do B/MA

¹ SILVA, Alberto José Tavares da. *Investigação Criminal: Competência*. São Luís - Maranhão. 2007.

Proposição: PEC 0037/11

Autor da Proposição: LOURIVAL MENDES E OUTROS

Ementa: Acrescenta o § 10 ao Art. 144 da Constituição Federal para definir a competência para a investigação criminal pelas polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal.

Data de Apresentação: 08/06/2011

Possui Assinaturas Suficientes: SIM

Totais de Assinaturas:

Confirmadas 207
Não Conferem 009
Fora do Exercício 000
Repetidas 039
Ilegíveis 000
Retiradas 000
Total 255

Assinaturas Confirmadas

1 ABELARDO CAMARINHA PSB SP
2 ADEMIR CAMILO PDT MG
3 AELTON FREITAS PR MG
4 AGUINALDO RIBEIRO PP PB
5 ALBERTO FILHO PMDB MA
6 ALEX CANZIANI PTB PR
7 ALEXANDRE SANTOS PMDB RJ
8 ALICE PORTUGAL PCdoB BA
9 ALINE CORRÊA PP SP
10 ANDERSON FERREIRA PR PE
11 ANDRE VARGAS PT PR
12 ANDRÉ ZACHAROW PMDB PR
13 ANTÔNIO ANDRADE PMDB MG
14 ANTONIO BULHÕES PRB SP
15 ANTONIO CARLOS MENDES THAME PSDB SP
16 ARIOSTO HOLANDA PSB CE
17 ARNALDO FARIA DE SÁ PTB SP
18 AROLDE DE OLIVEIRA DEM RJ
19 ARTHUR LIRA PP AL
20 ASSIS CARVALHO PT PI
21 ASSIS DO COUTO PT PR
22 AUGUSTO COUTINHO DEM PE
23 AUREO PRTB RJ
24 BENJAMIN MARANHÃO PMDB PB
25 BERINHO BANTIM PSDB RR

26 BERNARDO SANTANA DE VASCONCELL PR MG
27 BIFFI PT MS
28 BONIFÁCIO DE ANDRADA PSDB MG
29 CÂNDIDO VACCAREZZA PT SP
30 CARLAILE PEDROSA PSDB MG
31 CARLOS BRANDÃO PSDB MA
32 CARLOS ZARATTINI PT SP
33 CARMEN ZANOTTO PPS SC
34 CELSO MALDANER PMDB SC
35 CÉSAR HALUM PPS TO
36 CLEBER VERDE PRB MA
37 CRISTIANO PTdoB RJ
38 DALVA FIGUEIREDO PT AP
39 DAMIÃO FELICIANO PDT PB
40 DANIEL ALMEIDA PCdoB BA
41 DAVI ALCOLUMBRE DEM AP
42 DAVI ALVES SILVA JÚNIOR PR MA
43 DELEGADO PROTÓGENES PCdoB SP
44 DELEGADO WALDIR PSDB GO
45 DEVANIR RIBEIRO PT SP
46 DIEGO ANDRADE PR MG
47 DILCEU SPERAFICO PP PR
48 DIMAS FABIANO PP MG
49 DOMINGOS DUTRA PT MA
50 DR. CARLOS ALBERTO PMN RJ
51 DR. FRANCISCO ARAÚJO PSL RR
52 DR. GRILO PSL MG
53 DR. PAULO CÉSAR PR RJ
54 DR. UBIALI PSB SP
55 DUDIMAR PAXIUBA PSDB PA
56 EDINHO ARAÚJO PMDB SP
57 EDINHO BEZ PMDB SC
58 EDIO LOPES PMDB RR
59 EDIVALDO HOLANDA JUNIOR PTC MA
60 EDSON SILVA PSB CE
61 EDUARDO CUNHA PMDB RJ
62 EDUARDO SCIARRA DEM PR
63 ELIANE ROLIM PT RJ
64 ERIVELTON SANTANA PSC BA
65 EUDES XAVIER PT CE
66 EVANDRO MILHOMEN PCdoB AP
67 FÁBIO FARIA PMN RN
68 FABIO TRAD PMDB MS
69 FELIPE BORNIER PHS RJ
70 FERNANDO FRANCISCHINI PSDB PR
71 FRANCISCO ESCÓRCIO PMDB MA
72 FRANCISCO PRACIANO PT AM

73 GASTÃO VIEIRA PMDB MA
74 GENECIAS NORONHA PMDB CE
75 GEORGE HILTON PRB MG
76 GERALDO SIMÕES PT BA
77 GIVALDO CARIMBÃO PSB AL
78 GONZAGA PATRIOTA PSB PE
79 GUILHERME CAMPOS DEM SP
80 GUILHERME MUSSI PV SP
81 HELENO SILVA PRB SE
82 HÉLIO SANTOS PSDB MA
83 HENRIQUE OLIVEIRA PR AM
84 HUGO LEAL PSC RJ
85 INOCÊNCIO OLIVEIRA PR PE
86 IZALCI PR DF
87 JAIME MARTINS PR MG
88 JAIR BOLSONARO PP RJ
89 JANETE ROCHA PIETÁ PT SP
90 JÂNIO NATAL PRP BA
91 JILMAR TATTO PT SP
92 JÔ MORAES PCdoB MG
93 JOÃO ANANIAS PCdoB CE
94 JOÃO ARRUDA PMDB PR
95 JOÃO CAMPOS PSDB GO
96 JOÃO DADO PDT SP
97 JOÃO MAGALHÃES PMDB MG
98 JOÃO PAULO CUNHA PT SP
99 JOÃO PAULO LIMA PT PE
100 JONAS DONIZETTE PSB SP
101 JORGINHO MELLO PSDB SC
102 JOSÉ AUGUSTO MAIA PTB PE
103 JOSÉ CARLOS ARAÚJO PDT BA
104 JOSÉ CHAVES PTB PE
105 JOSÉ GUIMARÃES PT CE
106 JOSÉ HUMBERTO PHS MG
107 JOSÉ NUNES DEM BA
108 JOSÉ OTÁVIO GERMANO PP RS
109 JOSÉ ROCHA PR BA
110 JOSE STÉDILE PSB RS
111 JOSEPH BANDEIRA PT BA
112 JOSUÉ BENGTON PTB PA
113 JÚLIO CAMPOS DEM MT
114 JÚLIO CESAR DEM PI
115 LÁZARO BOTELHO PP TO
116 LELO COIMBRA PMDB ES
117 LEONARDO MONTEIRO PT MG
118 LEONARDO QUINTÃO PMDB MG
119 LEOPOLDO MEYER PSB PR

120 LILIAM SÁ PR RJ
121 LOURIVAL MENDES PTdoB MA
122 LÚCIO VALE PR PA
123 LUIS CARLOS HEINZE PP RS
124 LUIS TIBÉ PTdoB MG
125 MANATO PDT ES
126 MANOEL SALVIANO PSDB CE
127 MARCELO CASTRO PMDB PI
128 MÁRCIO MARINHO PRB BA
129 MAURÍCIO TRINDADE PR BA
130 MAURO LOPES PMDB MG
131 MAURO MARIANI PMDB SC
132 MAURO NAZIF PSB RO
133 MENDONÇA FILHO DEM PE
134 MENDONÇA PRADO DEM SE
135 MIGUEL CORRÊA PT MG
136 MILTON MONTI PR SP
137 MIRO TEIXEIRA PDT RJ
138 MISSIONÁRIO JOSÉ OLÍMPIO PP SP
139 MOACIR MICHELETTO PMDB PR
140 NEILTON MULIM PR RJ
141 NELSON BORNIER PMDB RJ
142 NELSON MARQUEZELLI PTB SP
143 NELSON MEURER PP PR
144 NERI GELLER PP MT
145 NEWTON CARDOSO PMDB MG
146 ODAIR CUNHA PT MG
147 ONOFRE SANTO AGOSTINI DEM SC
148 OSMAR JÚNIOR PCdoB PI
149 OSMAR SERRAGLIO PMDB PR
150 OTAVIO LEITE PSDB RJ
151 OTONIEL LIMA PRB SP
152 PADRE JOÃO PT MG
153 PAES LANDIM PTB PI
154 PASTOR MARCO FELICIANO PSC SP
155 PAULO ABI-ACKEL PSDB MG
156 PAULO CESAR QUARTIERO DEM RR
157 PAULO FOLETTI PSB ES
158 PAULO PEREIRA DA SILVA PDT SP
159 PAULO RUBEM SANTIAGO PDT PE
160 PAULO WAGNER PV RN
161 PEDRO CHAVES PMDB GO
162 PEDRO EUGÊNIO PT PE
163 PERPÉTUA ALMEIDA PCdoB AC
164 PROFESSOR SETIMO PMDB MA
165 RAIMUNDÃO PMDB CE
166 RAUL HENRY PMDB PE

167 REBECCA GARCIA PP AM
168 RENAN FILHO PMDB AL
169 RENATO MOLLING PP RS
170 RIBAMAR ALVES PSB MA
171 RICARDO BERZOINI PT SP
172 ROBERTO BRITTO PP BA
173 ROBERTO DE LUCENA PV SP
174 RODRIGO DE CASTRO PSDB MG
175 ROMERO RODRIGUES PSDB PB
176 ROSINHA DA ADEFAL PTdoB AL
177 RUBENS OTONI PT GO
178 SABINO CASTELO BRANCO PTB AM
179 SANDRO ALEX PPS PR
180 SANDRO MABEL PR GO
181 SEBASTIÃO BALA ROCHA PDT AP
182 SÉRGIO BARRADAS CARNEIRO PT BA
183 SERGIO GUERRA PSDB PE
184 SÉRGIO MORAES PTB RS
185 SIBÁ MACHADO PT AC
186 SILAS CÂMARA PSC AM
187 SILVIO COSTA PTB PE
188 SOLANGE ALMEIDA PMDB RJ
189 STEFANO AGUIAR PSC MG
190 STEPAN NERCESSIAN PPS RJ
191 TAKAYAMA PSC PR
192 TIRIRICA PR SP
193 VALADARES FILHO PSB SE
194 VALDIVINO DE OLIVEIRA PSDB GO
195 VANDERLEI MACRIS PSDB SP
196 VICENTE CANDIDO PT SP
197 VILALBA PRB PE
198 VITOR PENIDO DEM MG
199 WALDIR MARANHÃO PP MA
200 WALNEY ROCHA PTB RJ
201 WASHINGTON REIS PMDB RJ
202 WILLIAM DIB PSDB SP
203 WILSON FILHO PMDB PB
204 ZÉ GERALDO PT PA
205 ZECA DIRCEU PT PR
206 ZEQUINHA MARINHO PSC PA
207 ZOINHO PR RJ

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

.....
TÍTULO V
DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS
.....

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.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: [\("Caput" do parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

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;

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; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

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

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. [\(Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 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.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. [\(Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

TÍTULO VI DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

CAPÍTULO I DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Seção I Dos Princípios Gerais

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – Relatório

A proposta de emenda à Constituição nº 37/2011, de iniciativa do nobre deputado Lourival Mendes e outros, pretende acrescentar o § 10 ao Art. 144 da Constituição Federal para definir a competência para a investigação criminal pelas polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal.

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, *b*, *c/c* art. 202), cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se acerca da admissibilidade das propostas de emenda à Constituição Federal.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

É o relatório.

II – Voto do Relator

A proposição foi apresentada por mais de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, conforme atestado pela Secretaria-Geral da Mesa, obedecendo-se, assim, à exigência dos artigos 60, inciso I, da Constituição Federal e 201, inciso I, do Regimento Interno.

Não há óbice circunstancial que impeça a regular tramitação da proposição e o País encontra-se em plena normalidade político institucional, não estando em vigor intervenção federal, estado de defesa, ou estado de sítio.

A proposição em tela não afronta as cláusulas pétreas, previstas no § 4º, do art. 60, da Constituição Federal, por não observamos qualquer tendência para abolição do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais.

No que concerne à técnica legislativa, a proposição não merece reparo.

Portanto, sob o aspecto formal, nosso voto é no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 37/2011.

Passamos a apreciar a matéria no que concerne à admissibilidade desta proposta sob o aspecto material, ou seja, se a matéria apresentada se reveste de natureza constitucional e atenta à juridicidade.

Em outras palavras, não basta verificar se as limitações ao poder reformador foram observadas, é preciso avaliar se o assunto objeto de discussão pode fazer parte da Lei Suprema.

Sob este aspecto, é inquestionável que a matéria objeto desta proposta se reveste de natureza constitucional, porque já é tratada pelo art. 144 da própria Carta Magna, desde a sua origem.

Acontece que, embora os comandos constitucionais descritos nos §§ 1º e 4º do já citado art. 144 da CF, atribuam às polícias civis e federal as funções de investigação criminal e de polícia judiciária, celeumas diversas vêm sendo enfrentadas perante os tribunais acerca daqueles que possuem investidura para a realização dessa importantíssima atividade.

A relevância da tratativa dessa questão se destaca na necessidade de repudiarmos qualquer procedimento informal de investigação criminal, conduzidos por meio de instrumentos, na maioria das vezes, sem forma, sem controle e sem prazo, condições absolutamente contrárias ao estado de direito vigente, e que ferem, inclusive, as garantias do cidadão, em especial o direito constitucional à defesa.

Nesse contesto, parece a proposição pugnar por uma investigação criminal respeitosa aos direitos individuais e voltada à efetiva realização da justiça, ao exigir que são competentes para tanto, aqueles operadores do direito, cuja investidura nos respectivos cargos que compõem as polícias judiciárias, lhes autoriza o exercício desse fundamental mister, por meio de instrumento legal denominado inquérito policial.

Em outro diapasão, tratam os autores de competência privativa das polícias ditas judiciárias para a apuração das infrações descritas nos citados §§ 1º e 4º do art. 144 da CF. Portando entendemos oportuno trazer à colação o significado do termo “competência privativa”.

A doutrina é pacífica e convergente no sentido de que competências são as diversas modalidades de poder de que servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. Nessa linha, define-se **COMPETÊNCIA PRIVATIVA** como **aquela específica de um órgão, mas que ADMITE A DELEGAÇÃO para outro por meio de norma de igual hierarquia, ou, ainda, o seu exercício de forma suplementar por outro organismo, desde que também prevista de igual forma.**

Portanto, muito diferente da competência exclusiva que, para Manoel Gonçalves, “é somente para quem recebeu a competência e pode dispor sobre a matéria com exclusão de qualquer outro.” (Filho, Manoel Gonçalves Ferreira, “Curso de Direito Constitucional”, 22ª edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 1995, pág.44). Como exemplo de competência exclusiva de órgão, podemos citar a judicância no processo judicial pelo juiz.

Em suma, a proposta em tela trata de fixar para as polícias ditas judiciárias a competência privativa para o exercício da investigação criminal de delitos, exceto os militares, que lhes cabem por determinação constitucional.

À luz de todo o exposto, nosso voto é no sentido da admissibilidade da proposta de emenda à Constituição nº 37/2011, por atender aos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, além de atentar às regras regimentais desta Casa e respeitar a técnica legislativa.

Sala da Comissão, em 05 de outubro de 2011.

Arnaldo Faria de Sá
Deputado Federal – São Paulo
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra os votos dos Deputados Luiz Couto, Paes Landim, Onyx Lorenzoni, Vieira da Cunha, João Paulo Lima, Mendonça Filho, Alessandro Molon e Marina Santanna, pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 37/2011, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Arnaldo Faria de Sá. Os Deputados Eliseu Padilha, Luiz Couto, Onyx Lorenzoni e Vieira da Cunha apresentaram votos em separado.

Participaram da votação os Senhores Deputados:

João Paulo Cunha - Presidente, Arthur Oliveira Maia - Vice-Presidente, Alessandro Molon, Arnaldo Faria de Sá, Bonifácio de Andrada, Brizola Neto, Cabo Juliano Rabelo, Delegado Protógenes, Dr. Grilo, Edson Silva, Eduardo Cunha, Eliseu Padilha, Esperidião Amin, Félix Mendonça Júnior, João Campos, João Paulo Lima, Jorginho Mello, José Mentor, Luiz Carlos, Luiz Couto, Marçal Filho, Maurício Quintella Lessa, Mendonça Filho, Mendonça Prado, Odair Cunha, Onyx Lorenzoni, Paes Landim, Paulo Maluf, Ronaldo Fonseca, Vieira da Cunha, Vilson Covatti, Bernardo Santana de Vasconcellos, Fernando Francischini, Francisco Araújo, Gonzaga Patriota, João Magalhães, Marcos Rogério, Marina Santanna e Nazareno Fonteles.

Sala da Comissão, em 13 de dezembro de 2011.

Deputado JOÃO PAULO CUNHA
Presidente

VOTO EM SEPARADO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição que visa incluir dispositivo ao art. 144 da Constituição Federal para definir que a apuração das infrações penais de que tratam os §§ 1º e 4º deste artigo, incumbem privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente.

Como justificativa, o autor alega que “a relevância da tratativa dessa questão se destaca da necessidade de repudiarmos qualquer procedimento informal de investigação criminal conduzido por meio de instrumentos, na maioria das vezes, sem forma, sem controle e sem prazo, condições absolutamente contrárias ao estado de direito vigente, e que ferem, inclusive, as garantias do cidadão, em especial, o direito constitucional à defesa”.

É o relatório.

Em boa hora é a PEC 37 de 2011 que contribuirá para reafirmar o papel essencial e exclusivo da polícia federal e civil de conduzir as investigações criminais.

Ainda que não se trate de analisar o mérito, e sem embargo da disposição regimental que prevê apenas o exame de admissibilidade das PECs, não podemos deixar de fazer breves considerações acerca do conteúdo da PEC.

1. Da Inconstitucionalidade da Investigação Criminal Realizada pelo Ministério Público

A possibilidade de o Ministério Público realizar investigação criminal fere o § 4º, do art. 144, da Constituição Federal, que atribui à Polícia Judiciária, chefiada por delegado de polícia de carreira, a atividade de investigação criminal.

“Art. 144 -

§ 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.**”

Este dispositivo constitucional expressa a vontade do legislador originário em atribuir a polícia a tarefa de investigar da mesma forma que atribuiu ao Ministério Público a titularidade da ação penal.

O assunto já rendeu polêmica e debates acalorados por parte da doutrina. O fato é que, até hoje, não há um consenso entre os doutrinadores e os Tribunais Superiores acerca da questão.

Cumprе salientar que o Supremo Tribunal Federal já decidiu, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN n.ºs. 2427 e 3614), que **“a presidência do inquérito policial é do delegado de polícia.”** Contudo, não excluiu de outras autoridades o referido poder investigatório em determinadas situações.

Conforme jugado do STF:

“(...) a denúncia pode ser fundamentada em peças de informação obtidas pelo órgão do Ministério Público sem a necessidade do prévio inquérito policial, como já previa o Código de Processo Penal. Reputou-se não haver óbice a que o Ministério Público requisite esclarecimentos ou diligencie diretamente a obtenção da prova de modo a formar seu convencimento a respeito de determinado fato, aperfeiçoando a persecução penal, especialmente em casos graves como o presente que envolvem altas somas em dinheiro movimentadas em contas bancárias. Aduziu-se, tendo em conta ser princípio basilar da hermenêutica constitucional o dos “poderes implícitos”, segundo o qual, quando a Constituição Federal concede os fins, dá os meios, que se a atividade fim — a promoção da ação penal pública — foi outorgada ao parquet em foro de privatividade, não haveria como não lhe oportunizar a colheita de prova para tanto, já que o CPP autoriza que peças de informação embasem a denúncia. Dessa forma, concluiu-se pela possibilidade de, em algumas hipóteses, ser reconhecida a legitimidade da promoção de atos de investigação por parte do Ministério Público, especialmente quando se verifique algum motivo que se revele autorizador dessa

investigação.” (RE 535478/SC, rel. Ministra Ellen Gracie, julgamento em 28.10.2008).

Em outro julgado mais recente, a Ministra Ellen Gracie enfatizou a questão sob o mesmo ponto de vista.

“(…) relativamente à possibilidade de o Ministério Público promover procedimento administrativo de cunho investigatório, asseverou-se, não obstante a inexistência de um posicionamento do Pleno do STF a esse respeito, ser perfeitamente possível que o órgão ministerial promova a colheita de determinados elementos de prova que demonstrem a existência da autoria e da materialidade de determinado delito. Entendeu-se que tal conduta não significaria retirar da Polícia Judiciária as atribuições previstas constitucionalmente, mas apenas harmonizar as normas constitucionais (artigos 129 e 144), de modo a compatibilizá-las para permitir não apenas a correta e regular apuração dos fatos, mas também a formação da *opinio delicti*. Ressaltou-se que o art. 129, I, da CF atribui ao *parquet* a privatividade na promoção da ação penal pública, bem como, a seu turno, o Código de Processo Penal estabelece que o inquérito policial é dispensável, já que o Ministério Público pode embasar seu pedido em peças de informação que concretizem justa causa para a denúncia. Aduziu-se que é princípio basilar da hermenêutica constitucional o dos poderes implícitos, segundo o qual, quando a Constituição Federal concede os fins, dá os meios. (HC 91661/PE, rel. Min. Ellen Gracie, 10.3.2009).

Nesse sentido, também se manifestou o ilustre Ministro Celso de Mello.

“(…) a denúncia pode ser fundamentada em peças de informação obtidas pelo órgão do MPF sem a necessidade do prévio inquérito policial, como já previa o Código de Processo Penal. Não há óbice a que o Ministério Público requirite esclarecimentos ou diligencie diretamente a obtenção da prova de modo a formar seu convencimento a respeito de determinado fato, aperfeiçoando a persecução penal, mormente em casos graves como o presente que envolvem a presença de policiais civis e militares na prática de crimes graves como o tráfico de substância entorpecente e a associação para fins de tráfico. É perfeitamente possível que o órgão do Ministério Público promova a colheita de determinados elementos de prova que demonstrem a existência da autoria e da materialidade de determinado delito, ainda que a título excepcional, como é a hipótese do caso em tela. Tal conclusão não significa retirar da Polícia Judiciária as atribuições previstas constitucionalmente, mas apenas harmonizar as normas constitucionais (arts. 129 e 144) de modo a compatibilizá-las para permitir não apenas a correta e regular apuração dos fatos supostamente delituosos, mas também a formação da *opinio delicti*.⁷ O art. 129, inciso I, da Constituição Federal, atribui ao *parquet* a privatividade na promoção da ação penal pública. Do seu turno, o Código de Processo Penal estabelece que o inquérito policial é dispensável, já que o Ministério Público pode embasar seu pedido em peças de informação que concretizem justa causa para a denúncia. ⁸ Há princípio basilar da hermenêutica constitucional, a saber, o dos “poderes implícitos”, segundo o qual, quando a Constituição Federal concede os fins, dá os meios. Se a atividade fim – promoção da ação penal pública – foi outorgada ao *parquet* em foro de privatividade, não se concebe como não lhe oportunizar a colheita de prova para tanto, já que o

CPP autoriza que “peças de informação” embasem a denúncia”. (STF, 2ª Turma, HC 89837/DF, relator Ministro Celso de Mello, 20.10.2009).

Partindo da interpretação desses julgados observa-se que em momento algum foi mencionado à titularidade do MP para instaurar e presidir o Inquérito Policial; apenas admite-se a investigação realizada pelo MP naqueles casos em que o parquet é representado com provas suficientes para embasar a denúncia. Nestes casos, o MP pode realizar as diligências necessárias para concluir a investigação do fato noticiado.

Vale ressaltar que, o Ministério Público tentou inúmeras vezes, por intermédio de propostas de emenda à Constituição, conquistar a prerrogativa da investigação criminal, sendo que essa iniciativa sempre foi rejeitada pelo Congresso Nacional.

Tal fato se reveste de maior gravidade, porque o Ministério Público pretende exercer a atividade de investigação criminal por intermédio da Polícia Militar, desvirtuando a função preventiva desta Instituição.

De outra parte, a possibilidade de o Ministério Público investigar cria condições para direcionar o resultado do processo crime. Não é razoável imaginar que a instituição responsável por investigar é a mesma instituição responsável por acusar.

Tal situação contraria o próprio Estado Democrático de Direito. A Polícia Judiciária, por não ser parte, não se envolve e nem se apaixona pela causa investigada.

É importante que se entenda que o delegado de polícia não está vinculado à acusação ou à defesa, tem apenas compromisso com a verdade dos fatos. Exemplo disso é o chamado “Sistema de Persecução Criminal Acusatório” adotado pelo ordenamento jurídico vigente.

Tal sistema se caracteriza por ter, de forma bem distinta, as figuras do profissional que investiga (delegado de polícia), defende (advogado), acusa (integrante do Ministério Público) e julga (magistrado) o crime. Esses papéis não podem ser invertidos, sob pena de provocar o desequilíbrio na relação processual criminal.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a produção e a confirmação de provas, por intermédio de inquérito policial, presidido por delegado de polícia, se tornaram obrigatória, pois tal prerrogativa está inserida, de modo implícito, no rol dos direitos e garantias do princípio do devido processo legal (paridade de força e de armas entre a defesa e a acusação), previsto no inciso LIV, do art. 5º, da Magna Carta.

Art. 5º - (...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; (grifei)

O princípio do devido processo legal é concebido como o conjunto de direitos, que garante uma investigação, instrução e julgamento justo ao acusado.

No mais, a proposta em epígrafe não afronta as cláusulas pétreas inseridas na Constituição Federal, visto que não pretende abolir a forma federal de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, nem a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

Os requisitos de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição são os

previstos no art. 60, I, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal, e no art. 201, I e II, do Regimento Interno.

Assim sendo, a PEC nº 37, de 2011, não atenta contra as normas constitucionais, regimentais e legais em vigor, nada obstando, pois sua livre tramitação neste Colegiado.

Quanto à técnica legislativa e à redação utilizada, a proposição obedece aos preceitos estabelecidos na Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, o voto é pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2011.

Sala das Comissões, 07 de dezembro de 2011.

Deputado ELISEU PADILHA

**VOTO EM SEPARADO DO
Deputado Luiz Couto**

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição - PEC que pretende deixar explícito, no texto constitucional, que a apuração das infrações penais de que tratam os §§ 1º e 4º do art. 144 incumbem PRIVATIVAMENTE às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente.

A proposição se encontra nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e tem como relator o ilustre Deputado Arnaldo Faria de Sá para proferir relatório quanto à admissibilidade.

O parecer do relator é pela admissibilidade da PEC.

Pedindo vênias ao relator, tenho para mim que a proposição não tem perspectiva de êxito, uma vez que, por vias transversas, visa a excluir competências investigativas atribuídas a outros órgãos – inclusive ao Ministério Público – em decorrência de pretensa interpretação constitucional de dispositivos legais.

Nesse rumo, vale lembrar o quanto assinalou o Supremo Tribunal Federal – STF - em diversas ocasiões:

“EMENTA: HABEAS CORPUS. PENAL E PROCESSUAL

PENAL. POLICIAL CIVIL. CIME DE EXTORSÃO. DESCLASSIFICAÇÃO PARA O DELITO DE CONCUSSÃO. LEGIMITIDAE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL. DENÚNCIA: CRIMS COMUNS, PRATICADOS COM GRAVE AMEAÇA. INAPLICABILIDADE DO ART. 514 DO CPP. ILICITUDE DA PROVA. CONDENAÇÃO EMBASADA EM OUTROS ELEMENTOS PROBATÓRIOS. DECISÃO CONDENATÓRIA FUNDAMENTADA. ORDEM DENEGADA.

Legitimidade do órgão ministerial público para promover as medidas necessárias à efetivação de todos os direitos assegurados pela Constituição, inclusive o controle externo da atividade policial (incisos II e VII do art. 129 da CF/880. Tanto que a Constituição da República habilitou o Ministério Público a sair em defesa da Ordem Jurídica. Pelo que é da sua natureza mesma investigar fatos, documentos e pessoas. Noutros termos: não se tolera, sob a Magna Carta de 1988, condicionar ao exclusivo impulso da Polícia a propositura das ações penais públicas incondicionadas; como se o Ministério Público fosse um órgão passivo, inerte, à espera de provocação de terceiros.

A Constituição Federal de 1988, ao regradar as competências do Ministério Público, o fez sob a técnica do reforço normativo. Isso porque o controle externo da atividade policial engloba a atuação supridora e complementar do órgão ministerial no campo da investigação criminal. Controle naquilo que a Polícia tem de mais específico: a investigação, que deve ser de qualidade. Nem insuficiente, nem inexistente, seja por comodidade, seja por cumplicidade. Cuida-se de controle técnico ou operacional, e não administrativo-disciplinar.

O Poder Judiciário tem por característica central e estática ou o não agir por impulso próprio (ne procedat iudex ex officio). Age por provocação das partes, do que decorre ser próprio do Direito Positivo este ponto de fragilidade: quem diz o que seja “de Direito” não o diz senão a partir de impulso externo. Não é isso o que se dá com o Ministério Público. Este age de ofício e assim confere ao Direito um elemento de dinamismo compensador daquele primeiro ponto jurisdicional de fragilidade. Daí os antiquíssimos nomes de “promotor de justiça” para designar o agente que pugna pela realização da justiça, ao lado “procuradoria de justiça”, órgão congregador de promotores e procuradores de justiça. Promotoria de justiça, promotor de justiça, ambos a por em evidência o caráter comissivo ou a atuação de ofício dos órgãos ministeriais públicos.

Duas das competências constitucionais do Ministério

Público são particularmente expressivos dessa índole ativa que se está a realçar. A primeira reside no inciso II do art. 129 (“II – zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”). É dizer: o Ministério Público está autorizado pela Constituição a promover todas as medidas necessárias à efetivação de todos os direitos assegurados pela Constituição. A segunda competência está no inciso VII do mesmo art. 129 e traduz-se no “controle externo da atividade policial”. Noutros termos: ambas as funções ditas “institucionais” são as que melhor tipificam o Ministério Público enquanto instituição, que bem pode tomar a dianteira das coisas, se assim preferir.

Nessa contextura, não se acolhe a alegação de nulidade do inquérito por haver o órgão ministerial público protagonizado várias das medidas de investigação. Precedentes da Segunda Turma: HCs 89.837, da relatoria do ministro Celso de Melo; 91.661, da relatoria da ministra Ellen Gracie; 93.930, da relatoria o ministro Gilmar Mendes.

.....
Ordem denegada.”

Vê-se, portanto, que a Suprema Corte já reconheceu o poder investigatório do Ministério Público, como imperativo decorrente de suas atribuições constitucionais.

É dizer: é absolutamente pacífico o reconhecimento da validade e constitucionalidade da atuação ministerial em apurações criminais, especialmente quando se configure a inexistência ou ineficiência das apurações promovidas pelos órgãos policiais.

Com efeito, a reforma que aqui se pretende estatuir afronta os princípios constitucionais da eficiência e finalidade, uma vez que pretende limitar o número de órgãos competentes para promover a investigação criminal.

Mais: a proposta ofende cláusula pétrea, a ensejar, desde logo, sua inadmissibilidade. Afinal, a Constituição de 1988 definiu novo formato à atividade ministerial: tornou o Ministério Público defensor da sociedade tanto na esfera penal quanto na cível, a fim de garantir aos indivíduos a fruição da integralidade de seu *status* constitucional.

Não apenas isso: a Constituição incumbiu o Ministério Público

da defesa da ordem jurídica, do regime democrático, bem como dos princípios constitucionais sensíveis que sustentam o Estado brasileiro.

Tem-se, portanto, que a supressão de atribuição do Ministério Público, já reconhecida e sufragada pela doutrina e jurisprudência, acaba por configurar proposta tendente a atingir os princípios e direitos tutelados especialmente pela Constituição (artigo 60, § 4º), na medida em que limita perniciosamente sua defesa.

Ao contrário do quanto alega a justificção da PEC, não há falar em ausência de regulamentação ou controle dos procedimentos investigatórios instaurados no âmbito do Ministério Público. Tal alegação abstrai o fato de que o membro do *parquet* depende de aprovação em rigoroso concurso público, donde, o inegável reconhecimento de sua capacidade jurídica, além do fato de que ele é o destinatário de todo o conteúdo das investigações e o responsável por fazer o controle externo da atividade policial, além de deter a competência privativa para a propositura da ação penal pública (artigo 129, I, da Constituição).

Vê-se, portanto, que o procedimento instaurado pelo Ministério Público é hábil e adequado – legal e constitucionalmente – à apuração de infrações criminais.

Lembre-se, ainda, que o artigo 144, § 1º, I, da Constituição Federal não assegurou à autoridade policial a condução da investigação criminal, mas, tão somente, a tarefa de “apurar infrações penais”.

Deve-se, aqui, observar a absoluta distinção entre os vocábulos. Apurar significa examinar minuciosamente, averiguar. Com efeito, é indiscutível que a autoridade policial deve coletar todas as informações sobre o crime, bem como seu possível autor, algo bem diverso é, porém, incumbi-lo da condução da investigação criminal.

A proposta, todavia, a despeito de não mencionar expressamente o termo condução, acaba por inviabilizar a atividade coordenada, conjunta, entre o responsável pela coleta das informações relativas à autoria e materialidade do delito e aquele a quem se incumbe a avaliação desse acervo, para o fim de propor a ação penal, à medida que incumbe privativamente às polícias tal atuação.

Não se pode aqui fazer tabula rasa do modelo constitucional, que definiu não ser o Ministério Público mero destinatário das apurações, mas efetivo gestor das diligências, na medida em que, para formar sua convicção, tem ele a palavra final sobre a necessidade de execução daquelas, de medidas cautelares e até mesmo sobre a imprescindibilidade do relatório final concebido pelo delegado.

Afinal, acaso reputada, pelo parquet, inútil determinada diligência ou medida cautelar, de nada valerá sua execução, isto, aliás, apenas acarretaria o retardamento da apuração do crime.

Ressalte-se, por fim, que existem outros órgãos administrativos encarregados de promover diligências investigatórias indispensáveis à apuração criminal, como o Banco Central, o IBAMA, a Previdência Social e a Receita Federal, isto para mencionar apenas alguns exemplos.

Ao se conferir, portanto, atribuição privativa às polícias civis e federal, estar-se-á negando a legitimidade das atribuições investigatórias das demais autoridades, em prejuízo notório de toda a sociedade.

E isto, repito, não deve acontecer, sob pena de se ferir cláusula pétrea, consubstanciada em atribuição constitucional do Ministério Público, já reconhecida, inclusive, pelo STF.

Firme nessa convicção, voto pela INADMISSIBILIDADE da Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2011.

Sala da Comissão, em 06 de dezembro de 2011.

Deputado LUIZ COUTO

**VOTO EM SEPARADO
(Do Sr. Onyx Lorenzoni)**

I- RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição em comento pretende acrescentar o §10 ao art. 144 da Constituição Federal, para restringir a investigação criminal à competência das polícias federal e civis dos Estado e do Distrito Federal.

O autor justifica sua proposta alegando que a investigação criminal conduzida pela polícia judiciária, que determina o total acesso das partes às peças do inquérito policial, pressupõe respeito aos direitos fundamentais do investigado.

Ademais, destaca que *“a falta de regras claras definindo a atuação dos órgãos de segurança pública neste processo tem causado grandes problemas ao processo jurídico do Brasil.”* Alega que *“procedimentos informais de investigação conduzidos em instrumentos, sem forma, sem controle, e sem prazo, condições absolutamente contrárias ao estado de direito vigente”*.

Distribuída a proposta à esta Comissão o relator foi pela admissibilidade fixando *“para as polícias ditas judiciárias a competência privativa para o exercício da investigação criminal de delitos, exceto militares, que lhes cabem por determinação constitucional.”*

É o relatório.

II- VOTO

Em que pesem os argumentos do nobre relator, com as merecidas vênias, a PEC não pode ser admitida, por ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, tutelado como clausula pétrea (CF art. 60 §4ºIII), na medida em que mitiga a autonomia das Casas Legislativas, responsáveis pelo policiamento interno e apuração dos delitos ocorridos em suas dependências.

A teor do texto constitucional, tanto a Câmara quanto ao Senado possuem, entre outras, competência privativa para disporem “sobre sua organização, funcionamento, **polícia**, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços ...” (CF arts. 51, IV; e 52, XIII). Regra idêntica consta de Constituições Estaduais, em função do princípio da simetria.

Com fundamento nessa prerrogativa, a Câmara dos Deputados por exemplo adotou a Resolução nº18 de 2003, que em diferentes dispositivos atribui competência ao seu Departamento de Polícia Legislativa para os seguintes atos: I- coordenar e executar tarefas relacionados com inquéritos e sindicâncias; II- promover investigações em inquéritos policiais; III- realizar ações de inteligência destinadas a instrumentar o exercício de polícia judiciária e apurações penais, na esfera de sua competência.

A proposta derroga o ato legislativo interno, implicando perda de poder pelo Parlamento, que passará a conviver com interferência irrestrita de agentes da polícia judiciária para apurar fatos eventualmente verificados em suas dependências, envolvendo pessoas vinculadas ou não a ele.

Em Nota Técnica, que chegou às nossas mãos através da Assessoria Parlamentar do Ministério Público da União nesta Casa, a Associação Nacional dos Procuradores da República, enfatiza outro ponto que impede a tramitação da PEC: a exclusividade pretendida compromete a atribuição do Ministério Público, atropelando princípios e direitos individuais constitucionalmente assegurados, como se vê deste trecho da Nota, subscrita pelo Procurador da República Alexandre Camanho de Assis:

Tem-se, portanto, que a supressão de atribuição do Ministério Público, já reconhecida e sufragada pela doutrina e jurisprudência, acaba por configurar proposta tendente a atingir os princípios e direitos tutelados especialmente pela Constituição (art. 60 §4º), na medida em que limita perniciosamente sua defesa.

Nessas circunstâncias, opinamos pela **inadmissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2011.

Sala da Comissão, em 07 de Dezembro de 2011.

Deputado Onyx Lorenzoni
Vice- líder do DEM

VOTO EM SEPARADO

I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição, de autoria do Deputado Federal Lourival Mendes, que busca atribuir competência privativa às polícias federal e civis para o exercício da atividade de investigação criminal.

A proposta, em sua justificativa, sustenta que a investigação conduzida pela polícia judiciária iria propiciar às partes a robustez probatória necessária e evitar posterior declaração de nulidades pelos Tribunais Superiores. Nesse sentido, colaciona doutrina de Alberto José Tavares Vieira da Silva, no intuito

de defender a suposta falta de atribuição ao órgão do parquet para a investigação criminal.

Não se apresentaram emendas à proposição.

Em seu voto, o Relator, Deputado Arnaldo Faria de Sá, manifestou-se pela admissibilidade da proposta. Entre outros aspectos, o Relator aduziu que “parece a proposição pugnar por uma investigação criminal respeitosa aos direitos individuais e voltada à efetiva realização da Justiça, ao exigir que são competentes para tanto, aqueles operadores do direito, cuja investidura nos respectivos cargos que compõem as polícias judiciárias, lhes autoriza o exercício desse fundamental mister, por meio de instrumento legal denominado inquérito policial” .

É o relatório.

II - VOTO

Data venia, a proposta não merece prosperar, pois visa a excluir competências investigativas atribuídas a outros órgãos – inclusive ao Ministério Público – em decorrência de pretensa interpretação constitucional de dispositivos legais.

Nesse rumo, vale lembrar o quanto assinalou o **Supremo Tribunal Federal** em diversas ocasiões, inclusive no **HC 97969/RS**, relator o ministro Ayres Britto, DJe 096, de 20.05.2011:

“EMENTA: HABEAS CORPUS. PENAL E PROCESSUAL PENAL. POLICIAL CIVIL. CRIME DE EXTORSÃO. DESCLASSIFICAÇÃO PARA O DELITO DE CONCUSSÃO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL. DENÚNCIA: CRIMES COMUNS, PRATICADOS COM GRAVE AMEAÇA. INAPLICABILIDADE DO ART. 514 DO CPP. ILICITUDE DA

PROVA. CONDENAÇÃO EMBASADA EM OUTROS ELEMENTOS PROBATÓRIOS. DECISÃO CONDENATÓRIA FUNDAMENTADA. ORDEM DENEGADA.

1. Legitimidade do órgão ministerial público para promover as medidas necessárias à efetivação de todos os direitos assegurados pela Constituição, inclusive o controle externo da atividade policial (incisos II e VII do art. 129 da CF/88). Tanto que a Constituição da República habilitou o Ministério Público a sair em defesa da Ordem Jurídica. Pelo que é da sua natureza mesma investigar fatos, documentos e pessoas. Noutros termos: não se tolera, sob a Magna Carta de 1988, condicionar ao exclusivo impulso da Polícia a propositura das ações penais públicas incondicionadas; como se o Ministério Público fosse um órgão passivo, inerte, à espera de provocação de terceiros.

2. A Constituição Federal de 1988, ao regradar as competências do Ministério Público, o fez sob a técnica do reforço normativo. Isso porque o controle externo da atividade policial engloba a atuação supridora e complementar do órgão ministerial no campo da investigação criminal. Controle naquilo que a Polícia tem de mais específico: a investigação, que deve ser de qualidade. Nem insuficiente, nem inexistente, seja por comodidade, seja por cumplicidade. Cuida-se de controle técnico ou operacional, e não administrativo-disciplinar.

3. O Poder Judiciário tem por característica central a estática ou o não-agir por impulso próprio (*ne procedat iudex ex officio*). Age por provocação das partes, do que decorre ser próprio do Direito Positivo este ponto de fragilidade: quem diz o que seja “de Direito” não o diz senão a partir de impulso externo. **Não é isso o que se dá com o**

Ministério Público. Este age de ofício e assim confere ao Direito um elemento de dinamismo compensador daquele primeiro ponto jurisdicional de fragilidade. Daí os antiquíssimos nomes de “promotor de justiça” para designar o agente que pugna pela realização da justiça, ao lado da “procuradoria de justiça”, órgão congregador de promotores e procuradores de justiça. Promotoria de justiça, promotor de justiça, ambos a pôr em evidência o caráter comissivo ou a atuação de ofício dos órgãos ministeriais públicos.

4. Duas das competências constitucionais do Ministério Público são particularmente expressivas dessa índole ativa que se está a realçar. A primeira reside no inciso II do art. 129 (“II - zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”). **É dizer: o Ministério Público está autorizado pela Constituição a promover todas as medidas necessárias à efetivação de todos os direitos assegurados pela Constituição. A segunda competência está no inciso VII do mesmo art. 129 e traduz-se no “controle externo da atividade policial”. Noutros termos: ambas as funções ditas “institucionais” são as que melhor tipificam o Ministério Público enquanto instituição que bem pode tomar a dianteira das coisas, se assim preferir.**

5. Nessa contextura, não se acolhe a alegação de nulidade do inquérito por haver o órgão ministerial público protagonizado várias das medidas de investigação. Precedentes da Segunda Turma: HCs 89.837, da relatoria do ministro Celso de Mello; 91.661, da relatoria da ministra Ellen Gracie; 93.930, da relatoria do ministro Gilmar Mendes.

9. *Ordem denegada*” (ênfase acrescida).

Vê-se, portanto, que a Suprema Corte já reconheceu o poder investigatório do Ministério Público, como imperativo decorrente de suas atribuições constitucionais. Não se sustenta, portanto, a alegação do autor da proposta.

A despeito de alguma doutrina contrária – e notoriamente enviesada –, é absolutamente pacífico o reconhecimento da validade e constitucionalidade da atuação ministerial em apurações criminais, especialmente quando se configure a inexistência ou ineficiência das apurações promovidas pelos órgãos policiais.

Com efeito, a reforma que aqui se pretende estatuir afronta os princípios constitucionais da eficiência e finalidade, uma vez que limita o número de órgãos competentes para promover a investigação criminal. Daí porque inoportuna e inconveniente.

Além disso, é público e notório que a imensa maioria das nulidades declaradas pelo Judiciário decorrem de diligências adotadas pela polícia sem participação ou acompanhamento do Ministério Público, órgão também incumbido da observância de direitos e garantias individuais.

Por outro lado, a carreira policial clama por autonomia, na medida em que se encontra hoje ligada a interesses de governantes e representantes do Executivo. Ora, se a categoria reconhece tal dependência e vinculação, como atribuir a este órgão a competência **privativa** para a investigação criminal, sem prejudicar a apuração de delitos que exijam um certo distanciamento dos demais Poderes da República?

A proposta ofende cláusula pétrea, a ensejar, desde logo, sua inadmissibilidade. Afinal, a Constituição de 1988 definiu novo formato à atividade ministerial: tornou o Ministério Público defensor da sociedade tanto na

esfera penal quanto na cível, a fim de garantir aos indivíduos a fruição da integralidade de seu status constitucional.

A Constituição incumbiu o Ministério Público da defesa da ordem jurídica, do regime democrático, bem como dos princípios constitucionais sensíveis que sustentam o Estado brasileiro.

Tem-se, portanto, que a supressão de atribuição do Ministério Público, já reconhecida e sufragada pela doutrina e jurisprudência, acaba por configurar proposta tendente a atingir os princípios e direitos tutelados especialmente pela Constituição (artigo 60–§4º), na medida em que limita perniciosamente sua defesa.

Outrossim, ao contrário do quanto alega o autor do projeto, não há falar em ausência de regulamentação ou controle dos procedimentos investigatórios instaurados no âmbito do Ministério Público. Tal alegação abstrai o fato de que o membro do parquet é o destinatário de todo o conteúdo das investigações e o responsável por fazer o controle externo da atividade policial, além de deter a competência privativa para a propositura da ação penal pública (artigo 129 – I da Constituição).

Vê-se, portanto, que o procedimento instaurado pelo Ministério Público é hábil e adequado – legal e constitucionalmente – à apuração de infrações criminais.

Lembre-se, ainda, que o artigo 144-§1º-I da Constituição não assegurou à autoridade policial a condução da investigação criminal, mas, tão-somente, a tarefa de “*apurar infrações penais*”.

Há, aqui, observar a absoluta distinção entre os vocábulos. Apurar significa *examinar minuciosamente, averiguar*. Com efeito, é indiscutível que a autoridade policial deve coletar todas as informações sobre o crime, bem como

seu possível autor; algo bem diverso é, porém, incumbi-la da **condução** da investigação criminal.

A proposta, todavia, a despeito de não mencionar expressamente o termo condução, acaba por inviabilizar a atividade coordenada, conjunta, entre o responsável pela coleta das informações relativas à autoria e materialidade do delito e aquele a quem se incumbe a avaliação desse acervo, para o fim de propor a ação penal, à medida que incumbe privativamente às polícias tal atuação.

Não se pode pretender fazer tábula rasa do modelo constitucional, que definiu não ser o Ministério Público mero destinatário das apurações, mas **efetivo gestor** das diligências, na medida em que, para formar sua convicção, tem ele a palavra final sobre a necessidade de execução daquelas, de medidas cautelares e até mesmo sobre a imprescindibilidade do relatório final concebido pelo Delegado.

Afinal, acaso reputada, pelo parquet, inútil determinada diligência ou medida cautelar, de nada valerá sua execução; isto, aliás, apenas acarretaria o retardamento na apuração do crime.

Ao se conferir, portanto, competência constitucional privativa às polícias civis e federal, estar-se-á negando a legitimidade das atribuições investigativas das demais autoridades, em prejuízo notório de toda a sociedade.

Efetivamente, a proposta de Emenda à Constituição n. 37 de 2011, embora traga em sua justificativa argumentos de melhoria do sistema de justiça criminal, contraria não só cláusulas pétreas da Constituição, como também colide com aspectos de juridicidade da persecução penal.

Como sabido, o poder de emenda Constitucional, compreendido como exercício de atividade legiferante contínua do poder constituinte reformador, encontra limites justamente nas chamadas cláusulas de perpetuidade ou

cláusulas pétreas da Constituição. É dizer: o parâmetro de constitucionalidade das Emendas Constitucional encontra-se no art. 60, § 4.º, da Constituição. Nessa toada, tem-se que a PEC 37/2011 colide com a disposição contida nos incisos III e IV do § 4.º do art. 60 da Carta de 1988.

Veja-se que, hoje, a Constituição atribui a tarefa de investigação preliminar de caráter penal – isto é, “apurar infrações penais” – precipuamente às Polícias Federal e Cíveis (estas últimas, em referência aos Estados e Municípios), mas não o faz de forma exclusiva. Nem poderia, vale dizer, pois tal previsão chocar-se-ia com outras previsões inseridas na própria Constituição. Nesse sentido, veja-se essa atribuição em caráter exclusivo contrária direta e expressamente o que dispõem o art. 58, § 3.º (menção às comissões parlamentares de inquérito) e o art. 129, incisos VI e VIII (atividade investigatória pelo Ministério Público).

Além disso, a previsão inserida na PEC 37/2011 contraria igualmente disposições legais hauridas diretamente do texto constitucional, que atribuem competência administrativa para investigação a juízes (previsão da Lei Orgânica da Magistratura atinente à apuração de crimes que envolvam Magistrados – art. 33, parágrafo único, da Lei Complementar 35/1979), a membros do Ministério Público (nesse sentido, as disposições da Lei Complementar 75/1993 e da Lei 8.625/1993), a órgãos da Receita Federal, ao Banco Central – BACEN, à Comissão de Valores Mobiliários – CVM (sobre estes dois últimos, confira-se o art. 28 da Lei 7.492/1986), Comissão de Controle de Atividades Financeiras – COAF (art. 14, da Lei 9.613/1998), entre outros.

Vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades, ao discutir o sentido e o alcance das expressões inseridas nos § 1.º e § 4.º do art. 144 da Constituição, já afirmou que a atividade investigatória não é privativa das Polícias Federal e Cíveis, embora caiba a elas, de forma precípua e

usual, a tarefa de apuração de ilícitos penais. Além do aresto já citado (HC 97969/RS), confirmam-se, também, os seguintes: HC 93.930-RJ, HC 91.661-PE, HC 89.837-DF, RE 535.478-SC, HC 535.478-SC, HC 85.419-RJ , HC 87.610-SC, entre outros.

Nesse particular, uma distinção faz-se necessária. O texto original da Constituição menciona em momentos distintos as atribuições de Polícia Judiciária e de apuração de infrações penais. Fossem tais expressões sinônimas, isto é, se Polícia Judiciária fosse compreendido simplesmente como exercício de atividade investigatória, o texto da Carta Maior não faria a atribuição, de modo exclusivo, à Polícia Federal, na esfera federal, das tarefas de Polícia Judiciária. Isso porque a divisão em unidades político-administrativas da forma federativa brasileira não implica distinção entre os modos de atividade investigatória. Polícias Cíveis e Polícia Federal concretizam a mesma competência administrativa de investigação preliminar de caráter penal, tal como delineada na Carta Maior, sem que as Polícias Cíveis exerçam com exclusividade a tarefa de Polícia Judiciária nos Estados.

A proposta, então, contraria não apenas as cláusulas atinentes aos direitos e garantias individuais, as quais, como o Supremo Tribunal Federal há muito vem salientando (v. g., ADI 447, DJ 5/3/1993), não se esgotam no rol inserto no art. 5.º da Constituição, mas também a própria separação dos Poderes. A uma, porque, ao prever que outras instituições (no caso do Ministério Público, garantia institucional na concretização dos direitos fundamentais) sejam tolhidas da atividade investigatória, a PEC dá conformação restritiva às garantias fixadas em favor do indivíduo e também da coletividade. A duas, porque, como visto, é a própria Constituição que atribui competência para investigação a outros órgãos além das Polícias Federal e Cíveis.

Assim, tem-se que a PEC 37/2011 malfez o aspecto constitucional, de necessária apreciação nesta Comissão de Constituição e Justiça, nos termos da letra “a” do inciso IV do art. 32 da Câmara dos Deputados.

Quanto aos aspectos legal e de juridicidade, que também não de ser apreciados por esta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, a PEC 37/2011 igualmente não enfrenta melhor sorte.

O Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e internalizou suas disposições por meio do Decreto 5.015, de 12/3/2004 (Convenção de Palermo). Trata-se de tratado internacional que fixa, entre outras obrigações, a seguinte: “Cada Estado Parte tomará medidas no sentido de se assegurar de que as suas autoridades atuam eficazmente em matéria de prevenção, detecção e repressão da corrupção de agentes públicos, inclusivamente conferindo a essas autoridades independência suficiente para impedir qualquer influência indevida sobre a sua atuação” (art. 9, n. 2). Mais adiante, a mesma Convenção prevê que “Cada Estado Parte diligenciará para que qualquer poder judicial discricionário conferido pelo seu direito interno e relativo a processos judiciais contra indivíduos por infrações previstas na presente Convenção seja exercido de forma a otimizar a eficácia das medidas de detecção e de repressão destas infrações, tendo na devida conta a necessidade de exercer um efeito cautelar da sua prática” (art. 11, n. 2). É evidente que o propósito de exclusão da atividade investigativa por outros órgãos e instituições – tal como estabelecido também na Constituição – contraria as obrigações assumidas pelo Brasil no plano internacional. Também por isso a PEC 37/2011 peca pela falta de juridicidade.

As consequências de eventual aprovação da proposta, tal como formulada, seriam as mais graves. Ter-se-ia a revogação de um sem número de disposições legais e supraleais que permitem hoje uma otimização do aparato penal persecutório. A melhoria e o aprimoramento desse aparato são medidas de

rigor, mas tais providências não se coadunam com a previsão de exclusividade da atividade investigatória a esse ou aquele órgão de segurança pública.

Em lugar de optar por um modelo de persecução penal, especialmente na fase preparatória da ação penal, de atuação concertada, articulada e dirigida a um propósito de efetividade, a proposta em comento contraria preceitos básicos de atuação investigativa, manietando órgãos e instituições como a Receita Federal, o INSS, o Ministério Público, o próprio Poder Judiciário e tantos outros.

Quanto à técnica legislativa, melhor sorte não assiste à proposição. Veja-se que, tal como redigida, a proposta cria hipótese de contradição insuperável com outros dispositivos também estabelecidos na Constituição. É o caso dos já mencionados artigos 58, § 3.º, e 129, incisos VI e VIII, ambos da Constituição. A proposição criaria situação indesejável de normas estabelecidas num mesmo plano (constitucional) e incompatíveis entre si. Logo, exsurge indelével a conclusão pela falta de técnica legislativa.

Face ao exposto, **VOTO** pela **INADMISSIBILIDADE** da Proposta de Emenda Constitucional nº 37, de 2011.

Sala da Comissão, em 07 de dezembro de 2011.

Deputado VIEIRA DA CUNHA

FIM DO DOCUMENTO