

GRUPO DE TRABALHO
INTERINSTITUCIONAL

DE DEFESA DA CIDADANIA

Nota Técnica nº 7



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



OABRJ

MEPCT/RJ
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
Correio da Justiça do Rio de Janeiro



FRENTE ESTADUAL PELO
DESENCARCERAMENTO



MPF
Ministério Público Federal

NOTA TÉCNICA Nº 07

1. Objeto

A presente Nota Técnica tem como objeto a proposta de criação do Instituto de Pesquisas em Ciências Forenses do Rio de Janeiro – Rio Forense, pelo Projeto de Lei nº 780/2019 da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, com foco específico nas atribuições do ente cuja instituição se propõe.

2. Exame do projeto de lei

2.1 Das características estruturais do Rio Forense

O Projeto de Lei nº 780/2019 autoriza a criação do Rio Forense pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, sob a forma de pessoa jurídica de direito público, “*com autonomia administrativa, financeira, patrimonial, científica e didática, vinculado à Governadoria do Estado do Rio de Janeiro*” (artigo 1º).

Segundo a previsão, o referido instituto terá seu Regimento Interno publicado pelo Governador do Estado, sob a forma de decreto (artigo 2º) e adquirirá personalidade jurídica com a inscrição de seu ato constitutivo no registro civil de pessoas jurídicas (artigo 2º, §1º).

A estrutura do Rio Forense se encontra prevista no artigo 6º do projeto. De acordo com as linhas ali traçadas, deverá compreender Conselho Superior, Presidência e Conselho Consultivo.

Segundo o documento, o Conselho Superior, identificado como o mais alto órgão da entidade, assumirá caráter deliberativo e será constituído pelo presidente do instituto, bem como por representantes indicados por órgãos públicos, nos termos do regimento interno (artigo 6º, §1º).

O cargo de presidente, assim como aqueles que integrarem a estrutura diretiva do Rio Forense, serão ocupados “*por profissionais do quadro oficial da perícia do Estado do Rio de Janeiro, com comprovada experiência em medicina*”



legal ou criminalística, nomeados pelo Governador” (artigo 6º, §2º).

As disposições referentes ao patrimônio e à receita do instituto apresentam perspectiva abrangente, admitindo a captação de diversas fontes de recursos (artigo 7º).

No que diz respeito ao quadro de pessoal, prevê o artigo 9º que a seleção dos servidores públicos que terão exercício no Rio Forense deverá se orientar por critérios objetivos, nos termos do regimento interno.

2.2 Das finalidades previstas para o Rio Forense

As finalidades previstas para o Rio Forense se encontram no artigo 4º do Projeto de Lei nº 780/2019, nos seguintes termos:

Art. 4º - O Instituto de Pesquisa em Ciências Forenses do Estado do Rio de Janeiro - RIO FORENSE terá por finalidade desenvolver atividades nos diversos campos das ciências forenses, da educação e do desenvolvimento científico e tecnológico, devendo, em especial:

I - promover e realizar pesquisas básicas e aplicadas para a consecução das finalidades a que se refere o caput e propor critérios e mecanismos para o desenvolvimento das atividades de pesquisa e tecnologia para as ciências forenses;

II - promover a formação, aprimoramento e constante capacitação dos recursos humanos ligados às áreas da criminalística e da medicina legal;

III - propor normas e procedimentos operacionais para a coleta, encaminhamento e análise de evidências criminais;

IV - desenvolver estudos, análises e propostas que visem o diagnóstico e o aperfeiçoamento dos órgãos de perícia oficial do estado, bem como o estabelecimento de práticas adequadas e eficientes;

V - desenvolver tecnologias de produção, produtos e processos e outras tecnologias de interesse para as ciências forenses;

VI - desenvolver atividades de prestação de serviços e de cooperação técnica nos campos da criminalística e das ciências forenses em geral;

VII - preservar, valorizar e divulgar o patrimônio histórico, cultural e científico da medicina legal e da criminalística

VIII - promover a divulgação de trabalhos científicos e culturais no campo das ciências forenses;

IX - manter intercâmbio com entidades congêneres, nacionais e internacionais;

Para a consecução desses objetivos, o Rio Forense poderá, de acordo com o artigo 5º do projeto, (i) manter relações de cooperação técnica e administrativa, para obter ou prestar apoio ou assistência de qualquer natureza; (ii) celebrar contratos, convênios e ajustes, visando à promoção de suas atividades, a complementação das ações e serviços de sua competência ou a prestação de serviços técnicos; (iii) desenvolver e estimular a captação de recursos extraorçamentários; (iv) praticar os demais atos pertinentes às suas finalidades.

3. Análise crítica

3.1 Aspectos formais e regime jurídico

A partir da identificação dos traços essenciais delineados para a formação do Rio Forense pelo Projeto de Lei nº 780/2019, é possível desenvolver algumas considerações a respeito da proposta.

Em primeiro lugar, observa-se que, embora o projeto de lei apresente as características básicas da forma que o instituto virá a assumir, deixa de apontar com clareza a natureza jurídica que lhe será atribuída.

Considera-se que, em grande medida, as características apontadas pelo artigo 1º do projeto de lei (pessoa jurídica de direito público, com autonomia administrativa, financeira, patrimonial, científica e didática) aproximam a forma projetada para o Rio Forense das figuras administrativas designadas como **autarquias**.

De fato, no âmbito federal, o Decreto-Lei nº 200/1967 assim define a mencionada figura administrativa (grifamos):

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço **autônomo**, criado por lei, com **personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios**, para **executar atividades típicas da Administração Pública**, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Essa definição encontra eco no inciso I do §2º do artigo 77 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

Art. 77. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, interesse coletivo e, também, ao seguinte:

(...)

§ 2º Considera-se:

I – autarquia – o serviço **autônomo** criado por lei, com **personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receita próprios**, para executar **atividades típicas da administração pública**, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada;

Cumprindo observar que as demais formas administrativas previstas pelo ordenamento jurídico não parecem se adequar aos traços essenciais que se pretende conferir ao instituto. Nomeadamente, a Constituição Estadual prevê que as fundações públicas assumirão personalidade jurídica de direito privado (artigo 77, §2º, inciso IV), distanciando-se, assim, da natureza pública da personalidade jurídica prevista para o Rio Forense.

Ademais, as autarquias são vocacionadas para a execução de atividades próprias da Administração Pública.

Nessa linha, considera-se que o projeto de lei apresentaria maior clareza, quanto à indicação da forma jurídica a ser assumida pelo Rio Forense, se fizesse expressa referência à forma jurídica autárquica.

A identificação da forma jurídica a ser atribuída de forma expressa ou implícita ao instituto, no entanto, exige a observância, na espécie, das disposições próprias do regime jurídico aplicável a essas pessoas administrativas.

Nesse sentido, aponta-se que **a iniciativa para a criação de autarquias é, em geral, reconhecida ao chefe do Poder Executivo.**

No plano federal, a afirmação da natureza privativa da competência para deflagrar o processo legislativo com relação ao tema tem sido estabelecida a partir



da disposição constante do artigo 61, §1º, inciso II, “b” e “e”, da Constituição da República (grifamos):

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

(...)

e) **criação** e extinção de Ministérios e **órgãos da administração pública**, observado o disposto no art. 84, VI;

A disposição normativa assim referida se encontra parcialmente reproduzida, no plano estadual, pela previsão constante do artigo 112, §1º, inciso II, alínea “d”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (grifamos):

Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) **criação** e extinção de Secretarias de Estado e **órgãos da administração pública**, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição;

Destaca-se que, embora as disposições transcritas façam referência a “órgãos” da administração pública, a doutrina tem apontado que se trata de uso



abrangente do vocábulo, capaz de alcançar unidades internas dos Poderes Públicos, despidas de personalidade jurídica (os órgãos em sentido estrito), assim como as entidades da Administração Pública indireta (dotadas de personalidade jurídica, a exemplo de autarquias e fundações). Nesse sentido, é a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

“A lei de criação da autarquia deve ser da iniciativa privativa do Chefe do Executivo. De acordo com regra constitucional (art. 61, § 1º, II, 'e', da CF), cabe ao Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública, sendo essa regra aplicável também a Estados e Municípios. Além disso, a criação de pessoas administrativas é matéria própria de administração pública, razão porque ninguém melhor do que o Chefe do Executivo para aferir a conveniência e a necessidade de deflagrar o processo criativo.

O texto da norma constitucional merece interpretação lógica no caso, já que não se refere expressamente às autarquias. Não obstante, deve considerar-se que estas são abrangidas pela norma, não somente porque o texto faz menção a atribuições dos Ministérios, aos quais estão elas vinculadas, como também porque o termo 'órgãos' tem aqui sentido amplo, em ordem a alcançar quer os órgãos públicos (em sentido estrito), quer as pessoas jurídicas que fazem parte da Administração Pública, como é o caso das autarquias.”¹

A interpretação assim atribuída ao texto da Carta Maior deve ser estendida à disposição estadual, uma vez que esta foi alterada, quanto ao ponto, pela Emenda Constitucional nº 53/2012, para manter o paralelismo com a CRFB.²

Na prática, a competência privativa do Governador do Estado para iniciativa de projetos de lei que versem sobre a criação de autarquias tem sido observada, no plano estadual.³

Diante dessa perspectiva, cumpre destacar que, no processo legislativo, reconhece-se especial gravidade no vício de iniciativa, entendendo-se que mesmo

1 Manual de Direito Administrativo, São Paulo: Atlas, 2017, p. 498.

2 Conforme Justificativa apresentada para a Proposta de Emenda à Constituição nº 25/2012, disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1115.nsf/0c5bf5cde95601f903256caa0023131b/fe7627b75eae65338325799e004dd026?OpenDocument&Highlight=0,20120100025> (acesso em 16/10/2019).

a eventual sanção do chefe do Poder Executivo seria insuficiente para a sua superação (grifamos):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 11.452/2000, EDITADA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – DIPLOMA LEGISLATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO – MATÉRIA INERENTE À ORGANIZAÇÃO E À ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO ADMINISTRATIVO VINCULADO AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO DIPLOMA LEGISLATIVO QUESTIONADO – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e organização e estruturação dos órgãos administrativos vinculados ao Poder Executivo estadual (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de

3 Nesse sentido, exemplificativamente, a Lei nº 1.733/1990, que instituiu o Instituto Estadual de Engenharia e Arquitetura – IEEA; a Lei nº 1.738/1990, que criou o Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro – ITERJ; a Lei nº 3.329/1999, que criou o Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – Riosegurança; a Lei nº 4.555/2005, que instituiu a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Rio de

repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, seja dele, ou não, a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insustentação da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes. (STF - ADI 2442, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018)

Sob esses fundamentos, aponta-se possível inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, do Projeto de Lei nº 780/2019.

Em que pese a constatação assim estabelecida, considerando-se a relevância do tema tratado no projeto de lei, com o objetivo de contribuir para o debate, prossegue-se no exame da matéria.

A afirmação da natureza autárquica do Rio Forense destaca, ainda, a

Janeiro – ASEP-RJ; a Lei nº 4.556/2005, que instituiu a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA; e a Lei nº 5.101/2007, que criou o Instituto Estadual do Ambiente – INEA, resultaram de projetos de iniciativa do Poder Executivo.

possível inadequação do §1º do artigo 2º do projeto, o qual prevê que a personalidade jurídica do Rio Forense terá início com a inscrição de seu ato constitutivo no registro civil de pessoas jurídicas.

Isso porque, segundo se depreende dos dispositivos normativos anteriormente reproduzidos, a existência jurídica das autarquias decorre da lei, sendo desnecessário, para tanto, o registro do ato constitutivo.

Em âmbito doutrinário, Hely Lopes Meirelles já observava que “a personalidade da autarquia, por ser de *Direito Público*, nasce com a lei que a institui, independentemente de registro”.⁴

Em verdade, a atenta leitura do projeto indica que a atuação do instituto terá início em momento anterior ao ato registral. Consta do caput do citado artigo 2º que o próprio Rio Forense elaborará, no prazo de 60 dias, contados da publicação da Lei, o seu Regimento Interno, que integrará a documentação levada a registro.

Nesse sentido, afigura-se indevida a previsão de que a personalidade jurídica do Rio Forense terá início com o registro de seus atos constitutivos.

Ainda em decorrência da afirmação da natureza jurídica do instituto, observa-se a possível inconstitucionalidade da disposição constante do §3º do artigo 7º do projeto de lei em discussão.

Isso porque, como é cediço, os bens que integram o patrimônio de autarquias se encontram submetidos a restrições, que levam a doutrina a atribuir ao seu regime jurídico a característica referida como inalienabilidade relativa. Essas restrições se encontram presentes nos artigos 100 e 101 do Código Civil, assim como no artigo 17 da Lei nº 8.666/1993. No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a exigência de prévia autorização legislativa para alienação de bens imóveis de autarquias recebeu tratamento constitucional, no §1º do artigo 68 da Carta Estadual (grifei):

Art. 68. Os bens imóveis do Estado não podem ser objeto de doação nem de utilização gratuita por terceiros, nem de aluguel, salvo autorização do Governador, se o beneficiário for pessoa jurídica de direito público interno,

4 Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2004, p. 334.

entidade componente de sua administração indireta ou fundação instituída pelo Poder Público, bem como nos casos legalmente previstos para regularização fundiária.

§ 1º Exceto no caso de imóveis residenciais destinados à população de baixa renda, através de órgão próprio estatal, **a alienação, a título oneroso, de bens imóveis do Estado ou de suas autarquias dependerá de autorização prévia da Assembléia Legislativa**, salvo nos casos previstos em lei complementar, e será precedida de licitação, dispensada quando o adquirente for uma das pessoas referidas no caput deste artigo ou nos casos de doação em pagamento, permuta ou investidura.

Embora o texto do dispositivo não seja expresso quanto ao ponto, entende-se que a autorização para a alienação por parte do Poder Legislativo deve se dar com relação a um bem (ou conjunto de bens) precisamente delimitado, exigindo, assim, **manifestação específica**. A autorização genérica para alienação, tal como prevista no projeto de lei em estudo, não confere a necessária proteção ao patrimônio público, exigida como parte do regime especial.

Assim, a autorização do Governador não pode ser tida como único requisito para a alienação de bens imóveis do Rio Forense, devendo-se reconhecer a inconstitucionalidade do §3º do artigo 7º do Projeto de Lei nº 780/2019, por violação ao artigo 68, §1º, da Constituição Estadual, assim como o desrespeito aos parâmetros estabelecidos pelos artigos 100 e 101 do Código Civil e pelo artigo 17 da Lei nº 8.666/1993, cumprindo anotar que este último apresenta natureza nacional, quanto ao ponto.

No que diz respeito ao regime jurídico de pessoal, cumpre destacar que as disposições constantes do Capítulo V do Projeto de Lei nº 780/2019 conferem atenção especial à cessão de servidores públicos de outras instituições. A matéria se encontra expressamente referida pelo artigo 11 do documento.

O exame dessas disposições, contudo, não permite colher maiores informações acerca da estrutura de pessoal a ser observada no âmbito do Rio Forense. De modo particular, verifica-se omissão com relação à existência de

corpo de funcionários próprios do órgão. O artigo 9º do projeto limita-se a indicar que servidores públicos, civis e militares, terão **exercício** no Rio Forense e deixa de fazer menção a concurso público para provimento originário e lotação no ente a ser criado.

Ainda que se reconheça que a identificação pormenorizada dos cargos a serem criados no âmbito do instituto deverá ser objeto de ato normativo a ser editado em momento posterior, considera-se que o esclarecimento acerca da previsão de estrutura de pessoal própria contribuiria, inclusive, para a avaliação mais adequada da natureza e dos objetivos do Rio Forense, na linha que será adiante explorada com maior detença.

3.2 Finalidades previstas e necessidade de aprimoramento dos serviços de perícia no estado – enfrentamento limitado dos problemas

A leitura da redação do artigo 4º do Projeto de Lei nº 780/2019 permite afirmar, em breve síntese, que o Rio Forense se encontra concebido como uma entidade de fomento e pesquisa, orientada para o desenvolvimento das ciências forenses.

Segundo o projeto, a instituição deverá desenvolver atividades para o aprimoramento das ciências forenses sob diversos aspectos. Entre outras ações, contribuirá para a capacitação dos profissionais ligados às áreas de criminalística e de medicina legal (inciso II); buscará o desenvolvimento de parâmetros para a coleta de evidências criminais (incisos III e IV, parte final); realizará estudos para o diagnóstico e o aperfeiçoamento dos órgãos de perícia oficial no Estado do Rio de Janeiro (inciso IV, primeira parte).

De fato, **considera-se salutar a adoção de providências que tenham como objetivo o aprimoramento das atividades de perícia técnica no estado.**

As dificuldades há muito enfrentadas pelo setor se encontram demonstradas por relatos cotidianos, que encontram divulgação pela imprensa em diversos episódios⁵.

⁵ Nesse sentido, exemplificativamente:

<https://oglobo.globo.com/opiniao/no-rio-pericia-inacabada-favorece-avanco-da-impunidade-da-violencia-23918261> (acesso em 14/10/2019);



A frágil situação foi, igualmente, descrita em Audiência Pública realizada na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em 07/06/2019. Naquela oportunidade, Rafael Rocha, Presidente do Sindicato dos Peritos Oficiais do Rio de Janeiro (SINDPERJ) apresentou declaração nos seguintes termos:

“Temos uma perícia sucateada. Não conseguimos construir provas, nem laudos para esclarecer crimes. Os nossos postos estão insalubres, os equipamentos se encontram parados e danificados, e os novos não funcionam porque as instalações elétricas dos prédios não os suportam. A situação é crítica.”⁶

Esses apontamentos não se distanciam daqueles apresentados pela Perita Criminal Denise Gonçalves de Moraes Rivera à Câmara dos Deputados, no ano de 2014, em audiência pública realizada no âmbito das discussões da PEC nº 325/2009:

“Em alguns lugares, nem geladeira tem para você colocar o cadáver, mas a gente pode dizer que tem, não é? Então, o que é que nós temos aqui? Vocês vão ver o prédio do Instituto de Criminalística no Rio de Janeiro. É um prédio, um tijolo, mais uma caixa de fósforos, que não tem a menor condição. Se mandar a Vigilância Sanitária ali... Eu já tentei, mas no Rio de Janeiro é difícil, eu até reclamei e não foram; um empurra para o outro, é Estado, é Município, o Estado não pode; não sei se a gente pode chamar de outro Estado para ir lá, como fizeram numa delegacia. Chamaram a Vigilância e fecharam a delegacia, porque não tinha condições. Aqui está pior. Aqui a gente não tem a menor condição de trabalho.

Este é o prédio do centro do Rio. Eu não estou falando de nenhum interior. Aqui, se vocês perceberem, é um laboratório. Isso é um laboratório de entorpecentes. Neste laboratório aqui a pessoa fica 24 horas presa, trancada, com a parede com mofo. Será que dá para confiar num exame que é feito num ambiente deste, contaminado?

Isto é uma capela que nunca funcionou, desde que foi fundado; o prédio é de 1986. Nunca funcionou! É o descaso que nós temos. A pessoa fica aqui dentro, no ar-condicionado, num sistema completamente sem exaustão,

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/21/iml-nao-libera-corpo-de-menina-baleada-no-alemao-por-falta-de-funcionario-para-operar-equipamento-diz-familia.ghtml> (acesso em 16/10/2019);
<https://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,sem-faxineiros-iml-do-centro-do-rio-para-de-receber-corpos,10000055840> (acesso em 16/10/2019).

viciado, doente. Aqui dormem dois peritos. Então, eles têm que revezar: um dia dorme um no colchãozinho, que eles compraram, e no outro dia dorme na cama. Não tem uma janela para eles ficarem.

Aqui é a perícia de áudio e imagem. Só uma coisa eu tenho que dizer: os peritos são muito bem capacitados, mas são tratados dessa forma. Quando a gente vai reclamar alguma coisa: Ah, vocês estão reclamando de quê? Vocês estão ganhando não sei quê. Compraram aqui para a perícia de áudio e imagem um software que custou 600 mil reais e puseram num computador ali que não custou 2 mil. É claro que não funciona. Como nós não temos autonomia, não somos nós que decidimos. Então, compra-se um equipamento caro ou um programa caro para colocar numa coisa que não vai funcionar, mas ninguém pergunta à perícia. A perícia é só para cumprir os prazos ou então ser cobrada na Corregedoria.”⁷

A deficiência estrutural dos serviços técnicos de perícia do Estado do Rio de Janeiro foi, também, constatada por trabalho desenvolvido no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, pelo Dr. Philip Alston, que culminou com a produção de relatório do qual se colhe a seguinte passagem (grifei):

“C. Evidências forenses e Institutos estaduais de Medicina Legal

54. Os Institutos Médicos Legais dos estados do Brasil sofrem com a falta de recursos básicos, além de não serem suficientemente independentes da polícia. **No Rio de Janeiro, por exemplo, os relatórios de especialistas independentes sobre as mortes durante a operação no Complexo do Alemão indicaram que a análise das necropsias elaboradas pelos institutos estaduais apresentavam deficiências graves:** raios-X básicos, exames de sangue e análises de resíduos de pólvora simplesmente não foram feitas.”⁸

Esses relatos bem ilustram o cenário de dificuldades enfrentado pela perícia técnica no âmbito do Rio de Janeiro.

6 <http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/46113> (acesso em 16/10/2019).

7 <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0872/14> (acesso em 16/10/2019).

8 Relatório do Relator Especial, Philip Alston, Sobre as Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias Referente

Considera-se que a proposta de criação de instituto nos moldes apresentados representa um passo no sentido da solução deste estado de coisas.

Em que pese o reconhecimento de que a proposta de estabelecimento do Rio Forense seria capaz de contribuir para o aprimoramento dos órgãos de perícia oficial, cumpre anotar que, ao conferir à instituição as finalidades típicas de um ente de pesquisa e fomento, o projeto de lei em análise deixa de procurar exercer influência direta sobre o panorama dos **órgãos de perícia oficial já existentes** no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Com efeito, nos termos previstos pelo projeto, o Rio Forense seria criado como instituição auxiliar aos serviços de ciências forenses já estabelecidos, reunidos no âmbito do Departamento Geral de Polícia Técnico-Científica, integrado à estrutura da Polícia Civil⁹.

Por certo, o incentivo à atividade de pesquisa e a avaliação externa dos parâmetros a serem observados pelos órgãos de perícia oficial em suas atividades representam medidas capazes de elevar o nível dos serviços prestados, conferindo-lhes maior eficiência e confiabilidade.

Contudo, os relatos apresentados acerca da situação dos órgãos de perícia oficial existentes no estado dão conta de que parcela considerável de suas deficiências decorre de dificuldades na gestão dos recursos direcionados aos setores que se ocupam desses serviços, seja pela escassez orçamentária, seja pela ausência de conhecimento técnico para a determinação dos investimentos a serem realizados.

Nesse sentido, embora, nos termos propostos, o modelo imaginado para o Rio Forense possa contribuir para o aprimoramento dos serviços de perícia oficial no estado do Rio de Janeiro, parece certo que a criação de um novo ente, sem relação direta com os serviços já prestados pouco contribuiria para a solução de grande parcela dos problemas apontados.

a Sua Missão Ao Brasil (4 a 14 de Novembro de 2007).

9 Como é cediço, o DGPTC compreende o Instituto de Criminalística Carlos Éboli, o Instituto de Identificação Félix Pacheco e o Instituto Médico Legal Afrânio Peixoto.

3.3 As discussões resultantes da proposta de criação do Rio Forense como oportunidade para modificação da estrutura dos serviços de perícia oficial no Rio de Janeiro – efetiva autonomia

Diante do tanto quanto exposto sob o tópico anterior, observa-se que, **em grande parte dos estados brasileiros, funções semelhantes àquelas que o Projeto de Lei nº 780/2019 pretende atribuir ao Rio Forense são exercidas por órgãos ou instituições que concentram sob suas responsabilidades, ainda, a própria execução de perícias.**

A título exemplificativo, colhe-se o exemplo do Centro de Perícias Científicas Renato Chaves (CPC), que foi instituído pela Lei nº 6.282/2000, no estado do Pará, cujas competências foram descritas pelo artigo 3º do mencionado diploma (grifei):

Art. 3º - É da competência do CPC:

I - organizar, normatizar e manter em funcionamento rede de serviços em criminalística, medicina legal, odontologia legal e antropologia legal em todo o território do Estado do Pará, diretamente ou em associação com outros órgãos públicos;

II - **executar, perícias e realizar pesquisa e estudos no âmbito da criminalística, medicina legal, odontologia legal e antropologia legal;**

III - **fomentar o desenvolvimento de recursos humanos para a criminalística, medicina legal, odontologia legal e antropologia legal;**

IV - realizar estudos e propor ao Poder Executivo os instrumentos legais necessários para a fixação de tabelas de cobranças de taxas, honorários e preços públicos para a realização de quaisquer atividades periciais ou afetas a criminalística, medicina legal, odontologia legal e antropologia legal no âmbito do Estado do Pará, excetuadas as da área criminal, quando solicitadas por autoridade policial ou judicial;

V - **normatizar, em conjunto com os demais órgãos integrantes da área de defesa social, a realização da atividade científica e pericial na investigação policial.**

Parágrafo único - Para o exercício de suas competências, o CPC poderá realizar convênios, firmar contratos, promover atividades de intercâmbio e outras que julgar necessárias para a realização de seus objetivos, com instituições públicas ou privadas.

Como se vê, o referido ente acumula as funções de órgão de execução de perícias (inciso II), polo de realização de pesquisas (inciso II), aprimoramento dos recursos humanos (inciso III) e normatização da atividade científica e pericial (inciso V), dentre outras.

Aquele centro de perícias se encontra estruturado sob a forma de autarquia estadual, dotada de autonomia técnica, administrativa, financeira e patrimonial, **vinculada à Secretaria Especial de Estado de Defesa Social** (Lei nº 6.282/2000, artigo 1º).

De modo semelhante, no Rio Grande do Sul, a realização de perícias médico-criminais e criminalísticas se encontra confiada ao Instituto-Geral de Perícias, cuja existência se encontra prevista pela Constituição daquela unidade da federação, nos seguintes termos (grifei):

Art. 136. **Ao Instituto-Geral de Perícias incumbem as perícias médico-legais e criminalísticas, os serviços de identificação e o desenvolvimento de estudos e pesquisas em sua área de atuação.**

§ 1.º **O Instituto-Geral de Perícias, dirigido por Perito, com notório conhecimento científico e experiência funcional, de livre escolha, nomeação e exoneração pelo Governador do Estado,** tem seu pessoal organizado em carreira, através de estatuto próprio.

§ 2.º Os integrantes das carreiras do quadro de pessoal do Instituto-Geral de Perícias terão regime de trabalho de tempo integral e dedicação exclusiva.

§ 3.º Lei Complementar organizará o Instituto-Geral de Perícias.

Também o instituto gaúcho, portanto, conjuga as funções de órgão de execução de perícias e de polo de estudos sobre os temas de interesse das ciências forenses.

Embora a forma jurídica atribuída a cada um dos entes mencionados seja diversa, apresentam em comum as características de (i) serem responsáveis pela realização de perícias criminais e (ii) não se encontrarem inseridos na estrutura da Polícia Civil.



Com efeito, por ocasião da realização de estudo oficial sobre o panorama dos serviços de perícia criminal no Brasil, no ano de 2013, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) identificou que em 18 estados os serviços de perícia oficial se encontram sob o plexo de atribuições de órgãos ou entidades não subordinadas à Polícia Civil.¹⁰

Em tais modelos, **a ausência de vinculação à estrutura da Polícia Civil permite que a gestão dos recursos orçamentários seja realizada de modo mais direto no interesse dos órgãos de perícia técnica.**

Ainda que essa providência não seja capaz de solucionar o problema relacionado à escassez de recursos à disposição do estado para o atendimento às diversas funções que a ele são atribuídas, pode viabilizar a aplicação de verbas de modo mais eficiente, que melhor atenda as necessidades reais dos órgãos responsáveis pelos serviços periciais.

Nesse sentido, **o deslocamento dos serviços de perícia oficial para um órgão ou entidade autônomo representa medida capaz de atenuar os problemas relacionados aos critérios de orientação dos investimentos a serem realizados em favor dos serviços de perícia estaduais.**

Considera-se que este momento, em que se discute a perspectiva de criação de um ente com atenção específica para as ciências forenses, representa oportunidade para que se confira a mencionada **autonomia orçamentária** aos serviços periciais, os quais poderiam ser absorvidos pela estrutura do ente cuja instituição foi proposta por meio do Projeto de Lei nº 780/2019, aproximando-se do modelo já adotado em grande parte dos estados brasileiros.

A par do enfrentamento do problema relacionado aos critérios de determinação para destinação dos recursos, considera-se que essa medida seria capaz de apresentar **outros benefícios** em favor da prestação dos serviços periciais.

¹⁰ Essa é a situação dos seguintes estados: AL, AP, AM, BA, CE, GO, MT, MS, PA, PR, PE, RN, RS, RO, SC, SP, SE. BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Diagnóstico da perícia criminal no Brasil. Organização e revisão de Isabel Seixas de Figueiredo e Ana Carolina Cabeses Pareschi: Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 17.

De fato, a existência de uma estrutura própria para os serviços periciais seria capaz de conferir a estes efetiva **autonomia técnica, científica e funcional** na realização de suas funções.

Cumpre observar que essas dimensões da autonomia da atividade de perícia oficial de natureza criminal se encontram expressamente contempladas pela Lei nº 12.030/2009, que “*dispõe sobre as perícias oficiais e dá outras providências*”. Segundo o artigo 2º daquele diploma:

Art. 2º No exercício da atividade de perícia oficial de natureza criminal, é assegurado autonomia técnica, científica e funcional, exigido concurso público, com formação acadêmica específica, para o provimento do cargo de perito oficial.

De fato, mostra-se intuitivo que a autonomia técnica e científica dos serviços periciais constitui traço essencial para a caracterização/preservação da identidade dessas atividades.

O caráter objetivo dos exames e das análises periciais recomenda que, tanto quanto possível, sejam mantidas apartadas dos demais eventos da investigação criminal.

A dimensão funcional da autonomia, a seu turno, representa condição para o livre exercício da atividade pericial, sob os aspectos técnico e científico.

Sob o atual formato, no Estado do Rio de Janeiro, a chefia dos órgãos de perícia técnica, reunidos no DGPTC, tem sido confiada, em regra, a Delegados de Polícia.¹¹ Portanto, os serviços técnicos em questão não são administrados pelos profissionais que integram as suas carreiras.

Sob os aspectos gerencial e simbólico, a natureza da formação dos gestores permite reconhecer o papel acessório ocupado pelos serviços periciais na estrutura mais ampla do órgão que integram.

Pelas mesmas razões, considera-se possível que a ausência de formação específica dos gestores na área pericial represente obstáculo para a

11 Nesse sentido, exemplificativamente, a chefia atual do órgão se encontra disponível no sítio eletrônico http://www.policiacivilrj.net.br/delegacias_e_orgaos.php (acesso em 15/10/2019).

captação de demandas internas acerca das necessidades do serviço e comunicação dessas exigências aos setores de administração superior da estrutura da Polícia Civil.

Considera-se, ainda, que a garantia de autonomia funcional se encontra em rota de colisão com a inserção das carreiras periciais na estrutura atualmente conferida à mencionada força policial.

Neste ponto, cumpre observar que, conforme anteriormente mencionado, o Projeto de Lei nº 780/2019 prevê que o Conselho Superior, a Presidência e os demais cargos da estrutura diretiva do Rio Forense serão ocupados por “*representantes indicados por órgãos públicos*” (artigo 6º, §1º) e por “*profissionais do quadro oficial da perícia do Estado do Rio de Janeiro*” (artigo 6º, §2º).

Os órgãos superiores do instituto a ser criado, portanto, seriam, em última análise, integralmente preenchidos por servidores vinculados a outras instituições. A formatação assim apresentada parece se encontrar em desalinho com a perspectiva de atribuição de autonomia administrativa (prevista pelo próprio projeto, em seu artigo 1º) e funcional ao Rio Forense.

Ademais, como já se deixou antever por ocasião da análise crítica da estrutura do Rio Forense, a ausência de indicação clara da origem dos servidores que ocuparão a estrutura do ente a ser criado não permite estabelecer conclusão acerca do método de formação de seu quadro p de funcionários.

O estabelecimento de uma entidade administrativa capaz de alcançar os resultados pretendidos pelo projeto parece exigir a formação de um corpo técnico e administrativo próprio.

Nesse sentido, considera-se relevante a indicação da forma de composição da estrutura de pessoal permanente do Rio Forense, ainda que o detalhamento da matéria seja reservado à seara regulamentar.

Entende-se que a atribuição de **efetiva autonomia** aos serviços periciais apresenta o potencial para ampliar a eficiência dessas atividades, propiciando a elaboração de exames e análises de maior qualidade, bem como para ampliar a confiabilidade na imparcialidade de seus resultados.

Conclusão semelhante foi alcançada pela Comissão Parlamentar de Inquérito instituída para “*apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil – CPIJOVEM*”, instaurada na Câmara dos Deputados, no ano de 2015. Os trabalhos parlamentares conduziram à elaboração de Proposta de Emenda à Constituição, registrada sob o nº 117/2015, a qual apresenta a seguinte ementa:

“Separa a perícia oficial de natureza criminal das polícias civis e federal e institui a perícia criminal como órgão de segurança pública.”

As razões que orientaram a formulação da proposta apresentam, de modo didático, fundamentos para a referida desvinculação das perícias da estrutura das forças policiais existentes (grifei):

“Esta Comissão Parlamentar de Inquérito, ao investigar o problema da violência contra jovens negros e pobres do Brasil, ouviu movimentos sociais, vítimas e parentes de vítimas de violência institucional ou não, além de agentes e gestores da Segurança Pública.

Das diligências realizadas, foi possível constatar que um dos aspectos que mais pode ajudar a esclarecer os homicídios, não somente de negros e pobres, mas qualquer um deles, é a existência de uma perícia criminal fortalecida e desvinculada das polícias civis e federal.

Nos Estados Unidos, pesquisas indicam que ao menos 5% das pessoas que cumprem pena são, de fato, inocentes. Apesar de no Brasil não existirem pesquisas desse tipo, acredita-se que esse número pode ser ainda maior. Fator contribuinte para essa estatística são as condenações baseadas, unicamente, em provas meramente circunstanciais e não em provas materiais, produzidas a partir da análise técnico-científica de vestígios. Nesse cenário, a perícia oficial surge como instrumento de suma importância no contexto do esclarecimento de crimes, principalmente naqueles que atentam contra a vida.

A importância dispensada à perícia criminal dentro do conjunto probatório é fato notório ressaltado em diversos dispositivos constantes do diploma processual penal brasileiro. Isso demonstra, de forma direta e clara, a evidente preocupação do legislador para

com esse instrumento processual. Entretanto, ainda há espaço para evolução.

A investigação pericial conjuga ciência, isenção, imparcialidade e objetividade, o que permite atribuir à prova por ela produzida o mais alto grau de confiança e credibilidade. A aplicação do método científico é fator de destaque na atuação da perícia oficial o qual a imuniza dos indesejáveis aspectos subjetivos presentes em outros meios de prova, como a testemunhal.

A despeito de a função de polícia judiciária ser inerente aos organismos policiais convencionais e também à perícia criminal, isso não significa que devem estar obrigatoriamente vinculados à mesma estrutura orgânica. A função primordial do perito criminal é, conforme disposto no Título VIII do Código de Processo Penal, auxiliar a Justiça através da produção da prova material, com sua consequente valoração pelo magistrado da causa, objetivando, em última instância, a esmerada aplicação da Lei Penal. Apesar de seu desígnio principal ser o de auxiliar o Poder Judiciário, a perícia oficial tem como característica a transversalidade, alcançando os demais atores do direito em todas as fases do *iter* processual penal, como o delegado de polícia, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, assim como os assistentes técnicos e advogados de defesa.

A Carta Constitucional pátria não prevê uma perícia criminal desvinculada das estruturas orgânicas das polícias civis e federal, situação que se encontra em desacordo com diversas recomendações de organismos nacionais (Comissões de Direitos Humanos do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas Estaduais, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, Comissão Nacional da Verdade e Organizações não Governamentais de defesa dos Direitos Humanos) e internacionais (Anistia Internacional, ONU e Academia Americana de Ciências) que defendem a necessidade da atuação pericial desvinculada das polícias civis e federal, o que certamente irradia efeitos para uma produção de provas materiais isentas e imparciais.

A desvinculação da perícia oficial das estruturas orgânicas das polícias civis e federal são medidas urgentes de modernização da segurança pública brasileira, como forma de incrementar sua organização, assegurando uma gestão mais qualificada e específica da sua atividade. Ações essas que contribuem para uma produção

isenta e qualificada da prova material, homenageando os princípios do contraditório e da ampla defesa, assim como se harmonizam com os preceitos dos direitos humanos.

Enquanto a investigação policial foca na prova circunstancial, recolhida por meio de depoimentos de vítimas, testemunhas e suspeitos, a perícia foca na prova material, utilizando-se de análises científicas para examinar DNA, assinaturas, resíduos químicos, impressões digitais, armas de fogo, registro em computadores, marcas de solado de sapato etc. A investigação policial adota uma tese ou linha investigativa; a perícia executa exames científicos que poderão confirmar ou derrubar linhas investigativas.

O perfil profissional do perito criminal é também diverso: enquanto que para a investigação policial convencional precisa-se recrutar profissionais com perfil operacional, para a investigação pericial recruta-se especialistas com perfil científico.

Em 18 estados brasileiros a perícia criminal já está estruturada de modo independente, fruto de iniciativas dos governos locais ou das assembleias legislativas. Entretanto, em virtude dos constantes ajuizamentos de Ações Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal questionando essas desvinculações, urge emendar o texto constitucional com a finalidade de trazer segurança jurídica a atividade de perícia oficial, de natureza criminal, no Brasil.

(...)

Dessa forma é de suma importância que esta matéria, que reorganiza e fortalece o uso do conhecimento científico em prol do esclarecimento de crimes, seja definitivamente apreciada por esta Casa o quanto antes.”¹²

A importância da atribuição de estrutura autônoma para os serviços periciais também foi apontada pelo já mencionado Relator Especial do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, Dr. Philip Alston (grifei):

55. Em alguns casos, o uso de provas periciais é fundamental, especialmente quando não há testemunhas ou quando as que existem têm medo de testemunhar. Por esses motivos, as provas periciais são

¹² Cumpre assinalar que, embora o texto da justificativa faça referência ao ajuizamento de ADIs que questionaram a

notadamente importantes nas mortes onde a polícia alega ter acontecido uma resposta proporcional à “resistência” oferecida. **O único depoimento disponível pode ser o do policial responsável pelo disparo, mas onde houver provas físicas pode ser possível, mesmo nesse caso, determinar se aquele disparo foi uma execução extrajudicial.**

56. Atualmente, na maioria dos estados, o Instituto Médico Legal está sob a responsabilidade da Secretária de Segurança Pública. Tendo em vista que os Institutos Médicos Legais têm a finalidade de fornecer pareceres de especialistas e não a de seguir as políticas do estado, **dever-se-ia garantir a autonomia, a independência funcional e a garantia de carreira dos peritos. Fazer isso asseguraria que os relatórios sobre as mortes praticadas por policiais fossem – e aparentassem ser – conclusões imparciais de especialistas.**

A preocupação manifestada pelo mencionado relatório com relação à **posição e à percepção de imparcialidade da perícia** no âmbito criminal merece destaque.

Isso porque, nessa esfera, a atividade pericial desenvolvida no curso do inquérito, em geral, é tida como não repetível, sendo dispensada sua reprodução em sede judicial, à luz da interpretação dominante da disposição contida no artigo 155 do Código de Processo Penal:

Art. 155. O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, **ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis** e antecipadas.

Portanto, a análise técnica desenvolvida na fase inquisitorial, em muitos casos, representa a única avaliação científica dos fatos.

Ocorre que, por força da estrutura e da compreensão do processo penal pátrio, as atividades desenvolvidas pela polícia judiciária são, comumente, associadas ao papel estatal de acusação.

Essa aproximação entre a atividade policial e a acusação, na prática, afasta da atividade investigativa a aparência de imparcialidade.

O prejuízo à perspectiva de imparcialidade da atuação policial se coloca de modo ainda mais evidente nos casos em que o fato investigado e a possível violação de direitos se relacionam a eventos que, ao menos em tese, sejam marcados pelo envolvimento de órgãos policiais.

Com efeito, é cediço que, no Estado do Rio de Janeiro, é elevado o número de eventos violentos (homicídios, lesões corporais¹³) que envolvem a atuação de órgãos policiais.¹⁴ Nos casos que apresentam essa característica e que exigem a realização de exames periciais para o esclarecimento dos fatos, parece certo que a sensação de imparcialidade das análises se encontra especialmente reduzida, pois o órgão por elas responsável integra a própria estrutura policial.

Os impactos dessa proximidade estrutural dos órgãos de perícia com as forças policiais na solução de crimes sequer podem ser mensurados com clareza.

Nessa medida, a desvinculação dos órgãos responsáveis pela realização de perícias da estrutura policial poderia contribuir para reforçar a sensação de imparcialidade e aprimorar os resultados das análises técnicas, bem como conferir aos peritos maior independência para o exercício de suas funções.

Nesse sentido, o relatório elaborado pelo Dr. Philip Alston contém expressa recomendação no sentido do afastamento do instituto médico-legal da estrutura da Secretaria de Segurança Pública (grifei):

PROVAS PERICIAIS

91. A rotina de não preservar o local do crime deve acabar; caso os problemas continuem, o Ministério Público deve usar atribuição para exercer um controle externo da polícia de modo a garantir a integridades das suas ações.

92. Os hospitais devem ser obrigados a reportar às delegacias de polícia e às corregedorias todos os casos em que a polícia leva suspeitos já mortos ao hospital.

93. Os Institutos Médicos Legais dos estados precisam ser totalmente independentes das Secretarias de Segurança Pública, e os peritos devem receber garantias profissionais que assegurem a integridade

¹³ Embora a violência exercida contra pessoas mereça destaque neste ponto, a atuação pericial se mostra relevante, ainda, em outros casos, como aqueles que envolvem possíveis danos ao patrimônio em razão da atuação de forças policiais. Nesse sentido, exemplificativamente: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-09/blindados-da-pm-danificam-casas-em-favela-do-rio-e-moradores-protestam> (acesso em 16/10/2019).



de suas investigações. Recursos e treinamento técnico adicional também devem ser fornecidos.

Diante desses apontamentos, considera-se que a desvinculação dos serviços de perícia oficial da estrutura da Polícia Civil representaria medida capaz de contribuir para aprimorar o desenvolvimento dos serviços públicos em questão, devendo essa opção ser objeto de análise neste momento, em que são discutidas soluções para diversos problemas enfrentados pelos órgãos mencionados.

Cumpre destacar que a criação de ente específico para a execução dos serviços periciais, desvinculado da estrutura dos órgãos de segurança pública, já foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal em sede de ação direta de inconstitucionalidade.

Com efeito, por ocasião do julgamento da ADI nº 2827/RS, em 16/09/2010, em que se discutia a constitucionalidade, à luz da CRFB/1988, dos dispositivos da Constituição Estadual que tratavam do Instituto-Geral de Perícias do Estado do Rio Grande do Sul, a Corte Suprema proferiu decisão assim ementada:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 19, de 16 de julho de 1997, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; expressão “do Instituto-Geral de Perícias” contida na Emenda Constitucional nº 18/1997, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; e Lei Complementar nº 10.687/1996, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 10.998/1997, ambas do Estado do Rio Grande do Sul. 3. Criação do Instituto-Geral de Perícias e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública. 4. O requerente indicou os dispositivos sobre os quais versa a ação, bem como os fundamentos jurídicos do pedido. Preliminar de inépcia da inicial rejeitada. 5. Observância obrigatória, pelos Estados-membros, do disposto no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 6. Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 7. Impossibilidade da criação,

14 Nesse sentido, exemplificativamente, observa-se que, em entrevista recente, o Exmo Sr. Secretário de Polícia Civil reconheceu a possibilidade de aumento de mortes por ações policiais. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/08/21/rj-tem-menor-numero-de-homicidios-desde-1991-mas-mortes-acoes-policiais-subirao-ate-dezembro-diz-secretario.ghtml> (acesso em 16/10/2019).

pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. Precedentes. 8. Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. 9. Violação do artigo 144 c/c o art. 25 da Constituição da República. 10. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.

(STF - ADI 2827, Relator: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2010)

A atenta leitura do voto condutor da decisão, da lavra do Ministro Gilmar Mendes, permite verificar que prevaleceu o entendimento acerca da inconstitucionalidade do dispositivo, no tanto em que atribuiu ao IGP/RS a natureza de órgão de segurança pública, por violação da simetria estabelecida com o artigo 144 da Carta Magna. Contudo, **reconheceu-se a possibilidade de funcionamento do instituto, sem vinculação à polícia civil** (grifei):

“A inclusão do Instituto-Geral de Perícias no rol dos órgãos aos quais compete a segurança pública não se compatibiliza, portanto, com os preceitos da Constituição da República. **Nada impede, todavia, que referido instituto continue a existir e a desempenhar suas funções no Estado do Rio Grande do Sul.**

De fato, conforme já salientado por esta Corte, os princípios da unidade e da indivisibilidade, constitucionalmente previstos como princípios institucionais do Ministério Público, não são aplicados às instituições policiais. É o que se depreende do seguinte julgado:

'MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADEPOL. LEGITIMIDADE AD CAUSAM. SEGURANÇA PÚBLICA. COORDENADORIA GERAL DE PERÍCIAS. 1. A ADEPOL tem legitimidade ad causam para propor ação direta de inconstitucionalidade. O que caracteriza uma entidade de classe de âmbito nacional são as aspirações comuns de seus associados, os interesses próprios e a transregionalização. 2. Não sendo apanágios da Polícia Civil e da Militar os princípios da unidade e da indivisibilidade, inexistente relevância jurídica suficiente para a suspensão do dispositivo constitucional que inclui a Coordenadoria Geral de Perícias entre os órgãos da Segurança Pública do Estado.

Medida cautelar indeferida. (ADI-MC-MC 146, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 19.12.2001)'.

Por isso mesmo que desempenhe funções auxiliares às atividades policiais, o Instituto-Geral de Perícias não precisa, necessariamente, estar vinculado à polícia civil.

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 19/1997 e da expressão 'do Instituto-Geral de Perícias' da Emenda Constitucional nº 19/1997 e da expressão 'do Instituto-Geral de Perícias' da Emenda Constitucional nº 18/1997, ambas da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, ficando reconhecida, conseqüentemente, a constitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 10.687/1996, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 10.998/1997, ambas do Estado do Rio Grande do Sul."¹⁵

Desse modo, a criação de órgão ou entidade desvinculada da estrutura da Polícia Civil para a gestão e execução dos serviços de perícia oficial não afronta o texto da Constituição da República.

A iniciativa para criação de ente dotado dessas características, contudo, pelas razões já expostas, deve ser do Chefe do poder Executivo estadual. De fato, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou quanto à matéria, em sede de controle concentrado de constitucionalidade:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 35/2005, do Estado do Rio de Janeiro, que cria instituição responsável pelas perícias criminalística e médico-legal. 3. Inconstitucionalidade formal: matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 4. Violação, pelo poder constituinte decorrente, do princípio da separação de poderes, tendo em vista que, em se tratando de Emenda à Constituição estadual, o processo legislativo ocorreu sem a participação do Poder Executivo. 5. Precedentes. 6. Ação julgada procedente.

(STF - ADI 3644, Relator: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009)

15 No mesmo sentido se orientou o julgamento da ADI nº 3.469/SC, que apreciou a constitucionalidade de dispositivos da Constituição do Estado de Santa Catarina que atribuíam ao Instituto Geral de Perícia daquele estado o status de órgão de segurança pública.

4. Conclusão

As considerações acima desenvolvidas demonstram que os serviços relacionados às ciências forenses no Estado do Rio de Janeiro enfrentam graves problemas, que devem ser enfrentados pelo Poder Público.

A proposta de criação de instituto vocacionado para a pesquisa e a capacitação de profissionais do setor, por meio do Projeto de Lei nº 780/2019, representa iniciativa relevante para a solução desses problemas.

Contudo, o referido projeto de lei apresenta vícios, o mais grave deles referente à prerrogativa de deflagrar o processo legislativo. Cuidando-se de proposta relacionada à organização da Administração Pública estadual, é reservada ao Governador do Estado a iniciativa legiferante. A inobservância dessa exigência constitui vício insanável, que desaconselha a continuidade de tramitação do projeto.

Em que pesem os vícios apontados no atual projeto de lei, considera-se que o tema apresenta relevância ímpar e, por essa razão, buscou-se alimentar as discussões, oferecendo-se sugestões para o enfrentamento dos problemas experimentados pelos serviços de perícia oficial do estado. Nesse sentido, destaca-se a proposta de atribuição de autonomia orçamentária, técnica, científica e funcional a esses serviços, por meio da criação de órgão ou entidade própria, desvinculada da estrutura das forças policiais já existentes.

Considera-se que a autonomia desses serviços poderia contribuir para uma gestão mais adequada dos recursos a eles destinados - um dos principais problemas apontados - bem como atender mais plenamente exigências estabelecidas pela Lei nº 12.030/2009 e recomendações de órgãos nacionais e internacionais, em busca de maior eficiência e imparcialidade. Busca-se, a partir dessas providências, ampliar a qualidade e a confiabilidade das provas produzidas.

Rio de Janeiro, 07 de agosto de 2020.



GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL DE DEFESA DA CIDADANIA

Ministério Público Federal

Defensoria Pública da União

Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Rio de Janeiro

Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro

Centro de Assessoria Popular Mariana Criola

Fórum Grita Baixada

Frente Estadual pelo Desencarceramento do Rio de Janeiro

Maré 0800 – Movimento de Favelas do Rio de Janeiro

Rede de Comunidades e Movimentos contra a violência

