



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

PARECER N° , DE 2016

SF/16489.61655-02

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 460, de 2012, do Senador João Costa, que *altera a Lei nº 12.030, de 17 de setembro de 2009, que dispõe sobre as perícias oficiais e dá outras providências, para dispor sobre os critérios de escolha de Diretor ou Superintendente responsável pelos órgãos da perícia oficial de natureza criminal, para incluir os peritos em papiloscopia no rol dos peritos de natureza criminal e dá outras providências.*

Relator: Senador **SÉRGIO PETECÃO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 460, de 2012, de autoria do Senador João Costa, cujo art. 1º objetiva alterar a Lei nº 12.030, de 17 de setembro de 2009, que *dispõe sobre as perícias oficiais e dá outras providências*, para:

- a) estabelecer que a autonomia técnica, científica e funcional, exigida para o exercício da atividade de perícia oficial de natureza criminal, *impede a prevalência, a subordinação ou a ingerência de uma área específica de perícia sobre outra*, mediante o acréscimo do parágrafo único ao art. 2º da referida Lei;
- b) incluir os peritos em papiloscopia no rol dos peritos de natureza criminal;
- c) conferir aos peritos de natureza criminal competência para elaborar o laudo pericial, documento formal adstrito à sua área específica de atribuição;



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

d) prever a estruturação da perícia oficial de natureza criminal em três órgãos autônomos e harmônicos entre si: i) Instituto de Criminalista (IC); ii) Instituto Médico Legal (IML); e iii) Instituto de identificação (II), mediante o acréscimo do art. 5º-A à mencionada Lei;

e) dispor sobre os critérios de escolha de Diretor ou Superintendente responsável pelos órgãos da perícia oficial de natureza criminal, mediante o acréscimo do art. 5º-B à Lei já referida.

O art. 2º veicula a usual cláusula de vigência que prevê a entrada em vigor da Lei que decorrer do projeto *na data de sua publicação*.

Justifica o autor do PLS em exame ser *contraproducente – além de colocar em risco a legitimidade e a isenção da perícia – permitir que a direção ou a superintendência responsável pelos órgãos da perícia oficial de natureza criminal seja ocupada por servidores de outras carreiras ou servidores não concursados, ocupantes de cargos comissionados*.

Afirma, ainda, ser *decisiva a alteração da redação do art. 5º da Lei nº 12.030, de 17 de setembro de 2009, para incluir os peritos em papiloscopia como sendo peritos oficiais de natureza criminal e fundamental assegurar a autonomia profissional de todos os peritos, impedindo que haja qualquer possibilidade de prevalência, subordinação ou ingerência de uma área específica de perícia sobre outra*.

O projeto em exame foi distribuído para apreciação única e em decisão terminativa desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), sem o oferecimento de emendas.

II – ANÁLISE

O projeto vem a esta CCJ, em decisão terminativa, nos termos do art. 91, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), devendo, por força do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, ser emitido parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS em exame e também quanto ao seu mérito, a teor do inciso II, alínea “f” do mesmo art. 101.

SF/16489.61655-02



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

Inicialmente, devemos ressaltar que o órgão responsável pela apuração das infrações penais e pelo exercício, com exclusividade, das funções de polícia judiciária da União, é a Polícia Federal, consoante o disposto no art. 144, inciso I e § 1º, incisos I e IV, da Constituição Federal (CF), tratando-se, neste caso, de órgão da administração direta que integra a estrutura do Ministério da Justiça, no âmbito do Poder Executivo.

Contudo, na esfera dos Estados e do Distrito Federal, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares, são exercidas pelas Polícias Civis, subordinadas às estruturas administrativas dos Poderes Executivos das respectivas unidades federativas, consoante o exposto no § 4º do art. 144 da CF.

Dessarte, os órgãos ou entidades responsáveis pela investigação técnico-científica e pela elaboração de perícias oficiais criminais são subordinados ou vinculados à Polícia Federal, na esfera federal, ou às Polícias Civis vinculadas a cada uma das vinte e sete unidades federativas.

Assim, qualquer proposta de elaboração legislativa que diga respeito à forma de estruturação, organização e funcionamento desses órgãos, estará disposta sobre a forma que os Poderes Executivos federal e estaduais organizam-se, estruturam-se e funcionam. É desse tema que trata a parte do PLS em análise, ao acrescentar os arts. 5º-A e 5º-B à Lei nº 12.030, de 2009, por meio do seu art. 1º.

A Constituição Federal, por intermédio de seu art. 84, inciso VI, alínea *a*, estabelece ser da competência privativa do Presidente da República – regra que, pelo princípio da simetria, também se aplica aos Governadores de Estado e do Distrito Federal – dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Nessas hipóteses, sequer é necessário o tratamento da matéria por lei em sentido formal e material, basta o decreto presidencial.

Ainda que fosse necessária a criação ou extinção de órgãos ou decorresse aumento de despesa das medidas previstas no PLS em exame, a iniciativa para apresentar projeto de lei sobre o assunto seria privativa do Presidente da República e, nos Estados, do Governador, conforme determina o

SF/16489.61655-02



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Constituição Federal. Desse modo, exsurge do PLS incontornável vício formal de inconstitucionalidade em face da iniciativa parlamentar da proposição.

SF/16489.61655-02

Essa sistemática constitucional tem como objetivo principal assegurar a prerrogativa da auto-organização, um dos principais componentes do princípio da separação e harmonia entre os Poderes de que trata o art. 2º da Constituição Federal, elevada à condição de cláusula imodificável de nossa Constituição por seu art. 60, § 4º, inciso III.

Essa condição impede até que por emenda constitucional se tente alterar a forma de organização e funcionamento de um Poder, por iniciativa de outro.

Reiteramos, ademais, que as regras previstas no PLS para a organização e funcionamento dos órgãos ou entidades responsáveis pela investigação técnico-científica e pela elaboração de perícias oficiais criminais abrangem as unidades da Federação – Estados e o Distrito Federal –, haja vista o conteúdo dos citados arts. 5º-A e 5º-B, acrescidos à Lei nº 12.030, de 2009, conforme proposto por meio do seu art. 1º.

Assim, o PLS não só incorre no vício de inconstitucionalidade por mitigação do princípio constitucional da separação dos Poderes, como também afronta o pacto federativo, ao impor regras de organização e funcionamento, por norma federal, aos Estados.

A competência de legislar sobre matéria administrativa é privativa de cada ente federado, em seu âmbito. Essa constatação decorre do entendimento de que esse tipo de assunto envolve a capacidade de auto-organização das pessoas políticas, que representa a própria essência da autonomia federativa.

A respeito, opina o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Britto:

Tão ínsito à autonomia política dos entes periféricos é o Direito Administrativo, tão enraizadamente federativo ele é, que a Lei Maior nem se deu ao trabalho de mencioná-lo às expressas. Ele faz parte da natureza das coisas, federativamente falando, pois o certo é que, por ele, as pessoas



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

SF/16489.61655-02

federadas distintas da União podem exercitar uma competência legislativa plena, naqueles assuntos do exclusivo senhorio de cada uma delas. (...)

Para outros ramos jurídicos, basta a nomeação de cada um deles para que já se tenha a competência legislativa sobre todas as respectivas matérias, que, de tão teoricamente numerosas, nem citadas pela Constituição o foram. O tipo de Direito Positivo é citado (penal, civil, comercial, etc.), conjuntamente com a pessoa estatal que o titulariza, mas não as matérias que nele se contêm. (...)

Para o Direito Administrativo, no entanto, diametralmente oposto foi o esquema constitucional de partilha de competências legislativas, no âmbito dos mencionados artigos 22 e 24, ambos inseridos na seção constitucional destinada à União. É que ele, o Direito Administrativo, deixou de ser nominado pela Constituição (não consta do vocabulário da Magna Carta o fraseado ‘Direito Administrativo’), enquanto uma parte expressiva de suas matérias foi. (...)

Numa frase, para que uma dada matéria de Direito Administrativo escape à competência legislativa plena dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, indistintamente, é preciso que a Constituição expressamente o diga. (...)

Demonstrado fica, então, que basta a Lei Maior silenciar para que a matéria de Direito Administrativo já fique à mercê da competência legislativa plena dos entes federados periféricos. (*in* “O perfil constitucional da licitação”, pp. 70-2)

A esse respeito, invocamos, ainda, André Luiz Borges Netto, ao afirmar:

O exercício da aptidão de emitir normas jurídicas, na maior parte dos casos (pois existem as competências concorrentes e as delegadas), é privativo ou exclusivo, por não se admitir intromissão de uma pessoa política no campo de competências que foi reservado a outra pessoa, o que equivale a dizer que as pessoas políticas possuem faixas de competências legislativas privativas, excludentes que são de todas as demais pessoas.

.....

Não existe desigualdade jurídica ou hierarquia normativa entre os Estados-membros ou entre os Estados-membros e a União Federal ou qualquer outra coletividade jurídica, em razão da consagração do princípio constitucional implícito da isonomia das pessoas constitucionais. Também não existe qualquer hierarquia entre os atos normativos (leis) editados pelos Estados-membros e aqueles expedidos pelo Congresso Nacional, pois todas essas normas jurídicas extraem seus fundamentos de validade diretamente da Constituição Federal, sem qualquer relacionamento entre



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

si quanto ao aspecto da produção do ato (aspecto formal) e também quanto ao seu conteúdo (aspecto material). (*in* “Competências legislativas dos Estados-membros”, pp. 78 e 174-5)

É importante ressaltar que esta Comissão deliberou sobre o assunto do projeto em exame ao aprovar, recentemente, em 2 de setembro de 2014, o Parecer nº 718, de 2014-CCJ pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 78, de 2014 (nº 2.754, de 2011, na Câmara dos Deputados), do Deputado Luciano Castro, que *altera o art. 5º da Lei nº 12.030, de 17 de setembro de 2009, para incluir entre os peritos oficiais os peritos em papiloscopia*, sendo encaminhado e aprovado pelo Plenário do Senado Federal na mesma data e, em seguida, remetido à sanção da Presidente da República.

Todavia, o projeto foi integralmente vetado – Veto nº 26, de 2014 – em razão de inconstitucionalidade, assim justificado pela Presidente da República:

“O projeto de lei é inconstitucional, uma vez que dispõe sobre regime jurídico de servidores públicos, sem ser de iniciativa do Presidente da República, contrariando o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição. Além disso, encontra-se em atividade grupo de trabalho conjunto, composto por representantes do Poder Executivo e das categorias envolvidas, formado com o intuito de apresentar proposta comum de reestruturação da Carreira Policial Federal relativa aos cargos de Agente, Escrivão e Papiloscopista do Departamento de Polícia Federal, em decorrência do Termo de Acordo no 01/2014.”

No que tange ao mérito, concordamos com o autor do projeto quanto à necessidade de equiparar os peritos em papiloscopia aos peritos de natureza criminal (que incluem as categorias de peritos criminais, de peritos médico-legistas e de peritos odontolegistas), no exercício de seus direitos funcionais, assegurando, ademais, a todos esses peritos a autonomia profissional, de modo a impedir a prevalência, subordinação ingerência de uma área específica de perícia sobre outra.

De outra parte, temos o dever de expungir do PLS os arts. 5º-A e 5º-B acrescentados à Lei nº 12.030, de 2009, conforme proposto por meio do seu art. 1º, os quais não só incorrem no vício de inconstitucionalidade por mitigação do princípio constitucional da separação dos Poderes, como também afrontam o



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

pacto federativo, ao impor regras de organização e funcionamento, por norma federal, aos Estados.

Também propomos a alteração da redação do parágrafo único do art. 5º, conforme proposto pelo art. 1º do PLS em análise, para corrigir o número do Decreto-Lei nº 3.689 (e não 3.869), de 3 de outubro de 1941, e substituir a palavra “atribuição” por “atuação”.

Em face do exposto, em que pesem os elevados propósitos do inteiro teor do PLS em exame, concluímos pela apresentação de três emendas com o objetivo de aperfeiçoar e tornar o projeto compatível com a ordem constitucional estabelecida pela Carta de 1988.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela aprovação do PLS nº 460, de 2012, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 460, de 2012, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 12.030, de 17 de setembro de 2009, que *dispõe sobre as perícias oficiais e dá outras providências*, para incluir os peritos em papiloscopia no rol dos peritos de natureza criminal e dá outras providências.”

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao parágrafo único do art. 5º da Lei nº 12.030, de 17 de setembro de 2009, conforme proposto pelo art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 460, de 2012, a seguinte redação:

“**Art. 5º**

Parágrafo único. Os peritos de natureza criminal elaborarão, nos termos do art. 160 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, o

SF/16489.61655-02



SENADOR SÉRGIO PETECÃO

laudo pericial, documento formal adstrito à sua área específica de atuação.” (NR)

EMENDA N° – CCJ

Suprimam-se os arts. 5º-A e 5º-B acrescidos à Lei nº 12.030, de 17 de setembro de 2009, conforme proposto pelo art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 460, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/16489.61655-02