

NOTA TÉCNICA COMPLEMENTAR PRESI/ANPR/ACA Nº 009/2012

Proposição: PEC 37/2011

Ementa: 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

Autoria: Deputado Lourival Mendes (PT do B/MA)

Relator: Deputado Fábio Trad (PMDB/MS)

Comissão Especial

Senhor Deputado,

01. A partir de discussões travadas em audiência pública promovida por esta Comissão Especial juntamente com as Associações do Ministério Público Brasileiro – CONAMP, ANPR, ANPT, AMPDFT e ANMPM –, a Associação Nacional dos Procuradores da República **ratifica** sua Nota Técnica 009/2011 (doc. Anexo) e traz novos argumentos, inclusive os lançados pelo Vice-Presidente José Robalinho Cavalcanti naquela oportunidade.



02. Além dos vícios de constitucionalidade detalhadamente apontados na nota anterior, certo é que a PEC 37/2011 não observou o requisito da juridicidade. É dizer: o meio eleito não é o adequado para alcançar os objetivos pretendidos.

03. A proposição é inútil para os fins indicados em sua justificativa: a de impedir a investigação pelo Ministério Público. Ora, a investigação ministerial, já chancelada pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal, decorre não apenas de previsão legal (Lei Complementar 75/93 e Lei 8625/93), mas, sobretudo, das atribuições que expressamente lhe foram conferidas pelo poder constituinte originário na Constituição (artigo 129 – I e VI).

04. Portanto, a alteração proposta não terá por efeito suprimir a ação deste órgão independente na fase persecutória. Propiciará, tão-somente, que os investigados e réus em inúmeros procedimentos criminais em curso ou já concluídos nas últimas duas décadas suscitem novos questionamentos processuais sobre supostas nulidades, retardando as investigações e diminuindo a segurança jurídica que deve acobertar todo o processo investigativo e o processo penal condenatório.



05. Dito de outro modo, em lugar de aperfeiçoar o sistema de persecução criminal, a PEC 37 contribuirá para desorganizá-lo, facilitando o reconhecimento de nulidades que, de resto, vem sendo reiteradamente afastadas pelos tribunais superiores, quando cancelam a capacidade de investigação criminal do Ministério Público.
06. Nos moldes em que proposta, a PEC 37/2011 atingirá apenas os órgãos administrativos que, ao desempenharem atribuições que lhe são próprias, indiretamente auxiliam o Ministério Público no seu papel de titular da ação penal, especialmente na coleta de provas na fase pré-processual, uma vez que as atribuições de vocação criminal destes órgãos, diferentemente do Ministério Público, não decorrem da Constituição.
07. A PEC 37/2011, em vez de aperfeiçoar o sistema investigativo, ao fim e ao cabo, subtrairá a atuação de órgãos que, num cenário de crimes cada vez mais sofisticados, auxiliam o Ministério Público e as Polícias Cíveis e Federal na árdua tarefa investigativa.
08. Os documentos reunidos pela Receita Federal, Controladoria-Geral da União, COAF, Banco Central, Fiscos Estaduais, Controladorias Estaduais, entre outros, são indispensáveis à investigação

de inúmeros delitos, em especial aqueles que atingem a Administração Pública, o Sistema Tributário Nacional, o Sistema Financeiro Nacional, citando, aqui, apenas alguns dos relevantes bens jurídicos tutelados.

09. A PEC 37/2011 – ainda que não seja esta sua finalidade declarada – acabará por impedir a promoção de atos investigativos por estes órgãos, ou, numa visão mais branda, propiciará a alegação de nulidades e exigirá a repetição de atos, retardando, ainda mais, a aplicação da lei penal.

10. Tal medida afetará drasticamente o sistema investigativo brasileiro, o que ensejará certamente duras críticas ao Parlamento não apenas no cenário nacional, mas também no internacional, especialmente na comunidade dos Estados-Partes da Convenção de Palermo (crime organizado) e da Convenção de Mérida (corrupção), tendo em vista que a restrição do labor investigativo do Ministério Público atenta contra a eficiência do sistema penal e põe em risco o ideal de justiça penal transnacional.

11. De fato, a PEC 37 afronta o artigo 9º, n. 2, da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, aprovada pelo Congresso Nacional, que prevê – entre as medidas contra a

corrupção – a obrigação de cada Estado assegurar que suas autoridades de persecução atuem *“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”*.

12. A proposta em questão também ofende a regra 11 das Diretrizes das Nações Unidas sobre o Papel dos Promotores e Procuradores (*Guidelines on the Role of Prosecutors*), aprovadas pelo 8º Congresso da ONU sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento de Delinquentes (Havana, 1990), na medida em que privam o Ministério Público da participação ativa na persecução criminal, inclusive na fase pré-processual, como representantes do interesse público e da sociedade.

13. A alteração constitucional também enfraquece a missão do Ministério Público, reconhecida pela regra 15 das mesmas *Guidelines* da ONU, de dedicar-se à investigação e persecução de crimes cometidos por agentes políticos e servidores públicos, especialmente a corrupção, o abuso de autoridade, graves violações de direitos humanos e outros crimes reconhecidos pelo direito internacional.

| r |

14. Neste sentido, fere o bom senso e se divorcia da realidade a afirmação de que afastar o Ministério Público da investigação criminal tem como propósito a defesa dos direitos fundamentais do investigado, quando é público e notório que é a Polícia a principal acusada por violações a esses direitos no País, como retratam consecutivos relatórios especiais das Nações Unidas sobre direitos humanos, especialmente nos tópicos “tortura” e “execuções extrajudiciais”.

15. A limitação dos sujeitos ativos da investigação criminal, por uma emenda constitucional dissociada do interesse público, está na contramão dos projetos aprovados pelo próprio Congresso Nacional, inclusive o PL 8045/2010, que, ao instituir o novo Código de Processo Penal, regulamenta a investigação criminal como gênero diverso da espécie denominada inquérito policial, e que cria, no seu artigo 13, a chamada “*investigação defensiva*”, a ser realizada por advogado ou defensor público para identificação de fontes de prova em favor da defesa do investigado.

16. Seja por falta de pessoal ou por falta de meios materiais, as Polícias – inclusive a Polícia Federal – não têm capacidade operacional para levar adiante todas as notícias-crimes que chegam ao seu

conhecimento. Este percentual de casos não investigados constitui uma considerável cifra oculta (antes “*cifra negra*”), que fomenta mais crimes e consagra a impunidade.

17. A cifra oculta da criminalidade atinge milhares de brasileiros todos os anos. Dados estatísticos revelam que a maioria dos cidadãos que noticiam ilícitos à Polícia não tem retorno dos boletins de ocorrência que registram, e inúmeros sequer são chamados para prestar depoimentos na fase policial. Percentual significativo dos casos noticiados também jamais é concluído pela Polícia. Isto mostra o grande equívoco de concentrar ainda mais as investigações em estruturas sabidamente incapazes, pela excessiva demanda criminal, de investigar todos os delitos importantes para a sociedade.

18. Este quadro de incapacidade operacional revela-se excepcionalmente grave na jurisdição criminal federal. Por não estar presente em todos os pontos do território nacional, a Polícia Federal costuma expedir cartas precatórias para a inquirição de testemunhas e suspeitos. Tais expedientes cartoriais, mais afeitos à atividade judicante e absolutamente inapropriados para a investigação policial, são enviados às Delegacias de Polícia Civil das cidades mais próximas do distrito da

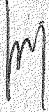
culpa, onde recebem tratamento igualmente burocrático e não prioritário, o que se reflete nos altíssimos níveis de prescrição criminal dos inquéritos policiais federais, cuja instrução costuma levar vários anos, a exigir a instauração de procedimentos investigatórios criminais (PIC) pelo Ministério Público para sanar falhas instrutórias e impedir a extinção da punibilidade.

19. Como se não bastasse, nos crimes eleitorais, cuja atribuição investigativa também é da Polícia Federal, este órgão vem reiteradamente em todo o Brasil, enviando relatórios ao Ministério Público Eleitoral e aos Tribunais e Juízos Eleitorais para que a instrução dos inquéritos seja transferida para as Polícias Cíveis, a obviar a impossibilidade de enfrentamento da demanda hoje existente, que vem sendo atendida pelos procedimentos investigatórios do próprio Ministério Público Eleitoral.

20. Tais problemas de cifras ocultas e de retardo nas apurações também se manifestam na jurisdição estadual. Porém, na esfera federal são ainda mais graves porque a Polícia Federal não tem a mesma capilaridade que a Justiça Federal e o Ministério Público Federal, de modo que o atendimento a questões criminais urgentes em várias

idades pequenas, médias e grandes do interior do Brasil fica à mercê de delegados itinerantes ou das tais precatórias. Tal quadro reforça ainda mais a necessidade de compartilhamento das tarefas de investigação criminal pelo MPF e órgãos congêneres, de forma complementar ao labor investigativo da Polícia Federal.

21. A Carta do Rio de Janeiro, divulgada pela Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal em 27 de abril de 2012, ao final do congresso anual daquela categoria, é um reconhecimento da impossibilidade de atendimento de toda a demanda de investigações criminais pendentes ou por vir. Tanto é assim que uma das reivindicações da carta associativa é a introdução de um princípio de oportunidade ou seletividade (item 8), para mitigar a obrigatoriedade e a indisponibilidade da investigação criminal, e um pleito para descartar casos por eles considerados menos importantes (item 9).

22. É inegável que o Ministério Público, no desempenho das atividades que a Constituição lhe delegou, tem contribuído para a redução da impunidade, seja no seu papel de titular da ação penal pública, seja no descobrimento e elucidação de esquemas criminosos de vários tipos, em conjunto com órgãos não-policiais, a exemplo da CGU, 

da RFB, da PFN, do INSS, do Ibama, da Funai, etc, e dos entes correlatos estaduais.

23. Quando o Ministério Público investiga atos de improbidade administrativa e ilícitos civis no âmbito de inquéritos civis, invariavelmente chega à autoria e à materialidade das infrações penais correspondentes, o que mostra que os inquéritos policiais não são a única forma de descobrir a verdade sobre crimes de grave espectro.

24. Cabe ao Congresso Nacional indagar, para além de eventuais disputas corporativas, se a PEC 37 atende aos critérios de eficiência traçados pelo artigo 37 da Constituição no cumprimento das tarefas da Administração Pública, no contexto da segurança pública, encarada pela própria Carta como um *"dever de todos"*.

25. Compete ainda ao Congresso Nacional, na sua mais legítima atividade democrática, discernir se os eleitores e demais cidadãos brasileiros preferem a existência de vários órgãos capazes de realizar isolada ou conjuntamente a investigação de crimes graves, ou se desejam a formação de um gueto, que só teria sentido se o País vivesse um estado de bonança e de paz perfeita, muito diverso do quadro de massiva criminalidade que se estabeleceu por todos os rincões do Brasil.

26. Diante dos argumentos lançados aqui e alhures, tem-se que a PEC 37/2011, tal como hoje se apresenta, em vez de aprimorar o sistema investigativo brasileiro, corrompe-o severamente, mutilando a atuação de órgãos auxiliares indispensáveis à investigação criminal, em prol de uma agenda nitidamente corporativa, divorciada de qualquer resquício de interesse público.

27. Tais as circunstâncias, a ANPR, preocupada com a constitucionalidade e a viabilidade material desta proposta, sugere a **rejeição da PEC 37/2011**.

28. Considerando, todavia, a iminente proposição de emenda substitutiva – em fase de coleta de assinaturas – manifesta-se a ANPR favoravelmente à redação sugerida pelo Deputado Vieira da Cunha para o artigo 144 - §10 da Constituição:

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

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, ressalvadas as competências e atribuições investigativas de órgãos não policiais definidas em lei e derivadas da Constituição Federal" (ênfase acrescida).

Brasília, 3 de maio de 2012.



Alexandre Camanho de Assis
Presidente da ANPR