

Polícia Legislativa do Senado Federal

Atribuições investigativas e de polícia judiciária em face da Constituição de 1988

Éder Maurício Pezzi López

Sumário

1. Introdução. 2. A criação da Polícia do Senado Federal, independência de Poderes e os conceitos de “polícia”. 3. Análise da constitucionalidade das atribuições da Polícia do Senado Federal. 4. Conclusões.

1. Introdução

A Constituição de 1988, na senda das anteriores, previu a possibilidade de que cada Casa Legislativa da União e dos Estados criasse sua polícia, sem, no entanto, especificar que espécie de polícia e que espectro de atribuições lhe poderiam ser outorgadas. Diante disso, as Casas do Congresso Nacional concretizaram a norma, cada uma estabelecendo uma disciplina própria para a questão.

Ocorre que, não obstante a previsão constitucional referida, tem-se visto decisões judiciais que negam legitimidade às Polícias Legislativas, especialmente no que tange à possibilidade de realizar atividades investigativas e presidir inquéritos policiais. Ante tal situação, a Mesa do Senado Federal ajuizou a ADC nº 24, de modo a firmar a constitucionalidade da Resolução-SF nº 59/02, a qual criou a Polícia Legislativa dessa Casa.

Nesse contexto, o presente estudo tem por objeto analisar os pontos mais relevantes a respeito do tema, fazendo uma leitura do quadro de separação de

Éder Maurício Pezzi López é Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Especialista em Direito Civil e Processo Civil. Ex-Advogado do Senado Federal. Advogado da União em Rio Grande-RS.

Poderes instituído pela Constituição de 1988, especialmente no que concerne à independência e harmonia entre eles, de modo a estabelecer-se o conceito de “Casa Legislativa” e suas implicações. Igualmente, explicitam-se as diversas espécies que o gênero “polícia” encerra, para então examinar especificamente a constitucionalidade de cada uma das atribuições conferidas à Polícia Legislativa do Senado Federal, com foco nos seus fundamentos e limites.

Ressalta-se que os entendimentos expostos neste trabalho, embora relacionados ao Senado Federal, podem ser aplicados *mutatis mutandis* às polícias da Câmara dos Deputados, das Casas Legislativas dos Estados e do Distrito Federal, cujas normas o reduzido escopo deste trabalho não permitiu analisar.

2. A criação da Polícia do Senado Federal, independência de Poderes e os conceitos de “polícia”

2.1. A criação da Polícia Legislativa do Senado Federal

Todas as constituições brasileiras, sem exceção, ao tratar do Poder Legislativo, previram expressamente a possibilidade de as Casas Legislativas disporem a respeito de sua polícia¹. A respeito disso, é de se ver que em todas elas há apenas referência ao

¹ 1824: “Do: Ramos do Poder Legislativo, e suas atribuições: Art. 21. A nomeação dos respectivos Presidentes, Vice Presidentes, e Secretarios das Camaras, verificação dos poderes dos seus Membros, Juramento, e sua policia interior, se executará na fôrma dos seus Regimentos.”; 1891: Art 18. (...). Parágrafo único - A cada uma das Câmaras compete: (...) - regular o serviço de sua policia interna; 1934: Art 91 - Compete ao Senado Federal: (...) VI - eleger a sua Mesa, regular a sua própria policia, organizar o seu Regimento Interno e a sua Secretaria, propondo ao Poder Legislativo a criação ou supressão de cargos e os vencimentos respectivos; 1937: Art 41 - A cada uma das Câmaras compete: (...) - regular o serviço de sua policia interna; 1946: Art 40 - A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento interno, sobre sua organização, policia, criação e provimento de cargos; 1967/69: Art 32/30 - A cada uma das Câmaras compete dispor,

termo “polícia”, sem delimitar ou especificar que tipo de atribuições – ou mesmo que “espécie” de polícia – seria exercido pelos órgãos a serem criados pelo Poder Legislativo.

No tocante à Constituição de 1988, verifica-se que essa situação se manteve, prevendo ela em seu art. 52, XIII, a competência do Senado Federal para simplesmente dispor sobre sua “polícia”, nos seguintes termos:

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

XIII – dispor sobre sua organização, funcionamento, *polícia*, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.

Dessa forma, talvez pela falta de maior especificação dos textos constitucionais, não houve uma considerável produção legislativa a respeito do tema, limitando-se as Casas Legislativas a disporem a respeito de sua polícia com foco mais na função de manutenção da ordem e segurança do que em outras funções envolvendo matérias de polícia judiciária ou investigativa.

No entanto, diante da necessidade de dar efetividade ao texto constitucional, o Senado Federal ampliou tal espectro de atribuições, aprovando a Resolução nº 59 de 2002, a qual dispõe sobre as atribuições e o funcionamento da Polícia dessa Casa Legislativa². A referida resolução tem em sua redação originária os seguintes termos:

em Regimento Interno, sobre sua organização, *polícia*, criação e provimento de cargos.

² No tocante à Câmara dos Deputados, no seu Regimento Interno (Res. nº 17, de 1989) foi tratada de forma mais abrangente a questão atinente ao funcionamento e atribuições da Polícia Legislativa dessa Casa, especialmente nos arts. 267 e ss.

“Art. 1º A Mesa fará manter a ordem e a disciplina nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal. Art. 2º A Subsecretaria de Segurança Legislativa³, unidade subordinada à Diretoria-Geral, é o órgão de Polícia do Senado Federal.

§ 1º São consideradas atividades típicas de Polícia do Senado Federal:

I – a segurança do Presidente do Senado Federal, em qualquer localidade do território nacional e no exterior;

II – a segurança dos Senadores e autoridades brasileiras e estrangeiras, nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal;

III – a segurança dos Senadores e de servidores em qualquer localidade do território nacional e no exterior, quando determinado pelo Presidente do Senado Federal;

IV – o policiamento nas dependências do Senado Federal;

V – o apoio à Corregedoria do Senado Federal⁴;

VI – as de revista, busca e apreensão;

VII – as de inteligência;

VIII – as de registro e de administração inerentes à Polícia;

IX – as de investigação e de inquérito.

§ 2º As atividades típicas de Polícia do Senado Federal serão exercidas exclusivamente por Analistas Legislativos, Área de Polícia e Segurança, e por Técnicos Legislativos, Área de Polícia, Segurança e Transporte⁵,

³ De acordo com o Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 15/2006, Art. 1º, “a Secretaria de Segurança Legislativa passa a denominar-se Secretaria de Polícia do Senado Federal”.

⁴ De acordo com o Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 14/2005, Art. 8º, “a Polícia do Senado Federal, subordinada ao Órgão Central de Coordenação e Execução, é órgão de apoio técnico à Corregedoria Parlamentar e às Comissões Parlamentares de Inquérito”.

⁵ De acordo com o Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 15/2006, Art. 8º, “Os cargos efetivos

desde que lotados e em efetivo exercício na Subsecretaria de Segurança Legislativa.

(...)

Art. 4º Na hipótese de ocorrência de infração penal nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal, instaurar-se-á o competente inquérito policial presidido por servidor no exercício de atividade típica de polícia, bacharel em Direito.

§ 1º Serão observados, no inquérito, o Código de Processo Penal e os regulamentos policiais do Distrito Federal, no que lhe forem aplicáveis.

§ 2º O Senado Federal poderá solicitar a cooperação técnica de órgãos policiais especializados ou requisitar servidores de seus quadros para auxiliar na realização do inquérito.

§ 3º O inquérito será enviado, após a sua conclusão, à autoridade judiciária competente.”

Como se pode verificar, foram conferidas à Polícia Legislativa dessa Casa funções gerais de segurança, tanto de Parlamentares, em casos nela previstos, como de todo o complexo que se inclui em suas dependências, servindo ela de apoio à Corregedoria e às comissões parlamentares de inquérito. Ademais, atribuíram-se à Polícia do Senado funções tipicamente de polícia judiciária, envolvendo cumprimento de medidas de revista, busca e apreensão, além de atividades de inteligência, de registro e outras tipicamente investigativas, inclusive com a prerrogativa de presidir inquéritos policiais.

Regulamentando a norma em questão no âmbito interno, o Presidente do Senado Federal, por meio do Ato nº 50, de 2006, previu a criação de diversos órgãos integrantes da Polícia do Senado Federal, entre eles a Subsecretaria de Polícia Judiciária, que

de Técnico Legislativo, Área de Polícia, Segurança e Transporte, Especialidade Segurança passam a ser denominados Técnico Legislativo, Área de Polícia Legislativa, Especialidade Policial Legislativo Federal”.

reúne tanto atribuições de polícia judiciária *stricto sensu*, quanto funções de polícia investigativa⁶.

Diante desse quadro normativo, antes de se analisar a conformidade constitucional das atribuições outorgadas à Polícia Legislativa, faz-se necessário abordar a questão da separação de Poderes e dos conceitos que o termo “polícia” abrange.

2.2. O Poder Legislativo no contexto do modelo de divisão das funções de poder estabelecido pela Constituição de 1988

2.2.1. Antecedentes históricos da separação de poderes

Embora se tenha consagrado a expressão “separação” de poderes, a doutrina tem ressalvado que o Poder estatal é uno, insuscetível de separação. Em realidade, o que pode ser dividido são as diferentes funções estatais, atribuindo-as a órgãos diversos, como mecanismo de controle e limite (BONAVIDES, 2008).

Embora pareça certa controvérsia a respeito de quem teria sido o precursor da ideia de separação de poderes, verifica-se que ela foi referida por Aristóteles em sua obra “A política”, na qual se traça um esboço de segregação das funções deliberativas,

⁶ Art. 3º - À Subsecretaria de Polícia Judiciária compete desenvolver todos os atos inerentes à instrução dos inquéritos policiais e dos termos circunstanciados instaurados na Secretaria de Polícia do Senado Federal quando da prática de infrações penais nas dependências sob responsabilidade do Senado Federal; revisar as peças de inquérito policial e de termo circunstanciado antes do seu envio ao Poder Judiciário; acompanhar o cumprimento dos mandados de prisão, de busca e apreensão, as conduções coercitivas, escolha de presos e de depoentes das Comissões; elaborar pareceres e estudos jurídicos, bem como se manifestar, quando solicitado, em processos afetos às competências da Secretaria de Polícia do Senado Federal; realizar pesquisas e prestar o apoio técnico necessário ao desenvolvimento dos trabalhos de assessoramento jurídico da Secretaria e de seus órgãos subordinados; coordenar os trabalhos dos serviços diretamente subordinados; dar cumprimento às determinações do Diretor da Secretaria de Polícia do Senado Federal e executar outras tarefas correlatas.

executivas e judiciais. Embora tal fundamento estivesse presente, não se fez uma sistematização completa a respeito de cada órgão, o que veio bem mais tarde a ser feito por John Locke (1998), quando escreveu seus “Dois Tratados sobre o Governo”.

Para Locke, a essência da separação das funções de poder era a de criar limitações ao poder, enfatizando em sua obra a dicotomia existente entre a função de criação da lei e de sua execução. Dessa forma, embora fosse enfatizada a preponderância da função legislativa – a supremacia da *rule of law* –, frisou-se a vedação ao Legislativo para que executasse as leis que criava.

Posteriormente, Montesquieu (2004) ampliou o tema, melhor delimitando as funções de cada órgão de poder, bem como a independência de que deveria gozar cada um deles no exercício delas. Na obra “O Espírito das Leis”, esse autor refere que, “para que não se possa abusar do poder, é necessário que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder”⁷. Em outros termos, pode-se dizer que a ideia central da obra de Montesquieu é a criação de princípios de divisão das funções estatais, mas que, ao mesmo tempo, permitam mecanismos de equilíbrio e controle recíprocos, de modo a não engessar a máquina do Estado.

A partir dessas ideias, a separação das funções de poder foi constitucionalmente positivada pela primeira vez na Carta da Virgínia (1776), sendo igualmente expressa na Constituição americana, em 1787. Na Europa, igualmente, foi ela escrita de forma solene pelo artigo 16º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que alçou a separação de poderes como pressuposto da própria ideia de constituição.

⁷ No original: “Pour qu’on ne puisse abuser du pouvoir, il faut, que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir” (MONTESQUIEU, 2004).

⁸ Artigo 16: “Toda sociedade na qual não há garantia dos direitos nem é determinada a separação de poderes não possui constituição”. No original: “Toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n’a pas de constitution”.

No Brasil, em que pese a Constituição Imperial de 1824 ter trazido algumas expressões do princípio da separação das funções de poder, só foi ele definitivamente positivado de forma expressa na Constituição Republicana de 1891⁹. Tal princípio, desde então, assim tem sido sistematicamente reproduzido nas constituições posteriores, estando veiculado no texto de 1988 de forma explícita nos artigos 2º e 60, § 4º¹⁰.

A partir disso, impõe-se analisar qual o alcance e o conteúdo do princípio da separação das funções de poder na Constituição de 1988, de modo a bem posicionar o objeto do presente estudo.

2.2.2. A separação das funções de poder na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 consagrou a independência entre os Poderes como princípio fundamental da República, insuscetível de ser derogado por emenda, visto que constitui cláusula pétreia. Sobre tal aspecto, relevante é a lição de Anna Cândida da Cunha Ferraz (1994, p. 19), que assim descreve tal fenômeno:

“A independência entre os poderes concretiza-se por intermédio de uma formação independente (cada ramo de poder se estabelece sem interferência do outro ramo, por exemplo, mediante eleições próprias e independentes), de uma organização e estruturação interna básica independente, de um mínimo de competências próprias e exclusivas ou privativas, de condições que permitam atuação e funcionamento independentes ou autônomos, e de discricionariedade no uso de suas faculdades próprias (escolha de meios e definição de

oportunidade de ação, sem interferência ou imposição de outro poder, com o limite ditado tão-somente pela Constituição).”

Conforme a referida autora, buscou-se consubstanciar a independência de cada órgão de poder com base nas chamadas cláusulas de indelegabilidade e de inacumulabilidade. Em outras palavras, o órgão detentor das funções de poder específicas não poderia delegá-las inteiramente a outro, sob pena de subverter a repartição constitucionalmente formulada, desestabilizando o sistema. Igualmente, do outro lado da moeda, a cláusula de inacumulabilidade veda a concentração de mais de uma função típica em um mesmo poder.

No entanto, é de se ver que tal separação das funções de poder não é absoluta, e nem mesmo Montesquieu assim a idealizou em sua obra, visto que isso implicaria um engessamento que, em vez de depurar o exercício do poder, prejudicar-lhe-ia a efetividade. Se assim fosse, ter-se-ia uma paralisação do exercício do poder, tornando a constituição um “monstro ingovernável”, como se referiu o próprio Montesquieu à Carta francesa de 1791 (Cf. FERRAZ, 1994, p. 18). Daí a própria Constituição consignar que os poderes não são apenas independentes, mas também “harmônicos”, que interagem e se relacionam no desenrolar da atividade estatal. Nesse sentido, interessante é a constatação de Fabrício Juliano Mendes Medeiros (2008, p. 202), que assim escreve:

“(…) a Constituição de 1988 institucionalizou um marcante sistema de controle recíproco, a significar, portanto, que a separação de Poderes, no Brasil, apresenta um arranjo entre poderes permeado de contundentes mecanismos de mútua fiscalização”.

Por essa razão, pode-se encontrar no texto constitucional uma série de “exceções” à separação das funções de poder, que têm justamente a função de instrumentalizar o controle recíproco e sistema de *checks and*

⁹ Art 15 – São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si.

¹⁰ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Art. 60, § 4º – Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) III – a separação dos Poderes.

balances. Isso se pode ver na possibilidade de o Poder Executivo adotar medidas provisórias com força de lei (art. 62), na possibilidade de o Legislativo exercer funções de investigação próprias das autoridades judiciais, por intermédio das CPIs (art. 58, § 3º) e na atribuição que tem o Judiciário de controlar a constitucionalidade das leis e mesmo de editar súmulas vinculantes. Além dessas situações, podem ainda ser elencadas a hipótese de serem julgados os membros do Legislativo pelo Judiciário, a possibilidade de que o Executivo possa interferir na atividade legislativa, por meio do veto, ou mesmo a faculdade da edição de legislação que afete diretamente a atividade jurisdicional.

No entanto, é de se ver que eventuais exceções a esse sistema de independência e harmonia só poderão ser veiculadas pela própria Constituição, não se podendo por qualquer outro meio alterar tal conformação constitucional, sob pena de afronta ao princípio em comento. A respeito disso, por diversas vezes já foram consideradas inconstitucionais leis que criavam ingerências de um poder sobre outro sem previsão constitucional¹¹.

Sobre o tema, veja-se importante precedente do Supremo Tribunal Federal, no qual se consideraram inconstitucionais exceções à separação de poderes constantes de constituição estadual que não tinham lastro na Constituição da República¹²:

“Separação e independência dos Poderes: freios e contrapesos: parâmetros federais impostos ao Estado-Membro. Os mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, os ‘freios e

contrapesos’ admissíveis na estruturação das unidades federadas, sobre constituírem matéria constitucional local, só se legitimam na medida em que guardem estreita similaridade com os previstos na Constituição da República: precedentes. Conseqüente plausibilidade da alegação de ofensa do princípio fundamental por dispositivos da Lei estadual 11.075/98-RS (inc. IX do art. 2º e arts. 33 e 34), que confiam a organismos burocráticos de segundo e terceiro grau do Poder Executivo a função de ditar parâmetros e avaliações do funcionamento da Justiça (...)”

Diante desse quadro, resta delimitar as peculiaridades e prerrogativas do Poder Legislativo no exercício de sua atividade típica.

2.2.3. Prerrogativas no exercício do Poder Legislativo: a incolumidade da Casa congressional

A atividade legislativa teve, por parte da teoria da separação de poderes, peculiar atenção, especialmente no que toca a sua segregação da atividade executiva, uma vez que o abuso e o arbítrio muitas vezes eram propiciados pela concentração de tais atividades num só órgão. Além disso, como adverte Ackerman (2009, p. 66), quanto mais os representantes eleitos se dedicarem à implementação das leis, menos se dedicarão à função legislativa, única que pode legitimamente “decodificar os valores básicos de uma sociedade”.

Assim, a par da vedação que lhe foi oposta em relação à execução de suas leis, as Constituições modernas têm conferido uma série de prerrogativas à atividade legislativa, de modo a evitar indevidas ingerências de outros Poderes que lhe retirem a independência. Como exemplo disso, têm-se as prerrogativas que possuem os parlamentares no exercício de seu mandato, consubstanciadas pelas denominadas imunidades formais e materiais, que preveem

¹¹ Veja-se, por exemplo, a inconstitucionalidade da previsão da Lei de Responsabilidade Fiscal que permitia ao Poder Executivo limitar os valores financeiros dos demais Poderes, em caso de dissonância com a LDO (ADI 2238 MC, Relator Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 9/08/2007, DJe-172 DIVULG 11-09-2008 PUBLIC 12-09-2008 EMENT VOL-02332-01 P. 24).

¹² ADI 1.905-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-11-98, Plenário, DJ de 5-11-04.

regras quanto à prisão, competência para julgamento e impossibilidade jurídica de imputação penal por crimes de opinião no exercício do mandato.

Sobre as imunidades parlamentares, relevante é a lição de Carlos Maximiliano (apud ALEIXO, 1961, p. 25), que assim escreve:

“A imunidade não é privilégio incompatível com o regime igualitário em vigor, nem direito subjetivo ou pessoal; é prerrogativa universalmente aceita por motivos de ordem superior, ligados intimamente às exigências primordiais do sistema representativo e ao jogo normal das instituições nos governos constitucionais; relaciona-se com a própria economia da divisão dos poderes, assegurando a liberdade e a independência do Legislativo; sanciona o direito impreterível que tem a nação de manifestar a própria vontade pelo órgão dos seus mandatários, não deixando estes à mercê de agentes do Judiciário que às vezes não passam de instrumentos do Executivo”.

Em relação a tal aspecto, é de se ver que as prerrogativas parlamentares estão intimamente ligadas ao conceito de “Casa Legislativa”, ou seja, ao local onde a atividade legislativa é solenemente desempenhada. Tal fenômeno tem antigas raízes, como se pode ver no *Bill of Rights*, de 1689, o qual previu que “a liberdade dos discursos e debates ou procedimentos no Parlamento não devem ser impedidos ou questionados em nenhuma Corte ou *lugar* que não seja o próprio Parlamento”¹³.

Nesse particular, é de se ver que o sistema da Constituição de 1988 albergou tal “sacralidade” do *locus* legislativo, ao fazer uma nítida distinção entre o espaço *intra muros* do Congresso Nacional e o seu

exterior. Tal realidade, diga-se, consta não só de normas expressas, mas decorre de uma interpretação sistemática do texto constitucional, considerando a sua unidade teleológica.

O primeiro aspecto que denota essa circunstância é o fato de que, para aferir-se a incidência ou não da imunidade material de que gozam os parlamentares, a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou uma espécie de presunção absoluta para os atos proferidos no interior da Casa, presumindo-se *jure et de jure* que todos eles sejam correlacionados com o exercício do mandato. Assim, somente no caso dos atos proferidos fora dela é que caberia analisar se eles seriam conexos ou não com a atividade parlamentar. Como exemplo, confira-se a ementa do seguinte julgado¹⁴, com os grifos que se fazem:

“A palavra ‘inviolabilidade’ significa intocabilidade, intangibilidade do parlamentar quanto ao cometimento de crime ou contravenção. Tal inviolabilidade é de natureza material e decorre da função parlamentar, porque em jogo a representatividade do povo. O art. 53 da Constituição Federal, com a redação da Emenda nº 35, não reeditou a ressalva quanto aos crimes contra a honra, prevista no art. 32 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Assim, é de se distinguir as situações em que as supostas ofensas são proferidas dentro e fora do Parlamento. Somente nessas últimas ofensas irrogadas fora do Parlamento é de se perquirir da chamada ‘conexão como exercício do mandato ou com a condição parlamentar’ (INQ 390 e 1.710). *Para os pronunciamentos feitos no interior das Casas Legislativas não cabe indagar sobre o conteúdo das*

¹³ No original: “the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament”.

¹⁴ Inq 1958, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2003, DJ 18-02-2005 PP-00006 EMENT VOL-02180-01 PP-00068 RTJ VOL-00194-01 PP-00056.

ofensas ou a conexão com o mandato, dado que acobertadas com o manto da inviolabilidade. (...)”

Igualmente, outras expressões que denotam a especialidade da Casa do Parlamento são aquelas atinentes ao estado de sítio, demonstrando a preocupação do legislador constituinte com os momentos de crise institucional, nos quais, em diversas oportunidades da história recente do Brasil, o Congresso Nacional foi sumariamente fechado. Veja-se, como exemplo, a norma constante do parágrafo único do art. 139, que prevê que eventuais restrições às comunicações não se aplicam aos pronunciamentos de parlamentares feitos no interior de suas Casas Legislativas¹⁵. Além disso, tem-se a norma que prevê que as imunidades parlamentares, no estado de sítio, só poderão ser suspensas em relação a atos praticados “fora do recinto do Congresso Nacional”, como prevê o parágrafo oitavo do art. 53, incluído pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001¹⁶.

Por fim, outro aspecto relevante em relação ao espaço do Poder Legislativo pode ser vislumbrado na competência exclusiva que tem o Congresso Nacional para “mudar temporariamente sua sede”, conforme previsão do art. 49, VI, da Constituição da República.

Estabelecida a relevância do espaço atinente à “Casa Legislativa”, impõe-se, no próximo tópico, delimitar os diversos

¹⁵ Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas: (...) III – restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei; (...) Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa.

¹⁶ Art. 53, § 8º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

conceitos do termo “polícia”, de modo a poder-se analisar seu exercício por parte da Polícia Legislativa.

2.3. Os conceitos de polícia judiciária, polícia administrativa e polícia investigativa

A palavra “polícia” está longe de ser um termo inequívoco, uma vez que perfaz um gênero do qual podem ser extraídas diversas acepções. Assim, para identificar a que atividades ou atribuições ela se refere, é quase que indispensável acrescentar-lhe algum adjetivo que a especifique, fazendo-se referência à polícia “administrativa”, polícia “judiciária”, polícia “investigativa” etc.

No tocante à polícia administrativa, Maria Sylvia di Pietro (2004, p. 112), seguindo o entendimento de Álvaro Lazzarini, distingue-a da polícia judiciária, referindo que “a linha de diferenciação está na ocorrência ou não de ilícito penal”. “Com efeito”, continua a autora, “quando atua na área do ilícito puramente administrativo (preventiva ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age”. Além disso, costuma-se referir que, enquanto a polícia administrativa atua sobre bens, direitos ou atividades, a polícia judiciária atua sobre pessoas, ou seja, aqueles que podem ser sujeitos ativos de ilícito penal (Cf. CARVALHO FILHO, 2008, p. 75).

Outro aspecto relevante para a diferenciação, igualmente, é que a polícia judiciária é ordinariamente titularizada por órgãos específicos, como as polícias civis dos estados e do DF, a Polícia Federal, as polícias legislativas. A polícia administrativa, de outra parte, é desempenhada por diversos órgãos da Administração, de maneira difusa.

Feita essa diferenciação, torna-se claro que o conceito de polícia administrativa não se confunde com a polícia judiciária, visto que possuem objetos e fundamentos distintos que lastreiam a sua atuação. No entanto, embora a distinção feita restrinja

o conceito de polícia judiciária, é de se ver que ainda assim ele não pode ser considerado unívoco, uma vez que não existe consenso a respeito do que ele efetivamente signifique.

Isso se torna especialmente evidente quando se confronta o conceito de polícia judiciária com o de “polícia investigativa”. Isso porque o art. 4º do Código de Processo Penal, ao empregar o termo “polícia judiciária”, descreve funções típicas da polícia investigativa, nos seguintes termos:

“Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria”.

Ocorre que tal acepção deve ser cotejada com o que dispõe a Constituição da República, que assim trata da matéria, ao dispor a respeito das atribuições da polícia federal:

“Art. 144. (...)”

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

(...)

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União”.

Analisando a norma em questão, verifica-se que a Constituição faz uma nítida distinção entre a função de apuração de infrações penais e a função de “polícia judiciária”, disciplinando-as em incisos distintos do parágrafo primeiro do art. 144. Além disso, torna-se mais evidente a dis-

tinção com a redação do parágrafo quarto do artigo acima transcrito, o qual assim dispõe que “às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”.

Ora, se o texto constitucional elenca duas atribuições diversas, separadas pela conjunção “e”, não há como entender-se que o conceito de polícia judiciária envolveria, naturalmente, a função investigativa. Atento a tal particularidade, Denílson Feitoza Pacheco (2009, p. 200-201) faz as seguintes observações:

“A Constituição Federal utilizou a expressão polícia judiciária no sentido original com o qual ingressou em nosso idioma há mais de cem anos, ou seja, como o órgão que tem o dever de auxiliar o Poder Judiciário, cumprindo as ordens judiciárias relativas à execução de mandado de prisão ou mandado de busca e apreensão, à condução de presos para oitiva pelo juiz, à condução coercitiva de testemunhas etc.

Isso fica bastante claro com o § 4º do art. 144 da Constituição Federal, que diz incumbir às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. *Portanto, as funções de polícia judiciária não se confundem com as funções de apuração de infrações penais. Para a Constituição Federal, cujo texto passou pela revisão gramatical de um dos maiores especialistas brasileiros de todos os tempos, as duas funções são distintas. Assim (...) podemos distinguir polícia judiciária, de um lado, e polícia investigativa, investigante ou investigadora, de outro”.*

Feita a devida separação conceitual das diversas espécies de “polícia”, passa-se a verificar a constitucionalidade de seu

desempenho por parte da Polícia Legislativa, estabelecendo sua abrangência e seus limites.

3. Análise da constitucionalidade das atribuições da Polícia do Senado Federal

3.1. Atividades de policiamento, segurança e inteligência

Como se pode ver da referida resolução do Senado Federal, a sua Polícia tem como atribuições específicas realizar a segurança do Presidente da Casa, de autoridades brasileiras e estrangeiras que se encontrem nas dependências do Senado e de Senadores em qualquer local do território nacional, quando determinado pelo Presidente da Casa. Além disso, tem em suas atribuições realizar o policiamento em todo o espaço compreendido nas dependências do Senado, tendo poderes para efetuar revistas, praticar atos de inteligência, de registro e de administração “inerentes à Polícia”.

Em realidade, todos esses atos destinam-se não só à preservação da segurança pública *lato sensu* nas dependências da Casa Legislativa, mas também à preservação da integridade individual do seu Presidente e eventualmente de Senadores, fora dela. Como tais atividades são compreendidas no gênero “segurança pública”, poder-se-ia perquirir se tais atividades poderiam ser desempenhadas pela Polícia Judiciária, uma vez que ela não consta do rol de órgãos elencado no art. 144¹⁷ da Constituição.

Tal circunstância, em realidade, de forma alguma lhe retira a legitimidade para tais atribuições, dado que o rol do art. 144 não é exaustivo. Prova disso é que dele não constam as Forças Armadas, que têm

¹⁷ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

igualmente entre suas funções precípua a defesa “da lei e da ordem” (art. 142), nem estão elencadas as polícias legislativas, referidas expressamente em relação ao Senado (art. 52, XIII), à Câmara de Deputados (art. 51, IV), às Assembleias Legislativas dos Estados (art. 27, § 3º) e à Câmara Legislativa do DF (art. 32, § 3º).

Ademais, é de se ver que a segurança pública é “dever do Estado” e “responsabilidade de todos”, não havendo qualquer inconstitucionalidade na criação de outros órgãos estatais destinados a essa finalidade, desde consentâneos com as demais normas constitucionais atinentes.

Relativamente às atividades de inteligência, é importante referir que elas são relacionadas exclusivamente ao âmbito policial e criminal¹⁸, não se relacionando com aquelas outras que têm como escopo a tomada de decisões governamentais¹⁹. A respeito disso, assim escreve Joanival Brito Gonçalves (2009, p. 31):

“Portanto, a inteligência tem por escopo, basicamente, a produção de provas de materialidade e autoria de crimes, ou seja, por meio de análise sistemática de informações disponíveis, busca-se a identificação dos criminosos e os aspectos essenciais

¹⁸ O Manual de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal define tal atividade como o “conjunto de ações de inteligência policial que empregam técnicas especiais de investigação, visando a confirmar evidências, indícios e obter conhecimentos sobre a atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuam no crime, de forma a proporcionar um perfeito entendimento sobre seu “modus operandi”, ramificações, tendências e alcance de suas condutas criminosas”.

¹⁹ Nesse sentido, as atividades de inteligência da Polícia Legislativa não se incluem no conceito trazido pela Lei 9.883/99, que refere no art. 2º, § 2º, que “entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”.

da consumação do delito. Há que se considerar, ainda, seu caráter consultivo, ‘quando contribui para elaboração e adoção de medidas ou políticas de prevenção e combate à criminalidade’”.

Tal atribuição, no entanto, relaciona-se apenas com a elucidação e prevenção de crimes ocorridos no âmbito da Casa Legislativa, não podendo extrapolar seus limites, sob pena de usurpação da atribuição da Polícia Federal e dos demais órgãos que realizam atos de inteligência no âmbito da União²⁰.

3.2. Atividades típicas de polícia judiciária

Feita a distinção entre polícia judiciária e polícia investigativa, pode-se dizer que a polícia judiciária tem como objeto a realização de todos os atos que sejam relacionados à prestação jurisdicional, ressalvados aqueles tipicamente investigativos, como já exposto. Dessa forma, o cumprimento de mandados, a realização de medidas de prisão, busca e apreensão, condução, bem como outras correlatas são providências que guardam tipicidade de polícia judiciária, cabendo perquirir-se a constitucionalidade de seu desempenho por parte da Polícia Legislativa, bem como os seus limites e condições de atuação.

A respeito da segurança pública no âmbito da União, a Constituição prevê que a Polícia Federal destina-se a “exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária” (art. 144, § 1º, IV). Diante disso, poder-se-ia, numa leitura apressada, ser considerada inconstitucional qualquer atuação da Polícia Legislativa nesse sentido.

Ocorre que tal norma não pode ser interpretada de maneira pontual e estreita, desconsiderando todo o conjunto normativo que é instituído pela Constituição. O princípio hermenêutico da unidade da Constituição, conforme ressalta Inocêncio Coelho (MENDES, 2008, p. 114), apregoa

que “as normas constitucionais devem ser vistas não como normas isoladas, mas como preceitos integrados num sistema unitário de regras e princípios, que é instituído na e pela própria Constituição”. Em realidade, no momento em que é prevista a polícia legislativa, expressamente, não há como entender-se que não lhe sejam também conferidas atribuições de polícia judiciária, nos limites da atuação legislativa que justifica a sua existência.

Isso porque, como já exposto, o espaço físico que constitui a Casa Legislativa é especialmente resguardado pela Constituição, não se podendo considerá-lo como suscetível de quaisquer ingerências que comprometam e constituam ofensa à independência inerente a cada poder. Nesse sentido, a previsão da existência da Polícia Legislativa tem justamente como escopo garantir tal prerrogativa, impedindo que outras polícias, vinculadas a outros Poderes, possam irrestritamente adentrar no espaço do Poder Legislativo.

Em outras palavras, não se quer dizer que o espaço das dependências do Poder Legislativo goze de uma espécie de imunidade à atuação de outros Poderes, especialmente o Judiciário, como se não se pudessem nele cumprir ordens judiciais. O que se quer ressaltar é que as ordens judiciais só podem ser cumpridas nas dependências do Senado Federal pela Polícia Legislativa, de forma privativa. Diz-se privativa, mas não exclusiva, uma vez que é possível o acesso de outros órgãos policiais mediante requisição ou prévia autorização da presidência da Casa, de forma excepcional.

Ressalte-se, contudo, que essa prerrogativa não significa a adoção de uma separação absoluta das funções de poder, a significar que a independência entre os Poderes pressuporia uma total impossibilidade de atuação de um sobre o outro. Em verdade, como já visto, o “sistema de freios e contrapesos” traz saudáveis exceções à independência dos poderes, que possibilitam uma melhor governabilidade e o exercício

²⁰ Observe-se o rol constante do art. 4º do Decreto Federal 4.376/02.

mais racional do poder estatal. Contudo, as situações de exceção à independência dos poderes devem obrigatoriamente estar em consonância com o ordenamento constitucional, que estabelece o molde institucional que baliza o funcionamento do Estado.

Dito isso, e tendo em mente as prerrogativas de independência do Poder Legislativo, não parece que a Constituição as tenha excepcionado, permitindo que outros poderes possam livremente adentrar no espaço reservado à Casa Legislativa, ainda que para o cumprimento da lei em sentido amplo. Em realidade, se a Constituição atribuiu ao Poder Legislativo, em caráter exclusivo, a criação de sua polícia, é implícito que ela terá funções condizentes com a garantia da independência dos poderes. Do contrário, ter-se-ia a Polícia Legislativa como mero serviço de segurança, o qual, diga-se, prescinde inclusive de ser desempenhado por agentes estatais, podendo ser objeto de contratos administrativos com particulares, o que não parece ter sido o espírito do legislador constituinte.

Vale aqui, a respeito do tema, relembrar a teoria dos poderes implícitos, expressa de forma célebre pelo *Chief Justice* Marshall no caso *McCulloch vs. Maryland*, no qual se reconheceu que, se a Constituição atribui os poderes, os meios para seu exercício lhe são inerentes. Nas palavras do julgador, “se os fins são legítimos, se estão de acordo com o escopo da constituição, e todos os meios são apropriados e adaptados a esse fim, não sendo proibidos, mas condizentes com a letra e o espírito da constituição, são eles constitucionais”²¹ (FISHER, 2007, p. 318).

Assim, se a Constituição estabeleceu como primado a independência do Poder Legislativo, que engloba a incolumidade das dependências da Casa do Senado Fede-

ral, e atribuiu a ele a criação de sua polícia, é inerente a esse poder que a ele sejam outorgados os fins exclusivos de constituir polícia judiciária, a instrumentalizar eventuais ordens judiciais no âmbito do Poder Legislativo.

A par disso, voltando os olhos para os outros Poderes da União, é de se ver que o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal traz disposição que segue a mesma finalidade, nos seguintes termos:

“Art. 42. O Presidente responde pela polícia do Tribunal. No exercício dessa atribuição pode requisitar o auxílio de outras autoridades, quando necessário”.

Analisando a norma referida, observa-se que ela implicitamente estabelece vedação a que outras autoridades diversas da Polícia do STF exerçam atividades no âmbito dessa Corte. Isso porque, se o Presidente responde pela polícia da Casa, podendo requisitar o auxílio de outras autoridades, isso significa que tais autoridades não poderiam, em regra, agir de ofício, sem o seu consentimento.

No âmbito internacional, embora a comparação constitucional não possa ser considerada exatamente como um método hermenêutico (Cf. MENDES, 2008, p. 109), é interessante vislumbrar que essa prerrogativa de independência do espaço físico da Casa Legislativa é referido expressamente pela Lei Fundamental alemã, de 1949. Embora seja ela silente a respeito do *Bundesrat* (órgão semelhante ao Senado Federal), há expressa previsão de que o Presidente do *Bundestag* (análogo à Câmara dos Deputados) “exerce os poderes de gestão e de polícia” em seu edifício, sendo, sem sua autorização, “vedada qualquer investigação, prisão ou busca e apreensão” no seu espaço²².

²¹ No original: “Let the end be legitimate, let it be within the scope of the constitution, and all means which are appropriate, which are plainly adapted to that end, which are not prohibited, but consist with the letter and spirit of the constitution, are constitutional”.

²² Art. 40 (...) (2) O Presidente exerce os poderes de gestão e de polícia no edifício do Bundestag. Sem sua autorização, é vedada qualquer investigação, prisão ou busca e apreensão no espaço do Bundestag. No original: “(2) Der Präsident übt das Hausrecht und

Como se pode verificar, o ordenamento constitucional alemão é claro em vedar qualquer ingerência alheia no espaço físico da Casa Legislativa, sem o consentimento do seu presidente. Em realidade, embora a Constituição de 1988 não traga regra expressa semelhante, a *ratio* que inspira ambos os textos nesse particular é a mesma. Ainda que se possam considerar diferenças no sistema de divisão de poderes dos dois países, especialmente no que tange ao sistema de governo, a preocupação com a independência e intangibilidade da atividade legislativa possui o mesmo caráter, permitindo a mesma leitura da Constituição brasileira de 1988.

3.3. Atividades de investigação e inquérito policial

Assentado que não há qualquer restrição a que a Polícia Legislativa desempenhe funções de polícia judiciária, resta verificar se o seu desempenho de funções de polícia investigativa guarda consonância com a Constituição, fazendo-se antes uma breve análise de importante *leading case* do STF a respeito do tema.

3.3.1. O enunciado da Súmula nº 397 e o *leading case* do Supremo Tribunal Federal a respeito do poder de polícia no âmbito do Legislativo

O enunciado nº 397 da Súmula do Supremo Tribunal Federal trata especificamente do poder de polícia das Casas do Congresso Nacional, tendo sido redigido nos seguintes termos, a partir de julgamentos envolvendo crime ocorrido nas dependências do Senado Federal:

“O poder de polícia da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em caso de crime cometido nas suas dependências, compreende, consoante o regimento, a prisão em flagrante

die Polizeigewalt im Gebäude des Bundestages aus. Ohne seine Genehmigung darf in den Räumen des Bundestages keine Durchsuchung oder Beschlagnahme stattfinden.”

do acusado e a realização do inquérito”.

O fato em questão foi o homicídio praticado pelo então Senador Arnon de Mello (pai do atual Senador Fernando Collor de Mello) contra o Senador José Kairala, no próprio plenário, em 5/12/1963. O alvo era o Senador Silvestre Péricles, seu desafeto político em Alagoas, o qual igualmente sacou uma arma e tentou disparar contra o Senador Arnon de Mello.

No relatório do HC 40382²³, o Relator, Min. VICTOR NUNES, assim escreve a respeito dos fatos, segundo os depoimentos testemunhais:

“(…) que o Senador Arnon de Mello, ao iniciar o seu discurso, em resposta a outro que há meses fizera o Senador Silvestre Péricles, pediu licença ao Presidente para falar voltado para o seu adversário, e não para a Mesa, porque ele ameaçara matá-lo naquela oportunidade. O Senador Silvestre Péricles levantou-se, encaminhou-se para o orador de dedo em riste e proferiu insulto: ‘Crápula!’. O Senador Arnon de Mello, imediatamente, sacou a arma e a disparou por mais de uma vez. O Senador Silvestre Péricles protegeu-se entre as cadeiras, deslizou para um local mais favorável e apontou seu revólver na direção do Senador Arnon de Mello. Foi então desarmado pelo Senador João Agripino, que teve o dedo ferido pelo percussor do revólver, quando procurava arrebatá-lo.”

Nesse *habeas corpus*, bem como nos de número 40398 e 40400, todos impetrados em favor do Senador Silvestre Péricles, sustenta-se que teria havido nulidade da lavratura de auto em flagrante, bem como das diligências investigativas tomadas pelo Senado Federal a respeito do caso, por não terem as Casas do Congresso atribuição para tanto.

²³ Tribunal pleno, julgado em 11/12/1963, DJ 13-08-1964.

No entanto, tais argumentos foram rejeitados, por entender-se que as Casas do Congresso, no momento em que gozavam da prerrogativa de disporem sobre sua polícia, teriam também poderes para instaurar inquéritos e efetuar diligências semelhantes àquelas da polícia judiciária, nos limites de suas dependências. Nesse sentido, merece transcrição o voto do Ministro Victor Nunes, proferido no HC 40398²⁴, o qual assim expôs a questão:

“O que então alegou o impetrante, como hoje repetiu, foi que, ordinariamente, só a autoridade policial pode fazer o inquérito, segundo o art. 304, combinado como art. 4º, do Código de Processo Penal. A autoridade administrativa só terá essa faculdade, quando deferida por lei, como dispõe o citado art. 4º, parágrafo único.

Entretanto, o regimento interno das câmaras legislativas, no que toca à sua própria polícia, tem força de lei, pois essa prerrogativa lhes foi atribuída com caráter de exclusividade pelo art. 40 da Constituição. Do mesmo modo, as resoluções das câmaras sobre o regime do seu funcionalismo têm força de lei, e contra elas não se pode opor uma lei geral, por ser inatingível, pelo legislador ordinário a prerrogativa que a Constituição concedeu a cada uma das Câmaras, isoladamente. Por igual razão, no tocante ao policiamento interno das Casas do Congresso, o regimento tem força de lei formal, porque assim o quis o próprio legislador constituinte, zeloso da independência dos poderes.

O ilustre impetrante sustentou, no processo anterior, que o poder de polícia das Casas do Congresso somente alcança os parlamentares no que respeita ao desempenho de suas funções legislativas.

²⁴ Relator Min. PEDRO CHAVES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 18/03/1964, DJ 02-07-1964 PP-02133 EMENT VOL-00583-02, p. 816.

(...)

Não podia, realmente, o poder de polícia das Casas do Congresso ficar adstrito ao exercício, propriamente, da função parlamentar. Esta é uma prerrogativa que resguarda o poder legislativo, de qualquer atentado, em nome de sua independência, garantida pela Constituição Federal. Segundo essa tradição, o regimento interno do Senado e o da Câmara dos Deputados, em nosso país, disciplina o modo de proceder da Mesa em tais circunstâncias.”

Nos mesmos autos, interessante observação foi feita no parecer do Ministério Público, o qual ressaltou que seria descabido que fosse chamada autoridade policial para decidir a respeito de flagrante de crime havido dentro de uma das Casas do Congresso Nacional, referindo não ser o inquérito levado a cabo pela autoridade policial o único instrumento de instrução criminal:

“(…) seria insólito que se chamasse uma autoridade policial para decidir, no recinto do Senado, numa das Casas de representação nacional, sobre o modo de proceder relativamente à lavratura de flagrantes de senadores. Não se pode recusar à nossa Diretoria do Senado ou da Câmara dos Srs. Deputados este direito, este dever de lavar flagrantes, mesmo porque o inquérito policial não é o único instrumento de instrução criminal.”

Em que pese a discussão em questão se ter travado há mais de 40 anos, o conteúdo do enunciado da súmula é plenamente consentâneo com o ordenamento constitucional vigente, não havendo qualquer impedimento a que o Poder Legislativo realize atividades de investigação criminal.

3.3.2. Da ausência de exclusividade da Polícia Federal no exercício da polícia investigativa no âmbito da União

Como já referido, não há na Constituição qualquer exclusividade de um órgão no exercício de atividades investigativas, uma

vez que as funções de polícia investigativa não se confundem com as de polícia judiciária. Assim, no âmbito da União, a previsão de “exclusividade” da Polícia Federal se refere tão somente às atividades de polícia judiciária (art. 144, § 1º, IV), já esmiuçadas.

A respeito disso, interessante transcrever novamente o posicionamento de Denílson Feitoza Pacheco (2009, p. 200-201), o qual assim expõe a matéria:

“Nessa linha, o inciso IV do § 1º do art. 144 da Constituição Federal é de fácil entendimento. *A exclusividade da Polícia Federal é quanto às funções de polícia judiciária da União, e não quanto à apuração de infrações penais, a qual se trata de ente distinto daquelas funções, nos exatos termos constitucionais.* Por isso é que as atribuições para apuração de infrações penais encontram-se nos incisos I e II do mesmo artigo, sem qualificação de qualquer exclusividade para elas. Aliás, no inciso I, as funções de apuração podem ser mais reduzidas ainda, pois devem ser feitas segundo se dispuser em lei, e, no inciso II, ao tratar da prevenção e da repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, ao contrabando e ao descaminho, frisa-se que isso deve ser feito sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência”.

Corroborando tal aspecto, é de se ver que o parágrafo único do art. 4º do Código de Processo Penal é expresso em asseverar que a atribuição de “apuração das infrações penais e da sua autoria”, afeta, segundo a norma, à “polícia judiciária”, não exclui o seu desempenho por outras autoridades, desde que haja previsão legal. Em que pese a confusão já apontada que o referido artigo faz entre polícia judiciária e investigativa, pode-se inferir que a norma deixa claro que a ausência de exclusividade se refere às atividades de investigação, nos seguintes termos:

“Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria. (Redação dada pela Lei nº 9.043, de 9.5.1995).

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.”

Tal ausência de exclusividade para o exercício de atividades investigativas se mostra evidente também na possibilidade que tem o Ministério Público de fazê-lo, considerando-se que, se tem ele a atribuição constitucional de titularizar a ação penal pública, igualmente são-lhe permitidos os meios investigativos. Tal discussão inclusive já foi objeto de apreciação por parte do Supremo Tribunal Federal, tendo a 2ª Turma asseverado a possibilidade de o Ministério Público dispensar o inquérito policial e oferecer denúncia com base em elementos de prova por ele colhidos²⁵:

“5. É perfeitamente possível que o órgão do Ministério Público promova a colheita de determinados elementos de prova que demonstrem a existência da autoria e da materialidade de determinado delito. Tal conclusão não significa retirar da Polícia Judiciária as atribuições previstas constitucionalmente, mas apenas harmonizar as normas constitucionais (arts. 129 e 144) de modo a compatibilizá-las para permitir não apenas a correta e regular apuração dos fatos supostamente delituosos, mas também a formação da *opinio delicti*.

6. O art. 129, inciso I, da Constituição Federal, atribui ao *parquet* a privatividade na promoção da ação penal

²⁵ HC 91661, Relatora: Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 10/03/2009, DJe-064 DIVULG 02-04-2009 PUBLIC 03-04-2009 EMENT VOL-02355-02 PP-00279 RMDPPP v. 5, n. 29, 2009, p. 103-109.

pública. Do seu turno, o Código de Processo Penal estabelece que o inquérito policial é dispensável, já que o Ministério Público pode embasar seu pedido em peças de informação que concretizem justa causa para a denúncia.

7. Ora, é princípio basilar da hermenêutica constitucional o dos ‘poderes implícitos’, segundo o qual, quando a Constituição Federal concede os fins, dá os meios. Se a atividade fim – promoção da ação penal pública – foi outorgada ao *parquet* em foro de privatividade, não se concebe como não lhe oportunizar a colheita de prova para tanto, já que o CPP autoriza que ‘peças de informação’ embasem a denúncia.

(...)”

Assim, o que se pode ver é que o exercício de atividades investigativas é prerrogativa que sobressai da Constituição não só para órgãos policiais típicos, vinculados ao Poder Executivo, mas também a outros órgãos, como decorrência da teoria dos poderes implícitos, já referida. Mais uma vez se ressalta que, se a Constituição prevê a Polícia Legislativa, não há como entender-se que ela seja completamente alijada de atividades investigativas, nos limites dos fundamentos que legitimam a sua existência, como adiante melhor se exporá.

Em realidade, a possibilidade de cada Poder ter atribuição de realizar atos investigatórios, inclusive no âmbito criminal, decorre da estrutura de independência e autonomia prevista no sistema de divisão das funções de poder. Não fosse assim, os poderes Legislativo e Judiciário ficariam subordinados, nesse ponto, à atividade investigativa do Executivo, que seria o único legitimado à realização de atos investigativos. Esse, sem dúvida, não parece ser o norte indicado pela Constituição da República.

Decorrência do que se afirma, nesse sentido, pode ser vista mais uma vez no já

referido Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o qual prevê a instauração de inquérito, pelo Presidente, para o caso de infrações penais cometidas nas dependências do Tribunal, nos seguintes termos:

“Art. 43. Ocorrendo infração à lei penal na sede ou dependência do Tribunal, o Presidente instaurará inquérito, se envolver autoridade ou pessoa sujeita à sua jurisdição, ou delegará esta atribuição a outro Ministro.

§ 1º Nos demais casos, o Presidente poderá proceder na forma deste artigo ou requisitar a instauração de inquérito à autoridade competente.

§ 2º O Ministro incumbido do inquérito designará escrivão dentre os servidores do Tribunal.”

Observe-se que a norma transcrita permite a abertura de inquérito para qualquer fato havido nas dependências da Corte, não só nos casos em que eventual infração penal tenha sido cometida por pessoa sujeita à competência criminal do STF. Há, apenas, a faculdade de que o Presidente requirite à autoridade competente a instauração de inquérito. Em qualquer caso, contudo, resta evidente que não se poderá alijar a possibilidade de que a própria Corte leve a cabo investigações criminais.

Igualmente, é de se observar que o regimento interno da Câmara dos Deputados (Res. 17/89), ao tratar da Polícia Legislativa, prevê a sua possibilidade de instauração de inquéritos, disciplinando a questão nos seguintes termos:

“Art. 269. Quando, nos edifícios da Câmara, for cometido algum delito, instaurar-se-á inquérito a ser presidido pelo diretor de serviços de segurança ou, se o indiciado ou o preso for membro da Casa, pelo Corregedor ou Corregedor substituto.

§ 1º Serão observados, no inquérito, o Código de Processo Penal e os regulamentos policiais do Distrito Federal, no que lhe forem aplicáveis.

§ 2º A Câmara poderá solicitar a co-
operação técnica de órgãos policiais
especializados ou requisitar servido-
res de seus quadros para auxiliar na
realização do inquérito.

§ 3º Servirá de escrivão funcionário
estável da Câmara, designado pela
autoridade que presidir o inquérito.

§ 4º O inquérito será enviado, após a
sua conclusão, à autoridade judiciária
competente.

§ 5º Em caso de flagrante de crime
inafiançável, realizar-se-á a prisão do
agente da infração, que será entregue
com o auto respectivo à autoridade
judicial competente, ou, no caso de
parlamentar, ao Presidente da Câma-
ra, atendendo-se, nesta hipótese, ao
prescrito nos arts. 250 e 251”.

Vista a possibilidade do exercício de
atividade investigativa por parte da Polícia
Legislativa, impõe-se diferenciá-la daquela
realizada por comissões parlamentares de
inquérito, de modo a bem delimitar o seu
objeto.

3.3.3. Diferença entre investigação levada a cabo pela Polícia Legislativa e por Comissão Parlamentar de Inquérito

Para bem situar a questão dos poderes
investigativos da Polícia Legislativa, faz-se
necessário estabelecer a sua diferença com
aqueles desempenhados pelos membros
do Parlamento, por meio das Comissões
Parlamentares de Inquérito. Como se verá,
uma coisa é a investigação de cunho poli-
cial, interna, com finalidade de instrução
criminal; outra é aquela desempenhada no
exercício parlamentar, com aspectos políti-
cos e voltada à atividade legislativa.

Em relação à investigação parlamentar,
a consideração da existência de poderes
investigativos do Poder Legislativo tem
origem no direito constitucional inglês,
tendo sido igualmente desenvolvida pela
prática republicana norte-americana, na
qual se assentou a ideia de que é indispen-
sável à atividade legislativa o conhecimento

de informações a respeito daquilo sobre o
que recairá a norma a ser produzida. Nesse
sentido, em célebre decisão, a Suprema
Corte americana já decidiu que um corpo
legislativo “não pode legislar sábia ou
efetivamente sem informação a respeito
dos elementos que a legislação é voltada a
afetar ou modificar”²⁶. Interessante notar
que essa Corte inclusive já reconheceu a
existência de poderes não só investigativos
do Parlamento, mas também punitivos, por
atos atentatórios a tal exercício, no chamado
*attempt of court*²⁷.

No âmbito nacional, embora não se
tenha albergado o poder punitivo nos
termos preconizados pela Suprema Corte
americana, a possibilidade de investigação
por parte do Poder Legislativo é uma reali-
dade que remonta à constituição imperial,
que previa caber exclusivamente ao Senado
investigar a respeito de crimes cometidos
por membros da família real, Ministros de
Estado e outras autoridades²⁸.

No entanto, foi na Constituição de
1934 que tais poderes investigativos foram
ampliados, com a criação das comissões
parlamentares de inquérito, que poderiam
aplicar normas constantes do código de
processo penal a serem indicadas no regi-
mento interno das Casas²⁹. Embora a Cons-
tituição de 1937 tenha sido omissa a respeito
do tema, a possibilidade de instauração de
CPI foi novamente prevista na Carta de
1946, sendo reproduzida nas seguintes.

²⁶ *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135, 175 (1927).
No original: a legislative body “cannot legislate wisely
or effectively in the absence of information respecting
the conditions which the legislation is intended to
affect or change” (FISHER, 2007, p. 224).

²⁷ *Anderson v. Dunn*, 19 U.S. 204 (1821), disponível em:
<http://oyez.org/cases/1792-1850/1821/1821_2>.
Acesso em: 21 jun. 2009.

²⁸ Art. 47. É da atribuição exclusiva do Senado: I.
Conhecer dos delictos individuaes, commettidos pelos
Membros da Familia Imperial, Ministros de Estado,
Conselheiros de Estado, e Senadores; e dos delictos
dos Deputados, durante o periodo da Legislatura. II.
Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e
Conselheiros de Estado. (...).

²⁹ Artigos 36 e 92, § 1º, VI.

Em relação a tal ponto, a Constituição de 1988 ampliou os poderes das comissões parlamentares de inquérito, reforçando a efetividade do sistema de freios e contrapesos, ao permitir que o Legislativo exerça “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”. A previsão constitucional consta do art. 58, § 3º, nos seguintes termos:

“§ 3º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu às CPIs poderes de quebra de sigilo de comunicações telefônicas³⁰, de dados bancários, telemáticos e fiscais³¹, bem como a possibilidade de medidas de busca e apreensão, ressalvadas as questões abrangidas pela chamada “reserva de jurisdição”. Assim, estariam submetidas exclusivamente ao Poder Judiciário questões atinentes à possibilidade de busca e apreensão domiciliar e de interceptação telefônica³², bem como a decretação de indisponibilidade de bens, sendo que esta última medida já foi inclusive considerada estranha aos poderes investigativos que são próprios das CPIs³³.

³⁰ MS 27.483-REF-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 14-8-08, DJE de 10-10-08.

³¹ ACO 730, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 22-9-04, DJ de 11-11-05, MS 24.749, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 29-9-04, DJ de 5-11-04.

³² MS 23.652, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-00, DJ de 16-2-01.

³³ MS 23.480, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 4-5-00, DJ de 15-9-00.

No tocante ao seu objeto, é de se ver que as Comissões Parlamentares de Inquérito só podem ser criadas para a apuração de fato determinado e por prazo certo, devendo igualmente guardar pertinência com a competência legislativa do órgão que a instaurar. Assim, as CPIs conduzidas pela Câmara ou pelo Senado só poderão tratar de questões relativas à esfera federal, de competência do Congresso Nacional, ao passo que as CPIs estaduais e municipais deverão igualmente ater-se aos limites de suas competências legislativas.

A respeito dessa questão, elucidativo foi o voto do Min. Paulo Brossard no julgamento do HC 71.039³⁴, o qual assim expôs a matéria:

“A possibilidade de criação de CPI se não duvida, nem discute; é tranqüila; sobre todo e qualquer assunto? Evidentemente, não; mas sobre todos os assuntos de competência da Assembléia; assim, Câmara e Senado podem investigar questões relacionadas com a esfera federal de governo; tudo quanto o Congresso pode regular, cabe-lhe investigar; segundo Bernard Schwartz, o poder investigatório do Congresso se estende a toda a gama dos interesses nacionais a respeito dos quais ele pode legislar, ‘it may be employed over the whole range of the national interests concerning which the Congress may legislate or decide’ (A Commentary on the Constitution of the United States, 1963, I, nº 42, p. 126).

O mesmo vale dizer em relação às CPIs estaduais; seu raio de ação é circunscrito aos interesses do estado; da mesma forma quanto às comissões municipais, que hão de limitar-se às questões de competência do município.”

³⁴ Relator Min. PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno, julgado em 07/04/1994, DJ 06-12-1996 PP-48708 EMENT VOL-01853-02 PP-00278.

Postos os elementos que constituem a essência da investigação parlamentar realizada pelas CPIs, faz-se necessário demonstrar que ela não se confunde com a atribuição investigativa que é cometida às Polícias Legislativas.

A investigação levada a cabo pela Polícia Legislativa não guarda relação direta com a atividade parlamentar *stricto sensu*, destinando-se tão somente à finalidade de apurar infrações penais havidas nas dependências da Casa Legislativa. Nesse sentido, pode-se ver que os fatos investigados pela Polícia Legislativa não necessitam, de forma alguma, guardar relação temática com a atividade legiferante da Casa da qual fazem parte, ao contrário do que ocorre com as CPIs. Como melhor se referirá adiante, a investigação policial em questão poderá inclusive apurar fatos cujo julgamento seja de competência estadual ou distrital, não obstante inserida em Poder da União.

Além disso, do ponto de vista espacial, a Polícia Legislativa não possui atribuição para a investigação de fatos que tenham lugar fora dos limites da Casa Legislativa, situação que não ocorre no caso das CPIs, que ficam tão somente limitadas por questões relacionadas à competência legislativa do órgão, como visto.

No tocante aos poderes específicos atinentes ao desempenho da função investigativa, a Polícia Legislativa não goza de quaisquer prerrogativas semelhantes às das CPIs, uma vez que a ela não se estendem os poderes “próprios das autoridades judiciais”. Por tal razão, quaisquer atos que se relacionem com medida de quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico ou telemático deverão, necessariamente, ser previamente autorizados pela autoridade judiciária competente, situação que é dispensada no caso das comissões parlamentares. O mesmo ocorre, com mais razão, para medidas de interceptação telefônica e busca e apreensão, inclusive domiciliares, aqui incluídos no conceito de “casa” os espaços privados não abertos ao público, onde alguém exerce

atividade profissional, considerando a interpretação do art. 5º, XI, consolidada pela Jurisprudência do STF³⁵.

Sob o ponto de vista formal, diferencia-se a investigação policial daquela parlamentar no tocante aos requisitos para a sua instauração, não havendo qualquer necessidade de subscrição de parlamentares no caso de inquérito realizado pela Polícia Legislativa. Da mesma forma, há diferenças quanto à duração, uma vez que, enquanto na CPI o seu prazo de conclusão deve ser previamente fixado, só podendo ser prorrogado durante a mesma legislatura, o inquérito policial tem prazo fixado por lei para a sua conclusão, na forma das disposições do CPP e das normas constantes de leis especiais³⁶.

3.3.4. Limites e âmbito de atribuições das investigações levadas a cabo pela Polícia Legislativa – questão da presidência do inquérito

Como já aduzido, a *ratio* que inspira e fundamenta a existência das Polícias Legislativas, no tocante às funções investigativas, não é propriamente determinada pela exclusividade nessa atribuição, mas tão somente pela garantia de independência e autonomia do Poder Legislativo no desempenho de suas atribuições. Para tanto, o limite que se deve ter presente, nesse particular, é aquele demarcado pelo espaço físico ocupado por esse Poder³⁷, o qual é

³⁵ HC 93050, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 10/06/2008, DJe-142 DIVULG 31-07-2008 PUBLIC 01-08-2008 EMENT VOL-02326-04 PP-700.

³⁶ Art. 10 do CPP (10 dias, se o investigado estiver preso/30, se solto), art. 51 da Lei 11.343/06 (30/90 dias); art. 10, § 1º, da Lei 1.521/51 (10 dias em ambos os casos) e, na justiça federal, art. 66 da Lei 5.010/66 (15 dias, prorrogáveis por mais 15).

³⁷ No tocante ao Senado Federal, tais limites são definidos pelo Art. 1º do Ato 30/2002 da Comissão Diretora da Casa: Art. 1º – O Complexo Arquitetônico do Senado Federal compreende: I – os espaços físicos localizados na Praça dos Três Poderes e adjacências, destinados ao funcionamento da Casa; II – os imóveis transferidos para a União por força da Lei nº 9.506, de

especialmente tutelado pela Constituição da República, tema que já foi devidamente abordado.

Diante disso, pode-se constatar que não há exclusividade da Polícia Legislativa na condução de atos investigativos atinentes a fatos havidos no interior do Senado Federal. Nada impede que outras polícias – o Departamento de Polícia Federal ou a Polícia Civil, por exemplo – instaurem inquéritos policiais relativos a tais fatos, podendo inquirir testemunhas, realizar perícias e todos os atos que sejam necessários, desde que o façam *extra muros*, sob pena de invasão da esfera de incolumidade do espaço legislativo. Ressalva-se que tais autoridades só poderão adentrar para investigar no interior da Casa Legislativa em casos excepcionais, por requisição ou com autorização de sua Presidência.

Em outras palavras, a atribuição da Polícia Legislativa, quanto aos fatos havidos no interior da Casa Congressual, é privativa – e não exclusiva. Isso porque ela poderá ser excepcionada, desde que a Presidência da Casa, ou qualquer órgão que lhe seja superior, faça-o específica e expressamente, delegando a outras autoridades policiais a realização de investigações nesse espaço. Ressalva-se, desde logo, que o presente raciocínio não se aplica nos casos de eventuais investigados que gozam de prerrogativa de foro, como adiante melhor se exporá.

Além disso, é de se ressaltar que não existe em relação à Polícia Legislativa uma atribuição *ratione loci* ou *ratione materiae*, podendo ela levar a cabo qualquer tipo de investigação criminal, contanto que se relacione a fatos ocorridos dentro das dependências do Senado Federal. Nesse

30 de outubro de 1997, e da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1997; III – outras áreas no Distrito Federal destinadas ao uso do Senado Federal pela União; IV – os imóveis residenciais da União no Distrito Federal que constituem a reserva técnica do Senado Federal; V – a residência oficial do Senado Federal no Lago Sul; e VI – os imóveis residenciais reservados para o uso privativo dos senadores na SQS 309, Blocos “C”, “D” e “G”.

sentido, embora esteja ela inserida no âmbito da União, não existe qualquer impedimento a que ela promova investigações que tenham como objeto eventuais ilícitos cujo processo seja de competência estadual ou distrital, compreendida aí a atribuição para investigar, inclusive, por hipótese, infrações penais militares, falimentares, ambientais etc.

Isso porque as outras polícias não poderão, livremente, adentrar nas dependências do Senado Federal para realizar atos investigativos, impondo-se, nesse caso, a atribuição de tais medidas à Polícia Legislativa, que remeterá peças de inquérito e formulará requerimentos à justiça competente para o julgamento do ilícito que se apura.

Quanto à prerrogativa para a instauração de inquérito, e sua presidência, é relevante analisar o posicionamento do Ministério Público Federal exarado nos autos do Inquérito nº 2006.34.00.007627-8 (12ª Vara Federal do DF), da lavra do Procurador da República José Robalinho Cavalcanti, o qual assim se pronunciou a respeito da Resolução nº 59/02 do Senado Federal:

“Os servidores que compõem a Polícia do Senado – em particular os que, como bacharéis em direito, estariam já em condições de ‘presidir’ um ‘inquérito policial’ – podem até ser altamente qualificados e treinados na atividade policial. Não duvida o *Parquet*.

Mas é certo que não há qualquer parâmetro legal que permita aquilatar essa exigência, ou conhecer o treinamento específico por que passou este servidor. Até onde pode saber o Juízo, trata-se de um, e de qualquer um, ‘analista legislativo, área de Polícia e Segurança, bacharel em direito’.

Exatamente o oposto ocorre com os DPF’s, selecionados em difícil, específico e conhecido concurso público e submetidos a treinamento necessário

- e regulado em lei - na Academia Nacional de Polícia.

Com a devida vênia - e sempre afirmando que os servidores da Polícia do Sendo podem até, circunstancialmente, ter qualificação mais do que suficiente para o exercício de funções policiais -, considera o Ministério Público Federal temerário, para o processo penal e para os jurisdicionados, que um inquérito seja presidido por funcionário que passou por tão magras e inespecíficas exigências. Isso, por si só, já seria, e é, suficiente, quer firmemente crer o titular constitucional da ação penal - e também do controle externo da atividade policial -, para justificar a interferência aqui requerida do Juízo.

O inquérito policial, não despidendo recordar, é procedimento regulado no Código de Processo Penal, e prevê a Lei inúmeras e sérias atribuições específicas à autoridade que o preside, não se coadunando com a teleologia do ordenamento penal na espécie - em desfavor do interesse público e dos direitos dos investigados - que tal exercício se dê por profissional que não sofra exigências e controles legais pertinentes e proporcionais à responsabilidade."

A leitura dos argumentos transcritos permite concluir que o cerne da questão suscitada pelo *Parquet* é o fato de que não há "qualquer parâmetro legal" que permita ao juiz certificar-se da existência dos requisitos necessários para a presidência de inquéritos, nem "conhecer o treinamento específico" por que passaram servidores do Senado Federal que desempenham tal atribuição.

Tais argumentos, em que pesem, não impedem que os inquéritos em questão sejam presididos por servidor do Senado Federal que reúna os requisitos para tanto. Veja-se que o fundamento mais relevante para a atribuição de funções investigativas

à Polícia Legislativa é de ordem constitucional, e decorre do princípio da independência dos Poderes, não se podendo interpretar a Constituição à luz do ordenamento legal. Nesse sentido, eventual falta de lei jamais poderia alterar as atribuições que foram outorgadas pela Constituição ao Senado Federal, do mesmo modo que a falta de legislação estadual não poderia, por exemplo, implicar o desempenho de atribuições de polícia civil à Polícia Federal. Além disso, é de se ver que não há na Constituição qualquer referência expressa à questão dos requisitos para a presidência de inquérito policial, não se podendo partir de uma leitura excessivamente restritiva que o texto não o fez.

Acrescente-se a isso o fato de que, no âmbito da Polícia Federal, não se encontram nem no Decreto-Lei nº 2.251/85, nem na Lei nº 9.266/96, especificações detalhadas a respeito das atribuições e dos requisitos do cargo de Delegado³⁸, não havendo substanciais diferenças do ponto de vista legislativo com a Resolução nº 59/02 do Senado Federal que justifiquem a sua invalidade. Essa Resolução, vale repetir, é equivalente à lei, visto que atinente a competência privativa do Senado Federal, na forma do art. 52 da Carta.

A esse respeito, observe-se que a referida Resolução é clara ao prever que os inquéritos policiais serão presididos por servidor apto ao exercício de tal atividade, impondo como requisito a graduação em Direito, nos seguintes termos:

"Art. 4º Na hipótese de ocorrência de infração penal nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal, instaurar-se-á o competente inquérito policial presidido por ser-

³⁸ Ressalva-se, contudo, a existência da tramitação de projeto de lei, no âmbito do Poder Executivo, que pretende constituir a lei orgânica da polícia federal. Deixa-se de analisar o seu texto neste momento, em razão de não haver ainda projeto definitivo, não tendo sido ainda definitivamente submetido ao Congresso Nacional.

vidor no exercício de atividade típica de polícia, bacharel em Direito”.

Nesse sentido, não há motivo para não se reconhecer a legitimidade de servidor integrante dos quadros da Polícia Legislativa do Senado Federal para presidir inquéritos policiais, visto que os requisitos para tanto são idênticos àqueles da carreira de Delegado de Polícia.

Ademais, não se justifica o argumento de que a investigação realizada por parte da Polícia Legislativa, ao contrário daquela realizada pela Polícia Federal, estaria sujeita a interferências e ingerências políticas, tão só pelo fato de ser órgão inserido na estrutura administrativa do Senado Federal. Tal crítica, em realidade, é rigorosamente a mesma que se pode fazer à estrutura da Polícia Federal, uma vez que esse órgão é vinculado ao Ministério da Justiça, sendo o Ministro de Estado dessa pasta quem nomeia o seu Diretor³⁹. Além disso, o cargo de Delegado de Polícia não goza de qualquer prerrogativa especial em relação a outros servidores públicos estatutários, não tendo, por exemplo, qualquer garantia de inamovibilidade⁴⁰. A respeito disso, é de se ressaltar que o STF considerou inconstitucional a prerrogativa de foro estabelecida em constituição estadual para tais agentes públicos, por ausência de simetria⁴¹.

³⁹ O projeto de lei orgânica da Polícia Federal, segundo notícia a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, prevê que a nomeação seja feita pelo Presidente da República, a partir de lista tríplice, tendo o Diretor mandato fixo de dois anos. Disponível em: <<http://www.adpf.org.br/modules/news/article.php?storyid=45131>>. Acesso em: 19 ago. 2009.

⁴⁰ Refira-se, sem entrar no mérito do ato administrativo, a possibilidade de ter havido o afastamento do Delegado e de Agentes da Polícia Federal que realizam a investigação e a prisão em flagrante em “rinha de galo” do publicitário Duda Mendonça e do vereador Jorge Babu no Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/cidade/2005/01/04/jorcid20050104006.html>>. Acesso em: 19 ago. 2009.

⁴¹ ADI 2587, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Relator p/ Acórdão: Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 01/12/2004, DJ 06-11-2006 PP-00029 EMENT VOL-02254-01 PP-00085 RTJ VOL-00200-02 PP-00671.

Outro aspecto que se impõe ressaltar é que, ao se estabelecer a atribuição investigativa da Polícia Legislativa, isso jamais elidirá a sujeição que tem ela ao controle externo por parte do Ministério Público, uma vez que tal controle decorre expressamente da Constituição (art. 129, VII), sendo aplicável não só às polícias vinculadas ao Executivo, mas também àquelas vinculadas aos outros Poderes. Nesse sentido, é de se ver que a Resolução nº 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público, regulamentando o art. 9º da LC nº 75/93, foi expresso ao dispor que as Polícias Legislativas estão sujeitas ao controle externo do Ministério Público, corroborando a legitimidade delas no exercício de atividades típicas de polícia.

Contudo, é de se ressaltar que tudo o que até agora se expôs a respeito dos inquéritos policiais conduzidos no âmbito da Polícia Legislativa não se aplica no caso de serem investigadas pessoas que gozam de prerrogativa de foro. Isso porque a competência para o julgamento do processo atrai, também, a atribuição para a condução do inquérito. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já assentou que, embora não seja expressa no texto constitucional a atribuição para a condução de inquéritos, a existência de prerrogativa de foro a engloba, não sendo cabível que seja ela conduzida por autoridades policiais e juízos de primeiro grau.

Veja-se, a respeito disso, transcrição de parte da ementa do seguinte aresto, no qual prevaleceu o voto do Min. Gilmar Mendes⁴²:

“A prerrogativa de foro é uma garantia voltada não exatamente para os interesses de titulares de cargos relevantes, mas, sobretudo, para a própria regularidade das instituições em razão das atividades funcionais

⁴² Pet 3825 QO, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Relator p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2007, DJe-060 DIVULG 03-04-2008 PUBLIC 04-04-2008 EMENT VOL-02313-02 PP-00332.

por eles desempenhadas. Se a Constituição estabelece que os agentes políticos respondem, por crime comum, perante o STF (CF, art. 102, I, "b"), não há razão constitucional plausível para que as atividades diretamente relacionadas à supervisão judicial (abertura de procedimento investigatório) sejam retiradas do controle judicial do STF. A iniciativa do procedimento investigatório deve ser confiada ao MPF contando com a supervisão do Ministro-Relator do STF.

A Polícia Federal não está autorizada a abrir de ofício inquérito policial para apurar a conduta de parlamentares federais ou do próprio Presidente da República (no caso do STF). No exercício de competência penal originária do STF (CF, art. 102, I, "b" c/c Lei nº 8.038/1990, art. 2º e RI/STF, arts. 230 a 234), a atividade de supervisão judicial deve ser constitucionalmente desempenhada durante toda a tramitação das investigações desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento, ou não, de denúncia pelo *dominus litis*".

No julgado, foi considerada inconstitucional a abertura e condução de inquérito policial por parte da Polícia Federal contra parlamentares federais, tendo-se ressalvado a competência exclusiva do Procurador-Geral da República para a instauração de tais inquéritos, cabendo exclusivamente ao STF a sua condução.

No caso da Polícia Legislativa, pode-se aplicar o mesmo raciocínio, sobrepondo-se a prerrogativa constitucional de foro sobre a atribuição de que goza esse órgão. Assim, não poderá ela instaurar inquérito policial *ex officio* quando recair investigação sobre eventuais ilícitos penais praticados por autoridades que gozam de foro especial, descabendo, igualmente, que ela conduza tais inquéritos.

4. Conclusões

Diante de tudo o que se expôs, podem ser sintetizadas as seguintes conclusões:

a) O princípio da independência dos Poderes (arts. 2º e 60, § 4º, III, da CR/88) preconiza que cada um deles possa desempenhar suas atribuições sem ingerências, interferências ou imposições dos demais, ressalvados os casos constitucionalmente previstos, no contexto do sistema de freios e contrapesos.

b) A Constituição de 1988 resguarda especialmente o espaço relativo à "Casa Legislativa", *locus* onde se desenvolvem as atividades preponderantes do exercício parlamentar, o que se pode ver, por exemplo, no caso das imunidades parlamentares materiais e nas disposições relativas ao estado de sítio.

c) A Constituição atual faz uma nítida distinção entre atribuições de polícia investigativa e judiciária (art. 144, § 1º, I e IV, e § 4º), tendo cada uma delas conceito próprio e objeto material diverso.

d) A previsão constitucional de exclusividade da Polícia Federal para o desempenho de polícia judiciária (art. 144, § 1º, IV) não elide o seu desempenho pela Polícia Legislativa (art. 52, XIII), nos estritos limites de sua Casa respectiva, conclusão que decorre de uma exegese fundada no princípio da unidade da Constituição.

e) A Constituição de 1988 não estabelece qualquer exclusividade para o exercício de polícia investigativa, não havendo qualquer óbice a que a Polícia Legislativa investigue fatos havidos no interior de sua Casa Legislativa, sendo ainda hoje plenamente aplicável o enunciado nº 397 da Súmula do STF.

f) Não há impedimento a que outras autoridades instauem investigação a respeito de fatos havidos no interior da Casa Legislativa, mas os atos a serem desempenhados no seu interior só poderão ser realizados, de forma privativa, pela Polícia Legislativa, ressalvados os casos de requisição ou autorização da Presidência da Casa.

g) A investigação levada a cabo pela Polícia Legislativa não se confunde com aquela realizada por Comissões Parlamentares de Inquérito, havendo profundas diferenças em relação aos requisitos formais, ao objeto, aos prazos e aos limites de cada uma delas.

h) A Constituição vigente não atribui qualquer exclusividade a Delegados de Polícia para o exercício da presidência de inquéritos policiais, não havendo qualquer óbice a que servidores da Polícia do Senado, desde que preenchidos os requisitos suficientes, desempenhem-na.

Referências

- ACKERMAN, Bruce. *A nova separação dos poderes*. Tradução de Isabelle Maria Campos Vasconcellos e Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- ALEIXO, Pedro. *Imunidades parlamentares*. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1961.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- FISHER, Louis. *American constitutional law*. 7. ed. Durham, NC: Carolina Academic Press, 2007.
- GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. Niterói: Impetus, 2009.
- LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução de Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. Separação de poderes: de doutrina liberal a princípio constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 178, abr./jun. 2008.
- MENDES, Gilmar Ferreira et al. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MONTESQUIEU. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes*. Tradução de Pedro Vieira Mota. São Paulo : Saraiva, 2004.
- _____. *Œuvres*. Paris: ed. Nourse, 1767. t. 1. Disponível em: <<http://fr.wikiquote.org/wiki/Montesquieu>>. Acesso em: 3 ago. 2009.
- PACHECO, Denílson Feitoza. *Direito Processual Penal*. 6. ed. Niterói: Editora Impetus, 2009.