



**UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTONIO CARLOS - UNIPAC
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

DANILO MOREIRA DAMÁZIO

**O PODER DE INVESTIGAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO:
PROPOSTA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 37/2011**

**BARBACENA
2013**

O PODER DE INVESTIGAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: PROPOSTA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 37/2011

Danilo Moreira Damázio*
Colimar Dias Braga**

Resumo

O poder de investigação é um tema bastante questionado entre o ministério público (MP) e a polícia judiciária. Com isso, o objetivo deste trabalho é demonstrar de forma sistematizada os argumentos contrários e aqueles favoráveis à investigação criminal autônoma pelo MP. Em nosso país temos um estado democrático de direito, onde o contraditório e a ampla defesa são imperativos constitucionais que devem ser respeitados e a constituição federal como cidadã adota a política de freios e contrapesos onde o juiz julga imparcialmente as decisões, o MP fiscaliza a lei e promove a ação penal com exclusividade e o defensor público com o devido processo legal, contraditório e ampla defesa. No presente trabalho também foi abordado sobre a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 37/2011, que modificava apenas o artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88). No entanto, essa proposta foi arquivada e atualmente o MP tem o poder de investigação em casos que a polícia seja notificada e se omita ou quando tenha policiais envolvidos de acordo com o Supremo Tribunal Federal (STF). Conclui-se que a polícia judiciária e o ministério público devem caminhar juntos, pois ao primeiro cabe a instauração do inquérito policial e presidir tal procedimento administrativo e o segundo o controle externo da polícia judiciária para maior eficiência no combate a qualquer tipo de crime.

Palavras-chaves: Ministério público. Investigação. PEC 37/2011.

*Acadêmico do 10º período do Curso de Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos, UNIPAC/Barbacena. E-mail: danilocmdamazio@gmail.com

**Professor Orientador. Especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho. E-mail: colimarjunior@hotmail.com

1 Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 atribui no art. 129 ao Ministério Público (MP) o papel de expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitar documentos e informações para instruí-los para o exercício da ação penal pública, já no art. 144 da CRFB foram atribuídos aos ramos da polícia federal, civil do estado e do distrito federal, o papel de realizar as investigações criminais. No entanto, com a Lei de Ação Civil Pública nº437/85 instituiu-se ao MP o caráter investigatório, onde existem vários setores destinados à investigação criminal. (JESUS, 2007)¹

Outra lei instituída em 1993 que permitiria ao MP instaurar inquéritos civis, procedimentos administrativos pertinentes, requerer informações e documentos a entidades para fins de investigação e praticar atos administrativos executórios é a Lei Orgânica do Ministério Público nº 8.625 que sustentaria a hipótese do MP realizar de forma autônoma o processo de investigação criminal. (LEAL, 2009)

A investigação criminal ocorre anteriormente da fase judicial da persecução penal e prevê a apuração das infrações penais, suas circunstâncias e autoria. Sendo assim, de acordo com a CRFB de 1988 seria de responsabilidade da polícia judiciária. Há algum tempo o MP tem atuado de forma direta na investigação criminal, não apenas fiscalizando a regularidade dos processos investigativos, mas sim atuando como protagonista nessas investigações. Nesse contexto, de acordo com a CRFB de 1988 torna-se inviável a regulamentação da investigação autônoma realizada pelo MP, uma vez que essa está instituída para a polícia judiciária. (OLIVEIRA, 2009)

Entretanto, foi elaborada no dia 13 de dezembro pela comissão de constituição e justiça e de cidadania na câmara dos deputados pelo deputado Lourival Mendes (MA) a Proposta de Emenda à Constitucional (PEC) 37/2011, onde prevê o papel de investigação criminal apenas nas mãos da polícia judiciária. De acordo com Lourival, que também é delegado federal, o MP cresceu e tem realizado investigações concorrentes com a Polícia Judiciária, invadindo a competência da polícia. Em contrapartida, o procurador regional da república, Alexandre Camanho de Assis, se opôs a PEC 37/2011, afirmando que a centralização do processo de

¹ <http://www.damasio.com.br>

investigação apenas na polícia judiciária atrasaria o andamento dos processos criminais, uma vez que, o delegado já apresenta milhares de investigações de sua competência. (VASCONCELLOS, 2011)²

A PEC 37/2011, nos termos da emenda substitutiva onde os crimes de colarinho branco, os crimes praticados por organizações criminosas, milícias, crimes que envolvam agentes políticos e agentes públicos, devem ser apurados pela polícia em conjunto com o MP. Com isso, a polícia judiciária trabalhará em conjunto com o MP contra a criminalidade deixando de lado as brigas corporativas que prejudicam a população brasileira.

De acordo com o procurador da república em Sergipe, Paulo Gustavo Guedes Fontes, a PEC 37/2011 é uma poderosa reação da corrupção contra uma inovação da CRFB de 1988 em permitir a investigação do MP como uma justiça independente e eficaz no combate ao crime. Nesse mesmo artigo é mencionado que a relatora especial das Organizações das Nações Unidas (ONU) em uma visita recente no Brasil afirmou que o MP deveria ser reforçado para o combate aos crimes realizados pelos policiais contra os direitos humanos dos cidadãos que muitas vezes são violados por tais profissionais.

Dessa forma, todas as instituições vêm promovendo discussões sobre os argumentos favoráveis e contrários a PEC 37/2011 que impossibilita a investigação autônoma do MP levantando vários debates que colocam em análise o processo de investigação e atuação contra a criminalidade no Brasil. Diante disso, é de extrema importância um levantamento bibliográfico sobre esse assunto no sentido de esclarecer melhor aos estudantes, à população e todos os envolvidos nesse movimento de mudança na investigação criminal do nosso país.

Com isso o objetivo do estudo é demonstrar de forma sistematizada os argumentos contrários e aqueles favoráveis à investigação criminal autônoma pelo MP e assim a PEC 37/2011.

2 O processo de investigação criminal

A investigação criminal pode ser definida como um conjunto de ações realizadas por agentes estatais da persecução penal dedicadas a construir

² <http://www.conjur.com.br>

elementos para o juiz promover a decisão ou fornecer alicerces provisionais do crime e de suas autorias. (DINIZ, 1998)

A investigação criminal tem o objetivo de reunir provas para comprovar a materialidade do crime e a sua autoria. Com isso, é necessária a comprovação daquilo que se alega para convencer o juiz sobre a verdade do fato. A prova criminal é utilizada para demonstrar a ocorrência ou não de uma infração penal e procura formar a convicção a respeito da autoria e materialidade da infração penal. (OPILHAR, 2006)

Para realização da investigação criminal é preciso dispor de técnicas que promova um trabalho coerente, sigiloso e decisivo, seguindo uma seqüência lógica que garanta os direitos individuais e coletivos dos cidadãos. Sendo que, cada processo de investigação apresentará características próprias de acordo com cada delito. Diante disso, a polícia federal, civil do estado e do distrito federal tem a função de realizar a investigação criminal apurando a materialidade e autoria das infrações penais. (OPILHAR, 2006)

3 O papel da polícia judiciária na investigação criminal

Na CRFB de 1988 é relatado que a segurança pública é dever do estado, direito e responsabilidade de todos sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A polícia judiciária é composta pela polícia federal, civil do estado e do distrito federal, tendo como atribuições: apurar infrações penais contra a ordem política e social, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho e exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. (BRASIL, 1988)

Nesse art. 144 da CRFB de 1988, preocuparam-se apenas em delimitar as atribuições investigatórias das polícias, de modo que não houvesse superposição entre as atividades próprias de cada uma delas. Assim foi atribuído à polícia federal atuar como polícia judiciária da União. Com isso, não existe regulamentação legal a respeito da forma e do procedimento a ser observado na investigação criminal, o

que invalida as investigações realizadas pelo MP. (JESUS, 2007)³

Pode-se observar que a polícia judiciária tem o papel de atuar na função investigatória realizando o levantamento das provas e materialidade das infrações penais. (OPILHAR, 2006)

A Polícia Civil de Minas Gerais é composta por servidores concursados, sendo todos de nível superior, coordenada por um delegado de polícia, responsável pela instauração e condução do inquérito policial, além de orientar atividades táticas operacionais e administrativas da sua unidade policial. Os médicos legistas que realizam exames médico-legais em pessoas vivas e mortas para realização de laudos periciais; o perito criminal que atua na interpretação dos indícios materiais e elementos subjetivos das infrações penais para a construção do laudo pericial. Os escrivães de polícia realizam os trabalhos de elaboração e formalização dos atos em procedimentos legais além de zelar pela segurança e guarda de documentos da sua unidade policial. Os investigadores de polícia coletam as provas objetivas e subjetivas para esclarecimento das infrações penais, administrativas e disciplinares, além do cumprimento de diligências policiais e determinações judiciais, sendo a instituição que está voltada totalmente para a busca de provas na elucidação dos crimes, de modo a corroborar a autoria delituosa.

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:

V- polícias civis;

§ 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.

4 O papel do MP na investigação criminal

O MP foi autorizado a conduzir inquéritos civis a partir da Lei 8.429/92 apurando atos de corrupção, licitações indevidas, superfaturamento, questões complexas jurídicas. A partir dessas investigações o MP efetua ações civis por atos de improbidade administrativa. Uma situação que chamou a atenção do setor jurídico foi à decisão da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal relatando que o MP não poderia praticar atos de investigação criminal onde o mesmo será delegado à polícia judiciária.

³ <http://www.damasio.com.br>

No trabalho de Vieira (2004) é relatado que o MP deveria assumir com competência a investigação dos crimes decorrentes de organizações criminosas, de corrupção, evasão de divisas, sonegação fiscal, ao invés de sobrecarregar e desconfiar das atividades da polícia judiciária melhorando a segurança pública no sentido de fortalecer o Estado Democrático de Direito, pois o MP não é um mero espectador na investigação criminal, haja vista, seja reconhecido por doutrinadores e jurisprudências que o inquérito policial seja um procedimento dispensável ao exercício da ação penal.

Prosseguindo esta análise a Lei nº 9.296⁴ de 24 de julho de 1996. Lei das interceptações telefônicas é bastante clara em seu art. 3º ao afirmar que:

A interceptação das comunicações telefônicas poderá ser determinada pelo juiz, de ofício ou a requerimento:
I – da autoridade policial, na investigação criminal;
II – do representante do Ministério Público, na investigação criminal e na instrução processual penal.

Vemos então que a lei das interceptações telefônicas já compreende como normal a atuação ministerial nas investigações criminais, seguindo o exemplo da nossa Constituição.

De acordo com Paulo Gustavo Guedes Fontes, seria de extrema importância uma relação conjunta e eficaz da polícia judiciária e o MP na investigação criminal com o intuito de efetivar as investigações e o combate aos crimes no Brasil.

Para o ministro Celso de Mello formulou sua defesa diante da proibição do Ministério Público em dirigir investigações criminais estaria contida no artigo 144, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal, segundo a alegação de que a Polícia Federal exerce, "com exclusividade, as funções de Polícia Judiciária da União". Contudo, a mencionada "exclusividade" propõe, apenas, fragmentar a competência da Polícia Federal das funções das demais polícias.

5 Proposta de Emenda Constitucional 37/2011

A Proposta de Emenda à Constituição 37/2011 foi encaminhada pelo Deputado Lourival Mendes com objetivo de tornar apenas de responsabilidade da

⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9296.htm.

polícia judiciária o processo de investigação criminal. Essa proposta surgiu a partir da necessidade de consolidar o trabalho da polícia judiciária juntamente com o MP, dando mais crédito às investigações, além de reafirmar a descrição do art. 144 da CRFB de 1988. (VASCONCELLOS, 2011)⁵

Em junho de 2012 a PEC 37/2011 acrescentava o parágrafo 10 ao art. 144 da CRFB de 1988, para definir a competência à investigação criminal à polícia federal, civis do estado e do distrito federal. Essa proposta foi baseada na argumentação que os membros do MP não apresentam preparo técnico especializado e que faltam regras claras para realização da investigação criminal pelo MP. A proposta não foi aprovada, porém o STF divide opiniões e reconhece as situações em que o MP poderia conduzir uma investigação criminal autônoma. (CAMPOS, 2013)

Na constituição já existe a descrição clara dos órgãos responsáveis pela investigação criminal. No entanto não é pertinente discutir aqui o bom ou o mau funcionamento do sistema adotado. Sem as generalizações indevidas, injustas e injustificadas, pode-se reconhecer às críticas relativas à ineficiência e a morosidade das investigações, assim como não é destituído de verdade o argumento do Ministério Público de que existem alguns policiais que estão envolvidos com o crime organizado e praticam atos de corrupção com o objetivo de impedir a investigação de delitos, e chegam a cometer atos de violência ou abuso de poder. Uma das características do crime organizado está no envolvimento de autoridades públicas, no modo de sua ação e de sua impunidade. No entanto esse envolvimento não é apenas da polícia. Muitas pessoas mencionam que o fato da polícia estar na linha de frente da investigação criminal contribui para falhas de alguns de seus elementos, e não é garantido que, se o MP assumisse tal condição, ficaria imune aos mesmos riscos. Vale ressaltar que no sistema brasileiro, é a Polícia que atua na linha de fronteira entre a sociedade organizada e a criminalidade, precisamente em razão de sua função de investigar e instaurar inquéritos criminais. Por estar à frente das operações dessa natureza, são os seus agentes os mais sujeitos a protagonizarem situações de violência ou de corrupção. Com isso, o MP não ficaria imune aos mesmos riscos de arbitrariedade, abuso, violência e contágio se o mesmo for designado a realizar diretamente as investigações, papel esse que cabe à Polícia.

⁵ <http://www.conjur.com.br>

De acordo com o texto da PEC 37/11, o MP poderia ser impedido de realizar investigações criminais por conta própria e deveria atuar apenas como titular da ação penal na justiça. O texto original da PEC 37/11 foi dividido para facilitar a derrota da proposta. Foi considerado apenas o texto principal da proposta sendo que o texto da comissão especial não foi considerado o que facilitou a interpretação dos deputados e prejudicou a análise da proposta. A rejeição da proposta aumentou depois que o assunto ganhou as ruas nos protestos populares, onde os deputados foram influenciados a reagirem a favor de uma causa popular. Com a rejeição da PEC 37/2011, o Deputado Carlos Sampaio (SP) protocolou um projeto de Lei 5820/13 que regulamenta a investigação criminal no Brasil, em especial a atuação conjunta da Polícia Judiciária e o Ministério Público. O objetivo dessa lei é estabelecer um regramento nacional, uma unificação do procedimento de investigação para promotores e delegados. Esse projeto não retira nem restringe o poder de investigação do MP, mas estabelece regras. (CAMPOS, 2013)

6 Considerações Finais

No dia 25 de junho de 2013, a proposta fora rejeitada e arquivada diante da pressão popular contra corrupção com 9 (nove) votos a favor e 430 (quatrocentos e trinta) votos contra e 2 (duas) abstenções a PEC 37/11. As manifestações pacíficas devem acontecer diante da indignação contra a corrupção, porém, a PEC 37/2011 refletiria o que dita a CRFB, pois cabe às polícias investigarem, os promotores como partes processuais acusarem, os advogados defenderem e os juízes julgarem.

Considerando que o MP no Brasil é hoje uma Instituição da mais confiável por sua atuação ética e sua eficiência, é preciso conservá-la e defendê-la. Sendo que, um dos modos eficazes dessa defesa consistiria em mantê-lo dentro dos estritos contornos de suas funções. O mau funcionamento do sistema de investigação criminal pela polícia judiciária, como qualquer outro defeito ou deficiência que se possa verificar, não tem a força de transferir para outra instituição sua competência constitucionalmente estabelecida. Os promotores de justiça deveriam caminhar juntos com as polícias federais e civis, requerendo informações e interagindo sempre com as autoridades policiais, ao invés de reivindicar para si atribuições constitucionais das polícias judiciárias.

O MP deveria exercer seu papel de fiscal da aplicação da lei e zelar pelo bom funcionamento das forças policiais, primando pela locação apropriada dos recursos orçamentários, fiscalizando as condições inadequadas de trabalho, a ocorrência do desvio de finalidade e usurpação de função, praticados por outros órgãos que ignoram o texto constitucional, atropelam as atribuições das polícias judiciárias promovendo vícios, expondo a riscos os princípios da cidadania, da dignidade da pessoa humana e regularidade processual.

THE POWER OF RESEARCH OF PUBLIC MINISTRY THE PROPOSED CONSTITUTIONAL AMENDMENT 37/2011

Abstract

The power of investigation is a subject widely questioned among public ministry (MP) and police investigators. Thus, the aim of this work is to demonstrate a systematic manner the arguments against and those in favor of the criminal investigation by independent MP. In our country we have a democratic state of law, where the contest and ample defense are constitutional imperatives that must be respected as a citizen and the federal constitution's policy of checks and balances where the judge impartially judges decisions, the MP enforces the law and promotes the prosecution and public defender exclusively with due process, contradictory and full defense. The present work was also addressed on the proposed constitutional amendment (PEC) 37/2011, which modified only Article 144 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil (BRAZIL, 1988). However, this proposal was filed and currently the MP has the power of investigation in cases that the police be notified and omit or when have police involved according to the Federal Supreme Court (STF). We conclude that the judicial police and prosecutors must walk together, because it is the first establishment of the police investigation and chair such administrative procedure and the second external control of the judicial police for greater efficiency in combating any kind of crime.

Keywords: Public ministry. Research. PEC 37/2011.

7. Referências

- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. In: _____. **Vade Mecum**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 9-116
- _____. **Lei 9.296 de 24 de julho de 1996**. Dispõe sobre a lei de interceptação telefônica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9296.htm>. Acesso em: 13 de dez. 2013.
- JESUS, Damásio de. **Poderes investigatórios do Ministério Público**. Disponível em: <www.damasio.com.br>. Acesso em: 20 set. 2007.

CAMPOS, A. Câmara derruba a PEC 37 e o texto será arquivado. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, n.6, 2013.

LEAL, Marcelo Barros. **Atuação do Ministério Público em Investigações Criminais**: Anais do V Encontro de Iniciação Científica do Curso de Direito. 7 de Setembro. Fortaleza, 2009.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 904.

OLIVEIRA, Jorge Cardoso de. Os poderes investigatórios do Ministério Público. **Revista Acadêmica de Ciências Jurídicas**. São Paulo, v.3, n.1, 2009.

OPILHAR, Maria Carolina Milani. Criminalística e investigação criminal: **UnisulVirtual**. Palhoça, 2006, p. 122.

TUCCI, Rogério Lauria. Ministério Público e Investigação Criminal. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, 2004.

VASCONCELLOS, Marcos de. **PEC pretende tirar do MP o poder de investigação**. Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em: 19 nov. 2012.

VIEIRA, L.G. O Ministério Público e a investigação criminal. **Boletim IBCCRIM**. São Paulo, v.46, jan./fev., 2004.