

**PARECER N° , DE 2009**

DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 244, de 2009, que *“dispõe sobre a condição de perito oficial dos papiloscopistas em suas perícias específicas e dá outras providências”*.

RELATOR: Senador **JAYME CAMPOS**

**I. RELATÓRIO**

Vem a exame nesta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 244, de 2009, de iniciativa da ilustre Senadora Ideli Salvati, com o objetivo de estatuir a condição de perito oficial dos papiloscopistas em suas perícias específicas.

Composta de três artigos, a proposição assegura aos papiloscopistas e demais servidores públicos com denominações equivalentes, que exerçam atividades de perícias papiloscópicas e necropapiloscópicas, o reconhecimento como peritos oficiais para fins cíveis e criminais nas suas áreas especializadas, bem como, a autonomia técnica e científica no exercício da sua atividade pericial.

Determina ainda a exigência de concurso público com formação de nível superior, ressalvando, nos mesmos moldes que a Lei 11.690/2008, a oficialidade dos papiloscopistas e equivalentes que ingressaram sem a referida exigência até a data da entrada em vigor da lei, estabelecida para quando da sua publicação.

Na justificação do projeto, a nobre autora explicita as atividades de cunho cível e criminal dos papiloscopistas e equivalentes, relaciona casos de grande repercussão resolvidos graças ao trabalho pericial desses servidores, traz extensa fundamentação legal e doutrinária, embasada em diversos pareceres, inclusive do Ministério da Justiça, jurisprudência dos Tribunais Superiores, inclusive de decisão do Supremo Tribunal Federal.

A Proposta foi lida em Plenário e distribuída para esta Comissão.

Não foram apresentadas emendas no transcurso do prazo regimental.

É o Relatório.

## II. ANÁLISE

Do ponto de vista dos requisitos de constitucionalidade formal e material, o projeto não apresenta vícios, porquanto observadas as regras pertinentes à competência do ente federativo e de iniciativa, consoante o disposto nos arts. 22, I; 48, e 61 da Carta Magna, respectivamente quanto à competência da União para legislar sobre a matéria, do Congresso Nacional para apreciá-la e do(a) senador(a) para apresentá-la.

No mais, os termos em que a proposição se formula não violam cláusula pétrea. No que se refere à juridicidade, o projeto se acha livre de vícios, posto que utiliza o meio adequado aos objetivos pretendidos, inova o ordenamento jurídico, ostenta generalidade e potencial coercitivo, coadunando-se com os princípios gerais de direito.

Sob a ótica da técnica legislativa, nada a opor, pois seus comandos encontram-se em conformidade com a Lei Complementar nº 95/ 98.

Quanto ao mérito, demonstram-se oportunas e propícias as modificações legais constantes do projeto. Tais modificações certamente aperfeiçoarão a administração da justiça, no interesse do bem comum, quando reconhece também a oficialidade das perícias realizadas pelos papiloscopistas, garantindo-se, assim, a segurança jurídica e a ordem pública.

Registre-se, que este mesmo parlamentar, quando designado para a Relatoria do PLC nº 204, de 2008, que trata das perícias oficiais, teve a oportunidade de analisar detalhadamente a temática. Após o estudo, propugnou pela não exclusão dos papiloscopistas do conceito de perito oficial, elaborando a sugestão de Emenda nº 01.

Somente por conta da necessidade de se aprovar o PLC 204, de 2008, com maior celeridade, em razão da importância de se garantir a autonomia técnica, científica e funcional aos peritos oficiais, optou-se pela aprovação da redação original e a transformação da Emenda citada em um Projeto de Lei específico, de modo a evitar-se o retorno à Câmara dos Deputados, onde o PLC já transitava desde 1997.

Assim surgiu o Projeto de Lei do Senado nº 244 de 2009, conforme Parecer da eminente relatora “ad hoc” no PLC 204/2008, Senadora Ideli Salvatti, obtendo o consenso dos membros da CCJ pela aprovação, o mais breve possível, da proposta que inclui os papiloscopistas no conceito de perito oficial.

A inclusão desses servidores vem atender ainda ao texto aprovado pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados e que não havia sido contemplada na redação do PLC 204 de 2008.

O novo Projeto, ora em análise, foi aperfeiçoado. Cuida de

reconhecer também como peritos oficiais criminais tão somente os papiloscopistas e equivalentes que, de fato, realizam perícias papiloscópicas e necropapiloscópicas. Ou seja, restringe o seu alcance normativo somente para aqueles servidores que receberam a formação e capacitação específica e que possuam atribuição legal de realizar as respectivas perícias.

Não trata da questão da oficialidade no âmbito cível, indiscutível nas atribuições de toda a categoria de servidores públicos papiloscopistas. Mas cuida especificamente de reconhecer a oficialidade daqueles que atuam também na esfera penal, garantindo-se a assim a validade dos laudos de perícia papiloscópica e necropapiloscópica, que instruem inquéritos policiais e processos criminais.

Acrescenta ainda a autonomia técnica e científica indispensáveis para a confecção da prova pericial de maneira imparcial pelos referidos peritos em identificação.

E em justificativa minuciosa, desfila um sólido rol argumentos técnicos, jurídicos e doutrinários em sua defesa.

De grave importância e de grande relevo é considerar que a presente proposta **evita um grande risco para a Segurança Pública do país**, ao incluir no conceito de "perito oficial" os papiloscopistas e equivalentes. Estes servidores realizam milhares de laudos periciais papiloscópicos que instruem prisões, e que, se questionados, poderiam ser anuladas, libertando criminosos, gerando, ainda, vultosas indenizações, já que o Direito Brasileiro consagra que "**lei, quando interpretativa, retroage**" (Lei 5.172/66), sobretudo para benefício do réu.

Ressalte-se a preocupação do Ministério Público Federal, que culminou com a Ação Civil Pública nº 2006.38.00.020448-7/MG e decisão em vigor, que proíbe a União de adotar qualquer procedimento que exclua o Papiloscopista Policial Federal do conceito de "perito oficial", sob pena de descumprimento de ordem judicial.

Com efeito, há uma urgente necessidade de que o Congresso Nacional, ao regulamentar a questão, venha garantir em definitivo a ordem pública e a segurança jurídica indispensáveis à Nação Brasileira.

As diretrizes constitucionais fundamentais estabelecem: "*A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*" (art. 5º, XXXVI, CF/88).

Assim, há de se observar o direito adquirido dos atuais papiloscopistas com relação à cláusula pétrea da Carta Magna, que em seu artigo 5º, XIII, prescreve: "*é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer*".

Do mesmo modo, impõe-se considerar que o Supremo Tribunal

Federal, na ADI 1477/DF, fez coisa julgada em relação à atribuição pericial dos dactiloscopistas da Polícia Civil do Distrito Federal.

E quanto ao ato jurídico perfeito, não se pode olvidar todos os atos normativos federais e estaduais que já conferem aos servidores dos cargos de papiloscopistas e equivalentes a atividade de perícias papiloscópicas e necropapiloscópicas.

Do exposto, conclui-se que o presente Projeto de Lei respeita às orientações constitucionais da República, e que a questão principal cinge-se em se apreender o significado da expressão "perito oficial para fins criminais" e verificar se os servidores referidos podem ser enquadrados neste conceito.

Gramaticalmente, o termo "perito" significa especialista, "expert". Já o verbete "Papiloscopista" resulta de um hibridismo (Papilla=papila e Skopēin=examinar). Ou seja, trata-se do especialista em identificação através do exame das papilas dérmicas, sejam dos dedos (dactiloscopia), palmas das mãos (quiroscopia) ou planta dos pés (podoscopia).

Quanto ao que seja "oficial" e "criminal", o dicionário Aurélio aduz conceitos simples e cristalinos:

*"Oficial: [Do lat. Officiale.] Adj.:*

1. *Proposto por autoridade, ou emanado dela; conforme as ordens legais:*
2. *Relativo à autoridade legalmente constituída, ou dela emanado:*
3. *Relativo às pessoas pertencentes ao alto funcionalismo, aos altos dignitários:*
4. *Relativo ao funcionalismo público; burocrático.*
5. *Oficializado (2).*

*"Criminal. [Do lat. Criminale.] Adj.:*

1. *Relativo ou pertencente a crime; criminoso, crime."*

Os papiloscopistas a que o Projeto se refere são servidores públicos, investidos no cargo em decorrência de lei, vinculados a órgãos policiais e/ou periciais, que recebem formação específica e que detêm atribuição para a realização de perícias papiloscópicas, necropapiloscópicas (com a elaboração dos correspondentes laudos), retrato falado, exame prosopográfico, coleta, análise, classificação, revelação, confronto e arquivamento de impressões papilares e de seus fragmentos em locais de crime. Elaboram estatísticas criminais, realizam a identificação humana de vivos e de cadáveres e a identificação de criminosos, emitem certidões de antecedentes criminais, etc, ou seja, atuam em ambas as esferas civil e criminal, indistintamente.

O Código de Processo Penal Brasileiro, no recuado ano de 1941, evidentemente não poderia prever todos os tipos de perícias que as diversas ciências possibilitariam trazer, para auxiliar na investigação criminal. Não o fez, porquanto acabaria por restringir a utilização de novas tecnologias.

Assim, utiliza-se da expressão "perito" dezenas de vezes, de forma

genérica, englobando os diversos peritos: médicos, odontólogos, psiquiatras forenses, químicos, engenheiros, contadores, geólogos, antropólogos, especialistas da engenharia, da informática, da genética, da aeronáutica, bem como de diversas especialidades não propriamente advindas de profissões regulamentadas, como a balística, a grafoscopia, a documentoscopia, a merceologia, perícias de local de crime, de laboratório, de incêndio criminoso e da papiloscopia, entre dezenas de outras.

Veja-se que o CPP não se utiliza do prefixo “perito” quando se refere às diversas categorias, como os médicos e dentistas, por exemplo. Ora, o fato do Código não citar expressamente “perito médico-legista”, “perito odonto-legista” ou “perito papiloscopista” não desqualifica esses competentes profissionais. O nome do cargo, a rigor, é irrelevante. Interessa saber se tem formação, conhecimento e atribuição para realizar perícias.

Numa análise histórica, encontra-se o registro desde o século passado, no Regulamento da Secretaria de Polícia do Distrito Federal (Dec. nº 4764/1903), que dispunha expressamente sobre o trabalho pericial criminal do antigo cargo de “identificador”, no Gabinete de Identificação e de Estatística.

À época, não havia cargos com a nomenclatura de “perito criminal”, porquanto, os exames disponíveis eram mais restritos. Não tínhamos exames de DNA, de drogas, devastação do meio-ambiente, etc. As poucas perícias destas outras áreas eram feitas somente por peritos particulares.

Mas, já funcionavam, desde aquela época, “peritos oficiais”: os médicos-legistas e os identificadores. A estes últimos, precursores dos atuais papiloscopistas, competia fazer a identificação, perícia papiloscópica, necropapiloscópica, recolhendo vestígios, em companhia dos médicos-legistas.

O surgimento de cargos com a nomenclatura “perito criminal” veio surgir somente 30 anos depois, com a criação do Gabinete de Pesquisas Científicas, em 1933 (Dec. nº 22.332/33).

Na atualidade, a perícia no âmbito policial do nosso país, se desdobra geralmente em três grandes áreas, normalmente organizadas através dos Institutos de Identificação, de Criminalística e de Medicina Legal, harmônicos e independentes entre si.

Depreende-se, à evidência, que não há qualquer caráter de subordinação de um perito sobre outro. O único critério a prevalecer é o da “especialidade”. Assim, não há que se falar que o papiloscopista atuaria como um mero auxiliar de peritos criminais, posto que realizam laudos distintos. O fato de que um laudo papiloscópico possa integrar, junto com outros laudos como de balística, de DNA, etc, um laudo geral denominado “laudo de local de crime”, não implica em qualquer supremacia de uns sobre outros. Cada laudo atende a demandas específicas.

Quanto à feitura dos relatórios técnicos específicos, também não há que se questionar quanto à nomenclatura adotada pela Lei Adjetiva Penal. Em que pese a distinção doutrinária quanto aos termos “laudo” e “auto”, conforme leciona o inesquecível mestre Hélio Gomes, na obra magistral “Medicina Legal”, destacando que entre os diversos tipos de relatórios técnicos, o auto seria justamente a redução a termo (documento escrito) ditado pela autoridade, enquanto que o laudo seria o parecer elaborado diretamente pelos peritos.

Assim, quando o Código determina que se faça a identificação do cadáver pelos papiloscopistas, acrescenta que, não sendo possível, se faça “pela inquirição de testemunhas”, quando então far-se-á um “auto”, reduzindo-se a termo os depoimentos e demais sinais de identificação. Eis o texto:

*Art.166. Havendo dúvida sobre a identidade do cadáver exumado, proceder-se-á ao reconhecimento pelo Instituto de Identificação e Estatística ou repartição congênere **ou pela inquirição de testemunhas, lavrando-se auto de reconhecimento e de identidade**, no qual se descreverá o cadáver, com todos os sinais e indicações. (CPP)*

Note-se que o CPP ora menciona uma expressão ou outra, utilizando-a como sinônimos, citando inclusive diversas vezes a elaboração de “autos” pelos peritos médicos e pelas autoridades:

*Art. 162. A autópsia será feita pelo menos seis horas depois do óbito, salvo se os peritos, pela evidência dos sinais de morte, julgarem que possa ser feita antes daquele prazo, o que declararão no auto.*

*Art. 163. Em caso de exumação para exame cadavérico, a autoridade providenciará para que, em dia e hora previamente marcados, se realize a diligência, da qual se lavrará auto circunstanciado.*

Do ponto de vista jurisprudencial, o Pleno do Supremo Tribunal Federal já pacificou a questão, quando, por unanimidade, no julgamento da ADIn 1477/DF, dispôs sobre a independência funcional na elaboração de laudos periciais pelos datiloscopistas da Polícia Civil do Distrito Federal, asseverando, no voto do eminentíssimo relator, Exmo. Ministro Octávio Galotti:

*“(...) Não há impropriedade técnica ao atribuir aos Papiloscopistas Policiais a competência para elaborarem seus laudos periciais. **Não se ampliou, com isso, o rol de auxiliares da justiça.**”* (grifou-se)

Registre-se que em outra oportunidade, o STF assevera, que “*no processo penal, as perícias são oficiais*” (RHC 63.315/RJ – 2ª Turma, Rel. Min. Cordeiro Guerra – DJ 27/09/1985 pág. 16612).

A Corte Suprema do País reconhece também expressamente que os vestígios de impressões digitais fazem parte do chamado “*corpo de delito*”:

EMENTA: (...) II. Exame de corpo de delito: objeto. O exame de corpo de delito tem por objeto, segundo o art. 158 C. Pr. Penal, os vestígios deixados pela infração tal como concretamente praticado: imputando-se aos acusados a subtração e comercialização de entorpecente depositado em repartição policial, o

objeto do exame de corpo de delito obviamente não poderia ser a droga desaparecida, mas sim os vestígios de sua subtração, **entre os quais as impressões digitais** deixadas nos pacotes de materiais diversos colocados no depósito onde se achava a cocaína para dissimular a retirada dela. (STF, HC 78.749/MS, Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, unânime, DJ 25/06/1999) (grifou-se)

Quanto à oficialidade dos laudos periciais, o Pretório Excelso aduz:

EMENTA: Habeas Corpus. 2. Alegação de nulidade do processo, em face do laudo pericial. 3. Laudo firmado por perito oficial. Não é nulo o laudo pericial assinado por um só perito, **se emana de órgão oficial**. Inteligência do art. 159 do CPP e da Súmula 361. (...) (STF, HC 70.803/SP, Rel. Min. Néri da Silveira, 2ª Turma, unânime, DJ 31/10/1996 – Pág. 42014).

Por outro lado, vasta quantidade de acórdãos de diversos tribunais superiores consagram a prova pericial obtida pela perícia papiloscópica.

No incidente que se verificou o questionamento de um laudo de perícia papiloscópica no STJ (HC 71.563/RJ), a 6ª Turma, por 2 votos a 2, concluiu pela necessidade de **encaminhamento do laudo papiloscópico** aos Peritos Criminais Federais, para que elaboração do laudo de local de crime, do qual faz parte integrante, conforme IN 14 DG/DPF/2005, que, no art. 5º estabelece que os papiloscopistas farão o laudo de perícia papiloscópica.

Na votação foi trazido o Parecer na AC 17.756/97 do TJ/DF, que afirmou que "os peritos oficiais a que alude o Capítulo II, Título VII, do Código de Processo Penal são os peritos criminais e os peritos médicos-legistas da Secretaria de Segurança" como sendo citação dos acórdãos HC 71.531-1-SC, HC 59.225-MG, HC 46.817, 47.801 e 46.347-RTJ 51.370 e 53.866, HC 59.193-1-SP, HC 51.015-GO, RTJ 67/420-HC 54.494, HC 60.059-GO, AP 307-3-DF, HC 55.319-RJ - Inq 364-6-MT, HC 58.910-3-MG, HC 60.159-GO, **o que não condiz com a verdade**.

Analizando-se as ementas e inteiro teor dos acórdãos, verifica-se que não há quaisquer menções à citação trazida. Os julgados referidos, em verdade, tratam de outros assuntos.

Houve ainda Parecer de 1999 do nobre Dr. Cláudio Fonteles, contraditado por outros mais recentes em que o eminente Procurador tem confirmado a validade dos laudos papiloscópicos (Parecer n. 1530/CF de 04/12/2003):

"... 8. Posteriormente, o Instituto Nacional de Identificação do Departamento de Polícia Federal, através de Laudo de Perícia Papiloscópica, concluiu que as impressões digitais a fls. 158/159 emitidas pelo Ministero Dell'Interno da Itália pertencem, de fato, ao ora extraditando (fls. 179/182)...".

No mesmo sentido, Pareceres dos Exmos. Procuradores Gerais da República, Dr. Geraldo Brindeiro (n. 16.925/GB de 09/10/2002), bem como do Dr. Antônio Fernando Barros e Silva (Parecer nº 7696/CS de 13/03/2006 – Extradicação nº 1002-6/120), ambos utilizando laudos dos Papiloscopistas da

Polícia Federal para atestar identidade de extraditados perante o STF.

Na Polícia Federal, Pareceres nº 06 e 09/2001 DICOR/COGER disciplinavam a matéria, reconhecendo a oficialidade dos Papiloscopistas. Em 2005, entretanto, surge o Parecer nº SELP/COGER nº 73/2005 e semelhantes, argumentando que a IN nº 14/2005 DG/DPF, em um de seus "considerandos" afirmou que os peritos criminais oficiais seriam os Peritos Criminais Federais. Este último é citado na decisão do egrégio STJ.

Posteriormente, a Ação Civil Pública mencionada anulou os Despachos que aprovavam ditos Pareceres. Os Pareceres 25/2006 DICOR/CGCOR/COGER e 19/2008 DICOR/COGER atestam que o Papiloscopista Policial Federal é perito oficial.

Registre-se, por oportuno, o Egrégio STJ **jamais anulou um laudo papiloscópico**, apenas determinou o seu encaminhamento para a composição do laudo de local de crime.

Em 2008, no mesmo caso citado, nos Embargos de Declaração (HC 76.974/RJ), a Procuradoria Geral da República exarou o seguinte entendimento, da lavra da Sub-Procuradora Dra. Julieta Cavalcante de Albuquerque:

"(...)

**A decisão proferida no citado HC não considerou importante precedente do Supremo Tribunal Federal, o qual, na ADI nº 1447/DF, em votação unânime do Plenário**, tendo sido Relator o Ministro Otávio Gallotti, e o julgamento em 02/09/1999, concluiu que: "não invade competência legislativa da União o disposto no art. 119 da Lei Orgânica do Distrito Federal, ao conferir aos datiloscopistas policiais a garantia de independência funcional, na elaboração de laudos periciais (Constituição Federal, artigos 22, I e XVII, 21, XII e XIV e 24, XI e XVI)" (ementa). Extrai-se da decisão do Pretório Excelso uma importante lição: **os papiloscopistas são independentes e seus laudos são soberanos**.

**"Considerando-se que "perito" é o especialista em determinado assunto e que "oficial" é a característica de quem é investido na função por lei e não por nomeação feita pelo juiz, o papiloscopista – profissional detentor de conhecimento específico, investido em cargo público com força de lei – é perito oficial, independentemente de não possuir o termo "perito" na definição da profissão.**

**Por conseguinte, é imprópria a interpretação literal que se quer dar ao termo "perito oficial" (artigo 159 do CPP), devendo-se entender a norma processual em sentido lato, de modo a abranger o expert, profissional especializado, legalmente investido em função pública para elaboração dos laudos técnicos auxiliares na elucidação de ilícitos. Assim, tanto o papiloscopista quanto o perito criminal são tidos como "peritos oficiais", cada um dentro de sua especificidade.**

**Há uma forte preocupação no sentido de que a manutenção de tal entendimento poderia provocar grave perigo à ordem pública, porquanto permitiria que advogados requeressem a anulação de laudos papiloscópicos que por si sós embasaram inúmeras condenações criminais, com a consequente libertação de muitos criminosos."** (grifou-se)

Já a 5ª Turma do STJ, por sua vez, em 2009, no HC 120.435/CE, confirmou a condenação (baseada em laudo de perícia papiloscópica) de acusados do furto milionário do Banco Central de Fortaleza.

Ora, todos os incidentes ocorridos somente reforçam a premente necessidade de que o Congresso Nacional atue em favor de esclarecer e normatizar, em definitivo, a questão, para que não ocorram futuramente quaisquer contestações à prova escorreitamente realizada.

No Ministério da Justiça, resta inteiramente pacificado o entendimento de que os papiloscopistas e equivalentes são peritos oficiais criminais, conforme Nota Técnica SENASP/MJ nº 110/2009, colacionada pela eminente autora do projeto.

Do ponto de vista normativo, a proposição em destaque não interfere na iniciativa privativa dos chefes do Executivo dos diversos estados membros da Federação, respeitando a legislação que disciplina a matéria administrativamente em cada esfera.

Quanto à exigência do nível superior do perito oficial acrescentada pela Lei 11.690 de junho de 2008, a norma que alterou o CPP evidentemente garantiu o direito adquirido daqueles peritos que ingressaram sem a exigência do diploma até a data da entrada em vigor (art. 2º da Lei 11.690/2008). A proposta em comento, por sua vez, limitou-se a reproduzir exatamente os mesmos termos do referido diploma legal, adaptando-os aos papiloscopistas.

Já do ponto de vista doutrinário, não há margens de dúvidas, porque a doutrina é unânime em afirmar que perito é o especialista em determinado assunto. E que perito oficial é aquele investido no cargo de servidor público de órgão oficial, ou seja, quando por lei e não por nomeação da autoridade.

Veja-se o que dispõe o consagrado mestre **MIRABETE**:

*"Em regra os exames periciais devem ser feitos por peritos oficiais, que desempenham suas funções independente de nomeação da autoridade policial ou juiz, uma vez que a investidura desses técnicos advém da lei."* (MIRABETE, 1997. p. 246)

O eminent jurista FERNANDO CAPEZ, no seu magistral Curso de Processo Penal, 4ª Ed., 1999. São Paulo: Saraiva. Pág. 255, arremata:

*"O termo "perícia" é originário do latim *peritia* (habilidade especial), e Perícia oficial é aquela elaborada por um técnico ou profissional integrante dos quadros funcionais do Estado. Em contraposição à perícia oficial, tem-se a perícia não-oficial, que é aquela realizada por particulares, toda vez que inexistirem no local peritos oficiais."*

Assim, diante da análise da questão e dos sólidos argumentos

apresentados, consignamos a urgência da aprovação e a relevância do Projeto em comento, como medida fundamental e inadiável para a garantia da ordem jurídica e da segurança pública da nação.

### **III. VOTO**

Ante o exposto, opinamos pela APROVAÇÃO do PLS nº 244, de 2009.

Sala da Comissão, 24 de junho de 2009

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senador JAYME CAMPOS, Relator