



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 34, DE 2015

O Congresso Nacional, nos termos do artigo 22, parágrafo único, da Constituição Federal, delega aos Estados-Membros e ao Distrito Federal competência legislativa sobre questões específicas relacionadas à processo penal.

Autor: Deputado LEONARDO  
PICCIANI e CARLOS SAMPAIO

Relator: Deputado GILBERTO  
NASCIMENTO

#### **I – RELATÓRIO**

O Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado remete-nos o Projeto de Lei Complementar n.º 34, de 2015, que delega aos Estados-Membros e ao Distrito Federal competência legislativa sobre questões específicas relacionadas a processo penal, com o objetivo de regulamentar o parágrafo único do artigo 22, da Constituição Federal, para emissão de parecer.

A proposição foi devidamente autuada pelo Departamento de Comissões, sendo distribuída à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Na justificação os autores mencionam que a presente medida, caso aprovada, servirá para modernização da legislação processual penal e para o efetivo combate à criminalidade respeitando as especificidades de cada ente da federação.

Segundo a inteligência da proposição os Estados e o Distrito Federal receberiam competência legislativa, por delegação, sobre questões afetas ao procedimento de autoridade policial no momento em que tiver conhecimento da prática da infração penal, a saber, a regulamentação dos atos procedimentais do inquérito policial, os atos processuais referentes à fase preliminar dos Juizados Especiais Criminais, além de regulamentar as normas procedimentais relativas a medidas cautelares de investigação nas hipóteses de crimes hediondos, assemelhados e de organizações criminosas.

Em suma, o PLP visa regulamentar o parágrafo único do art. 22, da CF/88, para determinar a descentralização do poder de legislar sobre procedimentos preliminares do inquérito policial do processo criminal, permitindo a discricionariedade de cada ente da federação para regulamentar aspectos pontuais que menciona.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Passa-se a análise do Projeto de Lei Complementar n.º 34, de 2015, que nos termos do art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, delega aos Estados-Membros e ao Distrito Federal a competência legislativa sobre questões específicas relacionadas ao processo penal.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

A competência legislativa é aspecto relevante a ser observada durante a produção das leis, neste sentido, a Constituição Federal de 1988, estabeleceu um complexo sistema de repartição de competências legislativas.

A proposta visa regulamentar o parágrafo único, do art. 22, da Constituição Federal de 1988 que apregoa:

*“ Art. 22 Compete privativamente à União legislar sobre:*

*I- Direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;*

*(...)*

*Parágrafo único - **Lei Complementar poderá autorizar os estados e legislar** sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”(grifou-se)*

Este projeto busca redefinir a competência legislativa para questões relativas ao processo penal, criando a possibilidade de regulamentação pelos membros da Federação relativa a fase preliminar do inquérito policial.

A realidade é que de fato a premissa constitucional prevê a possibilidade de delegação e desta forma regulamentação por meio de lei complementar, onde haveria a autorização dos estados para legislar.

Atualmente a forma de funcionamento estabelece o alinhamento dos procedimentos do inquérito policial em todo o território nacional.

A possibilidade de regulamentação pelos entes federados em função da delegação legislativa, a primeira análise poderia gerar a expectativa de fortalecer o federalismo brasileiro criando relativa autonomia aos entes da federação, que poderiam estabelecer regras particularizadas, o que deixa de fazer sentido quando analisado a natureza do tema que se pretende regulamentar.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sobre o aspecto da competência legislativa é relevante observar que a Constituição Federal apregoa basicamente três formas de competência legislativa, a saber: a) competência privativa; b) competência concorrente; c) competência suplementar.

A competência legislativa privativa é a que determina exclusivamente a um órgão componente do Estado Federal, sendo que a presente proposta só foi possível ante a previsão da regulamentação constitucional, com a pendência de regulamentação por lei complementar.

Note-se que, no entanto, a forma como apresentada a proposição em análise afigurar-se-á claramente a inconstitucionalidade desta, pois caso aprovada geraria diversidade de procedimento nas fases do inquérito policial, e nas fases preliminares do processo penal o que inevitavelmente feriria os direitos humanos de forma efetiva.

Desta forma, com a aprovação da presente proposta os Estados da federação passariam a ter autonomia para estabelecer o funcionamento de regramentos penais, o que certamente geraria vasta e diversa legislação sobre o tema, inclusive com divergência de estados para estados, o que deve ser observado vez que o prejuízo aos cidadãos seriam efetivos, inclusive quanto aos seus efeitos práticos.

Nesse sentido, importante é observar o tipo de federalismo orgânico que temos em nosso país, sendo que tal projeto se aprovado geraria procedimentos diversos em cada estado, ferindo efetivamente o alinhamento concêntrico, que deve ser observado pelos entes da federação.

As fases preliminares da ação penal no Brasil obedece a princípios a saber: da obrigatoriedade, da oportunidade para os crimes de ação penal privada e pública condicionada quando é exercido pelas partes (ofendido) de ação, da oficialidade e da indisponibilidade. Sendo que atualmente se verifica o alinhamento dos procedimentos inaugurais com o princípio do alinhamento concêntrico.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

O princípio da obrigatoriedade determina que o Estado detenha o *jus puniendi* sempre que ocorra uma infração penal, sendo que a fase inquisitória é extremamente relevante para apuração do delito, conforme apregoadado no art. 5º, art. 6º e art. 24 do CPP, cite-se:

*“Art. 5º Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:*

*I - de ofício;*

*II - mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.*

*§ 1º O requerimento a que se refere o nº II conterà sempre que possível:*

*a) a narração do fato, com todas as circunstâncias;*

*b) a individualização do indiciado ou seus sinais característicos e as razões de convicção ou de presunção de ser ele o autor da infração, ou os motivos de impossibilidade de o fazer;*

*c) a nomeação das testemunhas, com indicação de sua profissão e residência.*

*§ 2º Do despacho que indeferir o requerimento de abertura de inquérito caberá recurso para o chefe de Polícia.*

*§ 3º Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito.*

*§ 4º O inquérito, nos crimes em que a ação pública depender de representação, não poderá sem ela ser iniciado.*

*§ 5º Nos crimes de ação privada, a autoridade policial somente poderá proceder a inquérito a requerimento de quem tenha qualidade para intentá-la.*

*(...)*

*Art. 6º Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá:*

*I - dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais;*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

(Redação dada pela Lei nº 8.862, de 28.3.1994)      (Vide Lei nº 5.970, de 1973)

II - apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; (Redação dada pela Lei nº 8.862, de 28.3.1994)

III - colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias;

IV - ouvir o ofendido;

V - ouvir o indiciado, com observância, no que for aplicável, do disposto no Capítulo III do Título VII, deste Livro, devendo o respectivo termo ser assinado por duas testemunhas que lhe tenham ouvido a leitura;

VI - proceder a reconhecimento de pessoas e coisas e a acareações;

VII - determinar, se for caso, que se proceda a exame de corpo de delito e a quaisquer outras perícias;

VIII - ordenar a identificação do indiciado pelo processo datiloscópico, se possível, e fazer juntar aos autos sua folha de antecedentes;

IX - averiguar a vida pregressa do indiciado, sob o ponto de vista individual, familiar e social, sua condição econômica, sua atitude e estado de ânimo antes e depois do crime e durante ele, e quaisquer outros elementos que contribuam para a apreciação do seu temperamento e caráter.

(...)

Art. 24. Nos crimes de ação pública, esta será promovida por denúncia do Ministério Público, mas dependerá, quando a lei o exigir, de requisição do Ministro da Justiça, ou de representação do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

§ 1º No caso de morte do ofendido ou quando declarado ausente por decisão judicial, o direito de representação passará ao cônjuge, ascendente, descendente ou irmão. (Parágrafo único renumerado pela Lei nº 8.699, de 27.8.1993)

§ 2º Seja qual for o crime, quando praticado em detrimento do patrimônio ou interesse da União, Estado e Município, a ação penal será pública. (Incluído pela Lei nº 8.699, de 27.8.1993)

(...)"

O fato de haver unidade de procedimentos em todo o território nacional permite que o conhecimento da legislação e dos próprios procedimentos efetivamente práticos sejam mais bem difundidos em todo o território nacional,



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

o que deve incluir a fase preliminar do inquérito como de fato ocorre hoje, inclusive quantos aos atos preliminares do inquérito policial.

A uniformidade de procedimentos nessa fase inaugural é extremamente relevante para a unicidade processual, e relativizar esta unicidade certamente ferirá os princípios da ampla defesa, do contraditório, e do devido processo legal, vez que relativizará as regras nos diversos estados brasileiros, criando um ativismo legislativo e que gerará uma pluralidade legal perniciosa ante a natureza legal coercitiva da matéria penal.

Note-se que como a repressão criminal é função essencial do Estado, deve instituir órgãos que assegurem a persecução criminal de forma efetiva, e de forma assegurar o pleno acesso à justiça, e certamente criar diversidade legislativa não colaborará para o fortalecimento do estado democrático de direito que se pretende construir.

O princípio da oficialidade por sua vez determina os órgãos oficiais encarregados de deduzir a pretensão punitiva, investindo, assim, a Polícia de **autoridade** para apurar as infrações penais e a sua autoria (art. 144, § 4º, CF)

“(…)

**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.*

(…)

**§ 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.”*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Note-se que o princípio da oficialidade tem como fulcro delimitar a área de atuação da autoridade policial, e isso para efetivar a segurança jurídica e impedir atos discricionários por parte dos agentes da administração pública no que tange a investigação, limitando e delimitando, assim, os atos do agente público imbuídos da investigação.

A realidade é que, pela própria natureza dos processos penais e por se tratar do mecanismo legal para efetivar o *jus puniendi* estatal o procedimento deve ser uno no âmbito nacional, a fim de garantir a segurança jurídica no transcurso dos procedimentos iniciais da ação criminal.

Verifica-se que a presente proposição propõe maior concessão do poder aos Estados-Membros, vez que a União delegaria a estes a competência para a regulamentação das matérias que menciona, o que não se coaduna com a premissa de fortalecer o pacto federativo.

A realidade é que a proposição em análise, na forma que foi apresentada está a gerar uma regra aberta, delegando capacidade legislativa a cada Estado-Membro no âmbito do processo penal preliminar, o que certamente gerará divergentes legislações prejudicando o devido processo legal, a ampla defesa, o contraditório e principalmente a segurança jurídica da população.

Ante o exposto, considerando-se que o presente instrumento não atende aos interesses nacionais e vulnerabiliza direitos já adquiridos por parte dos cidadãos VOTO pela rejeição do PLP 34/2015.

Sala das Comissões, em            de            de 2015.

Deputado Federal **GILBERTO NASCIMENTO**