

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.813, DE 2015

Altera a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, para tratar da investigação criminal no âmbito dos tribunais superiores.

Autor: Laerte Bessa

Relator: Marcos Rogério

I – RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei, de autoria do Deputado Laerte Bessa, pretende, em síntese, alterar a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990 (que institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal), para incluir, nesse diploma legal, dispositivos relacionados à investigação criminal.

A proposição possui quatro artigos. O **primeiro** aponta o seu objeto, qual seja, “*tratar da investigação criminal no âmbito dos tribunais superiores*”. O **segundo** pretende incluir, no artigo 3º da Lei nº 8.038, de 1990, um dispositivo autorizando o relator da ação penal a convocar delegado de polícia federal ou civil para a realização de diligências necessárias à apuração da infração penal de competência originária do respectivo Tribunal. O **terceiro** inclui, na já citada Lei nº 8.038, o artigo 1º-A, dispondo, em seis parágrafos, sobre a investigação preliminar nos casos de competência originária de tribunais. O **quarto** e último artigo, por sua vez, traz a cláusula de vigência.

Releva apontar, também, que embora a Lei nº 8.038, de 1990 (cuja alteração se pretende), institua normas procedimentais para processos que corram perante o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, os dispositivos normativos relacionados à ação penal

originária (arts. 1º a 12) aplicam-se, também, aos Tribunais de Justiça e aos Tribunais Regionais Federais, por força do art. 1º da Lei nº 8.658, de 1993.

Ao presente projeto não se encontram apensadas outras propostas.

Por despacho proferido pelo Presidente desta Câmara dos Deputados, esta proposição, que está tramitando sob o regime ordinário e se sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões, foi distribuída para análise e parecer a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, RICD).

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, portanto, compete analisar a proposta sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, sendo que a apreciação final compete ao Plenário da Casa.

Apresentado Relatório pela aprovação do projeto com substitutivo, o Deputado Laerte Bessa protocolou a **Emenda ao Substitutivo nº 1**, em que se busca fazer constar do texto do Substitutivo a possibilidade de requisição de delegado de polícia pelo ministro Relator.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, inciso IV, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania fazer o juízo de admissibilidade das proposições, isto é, analisar os *“aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões”*. Ademais, no presente caso, também compete a esta Comissão deliberar sobre o mérito do projeto, por tratar de direito processual (art. 32, inciso IV, alínea “e”, do RICD).

Passa-se, portanto, a essa análise.

II.a – ADMISSIBILIDADE

Do ponto de vista da iniciativa das leis, não há vício constitucional no caso em análise, tendo em vista que o projeto se encontra compreendido na competência privativa da União para legislar sobre direito processual, sendo legítima a iniciativa e adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria nele versada (art. 22, inciso I, combinado com os arts. 48, *caput*, e 61, *caput*, ambos da Constituição da República).

Vê-se, pois, que a proposição obedece aos requisitos **constitucionais formais** exigidos para a espécie normativa.

Verifica-se, também, que a **técnica legislativa** foi devidamente observada, tendo em vista que o projeto respeita as regras estabelecidas pela Lei Complementar nº 95, de 1998.

Quanto à **constitucionalidade material** e a **juridicidade**, porém, o projeto em tela possui um dispositivo – art. 2º – que não se harmoniza com a Constituição Federal e com o sistema jurídico brasileiro, razão pela qual deve ser considerado **inconstitucional** e **injurídico**.

De fato, o art. 2º da proposição em análise busca autorizar o Relator da ação penal originária a “**convocar delegado de polícia federal ou civil, pelo prazo de 6 (seis) meses, prorrogável por igual período, até o máximo de 2 (dois) anos, para a realização de diligências necessárias à apuração de infrações penais de competência originária do Tribunal, na sede deste ou qualquer local sob sua jurisdição ou onde deva ser realizado o ato**”.

Essa previsão, conforme se constata, assemelha-se, ao menos textualmente, àquela constante no inc. III do art. 3º da Lei nº 8.038, de 1990, que assenta competir ao Relator da ação penal originária “**convocar desembargadores de Turmas Criminais dos Tribunais de Justiça ou dos Tribunais Regionais Federais, bem como juízes de varas criminais da Justiça dos Estados e da Justiça Federal, pelo prazo de 6 (seis) meses, prorrogável por igual período, até o máximo de 2 (dois) anos, para a realização do interrogatório e de outros atos da instrução, na sede do tribunal ou no local onde se deva produzir o ato**”.

Ocorre, todavia, que a previsão hoje constante da lei (ou seja, de convocação de autoridades judiciárias) se mostra plenamente justificável, pois permite que os Ministros relatores convoquem “*magistrados instrutores*” para realizar atos que antes eram conduzidos por meio das “*cartas de ordem*”, nas quais se determinava a juízes de todo o país que fizessem a coleta de provas nas comarcas onde residem as testemunhas ou os réus.

Ou seja, essa previsão (inserida pela Lei nº 12.019, de 2009) conferiu maior agilidade para as ações penais originárias, além de aproximar o Relator da colheita das provas, já que essas passaram a ser realizadas por outro magistrado de sua inteira confiança. O magistrado instrutor atua, portanto, como *longa manus* do Relator.

O mesmo não se pode dizer, porém, quanto à pretensa convocação de delegados de polícia. Isso porque **as diligências realizadas pelas autoridades policiais não são de competência do Ministro Relator**, a quem cabe apenas autorizar e fiscalizar a sua realização, a pedido do Ministério Público. De fato, conforme decidiu o próprio Supremo Tribunal Federal, “*mesmo nos inquéritos relativos a autoridades com foro por prerrogativa de função, é do Ministério Público o mister de conduzir o procedimento preliminar, de modo a formar adequadamente o seu convencimento a respeito da autoria e materialidade do delito, atuando o Judiciário apenas quando provocado e limitando-se a coibir ilegalidades manifestas*” (STF: Inq 2913 AgR, Relator p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2012).

Dessa forma, não faz sentido que tais autoridades sejam convocadas pelo Ministro Relator para realizar atos que não são e não devem ser de sua competência. Aliás, previsão nesse sentido afrontaria a nossa Constituição, que fez uma opção inequívoca pelo **sistema acusatório** na condução das investigações criminais e no processamento das ações penais, **cujo traço mais marcante consiste no estabelecimento de uma separação rígida entre os órgãos de acusação e de julgamento**. Em suma: quem investiga e acusa não pode se confundir com aquele que julga.

Nesse sentido, aponta a doutrina que “*a delegação de atos instrutórios é permitida, logicamente, quando se trata de atos que cumpre ao Magistrado praticar, por estarem em seu raio de competência, como é o caso da notificação do denunciado/querelado para oferecer resposta preliminar*”

(art. 4º, Lei 8.038/1990) e da coleta de provas na fase da instrução processual. Nesse ponto, a Lei 12.019/2009 introduziu em nosso sistema a possibilidade de o relator de ações penais de competência originária do STF e do STJ convocar desembargador ou juiz para a realização de interrogatório e outros atos de instrução, na sede do tribunal ou no local onde se deva produzir o ato. Mas essa permissão legal, a princípio, deveria ser lida como referente apenas aos atos processuais, não aos que antecedem ao processo (atos do inquérito). **É que, no procedimento de investigação preliminar de natureza administrativo-policial, os atos praticados, em sua maioria de cunho investigatório (existindo, eventualmente, atos de prova antecipada), não são da atribuição ou competência do Relator, de modo que não lhe caberá delega-los. Aqui se tratará de atos praticados originariamente pela Polícia Judiciária, e não por delegação, pois não há transmissão de poderes pelo Juiz ao Delegado de Polícia**¹.

Por esses motivos, portanto, **mostra-se injurídico e inconstitucional o projeto em questão (mais especificamente o seu art. 2º)**. Esses vícios, porém, serão corrigidos no substitutivo apresentado.

Pelas mesmas razões, a **Emenda ao Substitutivo nº 1** se mostra **inconstitucional e injurídica**, uma vez que busca exatamente fazer constar do texto do Substitutivo a possibilidade de requisição de delegado de polícia pelo ministro Relator.

Quanto aos demais dispositivos, porém, não vislumbramos vícios relacionados à juridicidade ou constitucionalidade.

II.b – MÉRITO

No **mérito**, entendemos que a proposição, por se mostrar **conveniente e oportuna**, deve ser aprovada, ainda que com algumas alterações.

De fato, o projeto pretende incluir, na Lei nº 8.038, de 1990, dispositivos relacionados à investigação criminal preliminar nos casos envolvendo autoridades com prerrogativa de foro perante os tribunais, **matéria que hoje não possui regulamentação legal**, mas apenas regimental.

¹ CAVALCANTI, Danielle Souza de Andrade e Silva. *A investigação preliminar nos delitos de competência originária nos tribunais*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p. 223.

Com efeito, a Lei 8.038/1990, ao tratar do processo e julgamento dos crimes inseridos na competência penal originária do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça (aplicável, por força da Lei 8.658/1993, às ações penais que tramitem perante os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais), cuida do rito a ser seguido na ação penal originária, **mas nada diz sobre a investigação preliminar**.

Dessa forma, repita-se, mostra-se conveniente e oportuno o projeto apresentado, pois é passada a hora de incluir tal regulamentação na lei, ainda que apenas de suas diretrizes básicas, para que se confira uma maior segurança jurídica para todos os sujeitos envolvidos nessa importantíssima etapa investigativa.

Todavia, existem alguns pontos da proposição com os quais não concordamos, razão pela qual optamos pela apresentação de um **substitutivo**.

Com efeito, o primeiro ponto de discordância encontra-se no **art. 2º do projeto**, que viola o sistema acusatório, pelos motivos já apontados anteriormente. Por isso, não reproduzimos esse dispositivo no substitutivo.

O **art. 3º do projeto**, por sua vez, busca incluir, na já citada Lei nº 8.038, o artigo 1º-A, dispondo, em seis parágrafos, sobre a investigação preliminar nos casos de competência originária de tribunais. Para facilitar a análise, esse dispositivo será analisado de forma desmembrada.

O **caput do art. 1º-A** proposto, em nossa visão, deve ser mantido, ainda que com pequenas alterações textuais, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que *“se a Constituição estabelece que os agentes políticos respondem, por crime comum, perante o STF (CF, art. 102, I, b), não há razão constitucional plausível para que as atividades diretamente relacionadas à supervisão judicial (abertura de procedimento investigatório) sejam retiradas do controle judicial do STF”* (Inq 2411 QO; Pet 3825 QO). Ou seja, o Pretório Excelso já decidiu que o Relator tem que **autorizar** a abertura de inquérito policial contra autoridade com prerrogativa de foro, sem o que a investigação não pode ser iniciada.

Os **parágrafos 1º, 3º, 4º e 6º** também devem ser mantidos, pois reproduzem, em sua maioria, disposições hoje constantes do Regimento Interno do STF.

Quanto ao **§ 2º**, que trata da participação da defesa da autoridade investigada durante o seu depoimento, entendo que tal preocupação já se encontra devidamente resolvida em nosso ordenamento jurídico, tendo em vista que a recente Lei nº 13.245, de 12 de janeiro de 2016, incluiu no Estatuto da OAB a previsão de que é direito do advogado *“assistir a seus clientes investigados durante a apuração de infrações, sob pena de nulidade absoluta do respectivo interrogatório ou depoimento e, subsequentemente, de todos os elementos investigatórios e probatórios dele decorrentes ou derivados, direta ou indiretamente”*. Dessa forma, não vemos razão para duplicar, no ordenamento, essa mesma previsão (que, inclusive, encontra-se descrita de forma mais ampla no Estatuto da OAB do que no texto do presente projeto). Portanto, extirpamos esse parágrafo do substitutivo.

Já em relação ao **§ 5º** (que trata do sigilo do inquérito), optamos por inserir um dispositivo mais amplo, determinando a aplicação, no que couber, dos dispositivos do Código de Processo Penal (CPP) que tratam do inquérito policial. O sigilo, por exemplo, encontra-se previsão no art. 20 do CPP, ao determinar que *“a autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade”*.

Deste modo, votamos pela inconstitucionalidade, injuridicidade e adequada técnica legislativa da Emenda nº 1 e pela constitucionalidade, juridicidade, pela adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei n.º 1.813, de 2015, **na forma do substitutivo**.

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2016.

Marcos Rogério
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.813, DE 2015

Altera a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, para tratar da investigação preliminar nos delitos de competência originária de tribunais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, para tratar da investigação preliminar nos delitos de competência originária de tribunais.

Art. 2º A Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 1º-A:

“Art. 1º-A Quando o investigado for autoridade com foro por prerrogativa de função, caberá ao Relator autorizar a instauração do inquérito.

§ 1º O inquérito deverá ser concluído pela autoridade policial no prazo de sessenta dias, durante o qual procederá à colheita dos elementos necessários.

§ 2º O Relator poderá deferir a prorrogação do prazo mediante requerimento fundamentado da autoridade policial ou do Ministério Público, que indicarão as diligências faltantes

§ 3º As medidas cautelares e diligências sujeitas à reserva de jurisdição serão processadas e apreciadas, em autos apartados e sob sigilo, pelo Relator, mediante requerimento fundamentado da autoridade policial ou do Ministério Público.

§ 4º Concluídas as investigações, a autoridade policial remeterá os autos do inquérito ao Relator, que o encaminhará ao Ministério Público para que proceda na forma do art. 1º.

§ 5º Será aplicado ao inquérito previsto neste artigo, no que couber, o Título II do Livro I do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal. ”

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

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2016.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
Relator