

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 37, 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.

Autores: Deputado LOURIVAL MENDES E
OUTROS

Relator: Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ

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 justificação 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