



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 37, DE 2011

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 37-A, DE 2011

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

Autor: Deputado Lourival Mendes e outros

Relator: Deputado Fábio Trad

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON

I – RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição de nº 37 de 2011, apresentada em 08.06.2011 pelo Deputado Lourival Mendes e outros 206 Deputados, com intuito de incluir o parágrafo 10º ao art. 144 da Lei Fundamental, limitando a investigação criminal, de modo a torna-la exclusiva das polícias federal e civil.

Foram realizadas audiências públicas, que contaram com a participação importante de Associações e Institutos ligados à questão. Abordando e confrontando as teses apresentadas, o Deputado Fábio Trad apresentou Emenda Substitutiva, buscando, segundo o Parlamentar, uma “solução normativa”, reconhecendo hipóteses nas quais caberia ao Ministério Público a investigação Criminal.



É o relatório.

II – DA ANÁLISE DO PROJETO

A proposta de emenda em apreço consagra a privatividade das polícias para o exercício da investigação criminal, afastando, com isso, a atribuição de outros órgãos. A proposta, diga-se de passagem, é complexa e polêmica, pois altera atribuições consagradas, como a dos tribunais para a investigação de crimes ocorridos em suas dependências, assim como o Ministério Público, que tem executado operações pelo país afora, especialmente focadas no crime organizado e na corrupção.

Pelo que se verifica dos resultados das audiências públicas, cujos trechos vão transcritos na Ementa Substitutiva apresentada pelo Deputado Fábio Trad, as discussões, em grande maioria, têm-se preocupado com a defesa de teses institucionais, com prerrogativas de funções, com reconhecimento de autonomias e “desvinculações” subordinativas.

No entanto, *concessa venia* aos que pensam de modo diverso, entendo que não se trata de quem detém a titularidade de determinado ato. Esquecem-se as instituições que estão todas vinculadas ao princípio da obrigatoriedade. Ministério Público e Autoridade Policial devem direcionar esforços para que elementos necessários à persecução penal sejam coligidos. Vale dizer, também, que a Autoridade Policial quando recebe requisição de diligências do Órgão Ministerial, não a atende por subordinação hierárquica, mas sim, e disso não se tem dúvida, pela vocação, também, a agremiar elementos necessários à propositura da pertinente ação penal.

Claro, não há razão para ambos trabalhem, em duplicidade, na apuração das mesmas infrações penais, porém limitar a investigação ao âmbito da Autoridade Policial poderá, ao revés, representar a



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON - PT/RJ

falência, a ineficácia do direito penal, que já demonstra sinal de fraqueza na execução da pena, mas que, caso assim se aprove a PEC em exame, atingirá a pretensão punitiva em sua origem, com o abarrotamento das Delegacias de Polícia, com a seletividade investigativa, com a impossibilidade de o Ministério Público adotar posturas eficazes, etc.

Por tais motivos é que, embora pertinentes as proposições ventiladas com a Proposta de Emenda à Constituição nº 37 de 2011, pelo que se concorda com a inclusão do referido parágrafo, mantendo-se hígida a ideia de privatividade da investigação, acrescentam-se, porém, algumas ressalvas, na mesma linha de pensamento do Deputado Fábio Trad, especialmente para que demais regras constitucionais sejam compatibilizadas.

Veja-se que a exclusão objetiva, indistinta da faculdade investigativa do Ministério Público representa verdadeiro retrocesso constitucional - Princípio da Vedação de Retrocesso - explico.

Não é demais lembrar que a ordem constitucional vem amadurecendo de modo a não deixar que se criem “superpoderes” em relação aos órgãos que compõem o Estado Democrático de Direito. Bom e recente exemplo diz respeito criação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público.

É salutar o controle, a intervenção e a fiscalização externa, para que orientações internas, fruto de uma visão corporativista, não orientem o caminho trilhado pela administração.

Aliás, lembrando-se do CNMP é que se afastam as teses despreziosas no sentido de que o Ministério Público quando exerce a atividade investigativa a faz sem qualquer controle ou fiscalização. Ao Conselho Nacional do Ministério Público compete o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

Além do mais, com já salientado, a privatividade da investigação por parte da Autoridade Policial poderá resultar na falência do



direito penal, o qual, como se sabe, amarga o rótulo de ineficaz em relação à execução da pena.

Não é novidade o aumento da criminalidade, tampouco os poucos recursos da Autoridade Policial e, por isso, conceder o monopólio da investigação às polícias federal e civis certamente conduzirá impossibilidade de investigação eficaz e, via de consequência, ao reconhecimento na perda da pretensão de punição por parte do Estado.

Como bem salientou o Sr. Luis Antônio de A. Boundes, representante da Federação Nacional dos Policiais federais (Fenaped), na 2ª Audiência Pública, que se manifestou contrário à PEC, “em atenção à estrutura interna da polícia federal e aos dados sobre a eficácia do inquérito policial no Brasil, constantes de livro que ofertou à Comissão, com baixos indicadores de solução de homicídios em diversas metrópoles, que, a seu ver, evidenciam a ineficácia do instrumento, e desautorizam que lhe seja conferida exclusividade”. [pag. 14 da Ementa Substitutiva do Deputado Fábio Trad]

Chancelar tal hipótese configuraria, em última análise, corroborar com a proteção deficiente do Estado, vedação que se extrai do **Princípio da Proporcionalidade**, em sua dupla face.

Por outro lado, não se trata de “medir forças” ou ainda analisar quem irá produzir a melhor prova, mas sim agremiar às investigações elementos de autoria e de prova da materialidade, de modo a subsidiar a persecução penal. Ademais, os elementos colhidos na fase investigativa são apenas informativos, daí porque equivocadas as discussões quanto à “escolha” da prova.

Também, caso seja concebida a exclusividade das investigações à Autoridade Policial, de nada adiantará ao Ministério Público a atribuição constitucional de realizar o controle externo da atividade policial, pois, ainda que se apontem irregularidades, omissões ou ilícitos penais, nada poderá fazer, pois sua atuação estará restrita a confecção de um caderno policial que aponte indícios de autoria e prova da materialidade.



III – DA PRESENTE PROPOSTA

A presente proposta pretende conciliar a boa iniciativa da proposta de substitutivo, de autoria do ilustre Dep. Fábio Trad, com a necessidade de preservar uma “válvula de escape” dentro do sistema de investigação, como forma de suprir deficiências enfrentadas pelos aparatos policiais, especialmente com relação ao crime organizado, garantindo maior eficácia, além de maior harmonia no sistema.

Nesse sentido, vai preservada a “espinha dorsal” do projeto do nobre relator, mantendo-se a privatividade da investigação da polícia e limitando a investigação do Ministério Público e dos Tribunais às hipóteses previstas em lei (art. 144, § 10, III). Tal alteração se faz necessária, já que a competência investigatória do Ministério Público e dos Tribunais não se limita aos casos de crimes praticados por seus membros, como proposto pelo nobre relator.

Repare-se, a propósito, o que dispõe o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, permitindo a instauração de inquérito pelo próprio Presidente em relação a crimes ocorridos na sede ou dependência do Tribunal (art. 43). Por sua vez, a expressão “na forma da lei”, ora inserida, visa a impedir que a investigação por esses órgãos não policiais seja realizada de forma discricionária.

A fim de estabelecer constitucionalmente os parâmetros da investigação do Ministério Público, buscando a referida harmonia e completude, fica claramente estabelecido seu caráter complementar e supletivo, restando limitada aos crimes cometidos por agente político ou público, praticados no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, bem como organização criminosa e na hipótese de infrações penais conexas apuradas em inquérito civil. Nesse sentido, acompanho a conclusão do Ilustre Deputado Fábio Trad, *verbis*:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON - PT/RJ

“Incluimos a atuação subsidiária do MP nos crimes cometidos por organizações criminosas, uma vez que, quase sempre tais organizações ramificam-se pelos órgãos e entidades públicos, de forma que sua capilaridade, na maioria dos casos, envolverá agentes políticos ou agentes públicos durante sua atuação. Nem sempre, contudo, tais agentes atuam ostensivamente, razão porque não se enquadrariam nas hipóteses de crime cometido por agente político ou agente público. A possibilidade de interferência nas investigações, contudo, é circunstância relevante que legitima o MP à mencionada atuação subsidiária durante a apuração das infrações penais pertinentes”.

Dirirjo, nesse aspecto, tão somente, quanto ao capítulo em que deve estar inserido o texto, por entender mais adequada a inclusão destes limites no §10 do artigo 144 da Constituição, uma vez que esse dispositivo visa, justamente, regulamentar a competência para a apuração das infrações penais.

Além disso, é certo que o poder de apresentar emendas submete-se limites constitucionais, legais e regimentais, entre eles o quanto dispõe o artigo 100-§3º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o art. 60-I da Constituição, devendo o texto da proposição ater-se a quanto esteja objetivamente declarado na ementa, na espécie, a reforma apenas do artigo 144-§10 da Constituição.

A solução aventada, que permite a investigação dirigida por outros órgãos, embora centrada na polícia, constitui a tendência moderna, adotada por diversos outros países que aprimoraram suas práticas de combate à criminalidade, como Portugal, Espanha, Itália, etc. Com efeito, movimento contrário, no Brasil, representaria verdadeiro retrocesso frente à ordem jurídica internacional.

É bem de ver que a presente proposta busca, ainda, conciliar a disciplina constitucional com diplomas internacionais já consagrados e internalizados pelo sistema constitucional brasileiro, no afã de compatibilizar o regramento proposto com os compromissos firmados internacionalmente pelo



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON - PT/RJ

país. Merece destaque, neste sentido, o disposto na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, cujo objetivo consiste em promover a cooperação para prevenir e combater mais eficazmente a criminalidade organizada transnacional, que permite o estabelecimento de “órgãos mistos de investigação”, ou seja, compostos não apenas por organismos policiais (art. 19).

Outrossim, o modelo investigatório a cargo do Ministério Público é também adotado pelo Tribunal Penal Internacional, conforme art. 15º do Estatuto de Roma, de 1998, ratificado internamente pelo Decreto nº 2/2002, não se podendo criar, no Brasil, modelo dissonante do praticado na Corte Internacional.

Por fim, faz-se necessária a ressalva quanto à validade de eventuais procedimentos investigatórios em curso, bem como dos processos que tiveram a instauração com base em investigações titularizadas pelo Ministério Público, a fim de que se evitem prejuízos, bem como arguições de nulidades decorrentes da aplicação retroativa das alterações constitucionais ora propostas.

IV – CONCLUSÃO E VOTO

Por toda a análise e exposição feita ao longo da presente exposição, nosso voto é pela aprovação da PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 37-A, DE 2011, nos termos do SUBSTITUTIVO a seguir.

Sala da Comissão, em de novembro de 2012.

Deputado **ALESSANDRO MOLON**



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON - PT/RJ

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA
DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 37, DE 2011**

**EMENDA SUBSTITUTIVA À
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 37-A, DE 2011
(Do Deputado Alessandro Molon)**

Acrescenta o §10 ao art. 144 da
Constituição Federal e o art. 98 ao Ato
das Disposições Constitucionais
Transitórias, para definir a competência
para a investigação criminal.

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON - PT/RJ

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

I – das polícias do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das assembleias legislativas dos Estados e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos dos Arts. 51,IV, 52,XIII, 27,§3º e 32,§3º, respectivamente;

II – das Comissões Parlamentares de Inquérito;

III – dos Tribunais, na forma da lei;

IV - do Ministério Público, na forma da lei, atentos aos seguintes limites:

a) é facultado ao Ministério Público complementar a investigação policial ou de outros órgãos, diligenciar na apuração de infrações que envolvam agente político ou público, praticadas no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, organização criminosa e na hipótese de infrações penais conexas apuradas em inquérito civil.

b) no exercício das funções institucionais dispostas nos incisos II e VI, o Ministério Público deverá atuar, em caráter subsidiário, na apuração das infrações penais referidas no parágrafo anterior.

Art. 2º O ato das Disposições Constitucionais Transitórias é acrescido do art. 98, com a seguinte redação:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON - PT/RJ

Art. 98. Ficam ressalvados os procedimentos investigativos criminais realizados pelo Ministério Público até a data de publicação da Emenda Constitucional que acrescentou o §10 ao art. 144 da Constituição Federal.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de novembro de 2012.

Deputado **ALESSANDRO MOLON**