



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE LEI N.º 4.306, DE 2008

Altera dispositivos do Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos ao Inquérito Policial, e dá outras providências.

Autor: Deputado ALEXANDRE SILVEIRA

Relator: Deputado GUILHERME CAMPOS

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO CARLOS SAMPAIO

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Deputado Alexandre Silveira, que busca estabelecer a imprescindibilidade do inquérito policial para a propositura da denúncia ou queixa.

O ilustre Deputado Guilherme Campos foi apontado relator do projeto nesta comissão. Em um primeiro parecer, o nobre Relator manifestou-se pela rejeição da proposta, aduzindo que:

“Ora, não há porque se obrigar, em respeito ao pilar da economicidade processual, que deve orientar todas as fases do processo penal e ainda as pré-



processuais a cargo das polícias judiciárias, a realização do inquérito policial quando já se acharem reunidos elementos que habilitem o titular da ação penal a promovê-la, possibilitando-lhe comprovar em juízo a materialidade e a autoria das infrações penais."

No entanto, em seu parecer final, o Deputado Relator apresentou substitutivo, em que propõe a não exigência da realização de inquérito policial quando, na notícia crime, já se encontrarem reunidos elementos que habilitem o membro do Ministério Público a propor a ação penal. Excluiu-se, ainda, a exigência de que o juiz fundamente o despacho de recebimento da denúncia. O substitutivo tem a seguinte redação:

Art. 1º. Esta lei altera o art. 12 do Decreto Lei nº 3689, de 03 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativo ao Inquérito Policial.

Art. 2º. O art. 12 do Decreto Lei nº 3689, de 03 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 12. A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições.

§ 1º O inquérito policial servirá de base para a denúncia ou queixa, se na notícia crime não estiverem presentes elementos que habilitem a propositura da ação penal.

§ 2º O inquérito policial, presidido por delegado de polícia de carreira, se destina à apuração das circunstâncias, materialidade e autoria das infrações penais.

§ 3º A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função."



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

É o relatório.

II – VOTO

O projeto, mesmo na forma do substitutivo, em que pese os aperfeiçoamentos propostos pelo ilustre Deputado Relator, retrocede nas conquistas democráticas dos últimos vinte anos. Isso porque tende a negar ao Ministério Público o poder investigatório, obrigando-o a solicitar a instauração de inquérito toda vez que a notícia crime não estiver acompanhada de elementos suficientes para o oferecimento da denúncia.

Essa consequência se depreende do § 1º, que o substitutivo pretende enxertar ao artigo 12, do Código de Processo Penal. Vejamos:

Art. 12. A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições.

*§ 1º O inquérito policial **servirá** de base para a denúncia ou queixa, **se na notícia crime** não estiverem presentes elementos que habilitem a propositura da ação penal.*

A redação do § 1º deixa entender que o membro do Ministério Público será obrigado a solicitar a instauração do inquérito, quando na notícia crime não estiverem presentes elementos de convicção que o habilitem a propor a ação penal. Isso impediria que o Ministério Público investigasse diretamente os fatos, jungindo à



investigação ao inquérito, cuja presidência está sempre a cargo do Delegado de Polícia.

Ocorre que, diante da inércia da polícia ou da insatisfação com a prova produzida, os membros do MP devem investigar diretamente o fato, **como forma de exercício do controle externo da atividade policial (CR/88, art. 129, inciso VII)**. O poder investigatório do Ministério Público é, portanto, verdadeira cláusula de coerência do sistema constitucional e representa uma conquista democrática, pois aperfeiçoa o controle das instituições. Nesse ponto, o projeto contraria a Constituição, pois impõe óbice ao exercício de função institucional do Ministério Público, prevista constitucionalmente.

O inquérito policial não é o único veículo de colheita de elementos de convicção. Ele é, na verdade, **espécie do gênero investigação** e não é imprescindível ao oferecimento da denúncia (CPP, art. 39, § 5º e art. 46, § 1º). Assim, o inquérito pode ser dispensado em face do levantamento de elementos de convencimento diretamente pelo órgão do MP, no exercício do seu poder investigatório, como reiteradamente tem decidido o Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, podem ser citadas as decisões proferidas no Habeas Corpus n.º 91661-9/PE, julgado em 10 de março de 2009, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, e no HC 94173/BA, de 27 de outubro de 2009, tendo como Relator o Ministro Celso de Mello, que já reconhecem o poder investigatório do Ministério Público, muito embora ainda não haja pronunciamento definitivo daquela corte sobre o tema.

É importante ressaltar que recente pesquisa realizada no âmbito da própria Polícia Federal revela que **80% dos crimes comunicados à Instituição não são esclarecidos**, isto é, que apenas 20% das investigações conduzem à conclusão do inquérito, com



consequente remessa ao órgão do Ministério Público. São números alarmantes que demonstram, com eloquência imparcial, o fato de que a produção da prova, essencial ao oferecimento da denúncia, não pode estar adstrita a uma única instituição do Estado, mesmo que a autoridade policial seja tecnicamente capacitada para fazê-lo. A pesquisa, realizada pelo delegado federal Gustavo Schneider, do Rio Grande do Sul, *“revela o fracasso do modelo de investigação criminal e põe em xeque a forma como é conduzido o inquérito – esse instrumento tão valorizado pelas autoridades policiais”* (fonte: O Estado de São Paulo, 9/11/2009).

Além disso, boa parte das matérias incluídas pelo substitutivo no artigo 12, do Código de Processo Penal, já se encontram disciplinadas no artigo 4º daquele diploma normativo, senão vejamos:

Substitutivo ao Projeto de Lei n.º 4.306 de 2008	Código de Processo Penal
Art. 12. A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições.	Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.
§ 3º A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função	Art. 4º, parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.

O projeto repete, desnecessariamente, normas já existentes no Código de Processo Penal. A profusão normativa, nesse caso, serve apenas para confundir o intérprete e gerar dúvidas no momento da



aplicação da lei. Se aprovado o projeto, o resultado seria a ainda maior ineficiência do inquérito como instrumento investigatório.

Em sua forma original, o projeto inviabiliza o oferecimento da denúncia sem a instauração de inquérito e ainda obriga o juiz a fundamentar a decisão de recebimento da denúncia, contrariando orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal.¹ Tais medidas contribuiriam apenas para a ineficiência da investigação e do sistema processual penal, como bem reconhece o nobre Relator. Embora represente um avanço, nesse ponto, em relação ao projeto original, o substitutivo também conduz à ineficiência da investigação, ao negar poder investigatório ao Ministério Público. Não bastasse isso, o texto do substitutivo quebra a sistematização do Código de Processo Penal, ao repetir artigos sem necessidade, redundando em ineficiência na aplicação da lei processual penal.

A investigação criminal não pode ser monopolizada por uma instituição, nem proceder por uma única forma: o inquérito. A limitação dos agentes que podem investigar não contribui com a premente necessidade de combater a criminalidade. O presente projeto não atende, portanto, aos anseios da sociedade. Padece, ainda, de inconstitucionalidade ao impor óbice ao exercício de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público e tumultua a redação do Código de Processo Penal com a repetição desnecessária de artigos.

¹ “A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a decisão que recebe a denúncia prescinde de fundamentação (HC 93.056/PE, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 089, 14.05.2009).” (RHC 97598, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 04/08/2009, DJe-162 DIVULG 27-08-2009 PUBLIC 28-08-2009 EMENT VOL-02371-03 PP-00556 LEXSTF v. 31, n. 368, 2009, p. 474-481).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por essas razões, minha manifestação é pela **rejeição** do Projeto de Lei Nº 4.306/2008 e do Substitutivo a ele apresentado.

Sala da Comissão,

de maio de 2010.

Deputado CARLOS SAMPAIO