



*Poder Judiciário*  
**Conselho Nacional de Justiça**

**Nota técnica**

**Relator:** CONSELHEIRO GILBERTO VALENTE MARTINS  
**Requerente:** CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA  
**Requerido:** CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

**VOTO**

Trata-se de proposta de nota técnica a ser submetida ao Plenário do Conselho Nacional de Justiça, com as alterações que se julgarem necessárias, acerca da proposta de emenda à Constituição (PEC) 37, de 2011, de autoria do Deputado Federal LOURIVAL MENDES (PT do B/MA), que visa a alterar o art. 144 da Constituição da República.

Por entender que o tema afeta o exercício da jurisdição criminal e o sistema de justiça criminal, submetemos o texto anexo à elevada consideração do Plenário deste Conselho.

GILBERTO VALENTE MARTINS  
Conselheiro

  
WELLINGTON CABRAL SARAIVA  
Conselheiro



*Poder Judiciário*  
**Conselho Nacional de Justiça**

**NOTA TÉCNICA** , DE **2013**

Nota técnica do Conselho Nacional de Justiça sobre a proposta de emenda à Constituição 37, de 2011.

### **Resumo da Proposta**

A proposta de emenda à Constituição 37, de 8 de junho de 2011, foi formulada pelo Deputado Federal LOURIVAL MENDES, líder do PT do B/MA (doravante denominada PEC 37).

Nos termos originais da proposta, o artigo 144 da Constituição da República passaria a ter a seguinte redação, com o acréscimo do § 10 (*sic* – aqui citadas apenas as competências das polícias federal e civis, pois possuem relação com a matéria da emenda):

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

§ 1.º A polícia federal, instituído por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estrutura em carreira, destina-se a:

I – apurar as infrações penais contra a ordem pública 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;

[...]

§ 4.º 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.

[...]

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



*Poder Judiciário*  
***Conselho Nacional de Justiça***

## **Análise da Proposta**

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no exercício das competências previstas no art. 103-B, § 4.º, da Constituição da República e no art. 4.º, inciso XVI, de seu Regimento Interno, edita a presente nota técnica com o propósito de apresentar subsídios, como contribuição ao debate parlamentar no processo legislativo referente à proposta de emenda à Constituição (PEC) 37, de 2011, acima indicada.

O CNJ é cauteloso em manifestações desta natureza e externa sua posição tão somente em situações nas quais percebe grave risco aos princípios norteadores do Estado democrático de Direito, com possíveis consequências que comprometeriam a independência dos Poderes, a ordem jurídica, o bom funcionamento da administração pública e, especialmente, a boa distribuição de Justiça.

O § 10 da PEC 37 pretende introduzir no art. 144 da Constituição da República regra que assegura às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal competência privativa para apurar infrações penais de qualquer natureza.

Não obstante a aparente simplicidade da redação, entende o Conselho Nacional de Justiça que a PEC 37 pode trazer ao ordenamento jurídico brasileiro inovação altamente lesiva ao interesse social e ao exercício da jurisdição. Além disso, há dúvidas sobre a sua constitucionalidade material, potencialmente violadora de princípios rígidos da Constituição Federal, que não devem ser alterados pelo poder constituinte derivado.

O Conselho Nacional de Justiça reconhece e destaca que a polícia criminal, como tal entendidas as polícias federal, civil e militar, sem descuidar das investigações realizadas pelas forças militares da União, no caso de delitos militares, desenvolve importantíssimo papel na persecução penal. Tanto é verdade que as atribuições delas foram expressamente definidas no texto constitucional (art. 144, § 1.º e 4.º), na lei processual penal geral que é o Código de Processo Penal e em leis especiais, como o Código de Processo Penal Militar.

Ocorre que a exclusividade ou privatividade pretendida, conforme se pode extrair da justificativa apresentada pelo digno proponente da PEC, objetiva inserir no ordenamento jurídico uma restrição injustificada, visto que tão somente as polícias federal e civil poderiam, caso aprovada a proposição, iniciar a apuração de crimes e outros ilícitos penais. A persecução penal representa uma das



*Poder Judiciário*  
*Conselho Nacional de Justiça*

principais manifestações da soberania nacional, que é a de punir seus nacionais e os estrangeiros violadores de preceitos e regras penais.

Seria desastroso para a democracia brasileira e para a eficiência do sistema criminal que uma única instituição concentrasse todos os poderes investigatórios, como quer a PEC em discussão no Congresso Nacional, excluindo outros órgãos que, tradicional e historicamente, também possuem relevante missão constitucional nas áreas de suas respectivas competências. Abstraindo qualquer disputa de espaço institucional, a medida apresentada jamais deveria ser aprovada à luz de critérios de eficácia e eficiência do sistema de persecução criminal.

A proposta contida na PEC 37 dimensiona e eleva a patamares insustentáveis os poderes da polícia judiciária e, como consequência, subestima e descarta a capacidade de atuação de outros órgãos públicos, como, por exemplo, a Receita Federal, sobretudo nos crimes tributários; as agências reguladoras, sobretudo nos delitos contra as relações de consumo e contra a economia popular; os tribunais de contas, sobretudo na identificação dos crimes contra a administração pública; o Banco Central do Brasil, sobretudo nos crimes contra o sistema financeiro nacional; a Comissão de Valores Mobiliários e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), sobretudo nos delitos contra o mercado de valores mobiliários, nos crimes financeiros e nos crimes de lavagem de bens, entre outros. A proposta descompensa todo o sistema de controles públicos.

A atribuição exclusiva (ou privativa, que seja) prevista na proposta impõe uma exclusão e, conseqüentemente, o afastamento entre os órgãos públicos competentes à elucidação de delitos, propósito que é frontalmente contrário aos interesses do Estado e afrontoso à sociedade.

A restrição almejada pela PEC 37 é ainda mais nociva ao interesse social se se levarem em conta os casos em que se constata violações a direitos fundamentais, como a integridade física e mental de pessoas submetidas à constrição de liberdade, com abuso de poder, por agentes do próprio Estado, em especial de integrantes dos órgãos de segurança pública, e as violações contra crianças e adolescentes, perpetradas pelas mesmas autoridades, até com emprego de meios cruéis ou tortura – fatos que não são incomuns. Subtrair do Ministério Público, o titular da ação penal por determinação constitucional (art. 129, I), a capacidade de promover diretamente determinadas investigações seria atitude injustificável e temerária, afrontosa à Constituição e ao ordenamento jurídico historicamente consolidado.

Em qualquer análise que se faça não seria desejável a aprovação da PEC 37, seja na busca do modelo adotado pelo autor da proposta quanto à



*Poder Judiciário*  
*Conselho Nacional de Justiça*

implantação de novo padrão de enfrentamento da criminalidade ou mediante a análise dos registros históricos quanto à capacidade das polícias federal e civis de elucidar e enfrentar todos os crimes, inclusive os perpetrados por autoridades.

Desconhece-se nação com elevados padrões civilizatórios que assegure a qualquer instituição a exclusividade na elucidação de crime, na forma que a PEC pretende. O modelo apresentado, caso aprovado, submeterá a sociedade brasileira a experiência dolorosa e com possibilidade de danos irreparáveis a curto e médio prazo, ante os índices crescentes da criminalidade.

É de conhecimento de todos que o Brasil apresenta índices alarmantes de violência e criminalidade, com uma das mais altas taxas de homicídios do planeta, por exemplo. O elevado número de crimes não investigados demonstra a necessidade de que outras instituições se engajem ainda mais na repressão criminal.

O bloco europeu, por exemplo, atingiu seu ápice com o Tratado de Funcionamento da União Europeia (Tratado de Lisboa), que entrou em vigor em 1.º de dezembro de 2009. Esse tratado destaca um organismo para o enfrentamento aos crimes contra os interesses financeiros da União Europeia, que é a Procuradoria Europeia, isto é, o Ministério Público Europeu, que se encontra em fase de implantação, para atuar na coordenação de outros organismos comunitários como a Europol (a polícia europeia), no enfrentamento de organizações criminosas e de crimes transfronteiriços.

Para o enfrentamento do crime, mal que afeta todas as sociedades, as nações têm buscado mecanismos de cooperação, pois, até o novo órgão acima citado atuará em parceria com o Ministério Público dos Estados-membros, que na quase totalidade exerce também a atividade investigatória, desde a coleta de provas, ao lado da polícia, com controle do Poder Judiciário.

O comando da polícia civil dos Estados e do Distrito Federal e a Polícia Federal, a despeito do controle externo previsto constitucionalmente (art. 129, VII), está a cargo do Poder Executivo, muito embora sua atividade-fim seja voltada à distribuição de Justiça. A aprovação da PEC 37 poderia, em última análise, subordinar ao Poder Executivo influência decisiva sobre a justiça penal, deixando as instituições hoje com poder de investigar fatos criminosos reféns da polícia.

Nem a titularidade da ação penal, reservada ao Ministério Público (que, por sua configuração constitucional, se apresenta com maior independência das forças opositoras do enfrentamento ao crime), gera exclusividade da



*Poder Judiciário*  
**Conselho Nacional de Justiça**

persecução criminal, em face das ações penais privadas e das subsidiárias, no caso de inércia. Como admitir exclusividade ou privatividade da colheita de provas para subsidiar a ação penal e entregar toda essa importantíssima fase na formação da culpa a uma única instituição?

As discussões a que se refere o autor da PEC, travadas no Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades e que levaram ao reconhecimento da legitimidade dos poderes investigatórios do Ministério Público (na ausência dos quais a instituição e o próprio Poder Judiciário ficariam à mercê da investigação da polícia), perderiam sentido e criariam relação de dependência extremamente danosa para a sociedade. Houve, na verdade, diversos julgamentos do Supremo Tribunal Federal a reconhecer os poderes investigatórios do Ministério Público, como as decisões proferidas no recurso extraordinário (RE) 535.478/SC (2008), no *habeas corpus* (HC) 93.224/SP (2008), no HC 89.837/DF (2009), no HC 103.877/RS (2010) e no HC 97.969/RS (2011), entre outros.

Corretamente registrou, por exemplo, o Ministro Gilmar Mendes “[...] As investigações criminais envolvem, muitas vezes, a necessidade de decretação de medidas invasivas da privacidade, e que dependem de autorização judicial, nos termos da Constituição Federal. A legitimidade para requerer tais medidas é exclusiva do Ministério Público, que é o *dominus litis* da ação penal pública, o que revela que sustentar a exclusividade da investigação criminal pelas polícias é incompatível com o sistema acusatório vigente” (STF. 2.<sup>a</sup> Turma. HC 96.986-MG. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 15 maio 2012. **Informativo do STF** 666, 14 a 18 de maio de 2012).

Feitas essas considerações, importa reconhecer que a investigação criminal, mesmo na fase pré-processual, jamais deveria ficar a cargo exclusivamente de uma instituição.

## **Conclusão**

Esta nota técnica expressa o posicionamento contrário do Conselho Nacional de Justiça à PEC 37, de 2011, pois reduziria a eficácia do combate ao fenômeno da criminalidade, além de ser contrária ao interesse público e à ordem constitucional vigente.

O Conselho Nacional de Justiça deposita confiança em que o Congresso Nacional analisará a matéria com a devida atenção e sensibilidade ao interesse do povo brasileiro e aos princípios constitucionais e respeitosamente espera que rejeite a matéria.



*Poder Judiciário*  
*Conselho Nacional de Justiça*

A presente nota técnica foi aprovada, por unanimidade, pelo Plenário do Conselho Nacional da Justiça na sessão realizada nesta data, conforme certidão anexa, e será encaminhada ao Presidente do Senado Federal, ao Presidente da Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Justiça.

Brasília, 11 de junho 2013.

Ministro JOAQUIM BARBOSA  
Presidente