



**SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO - UNILEGIS**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA
DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO - FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM ADMINISTRAÇÃO LEGISLATIVA**

RAUF DE ANDRADE MENDONÇA

PODER DE POLÍCIA NO SENADO FEDERAL

**Brasília - DF
2005**

RAUF DE ANDRADE MENDONÇA

PODER DE POLÍCIA NO SENADO FEDERAL

Trabalho monográfico apresentado como requisito para a conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Administração Legislativa. Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cláudia Fernanda de Oliveira

**Brasília - DF
2005**

RAUF DE ANDRADE MENDONÇA

PODER DE POLÍCIA NO SENADO FEDERAL

Apresentação pública do trabalho realizada em 30 de setembro de 2005.

Composição da Banca:

Prof^a. Dr^a. Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira
Universidade Nacional de Brasília

Prof^a. Dr^a. Leonor Moreira Câmara
Universidade Nacional de Brasília

Professor Mestre Paulo Henrique Soares
Consultoria Legislativa do Senado Federal

Dedico este trabalho a minha amada esposa Rita de Cássia pela sua compreensão, incentivo e apoio; aos meus lindos filhos Eduardo e Rachel que com a alegria infantil me deram força nos momentos difíceis desta monografia.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado saúde e força de vontade para concluir esse trabalho;

Aos meus queridos pais Mendonça e Margot que me proporcionaram educação e ensinamentos de vida necessários para concretizar meus objetivos.

A minha querida irmã Tatiane que com sua alegria contagiante me ensinou a superar os obstáculos e as dificuldades da vida;

A minha ilustre orientadora Prof^a Dr^a Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira pelas diretrizes seguras na condução desse trabalho;

Ao Prof. Dr. Carlos Frederico de Oliveira Pereira pela colaboração no aprimoramento do trabalho, principalmente com sua experiência na área processual penal;

A Prof^a Dr^a Leonor Moreira Câmara pela impecável coordenação do curso;

A todos que diretamente ou indiretamente tiveram alguma participação nessa monografia, meu muito obrigado.

“Nunca cessaremos de explorar e o fim de toda nossa exploração será chegar onde começamos e conhecer o lugar pela primeira vez”. (T.S. Elliot).

“O Estado quando é forte, nos esmaga, quando é fraco perecemos”. (Paul Valery).

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo de estudo analisar o processo de regulamentação do art. 52, inciso XIII, da Constituição Federal no que tange ao exercício do Poder de Polícia nas dependências sob responsabilidade do Senado Federal. Procurou-se provar que os princípios explícitos e implícitos da administração pública foram cumpridos de forma integral, legitimando o ato administrativo da Mesa Diretora da Câmara Alta. Inicialmente são delineados os conceitos de poder de polícia estabelecidos por juristas e estudiosos da matéria, verificando-se algumas discordâncias nas divisões clássicas da polícia no Brasil. A partir de tal abordagem é realizada uma viagem histórica para buscar a origem do poder de polícia no Legislativo, estabelecendo-se conexão direta com o princípio de separação dos poderes inseridos na nossa Carta Magna por influência francesa. Chega-se então ao momento atual com a apresentação da estrutura organizacional da Polícia do Senado, sua fundamentação legal e os poderes judicantes das Comissões Parlamentares de Inquérito criadas a partir da Assembléia Constituinte de 1988. É abordado também o conflito aparente de normas entre o art. 144, §1º, IV e o art. 52, XIII da Constituição Federal, onde se conclui que devem ser compatibilizadas as atribuições da Polícia Federal e da Polícia do Senado Federal no caso de ilícitos penais ocorridos nas dependências da Câmara Alta. Finalmente, são conceituados e analisados alguns princípios basilares da administração pública de modo a provar que a Resolução nº 59, de 2002, que dispõe sobre o Poder de Polícia do Senado Federal, seguiu todos os ditames legais necessários para a sua efetiva legitimidade perante a sociedade brasileira.

Palavras-chave: Senado Federal, Poder de Polícia, Princípios Administrativos, Conflito Aparente de Normas.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 – Distribuição do efetivo policial entre os serviços..... | 34 |
| Gráfico 2 – Grau de escolaridade no concurso de 1992..... | 34 |
| Gráfico 3 – Número de visitantes no Senado Federal..... | 43 |
| Gráfico 4 – População de cidades no Distrito Federal..... | 45 |
| Gráfico 5 – Ilícitos penais cometidos em 2004..... | 45 |
| | |
| Quadro 1 – Dispositivos Legais (Princípio da Legalidade)..... | 40 |

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1

| | |
|-------------------|----|
| 1 Introdução..... | 09 |
|-------------------|----|

CAPÍTULO 2

| | |
|---------------------------|----|
| 2 O Poder de Polícia..... | 10 |
|---------------------------|----|

| | |
|---|----|
| 2.1 Definições de Poder de Polícia..... | 12 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| 2.2 Divisões Clássicas da Polícia..... | 14 |
|--|----|

| | |
|-----------------------------------|----|
| 2.2.1 Polícia Administrativa..... | 15 |
|-----------------------------------|----|

| | |
|-------------------------------|----|
| 2.2.2 Polícia Judiciária..... | 16 |
|-------------------------------|----|

CAPÍTULO 3

| | |
|---|----|
| 3 Poder de Polícia no Senado Federal..... | 18 |
|---|----|

| | |
|-----------------------------|----|
| 3.1 Evolução Histórica..... | 18 |
|-----------------------------|----|

| | |
|---------------------------------------|----|
| 3.2 Fundamentação Constitucional..... | 21 |
|---------------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| 3.3 Comissões Parlamentares de Inquérito..... | 30 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 3.4 A Estrutura Policial do Senado Federal..... | 32 |
|---|----|

| | |
|-------------------------------------|----|
| 3.4.1 Estrutura Organizacional..... | 32 |
|-------------------------------------|----|

| | |
|-----------------------------|----|
| 3.4.2 Efetivo Policial..... | 33 |
|-----------------------------|----|

CAPÍTULO 4

| | |
|-----------------------------------|----|
| 4 Princípios Constitucionais..... | 36 |
|-----------------------------------|----|

| | |
|--|----|
| 4.1 Princípios Expressos e Implícitos..... | 36 |
|--|----|

| | |
|------------------------------------|----|
| 4.1.1 Princípio da Legalidade..... | 38 |
|------------------------------------|----|

| | |
|-------------------------------------|----|
| 4.1.2 Princípio da Publicidade..... | 41 |
|-------------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| 4.1.3 Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado..... | 42 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 4.1.4 Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade..... | 43 |
|---|----|

| | |
|------------------------------------|----|
| 4.1.5 Princípio da Eficiência..... | 46 |
|------------------------------------|----|

| | |
|--|----|
| 4.1.6 Princípio da Impessoalidade..... | 47 |
|--|----|

| | |
|------------------------------------|----|
| 4.1.7 Princípio da Moralidade..... | 48 |
|------------------------------------|----|

CAPÍTULO 5

| | |
|------------------|----|
| 5 Conclusão..... | 49 |
|------------------|----|

| | |
|-------------------------|-----------|
| REFERÊNCIAS..... | 52 |
|-------------------------|-----------|

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, realizada em fontes primárias de autores nacionais, da área de Direito Administrativo, Constitucional, Processo Penal, além de análises de jurisprudências, com o fim precípua de abordar sobre o poder de polícia exercido pela Polícia do Senado nas dependências da Câmara Alta.

O tema foi escolhido para estudo por despertar discussões nos meios jurídicos e teve como objetivo responder algumas dúvidas latentes sobre o Poder de Polícia da Câmara Alta, entre elas qual seria a sua real dimensão; se existe conflito de atribuições entre a Polícia Federal e a Polícia do Senado; se o órgão de Polícia do Senado exerce funções de polícia administrativa e / ou judiciária e finalmente quais foram às vantagens e desvantagens, para a sociedade, da regulamentação do Poder de Polícia do Senado.

Inicialmente, para melhor compreensão do conteúdo e facilidade da pesquisa, apresenta-se de modo sucinto as características, elementos constitutivos e principais diferenças das polícias administrativas e a judiciárias.

Logo após é realizada uma viagem histórica a fim de buscar as origens do poder de polícia no Legislativo destacando a importância do Princípio de Separação dos Poderes neste contexto.

A fundamentação legal do poder de polícia no Senado Federal é abordada de forma a não deixar dúvidas quanto ao seu escopo constitucional, apresentando decisões e jurisprudências do Supremo Tribunal Federal que tratam desse assunto. São apresentadas considerações a respeito do poder de polícia exercido nas Comissões Parlamentares de Inquérito e sua atuação judicante. Além disso, faz-se uma pequena apresentação da estrutura organizacional da Secretaria de Segurança Legislativa, órgão de Polícia do Senado Federal.

Posteriormente, apresenta-se a conceituação e o objetivo dos princípios constitucionais implícitos e explícitos, ressaltando seus caracteres básicos, sua normatividade imperativa e seu valor probante na formação do sistema jurídico brasileiro.

Finalmente, faz-se uma análise de um fato concreto, ou seja, a recente criação da Polícia do Senado Federal, confrontando a Resolução nº 59, de 2002 aos

princípios constitucionais que orientam e direcionam a elaboração das regras jurídicas.

Com esse trabalho, procurara-se dirimir dúvidas e apresentar soluções quanto à atuação da Polícia do Senado Federal, destacando a importância vital que os princípios constitucionais assumem para o seu ordenamento, bem como o papel que o referido órgão policial ocupa na garantia da independência do poderes e na manutenção da democracia brasileira.

2 O PODER DE POLÍCIA

Quando se estuda o tema poder de polícia é necessário discorrer sobre suas origens, destacando três fases principais para sua formação conceitual.

Azkoul (1998, p.9-13) descreve que no período feudal o monarca era depositário do poder conhecido como *jus politiae*, apresentando o Estado amplos poderes para interferir na vida privada dos cidadãos. Nesta fase as normas postas pelo príncipe não estavam sob a égide dos tribunais.

O mesmo autor cita que em um segundo momento surge o chamado “Estado de Direito” baseado nos princípios do liberalismo, submetendo o próprio Estado aos ditames das leis e tendo como fundamento a não interferência na liberdade e direitos individuais.

Posteriormente, o Estado Liberal transforma-se em Estado intervencionista, tendo atuação não só na segurança, mas também nos mais variados setores de atividade dos particulares.

Diante destas considerações iniciais, faz-se a seguinte indagação: como é possível conciliar uma maior presença do Estado na vida social com a conservação dos direitos individuais, sem que haja retrocesso ao regime de supressão de direitos?

Di Pietro ao tratar desse conflito relacionado com o tema poder de polícia, destaca:

O tema poder de polícia coloca em tensão dois aspectos opostos: a autoridade da Administração Pública e a liberdade individual. De um lado, o cidadão quer exercer plenamente os seus direitos; de outro, o Estado tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo. (DI PIETRO, 2003, p. 108).

Nesse momento, portanto, torna-se crucial harmonizar o exercício do poder e da autoridade com o respeito aos direitos e os deveres fundamentais do homem.

Neste sentido, Moreira Neto destaca que:

A primeira expressão da atividade administrativa do Estado manifesta-se, em seus albores, no campo da segurança; mais precisamente, da segurança pública, como será examinado adiante, através de medidas restritivas e condicionadoras do exercício das liberdades e dos direitos individuais, visando a assegurar um mínimo aceitável de convivência social, ampliando-se até chegar à dimensão atual do *Poder de Polícia*.

Embora muito antigo, o Poder de Polícia veio a caracterizar o Estado liberal por se constituir no máximo de atividade interventiva que lhe reconhecia o liberalismo burguês. Entretanto, quando começaram a ruir os fundamentos do exclusivismo individualista do liberalismo, sob as pressões criadas e desenvolvidas pelo novo fenômeno – as sociedades de massa, o Estado teve que assumir outras atividades além daquelas essenciais, tradicionalmente cumpridas, geralmente em conexão com o exercício do Poder de Polícia, para atender às crescentes demandas de bem-estar das populações que não tinham mais condições de serem satisfeitas a contento pela livre ação da empresa privada: surgia a amplíssima dimensão interventiva das atividades de Serviços Públicos. (MOREIRA NETO, 1987, p.112-113).

Atualmente, após a evolução histórica do conceito de poder de polícia, conclui-se que este instituto, exclusivo da Administração Pública, está vinculado ao que determina a lei, ao interesse de todos, ao que é público, ao que é social, caso contrário se torna arbitrário, pessoal e ilegítimo.

Em Pinheiro Madeira encontra-se o seguinte ensinamento:

É fundamental que sejam estabelecidas fronteiras mais rígidas para demarcar com nitidez os aspectos sobre os quais pode e deve ser praticado o ato de poder de polícia. Estes atos precisam ser controlados não somente no que pertine à legalidade, mas também quanto à economicidade e quanto ao acatamento dos demais princípios fundamentais abrangidos na Constituição. (PINHEIRO MADEIRA, 2000, p.83).

De fato, para que qualquer ato do administrador público seja considerado legítimo deverá estar baseado no cumprimento de todos os princípios basilares da administração pública. Deste modo, o ato deve ser legal, impessoal, público e transparente, eficiente e principalmente dentro dos padrões de moralidade que a sociedade exige.

2.2.1. Definições de Poder de Polícia

A expressão “poder de polícia” não encontra total apoio na doutrina. Ao criticar a expressão, Bandeira de Mello (2002, p.708) diz “trata-se de designativo manifestamente infeliz. Engloba, sob um único nome, coisas radicalmente distintas, submetidas a regimes de inconciliável diversidade: leis e atos administrativos; isto é, disposições superiores e providências subalternas”.

Cretella Júnior (1999, p.41) procura definir juridicamente a expressão como sendo “um conjunto de poderes coercitivos exercidos pelo Estado sobre as atividades dos administrados, através de medidas impostas a essas atividades, a fim de assegurar a ordem pública.”

Desta forma, reúnem-se três elementos na estruturação conceitual de Cretella Júnior, quais sejam: o Estado, único detentor do poder de polícia; a tranqüilidade pública, condição indispensável para que agrupamentos humanos progridam; e as restrições de liberdade, necessárias para que a ação abusiva de um não cause embaraços à ação de outro.

Portanto, o poder de polícia está fundamentado na supremacia do interesse público sobre o privado. A autoridade pública tem como faculdade a fiscalização, o controle e a restrição de uso de bens ou exercício de direitos e atividades individuais em benefício da coletividade.

De forma abrangente, o art. 78 do Código Tributário Nacional assim o definiu:

Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente a segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966).

O Estado avoca a titularidade exclusiva do poder de polícia de modo a buscar a tranqüilidade pública e a proteção dos indivíduos e de seus bens, com prerrogativa de limitar, restringir, orientar, coordenar a prática de ato, à abstenção de um fato ou o exercício de um direito, podendo inclusive ser exercido de forma discricionária, desde que não haja desvio ou excesso de poder.

Para exercer seu papel de comando e encaminhamento dos problemas que atingem a vida social, faz-se mister que o Estado dose o seu poder de intervenção com respeito às liberdades individuais para satisfazer o princípio da busca do bem-comum. A linha conceitual da superioridade do interesse coletivo sobre o privado é seguida por diversos autores na conceituação do poder de polícia, vejamos:

Segundo leciona Bandeira de Mello (2001, p.684) “é necessário que o uso da liberdade e da propriedade esteja entrosado com a utilidade coletiva, de tal modo que não implique uma barreira capaz de obstar à realização dos objetivos públicos”.

Soma-se a este, Carvalho Filho (1999, p.46) que o define como sendo “prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo de liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”.

Lopes Meirelles (1999, p.115) nos ensina que “poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

Na linha de raciocínio seguida pelos autores citados pode-se inferir que o poder de polícia busca adequar a rivalidade existente no binômio individual-grupal versus público-social, ou seja, é a limitação necessária de direitos daquele segmento em razão dos interesses e direitos desse outro. Portanto, os autores buscam defini-lo como a essência característica do Estado para civilizar a vida selvagem anterior do homem.

Na visão de Moreira Neto tem-se o seguinte conceito:

O poder de polícia é exercido pelo Estado enquanto legislador, pois apenas por lei se pode limitar e condicionar liberdades e direitos, enquanto que a função de polícia, como aplicação da lei, é exercida pelo Estado como administrador. (MOREIRA NETO, 2003, p.386).

O Professor José Cretella Júnior analisou o conceito:

O poder de polícia, em geral, sempre existiu no Estado, qualquer que tenha sido a sua natureza e função, no que diz respeito aos fins da sociedade a ele referida, quer tenha um caráter amplo de política interna (concepção originária de polícia como governo), quer tenha sido concebido como instituição, essencialmente administrativa, ou como administração jurídica, ou administração social do Estado. A idéia de Estado é inseparável da de polícia. (CRETELLA JÚNIOR, 1992, p.537).

Com efeito, a proteção do indivíduo ou grupo contra qualquer violência à sua pessoa, a seus bens ou direitos, enfim a segurança pública, sempre foi uma das razões fundantes do Estado e, a polícia, a primeira das funções estatais.

2.2.2. Divisões Clássicas da Polícia

Para Cretella Júnior (1999, p.43) as polícias no Brasil são divididas em “polícia administrativa, polícia judiciária e polícia mista ou eclética”. O mesmo autor (1999, p.27) explicita que “o sistema policial brasileiro se filia diretamente à Revolução Francesa quando em 1667 houve a separação da justiça e da polícia naquele país. Porém, esta distinção ocorreu efetivamente em 1791, através da Assembléia Nacional Francesa.”

Azkoul diferencia dois tipos de polícia:

Com a publicação da Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1831 e com o regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842, ficou a cargo da polícia judiciária a função de auxiliar a Justiça na busca da verdade real e de sua autoria, desta forma, agindo *a posteriori*, isto é depois que a segurança foi violada e a boa ordem perturbada; enquanto que a polícia administrativa ficou com a função preventiva, agindo *a priori*, para evitar a infração. (AZKOUL, 1998, p. 9).

Mendes de Almeida (1973, p.60) reforça esta afirmativa dizendo que “a polícia administrativa informa; a polícia judiciária prova”.

O poder de polícia exercido pelo Estado é incidente em duas áreas de atuação estatal: na administrativa e na judiciária. Segundo Di Pietro (2003, p.112) “a principal diferença que se costuma apontar entre as duas está no caráter preventivo da polícia administrativa e no repressivo da polícia judiciária”.

De outra parte, Lopes Meirelhes (1999, p.115) classifica a polícia em três espécies: “polícia administrativa, polícia judiciária e polícia de manutenção de ordem pública, sendo a primeira inerente a toda a Administração Pública, enquanto as duas seguintes são privativas de determinados órgãos”.

Os organismos policiais exercem funções que se misturam entre a prevenção dos delitos e a posterior investigação do crime cometido. Tem-se, na verdade, uma polícia mista ou eclética que procura prevenir, reprimir, apurar e investigar os fatos criminosos para atingir o interesse coletivo. Este é o ensinamento de Cretella Júnior

(1999, p.48) quando define que “a polícia brasileira acumula sucessivamente a função de polícia administrativa e de polícia judiciária, desta forma deveria receber a denominação de polícia mista”.

2.2.2.1. Polícia Administrativa

De um modo geral a polícia administrativa caracteriza-se por ser preventiva e tem por objetivo impedir as ações anti-sociais. No entanto, vários autores estão de acordo que a polícia administrativa pode agir tanto preventivamente (por exemplo, proibindo o porte de arma), como repressivamente (quando apreende a arma usada indevidamente).

De fato, freqüentemente a Administração, no exercício da polícia administrativa, age repressivamente. Sempre que obsta a uma atividade de particular já em curso é porque esta se revelou contrastante com o interesse público. Bandeira de Mello define bem as características da polícia administrativa:

A atividade da Administração Pública expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“*non facere*”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo. (BANDEIRA DE MELLO, 2001, p. 697).

O objeto do poder de polícia administrativa é todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade, exigindo, por isso mesmo, regulamentação, controle e contenção pelo Poder Público.

Com relação ao campo de atuação da polícia administrativa pode-se afirmar que é amplo devido à natureza dinâmica do homem em exercer diversas atividades com características peculiares.

A polícia administrativa é regida pelo Direito Administrativo, incidindo sobre bens, direitos ou atividades. Reparte-se entre diversos órgãos da administração como fiscalização, saúde, trabalho, previdência e assistência social. Caetano lembra que:

Quanto à polícia administrativa, é costume desdobrá-la em geral e especial. Seria polícia geral a que se destina a garantir genericamente a segurança

pública, a defesa dos bons costumes. As policiais especiais têm por objeto a prevenção em determinados setores da vida social, o que origina a polícia sanitária, a polícia econômica, a polícia dos transportes e da viação, a polícia do trabalho. (CAETANO, 1977, p.344).

Nota-se que a polícia administrativa tem por objeto a preservação das condições necessárias à existência do Estado. Ela impõe coativamente limites ao exercício de direitos dentro da esfera de atuação da Administração Pública.

A este respeito, Lopes Meirelles se manifesta fazendo uma análise entre discricionariedade e o exercício do poder de polícia:

A discricionariedade (...) traduz-se na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público. Neste particular, e desde que o ato de polícia administrativa se contenha nos limites legais e a autoridade se mantenha na faixa de opção que lhe é atribuída, a discricionariedade é legítima. (LOPES MEIRELLES, 1999, p. 120).

Portanto, no exercício dos poderes gerais de polícia, a autoridade não pode ser arbitrária. Em primeiro lugar, as medidas regulamentares ou individuais estão vinculadas ao objetivo a alcançar. As medidas devem ser adaptadas ao fim e proporcionais à necessidade. Não devemos confundir discricionariedade com arbitrariedade. Nos ensinamentos de Lopes Meirelles (1999, p.102-103) “discricionariedade e arbítrio são atitudes inteiramente diversas. Discricionariedade é liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei; arbítrio é ação contrária ou excedente da lei. Ato discricionário é sempre ilegítimo e inválido”.

2.2.2.2. Polícia Judiciária

Na visão de Marques (2001, p. 58) “o Estado tem o direito de investigar, amplamente, a prática delituosa dos que violam as leis penais, para em seguida comparecer como parte em juízo”. E continua ensinando que “tal função é inerente a seu *imperium* e deriva da autodefesa que lhe é dado exercer no conflito entre a lei e o delinqüente, a ordem jurídica e o criminoso”.

O mesmo autor (1980, p.198) afirma que “a nomenclatura polícia judiciária tem origem francesa influenciada pelo *code d’Instruction Criminelle*, quando a polícia judiciária abrangia órgãos policiais, do Ministério Público e o Juiz de Instrução.”

No atual sistema constitucional brasileiro a função “polícia judiciária” há de ser interpretada como a atividade policial de auxílio às autoridades judiciais e do Ministério Público para eventual e futura ação penal e no cumprimento de mandado e requisições.

Não obstante o nome Polícia Judiciária, ela não exerce atividade jurisdicional, atuando exclusivamente no inquérito policial ou no termo circunstanciado, que fornecerá ao Ministério Público os elementos que lhe permitirão a propositura da competente ação penal. No dizer de Tourinho Neto (1993, p.175-176), “[...] a polícia judiciária tem por finalidade investigar as infrações penais e apurar a respectiva autoria, a fim de que o titular da ação penal disponha de elementos para ingressar em juízo.”

Para esta função o constituinte encarregou a Polícia Federal e as Polícias Civis para exercício da função de polícia judiciária. Recentemente, a polícia do Senado Federal foi regulamentada pela Resolução nº 59, de 2002 (BRASIL, 2002), com as prerrogativas de investigação e elaboração de inquéritos policiais ou termos circunstanciados, nos casos de crimes ocorridos nas suas dependências.

Dessa forma, a missão da Polícia Judiciária, como órgão estatal auxiliar da Justiça, é fornecer todos os elementos vitais para a propositura da ação penal, que será interposta por membro do Ministério Público.

A polícia judiciária – diz Silva:

[...] é olho de justiça; é preciso que seu olhar se estenda por toda a parte, que seus meios de atividade, como uma vasta rede, cubram o território, a fim de que, como a sentinela, possa dar alarme e advertir o juiz; é preciso que seus agentes sempre prontos aos primeiros ruídos recolham os indícios dos fatos puníveis, possam transportar-se, visitar os lugares, descobrir os vestígios, designar as testemunhas e transmitir à autoridade competente todos os esclarecimentos que possam servir de elementos para instrução ou formação de culpa; e, por isso, muitas vezes, é preciso que, esperando a intervenção do juiz, ela possa tomar medidas provisórias que exigirem as circunstâncias. (SILVA, 2002, p.37).

3 Poder de Polícia no Senado Federal

3.1 Evolução Histórica

As origens do poder de polícia no Legislativo remontam à Roma Clássica. A Guarda Senatorial tinha como principal atribuição à proteção da independência dos poderes já que na época o Senado era formado pela nobreza e não podia confiar a segurança de seus membros a Guarda Pretoriana que protegia o Imperador.

Para Silva (2002, p.27), no Brasil, a primeira polícia nasceu em 1530, por ordem de D. João III e estava subordinada a várias autoridades, inclusive ao Senado e à Câmara. Apesar de o Senado não possuir uma polícia própria à época, o mesmo tinha ascendência sobre a polícia e dispunha do apoio dos quadrilheiros, ou seja, cidadãos civis investidos de função pública que auxiliavam o governador na segurança das cidades.

Já em 1824, na nossa primeira Constituição, a Constituição Política do Império do Brasil (25 de março de 1824), nota-se o desejo do constituinte originário em criar uma polícia exclusiva no Poder Legislativo quando trata no seu art. 21, citando a “polícia interior” (BRASIL, 1824).

Portanto, este desejo não é uma inovação da Constituição Federal de 1988. No mesmo sentido a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 (art. 18, parágrafo único) a cada uma das Câmaras compete: “[...] regular o serviço de sua polícia interna” (BRASIL, 1891); de 1934 (art. 91) compete ao Senado Federal: “[...] regular a sua própria polícia” (BRASIL, 1934); de 1937 (art. 41) a cada uma das Câmaras compete: “[...] regular o serviço de sua polícia interna” (BRASIL, 1937); de 1946 (art. 40) a cada uma das Câmaras compete “dispor, em Regimento Interno, sobre sua [...], polícia” (BRASIL, 1946); de 1967 (art. 32) a cada uma das Câmaras compete “dispor, em Regimento Interno, sobre sua [...], polícia” (BRASIL, 1967).

Porém, o exercício do poder de polícia no Legislativo, em particular no Senado Federal, teve como marco histórico o assassinato do Senador José Kairala em plena sessão plenária, conforme os autos do *Hábeas Corpus* nº 40.398.

No dia 4 de dezembro de 1963, ao iniciar a sessão do Senado Federal, ocupou a Tribuna o Senador Arnon de Melo, com a intenção de pronunciar discurso em defesa de acusação que em sessão anterior, e na sua ausência, proferira contra a sua pessoa o Senador Silvestre Péricles de Góes Monteiro. Ao iniciar o seu discurso o Senador Arnon fez a seguinte solicitação ao Presidente da Casa: “Senhor Presidente, permita Vossa Excelência que eu faça o meu discurso olhando na direção do senhor Senador Silvestre Péricles de Góes Monteiro, que me ameaçou de matar, hoje, ao começar o meu discurso”.

Neste momento, o Senador Silvestre Péricles levantou-se da poltrona e aparteu o orador chamando-o de “crápula”. Ato contínuo, o Senador Arnon de Melo sacou o revólver que portava e desferiu tiros contra o desafeto. O Senador Silvestre jogou-se no chão e empunhou seu revólver para se defender daquela agressão, porém foi contido pelo Senador João Agripino e por policiais do Senado. Um dos projéteis disparados pelo Senador Arnon atingiu mortalmente o Senador José Karaila.

Diante destes fatos, o Presidente do Senado à época, Senador Auro de Moura, deu voz de prisão aos dois Senadores sendo designado presidente do inquérito o Senador Nogueira da Gama. Pela Resolução nº 47/63 o Senado Federal convalidou o auto de flagrante lavrado pela Mesa autorizando a formação de culpa e determinando a remessa do inquérito à autoridade judiciária competente (BRASIL, 1964a, p.10).

Dava-se início a uma grande discussão jurídica a respeito da competência do Presidente do Senado para lavrar o auto de prisão e determinar a condução do inquérito policial.

Neste sentido, os advogados do Senador preso Silvestre Péricles impetram os pedidos de *Hábeas Corpus* nºs 40.382, 40.398 e 40.400, nos quais requerem a liberdade do réu alegando incompetência da Mesa do Senado na lavratura do auto de prisão e na condução do inquérito. Procurando argumentos nos arts. 301 e 304, do Código de Processo Penal, os advogados sustentaram a nulidade do auto de flagrante que deveria ter sido conduzido por autoridade policial ou judiciária. Estes dispositivos legais estabelecem o seguinte:

Art. 311 – Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.

Art. 304 – Apresentado o preso à autoridade competente, ouvirá esta o condutor e as testemunhas que o acompanharam e interrogará o acusado sobre a imputação que lhe é feita, lavrando-se auto, que será por todos assinado. (SANTOS, 1998, p.67-68).

Todos os pedidos foram negados pela Corte Suprema, sendo que em 18 de março de 1964 o relator deste processo, Ministro Victor Nunes, proferiu seu relatório que constituiu peça fundamental para o entendimento dos tribunais em matérias semelhantes. Victor Nunes utiliza-se da seguinte argumentação quando trata da questão de competência do inquérito realizado pela Mesa do Senado:

(...) No tocante à regularidade do flagrante e do inquérito, realizado pela Mesa do Senado, não foi este assunto discutido com amplitude, no caso anterior, embora o Sr. Ministro Evandro Lins houvesse desenvolvido considerações a respeito. Entretanto, para a hipótese de que fosse necessário o exame da matéria, tomei, na ocasião notas a que recorrerei, agora, na fundamentação do meu voto.

O que então alegou o impetrante, como hoje repetiu, foi que originariamente, só a autoridade policial pode fazer o inquérito, segundo o art. 304, combinado com o 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 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 funcionamento 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.

(...) Não podia, realmente, o poder de polícia das Casas do Congresso ficar adstrito ao exercício, propriamente, da função legislativa. 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. (BRASIL, 1964b, p.73-77).

Desta forma o egrégio tribunal ratificou este entendimento através da Súmula nº 397, de 1964:

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 do acusado e a realização do inquérito (BRASIL, 1964b, p.119).

Esta Súmula ratificou a vontade do legislador constituinte originário que desde a Constituição de 1824 reitera a necessidade de regulamentação do poder de polícia nas Câmaras Alta e Baixa, de forma a atingir a independência entre os Poderes

3.2 Fundamentação Constitucional

A prerrogativa do Senado Federal para dispor e estabelecer o seu poder de Polícia está prevista no art. 52, XIII de nossa Carta Magna. Diz o dispositivo constitucional que compete privativamente ao Senado Federal:

Dispor sobre sua organização, funcionamento, **polícia**, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros na lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 1988).

De acordo com Soares (2001, p.4) “trata-se, portanto, de norma constitucional que vai ao encontro da independência dos Poderes, a ser observada sem invasão da atribuição dos órgãos policiais mencionados no art. 144 da Carta Magna, notadamente os integrantes da estrutura dos Poderes Executivos Federal, Estadual, Distrital e Municipal”.

Destarte, a polícia do Senado Federal não pode ser confundida com órgãos de Segurança Pública listados no art. 144 da Constituição Federal, em razão de o constituinte ter feito, no próprio texto constitucional, essa distinção, ao estabelecer, expressamente, que cada Casa do Congresso Nacional teria sua própria polícia, cujas atribuições seriam definidas por suas normas internas. Portanto, cuida-se de matéria, cuja deliberação a respeito se esgota no âmbito da Comissão Diretora do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, observadas as normas e os princípios constitucionais atinentes à Administração Pública.

Segundo Silva (1989, p. 413) “a competência privativa inscrita no art. 52 da Constituição é, na verdade, exclusiva, isso porque o titular da competência privativa pode delegá-la, ao contrário de quem dispõe de competência exclusiva sobre alguma matéria, que não pode delegar essa competência”. Portanto, o art. 52 arrola matérias sobre as quais cabe só ao Senado Federal dispor, sendo, portanto, indelegáveis.

O art. 98 do Regimento Interno do Senado Federal, para atender ao dispositivo constitucional, assim determina:

Comissão Diretora compete:
II – regulamentar a polícia interna;
III – propor ao Senado projeto de resolução dispondo sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos ou funções de seus serviços e a iniciativa de lei para fixação da

respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 1994, p.64).

Em 06 de dezembro de 2002 o plenário do Senado Federal aprovou, por unanimidade, a Resolução nº 59 que dispõe sobre o poder de polícia da Câmara Alta.

Criava-se a partir deste momento o arcabouço legal necessário para o desenvolvimento da atividade policial nas dependências internas da Casa. Ao examinar o processo legislativo referente às matérias administrativas de competência da Comissão Diretora do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, recorre-se à lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Resolução é a deliberação que uma das câmaras do Poder Legislativo, ou o próprio Congresso Nacional, toma, fora do processo de elaboração das leis e sem ser lei.

(...) no âmbito de suas competências, o Congresso Nacional e a Câmara dos Deputados podem deliberar, por resoluções, para dispor sobre assuntos políticos e administrativos, excluídos do âmbito da lei. (FERREIRA FILHO, 2003, p.214)

Também opina a respeito Kildare Gonçalves Carvalho:

Se os decretos legislativos são atos destinados a disciplinar matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional, com efeitos externos, as resoluções têm a mesma natureza, porém com efeitos internos, acrescentando-se ainda que as matérias de competência exclusiva de cada Casa Legislativa (arts. 51 e 52) serão regulados por resoluções. (CARVALHO, 2002, p.458)

Desta forma, Trindade (1998, p.3) estabelece que “a cada uma das Casas do Congresso Nacional cabe dispor sobre sua respectiva polícia, abrangendo a função de polícia administrativa; bem como a função de polícia judiciária e a função de polícia de manutenção da ordem no âmbito respectivo.” Trata-se de assunto interno, excluído, portanto, do âmbito da lei ordinária, a ser tratado mediante resolução, com normas aplicáveis apenas na Casa Legislativa que as editou, não podendo, desse modo, impor obrigações a terceiros que com ela não tenham vinculações regimentais, funcionais ou contratuais.

A propósito, o art. 4º do Código de Processo Penal preceitua:

A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas jurisdições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.

Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida à mesma função. (SANTOS, 1998, p.6).

O art. 4.º, parágrafo único, do Código de Processo Penal Brasileiro autoriza a realização de inquérito por servidor público a quem por lei seja cometida a mesma função de autoridade policial, hipótese perfeitamente aplicada aos inquéritos realizados pela Polícia do Senado Federal, conforme já amplamente difundido por eminentes doutrinadores, dentre outros, Mirabete (2002), Cretella Júnior (1997, p.2584) e Fernando Capez (1998, p.67).

Para Trindade (1998, p.3) “a aplicação combinada deste artigo com o art. 52, XIII, da Constituição Federal favorecem a conclusão de que, no âmbito de cada uma das Casas Legislativas, a apuração das infrações penais e das respectivas autorias é de competência da Mesa Diretora das Casas que detém o poder de polícia originário.”

Entretanto, a Mesa não desempenha esta atribuição pessoalmente, mas por intermédio de um órgão de polícia próprio, que é a Polícia do Senado.

A competência para a atuação da Polícia do Senado foi estabelecida em razão do local, procurando não confrontar com as áreas de atuação dos demais organismos policiais. Exerce, portanto, seu poder de polícia dentro dos locais pertencentes à Câmara Alta.

Cretella Júnior em seus comentários à Constituição de 1988, assevera que com base no Poder de Polícia:

A ação da polícia ou policiamento incidirá sobre o próprio edifício do Senado Federal e de suas dependências, o que ficará a cargo dos agentes policiais privativos do colegiado e quando necessário, os elementos de corporações civis ou militares à disposição da Presidência da Casa Legislativa. (CRETILLA JÚNIOR, 1988).

As edificações pertencentes ao Senado Federal estão no rol dos bens públicos de uso especial devendo o órgão de polícia da Câmara Alta realizar a tarefa de controle e manutenção da ordem nessas áreas. Seria, portanto, o poder de polícia da Administração, ou seja, a faculdade para condicionar e limitar a utilização dos bens e áreas pertencentes à Câmara Alta.

Este ofício engloba todas as atividades de identificação e restrição ao acesso de pessoas nas portarias e demais setores tendo como objetivos preservar a integridade física e moral dos parlamentares, proteger o patrimônio público, garantir a segurança dos visitantes e dos funcionários que transitam pelos seus edifícios.

Em dias de votações polêmicas e diante de situações que ofereçam riscos a segurança interna, a Mesa Diretora costuma agir preventivamente a fim de evitar

cenas de depredação do patrimônio, tumultos generalizados, perturbação da ordem e ao andamento dos trabalhos legislativos.

De fato, são tomadas medidas preventivas objetivando coibir o excesso de pessoas nas dependências da Casa com distribuição de senhas de acesso aos plenários; o acesso de pessoas nas dependências internas portando armamento ou materiais que coloquem em risco a vida dos visitantes e servidores e a depredação do patrimônio da humanidade.

Do mesmo modo, o regimento interno do Senado Federal, bem como diversos atos administrativos da Casa, impõem normas e restrições que cabem à Polícia do Senado Federal cumprir. Pode-se citar a restrição ao acesso e circulação pela Casa e plenários; fazer cumprir as normas de comportamento durante as sessões e impedimento que pessoas acessem à Casa armadas sem a devida autorização (BRASIL, 1994, p.94).

Diante de situações em que cidadãos ou categorias que desejam acompanhar a votação de projetos de interesse requerem o livre acesso e a preservação do direito de ir e vir nas dependências do Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de conceder o deferimento de *Habeas Corpus*, desde que respeitadas as normas de polícia das Casas do Congresso nacional.

Citem-se, no entanto, o *Habeas Corpus* nº 81.525/2001 - Rel. Min. Sepúlveda Pertence (BRASIL, 2001a); *Habeas Corpus* nº 81542/2001 – Rel. Min. Carlos Velloso (BRASIL, 2001b) e o *Habeas Corpus* nº 81.543/2001 – Rel. Min. Ellen Gracie (BRASIL, 2001c), tendo sido consignado que o poder de polícia das Casas do Congresso Nacional não abarca o de impedir o ingresso de cidadãos que pretendam circular pelos recintos abertos ao público, desde que respeitadas as normas de polícia impostas pela respectiva Casa Legislativa.

No mesmo sentido, os autos do *Habeas Corpus* nº 81.527/2001 foram enviados para a Procuradoria Geral da União para manifestação do Ministério Público Federal que observou não haver ilegalidade ou abusividade praticada contra a liberdade ambulatoria do impetrante. Em outras palavras destacou o Procurador Geral da República Geraldo Brindeiro:

Destarte, não há ilegalidade ou abusividade presentes nos atos apontados como coatores na peça vestibular: a uma, porque subsiste o livre acesso às dependências da Casa do Povo; a duas, porque as condições a serem ob-

servadas por aqueles que lá transitam (identificação, respeito ao número de pessoas que lá se encontram, urbanidade no tratamento como os parlamentares e servidores da Casa, etc.) em nada se revestem de abusividade, mas ao revés apenas evidenciam o exercício de um poder próprio de manutenção da boa ordem e direção dos trabalhos legislativos. Revela-se oportuno lembrar que, relativamente a quaisquer condutas em tese criminosas cometidas nos recintos dessa Casa Legislativa, é de atribuição própria do poder de polícia da Câmara dos Deputados a prisão em flagrante de eventual acusado e a realização do inquérito, a teor da Súmula nº 397 desse Colendo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2001d).

Cabível, também, analisar o Mandado de Segurança nº 20.258, por tratar-se de uma exceção no julgamento do Supremo Tribunal. Neste caso, professores que acompanhavam a votação de um Projeto de Emenda Constitucional de seu interesse no Congresso Nacional foram impedidos de transitar pelas Casas por meio de um ato do Presidente da instituição, o Senador Luiz Vianna Filho, que, sob o argumento de tentar preservar o bom funcionamento do Poder Legislativo, mantendo-o imune a “atentados terroristas de elementos antidemocráticos”, determinou que apenas pessoas previamente autorizadas poderiam acompanhar as sessões em andamento.

A questão interessante, no entanto, é que na petição inicial os próprios impetrantes trataram de declarar que reconheciam plenamente a competência do Presidente do Congresso Nacional para exercer um poder fiscalizador e ordenador pelo bom funcionamento da Casa. Alegavam, porém, que o ato era arbitrário e não razoável, pois terminava por aniquilar por completo o exercício do direito de se acompanhar o funcionamento da Casa representativa do povo:

Não se discute o direito das Mesas do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara de Deputados de, através de normas, regularem as condições de entrada e permanência de qualquer um do povo, nas dependências daquelas casas. Estas normas, porém, não podem ser arbitrárias a ponto de, na prática, impedirem, de fato, o exercício do direito de cada um do povo de ter livre acesso, seja ao citado “Salão Verde” e suas adjacências, sejam às galerias da sala de sessões, como fez aqui o ato impugnado. (BRASIL, 1981).

Ademais, fica mais do que evidente que os impetrantes tachavam de inconstitucional o ato em questão não por vícios de ordem formal, mas sim pela desproporcionalidade do ato, que inviabilizava o exercício do direito. O entendimento do Supremo Tribunal Federal, todavia, não privilegiou este prisma negando provimento ao mandado de segurança com o entendimento de que o exercício do poder de polícia tratava-se de uma faculdade discricionária, que no caso obedecia a todos os requisitos formais para sua validade.

Quanto ao exercício do poder de polícia administrativa, portanto, já não existe dúvida quanto à competência do órgão policial próprio no Poder Legislativo.

É mister que passemos a analisar as competências, as prerrogativas e os conflitos de atribuições no âmbito do poder de polícia judiciária previstos na Súmula nº 397, do Supremo Tribunal Federal e na Resolução do Senado Federal nº 59, de 2002, quando cita a investigação e o inquérito como atividades típicas da Polícia do Senado (BRASIL, 2002).

O art. 144, § 1º, IV, da Constituição Federal, estatui que as funções de polícia judiciária da União serão exercidas, com exclusividade, pela Polícia Federal, conforme abaixo:

Art. 144. (...)
§ 1º A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:
I – (...)
II – (...)
III – (...)
IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (BRASIL, 1988).

Este dispositivo constitucional foi invocado para demonstrar a não-exclusividade da Polícia Civil, porque a Constituição não lhe reservou semelhante prerrogativa. A exclusividade conferida à Polícia Federal constitui um limitador das atividades da polícia judiciária da União em relação às polícias judiciárias dos estados. Assim também ficou determinada às polícias civis a incumbência das funções de polícia judiciária, 'ressalvada a competência da União' (§ 4º do art. 144). Pretendeu, com isso, o legislador, delimitar, com exclusividade, as áreas de atuação da Polícia Federal e Polícias Civis (BRASIL, 1988).

Aqui, cabe a questão colocada por Trindade (1998, p.4) : no caso da ocorrência, no Congresso Nacional, de ilícito penal cujo julgamento caiba à Justiça Federal, a sua apuração será de competência da Polícia Federal ou da polícia da Casa Congressual onde o ilícito tenha ocorrido?

O referido autor ao examinar essa questão apenas com base no disposto no art. 144, §1º, IV, da Lei Maior, chega à conclusão de que a competência para a sua apuração é da Polícia Federal, pois as funções de polícia judiciária da União devem ser exercidas por esse órgão, com exclusividade (BRASIL, 1988).

Entretanto, continua o estudioso, como concluir desta forma quando o art. 52, XIII, da Lei Maior, confere ao Senado Federal (bem como o art. 51, IV, à Câmara dos deputados) competência privativa para dispor sobre sua polícia?

Há aqui um conflito aparente de normas ou atribuições. E conflito aparente de normas deve ser resolvido, em princípio, pela compatibilização das normas que se chocam. Na ocorrência desta antinomia aparente, a hermenêutica tem papel fundamental.

Primeiramente, há sempre que se lembrar do Princípio da Unidade da Constituição, que vem nos indicar que a Constituição deve sempre ser vista de forma sistemática. Neste aspecto Rocha nos ensina:

(...) O que se apresenta ao intérprete, então, não é um conflito de normas constitucionais contendo dois princípios que traduziriam uma inibição de aplicação do sistema constitucional como um todo integrado e harmonioso. O que se verifica, naquela situação, não é senão uma imperiosa necessidade de interpretar-se corretamente não apenas um ou outro princípio, mas a Constituição, a dizer, o sistema como um todo, em sua inteireza e não apenas parte dele sobre a qual recaia, naquela hipótese, a atenção do intérprete para perfeito equacionamento do caso apreciado. Para tanto, urge aplicar-se o princípio da proporcionalidade aqui lembrado. (ROCHA, 1994, p.53).

Para harmonizar e estabelecer a correta interpretação da norma, Ferraz Júnior nos orienta:

A interpretação de qualquer dispositivo legal ou constitucional não pode ser feita isoladamente, mas sim em consonância como o ordenamento constitucional ou legal correspondente. A interpretação sistemática deve levar em consideração as demais normas do sistema, para harmonizar as suas normas, superar antinomias aparentes e completar eventuais lacunas, para um posicionamento adequado e fornecimento de condições de decidibilidade, com base na certeza e segurança. (FERRAZ JÚNIOR, 1994)

Maria Helena Diniz comentando sobre o princípio da unidade sistemática, assevera:

Esse princípio da unidade pode levar-nos à questão da correção do direito incorreto. Se se apresentar uma antinomia, ou um conflito entre normas, ter-se-á um estado incorreto do sistema, que precisará ser solucionado, pois o postulado desse princípio é o da resolução das contradições. O sistema jurídico deverá, teoricamente, formar um todo coerente, devendo, por isso, excluir qualquer contradição lógica nas asserções feitas pelo jurista, elaborador do sistema, sobre as normas, para assegurar sua homogeneidade e garantir a segurança na aplicação do direito. Para tanto, o jurista lançará mão de uma interpretação corretiva, guiada pela interpretação sistemática, que o auxiliará na pesquisa dos critérios para solucionar a antinomia a serem utilizados pelo aplicador do direito. (DINIZ, 1996a, p.13).

Com fulcro no entendimento da supracitada doutrinadora, a hermenêutica, na ocorrência de antinomia entre regras jurídicas, aponta a solução que se dará por

critérios integrantes do ordenamento jurídico, quais sejam, o cronológico o hierárquico e o da especialidade.

No caso em estudo não se aplicará o critério cronológico, pois se trata de conflito de normas de um mesmo diploma legal, a Constituição Federal, com o ingresso simultâneo no ordenamento pátrio das regras jurídicas. Resta-nos, assim, a verificação do critério hierárquico e de especialidade.

No critério hierárquico, Diniz (1996b, p.69) infere que "a norma inferior não poderá afetar a superior, e a que vier a afetar a superior será antinômica, sendo imprescindível que tal antinomia aparente seja corrigida, uma vez que o conhecimento jurídico não tolerará contradição".

No entanto, as normas contidas nos arts. 52 e 144 são constitucionais e, portanto, não possuem hierarquia entre si, sendo, em nível de prevalência, verticalmente idênticos e eqüipolentes. Dessa forma, também não haverá solução da aparente antinomia pelo critério da hierarquia.

Finalmente, remanesce-nos o critério da especialidade, pois se não aplicável na situação em apreço estaríamos diante de uma antinomia real, e não aparente, o que não é o caso.

Seguindo esta linha de raciocínio e com fulcro no art. 52, XIII, o Senado Federal expediu a Resolução nº 59/2002, que dispõe sobre o Poder de Polícia nas dependências sob responsabilidade da Câmara Alta. É certo que o texto constitucional definiu competência específica (poder de polícia administrativa e judiciária nos prédios do Legislativo Federal), dentro de um contexto geral (Segurança Pública). Aqui retornamos ao critério a ser adotado na interpretação das normas em comento: a especialidade.

Do mesmo modo, no caso de conflito aparente de normas constitucionais, Moraes (2003, p. 44-45), utilizando-se do magistério de CANOTILHO, VITAL MOREIRA e JORGE MIRANDA, enumera diversos princípios e regras interpretativas de normas constitucionais. Dentre eles, em razão da pertinência, três podem ser mencionados aqui: "o da máxima efetividade ou da eficiência, segundo o qual a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe conceda"; "o da concordância prática ou da harmonização, segundo o qual exige-se a organiza-

ção e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício total de uns em relação aos outros”; e “o da força normativa da constituição, segundo o qual entre as interpretações possíveis, deve ser adotada aquela que garanta maior eficácia, aplicabilidade e permanência das normas constitucionais”.

Sob o aspecto do controle de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1996) já teve oportunidade de se manifestar sobre o tema em algumas ocasiões. A ementa do voto do eminente Ministro Moreira Alves, na ADIN nº 815-DF esclarece que “não existem normas constitucionais originárias inconstitucionais, mas, apenas, a possibilidade de normas constitucionais derivadas inconstitucionais”.

Portanto, a tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo a declaração de inconstitucionalidade de uma em face de outras é inconcordável com o sistema de Constituição rígida. Diverge-se, assim, de uma importante corrente doutrinal vinda da Alemanha e com alguma difusão entre nós. Trata-se do trabalho de Otto Bachoff (1994).

No caso estudado seria possível uma harmonização no sentido de que, em caso de crime da competência da União ocorrido em uma das Casas do Congresso Nacional, caberia tanto à Polícia respectiva como à Polícia Federal o respectivo inquérito policial.

Essa espécie de competência concorrente está inscrita no parágrafo único do art. 4º do Código de Processo Penal já estudado anteriormente.

O termo, “exclusividade”, disposto no art. 144, §1º, IV, da Carta Magna, é muito bem traduzido por Santin:

A palavra “exclusividade” deve ter o sentido de “preferência” no exercício do trabalho de polícia judiciária (cooperação, auxílio, colaboração no cumprimento dos mandados, requisições e diligências antes, durante e depois do processo), jamais de impedir a atuação de outros órgãos públicos, policiais ou extrapoliciais. Outra interpretação impediria qualquer auxílio, colaboração ou investigação criminal por outro órgão público (Judiciário, Ministério público, Senado, Câmara e autoridades administrativas), promovendo a ditadura da polícia e o inadequado monopólio policial na apuração de crimes. (SANTIN, 2001, p. 69)

O constituinte originário não haveria de incluir a expressão polícia no art. 52, XIII, da Lei Maior, caso almejasse apenas a espécie de polícia administrativa, inclusive porque o poder de polícia administrativa é inerente à Administração Pública como um todo. Na verdade, os Constituintes de 1988, preocupados com a independência entre os Poderes, vislumbravam os dois tipos, ou seja, polícia administrativa e judiciária.

3.3 Comissões Parlamentares de Inquérito

Quando se fala em poder de polícia de qualquer uma das Casas do Congresso Nacional, relaciona-se imediatamente às Comissões Parlamentares de Inquérito. Casos emblemáticos como “Anões do Orçamento”, “Paulo César Farias”, “Violação do Painel Eletrônico”, “Luiz Estevão”, “Banestado” e mais recentemente o “Mensalão”, ganharam grande espaço na mídia nacional e internacional, destacando a importância destas Comissões Parlamentares no destino do país e na consolidação da democracia.

Previstas no art. 58, § 3º, da Constituição Federal e nos arts. 145 a 153 do Regimento Interno do Senado Federal, as Comissões Parlamentares de Inquérito têm um papel de grande importância no que tange à fiscalização de atividades de interesse público e têm com o objetivo investigar fatos determinados e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério público, para que promova as medidas judiciais cabíveis. Neste sentido a Carta Magna dispõe que:

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 (BRASIL, 1988).

A Lei nº 1.579, de 1952, é o diploma legal que trata das Comissões Parlamentares de Inquérito, assegurando, no art. 1º, ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação. Além desta Lei, o art. 148 do Regimento Interno do Senado Federal dispõe que:

No exercício das suas atribuições, a comissão parlamentar de inquérito terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, facultada a realização de diligências que julgarem necessárias; podendo convocar Ministros de Estado, tomar depoimento de qualquer autoridade, inquirir testemunhas, sob compromisso, ouvir indiciados, requisitar de órgão público informações ou documentos que qualquer natureza, bem como requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias que entenderem necessárias (BRASIL, 1994c, p. 81).

Ponto de grande relevância é o verdadeiro alcance da expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias”, veiculada pelo art. 58 do Texto

Supremo. Dessa feita, ao julgar o Mandado de Segurança nº 23.452, impetrado pelo Dr. Luiz Carlos Barretti Júnior contra a Comissão Parlamentar de Inquérito dos Bancos, o Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime ocorrida em 16/6/99, manteve o seguinte posicionamento:

É possível à CPI, mesmo na ausência de autorização judicial, determinar a quebra dos sigilos fiscal, bancário e de registros telefônicos, desde que fundamentadamente sua deliberação, apoiando-a em indícios que justifiquem necessidade da adoção dessas medidas excepcionais. Qualquer que seja o fato determinado que tenha justificado a instauração da CPI, ela não pode exceder, sob pena de incidir em abuso de poder, os parâmetros constitucionais que delimitam a extensão de seus poderes investigatórios (BRASIL, 1999).

Portanto, na mesma decisão, o Egrégio Tribunal entende que os poderes investigativos abarcam as possibilidades de quebra de sigilos bancários, fiscal, de dados e telefônico; a oitiva de testemunhas, investigados e indiciados, inclusive sob pena de condução coercitiva; realização de perícias, exames e requisições de documentos e determinar buscas e apreensões.

Não lhes é assegurado, porém, a possibilidade de violação de domicílios; determinação de escutas telefônicas; adoção de medidas acautelatórias, como arresto, seqüestro ou indisponibilidade de bens; proibição de ausentar-se da Comarca ou do país e proibir ou restringir a presença de advogados; mandados de prisão, salvo flagrante delito. Isso significa que os membros dessas Comissões não poderão praticar determinados atos de jurisdição atribuídos exclusivamente ao Poder Judiciário.

As Comissões Parlamentares de Inquérito são dotadas de vários poderes para tornar mais efetiva a atividade de controle e fiscalização e estão sujeitas aos princípios constitucionais, especialmente no tocante aos aspectos de legalidade, moralidade, razoabilidade e motivação. Isso significa que seus atos são passíveis de controle pelo Poder Judiciário. Os trabalhos dessas comissões devem ser realizados com inteira obediência aos postulados constitucionais. Toda vez que a comissão extrapolar os limites de sua competência, invadindo a seara de outro Poder ou violando direitos ou garantias fundamentais do cidadão, é lícito o recurso ao Poder Judiciário para corrigir o excesso. Nesse pormenor, é oportuno assinalar que a nossa Carta Magna, no art. 5º, XXXV (BRASIL, 1988), estabelece claramente que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Para ratificar e ilustrar tal entendimento tem-se o art. 6º da Lei 1579/52 (BRASIL, 1952) no qual “o processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes foi aplicável, às normas do processo penal”. Além

disso, o ilustre Ministro do Supremo Tribunal Federal Nelson Jobim concedeu liminar no Habeas Corpus nº 80.152/SP, 02 de maio de 2000 em que o paciente solicita ser ouvido pela Comissão Parlamentar do Narcotráfico na cidade onde mora e teme pela sua liberdade caso não atenda a determinação do Presidente daquela Comissão para prestar depoimento em Brasília. Nesta ação o Egrégio Tribunal decidiu o seguinte:

(...) O Código de Processo Penal assegura a testemunha o direito de ser inquirida pelo juiz do lugar de sua residência. Em caso de residir em outra localidade, a inquirição deve ser feita por Carta Precatória, mediante intimação das partes. Para tanto, o juiz deve fixar um prazo razoável para o cumprimento da precatória. A inicial afirma que o Paciente tem temor de ser preso (fls. 6). É plausível o temor do Paciente. A ameaça de prisão, pelo não comparecimento, caracteriza coação. O Paciente pretende ser ouvido em Campinas/SP (fls. 9). O pedido encontra amparo legal (CPP, art. 222). As Comissões Parlamentares de Inquérito tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. (CF, art. 58). Tais poderes exercer-se-ão nos moldes dos procedimentos a que se submetem os juizes. É garantia constitucional (CF, art. 5., LIV). Concedo liminar. O Paciente poderá deixar de atender a intimação, nos termos que foi posta. Não estará sujeito a medidas coercitivas. Comunique-se ao Senhor Presidente da CPI. (BRASIL, 2000).

Pode-se verificar no caso citado que as Comissões Parlamentares de Inquérito estão submetidas aos ditames do Código de Processo Penal e devem exercer seu poder jurisdicional nos moldes dos procedimentos a que se submetem os juizes.

3.4 A Estrutura Policial do Senado Federal

3.4.1 Estrutura Organizacional

Como já citado anteriormente, a Comissão Diretora do Senado Federal, detentora do poder de polícia originário, propôs a criação da Polícia do Senado, através da Resolução nº 59, de 2002 (Brasil, 2002), órgão este da Secretaria de Segurança Legislativa.

Esta iniciativa representou grande avanço para o desenvolvimento das ações policiais no Legislativo, uma vez que fundamenta em bases legais a atuação dos policiais do Senado.

No organograma da Secretaria de Segurança Legislativa, destacam-se alguns serviços vinculados diretamente a Diretoria da Polícia (Gabinete, o Serviço Cartorá-

rio, de investigação, de informações, de Vigilância e de Captura e de Controle Operacional); outros ligados a Subsecretaria de Polícia Ostensiva (Serviços de Policiamento, de Credenciamento e de Treinamento e Logística) e a Subsecretaria de Proteção a Autoridades (Serviço de Segurança Presidencial, de Dignitários e de Plenários).

Ressalta-se que todos estes serviços se enquadram nas atividades típicas desenvolvidas pela Polícia do Senado em conformidade com o § 1º do art. 2º e art 4º da citada Resolução nº 59, de 2002, *in verbis*:

§ 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 Federal;

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.

(...)

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. (BRASIL, 2002).

Diante destas atividades típicas chegam-se às competências organizacionais da Polícia do Senado, ou seja, a manutenção da ordem e da tranquilidade para a consecução dos trabalhos legislativos; a proteção da integridade física dos parlamentares e autoridades presentes na Câmara Alta; a guarda do patrimônio público; a apuração das ocorrências delituosas no âmbito daquela Casa Legislativa.

3.4.2 Efetivo Policial

Para o cumprimento de sua missão regulamentar a Secretaria de Segurança Legislativa dispõe atualmente de 150 (cento e cinquenta) policiais que se distribuem nos diversos serviços da estrutura organizacional divididos entre as atribuições de Polícia Administrativa e judiciária conforme o gráfico abaixo:

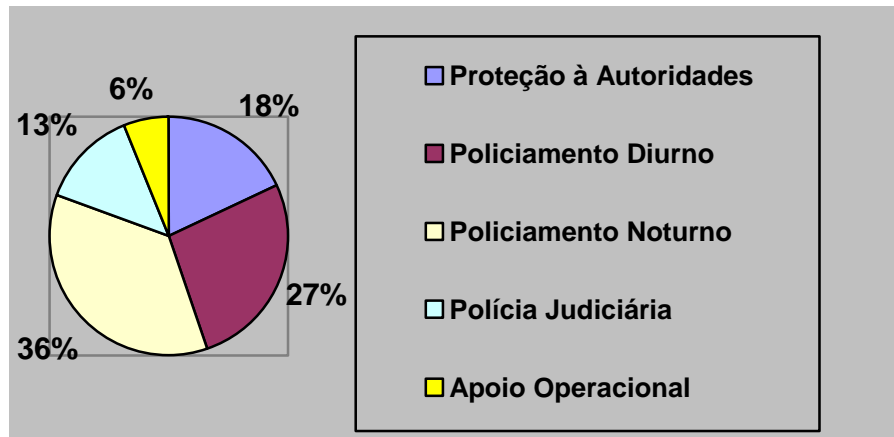


Gráfico 1 – Distribuição do efetivo policial entre os serviços
Fonte – Gabinete da Secretaria de Segurança Legislativa

Este efetivo é extremamente reduzido, levando-se em consideração que a estrutura física do Senado Federal vem aumentando significativamente nos últimos anos, com a criação da TV Senado, da Rádio Senado e da Universidade do Legislativo Brasileiro. Todos esses órgãos necessitam de cuidados especiais e, conseqüentemente, novos postos, considerando-se a importância dos serviços envolvidos e o valor do patrimônio que abrigam.

No último concurso realizado em 1992 para a área de polícia houve a participação de dez mil candidatos exigindo-se o segundo grau como pré-requisito. Dos 82 (oitenta e dois) candidatos aprovados que tomaram posse, 71 (setenta e um), ou seja, 87% ingressaram no Senado Federal com formação superior nos mais diversos campos de conhecimentos, entre eles, advogados, engenheiros, arquitetos, médicos, dentistas, analistas de sistemas.

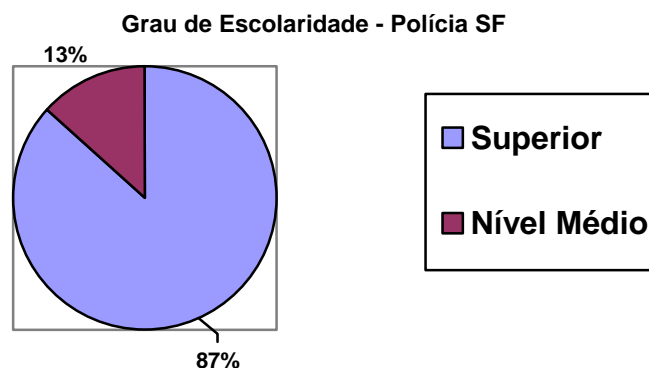


Gráfico 2 – Grau de escolaridade no concurso de 1992.
Fonte – Gabinete da Secretaria de Segurança Legislativa

A profissionalização do quadro de novos servidores foi priorizada com a realização de cursos e treinamentos específicos para qualificação policial, conforme veri-

ficado no Sítio Eletrônico da Polícia do Senado (BRASIL, 2005). Da mesma forma, procurou-se uma mudança de postura por parte dos integrantes existentes no quadro de policiais do Senado, visando à padronização dos procedimentos e a sintonia no trabalho.

Esta nova realidade organizacional provocou uma revolução de idéias e projetos de desenvolvimento tecnológico no âmbito de competência do órgão de Polícia do Senado Federal.

Com este efetivo qualificado procurou-se a partir de 1997 criar um “Banco de Talentos” dentro da estrutura, direcionando os policiais para os serviços mais adequados a sua formação acadêmica. Como exemplo, podemos relatar caso de um policial formado em análise de sistemas que desenvolve e dá manutenção em todos os sistemas hoje utilizados pela Polícia do Senado, cerca de 12 (doze) programas de computador.

De mesma forma, o Serviço Cartorário incumbido de lavrar os inquéritos e termos circunstanciados que dispõe de 6 (seis) policiais com formação em Direito e que assumem funções de Presidente de Inquérito Policial, equiparados ao Delegado das Polícias Federal ou Civil dos Estados. Neste setor são ouvidos depoimentos, investigados ilícitos penais, colhidas provas necessárias para instrução dos inquéritos policiais e dos termos circunstanciados. Os crimes ocorridos nas dependências do Senado alternam-se no âmbito da Justiça Estadual e Federal, aumentando a gama de atividades dos policiais que trabalham neste serviço.

No Serviço de Treinamento e Logística foram designados agentes formados em Educação Física e Tecnologia para o desenvolvimento de atividades voltadas para o aperfeiçoamento profissional e aquisição de equipamentos modernos de proteção e segurança. O Instituto Legislativo Brasileiro, a Universidade do Legislativo e a Academia de Polícia do Senado Federal são os órgãos de formação técnica e científica dos agentes policiais do Senado. Além disso, são firmados convênios de cooperação entre as instituições de Segurança Pública mantendo intercâmbio constante de conhecimentos teóricos e operacionais.

4 Princípios Constitucionais

4.1 Princípios Constitucionais Expressos e Implícitos

Houaiss (2001, p.2299) estabelece diferentes significados para a palavra “princípio”. Inserida na língua portuguesa no século XIV da Era Cristã, quer dizer “o primeiro momento da existência de algo ou de uma ação; começo, início”. Princípio também é ‘o que serve de base a alguma coisa; é a causa primeira, raiz ou razão’. Por princípio também se entende “ditame moral, regra, lei ou preceito”. Por fim, dentre vários outros significados, extrai-se que princípio é “proposição elementar e fundamental que serve de base a uma ordem de conhecimentos”.

Os princípios constitucionais ligam-se intimamente a essência e a própria Constituição, predefinem, orientam e vinculam a formação, a aplicação e a interpretação de todas as demais normas jurídicas. Portanto, conforme afirma Pazzaglini Filho (2003, p.9) “os princípios situam-se no vértice da pirâmide normativa e expressam valores éticos, sociais, políticos e jurídicos arraigados na sociedade.”

A doutrina contemporânea não mais tem visto os princípios como meros instrumentos de interpretação e integração das regras, as quais esgotariam o conteúdo das normas, identificando-se com elas.

Para Bobbio (1989, p. 158-159) “os princípios deixaram de ser estudados como complementos das regras, sendo concebidos como forma de expressão da própria norma, a qual é subdividida em regras e princípios”.

Os princípios, a exemplo das regras, carregam consigo acentuado grau de imperatividade, exigindo a necessária conformação de qualquer conduta aos ditames, o que denota o seu caráter normativo (dever ser).

Sendo racionalmente necessária a observância dos princípios, qualquer ato que deles destoe será inválido, conseqüência esta que representa a sanção para inobservância de um padrão normativo cuja reverência é obrigatória.

Assim averbou Bandeira de Mello:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico man-

damento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (BANDEIRA DE MELLO, 2001, p.772).

No mesmo sentido, Borges enfatiza:

A violação de um princípio constitucional importa em ruptura da própria Constituição, representando, por isso mesmo, uma inconstitucionalidade muito mais grave do que a violação de uma simples norma, mesmo constitucional. (BORGES, 1975, p.27)

À luz dessas considerações, conclui-se que a regulamentação do Art. 52, XIII da Carta Magna no que se refere à criação de um órgão policial com características de polícia administrativa, judiciária e de manutenção da ordem pública deverá estar pautada nas regras e princípios da administração pública contemporânea (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988, no art. 37, *caput*, trata dos princípios inerentes à Administração Pública de maneira que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

Portanto, os princípios incidem não apenas sobre os órgãos que integram a estrutura central do Estado, incluindo-se aqui os pertencentes aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), mas também são dirigidos aos entes que em nosso país integram a denominada Administração Indireta, ou seja, autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações governamentais ou estatais, nas esferas Federal, Estadual e Municipal.

Destarte, os princípios explicitados no *caput* do art. 37 são, portanto, os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. No entanto, há ainda outros princípios que estão no mesmo artigo só que de maneira implícita, como é o caso do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o da finalidade, o da razoabilidade e proporcionalidade (BRASIL, 1988, p. 38-39).

O sistema constitucional da Administração pública funciona como uma rede hierarquizada de princípios, regras e valores, que exige não mais o mero respeito à

legalidade estrita, mas vincula a interpretação de todos atos administrativos ao respeito destes princípios.

Desta forma, conclui-se que a função administrativa encontra-se subordinada às finalidades constitucionais e deve pautar as suas tarefas administrativas na observância dos princípios e regras constitucionais.

Na lição de Carrazza:

Não importa se o princípio é implícito ou explícito, mas, sim, se existe ou não existe. Se existe, o jurista, com o instrumental jurídico teórico que a Ciência do Direito coloca à sua disposição, tem condições de discerni-lo. De se ressaltar, com Souto Maior Borges, que o princípio explícito não é necessariamente mais importante que o princípio implícito. Tudo vai depender do âmbito de abrangência de um ou de outro e, não, do fato de um estar melhor ou pior desvendado no texto jurídico. Aliás, as normas jurídicas não trazem sequer expressa sua condição de princípios ou regras. É o jurista que, ao debruçar-se sobre elas, identifica-as e hierarquiza-as (CARRAZZA, 1986a, p. 8).

Em outras palavras, caberá ao magistrado, ao examinar a legitimidade, ou não, de uma ação ou omissão do Poder Público, a fiel observância do ordenamento jurídico e, portanto, a conformidade do comportamento administrativo aos princípios constitucionais expressos ou implícitos.

4.1.1 Princípio da Legalidade

Referido como um dos sustentáculos da concepção do Estado de Direito e elemento nuclear do regime jurídico-administrativo, o princípio da legalidade encontra suas bases constitucionais no art. 37, caput e no inciso II do art. 5.º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) quando neste se faz declarar que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Bandeira de Mello (2001, p.71) ensina que "o princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz de soberania popular, de exaltação da cidadania".

Assim sendo, o cidadão pode fazer tudo aquilo que as normas jurídicas não proibem e não pode ser compelido a fazer ou deixar de fazer o que elas não o determinam.

Já para os agentes públicos a solução é inversa. A relação entre eles e a lei é a subordinação, ou seja, em cumprimento ao princípio estrito da legalidade, só podem atuar nos termos estabelecidos pela lei. Neste caso, a lei é seu único e definitivo parâmetro.

Portanto, enquanto no mundo privado se coloca como apropriada à afirmação de que o que não é proibido é permitido, no mundo público assume-se como verdadeira a idéia de que a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autoriza.

Sobre o tema, Bandeira de Mello fez a seguinte preleção:

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e impessoal, a lei, editada pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social – garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização da vontade geral. (BANDEIRA DE MELLO, 2001, p.71).

De tudo isso, pode-se extrair uma importante conclusão. Inexiste qualquer possibilidade de ser juridicamente aceita, entre nós, a edição dos denominados decretos, regulamentos ou normas “autônomas ou independentes”. No entanto, por força da Emenda Constitucional nº 32 de 2001, criou-se uma única exceção na edição dos decretos e regulamentos. Este dispositivo legal estabelece que o decreto possa dispor sobre organização e funcionamento da administração, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos, bem assim sobre a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. Nestes casos, tem-se interpretado que se trata de decretos autônomos (BRASIL, 1988).

Neste aspecto Carrazza destaca:

O legislador, ao elaborar a lei, deve, obviamente, obedecer à Constituição. Não nos demoraremos, porém, em demonstrar esta acadiana verdade. O que queremos enfatizar é que não só ele que deve fazê-lo. Mais até que o legislador, o administrador público e o juiz – por não serem senhores, mas servidores da lei - estão intensamente subordinados à Constituição, inclusive a seus magnos princípios. É a ela, antes da própria lei, que devem mirar, enquanto desempenham suas relevantes funções (CARRAZZA, 1986, p.96).

Como já citado anteriormente, o Regimento Interno do Senado dispôs sobre a competência da Mesa Diretora em regulamentar de sua polícia interna, devendo este

colegiado propor projeto de resolução para este fim. Tal medida nada mais era do que o cumprimento ao preceito constitucional estabelecido no art. 52, XIII, ou seja, a competência privativa do Senado Federal em dispor sobre sua polícia.

Com este objetivo, a Mesa do Senado Federal apresentou o Projeto de Resolução nº 82, de 2000, que dispõe sobre o poder de polícia interno. Depois de dois anos de discussão em diversas comissões técnicas da Casa, o projeto foi finalmente aprovado por unanimidade em dezembro de 2002, transformando-se na Resolução nº 59, de 2002.

Vale destacar que a Súmula nº 397/64 do Supremo Tribunal Federal já havia reconhecido as prerrogativas de polícia da Mesa do Senado. Foi, contudo, a Resolução nº 59, de 2002 (BRASIL, 2002) que ratificou e regulamentou o entendimento do Egrégio Tribunal.

Desta feita, o princípio da legalidade foi integralmente cumprido estabelecendo eficácia à norma constitucional mediante sua regulamentação. Os dispositivos legais que atendem este princípio estão dispostos no quadro a seguir:

| DISPOSITIVO LEGAL | EMENTA |
|---|---|
| Constituição Federal (Art. 52, XIII). | Competência privativa do Senado Federal em dispor sobre sua Polícia. |
| Regimento Interno do Senado Federal | Competência da Mesa Diretora para regulamentar sua polícia interna. |
| Resolução nº 59, de 2002. | Dispõe sobre o Poder de Polícia do Senado Federal. |
| Ato da Comissão Diretora nº 004, de 2005. | Transforma a Subsecretaria de Segurança Legislativa em Secretaria e cria nova estrutura organizacional. |
| Ato do Diretor-Geral nº 1516, de 2005. | Estabelece as atribuições da Secretaria de Segurança Legislativa e dos Serviços a ela vinculados. |
| Ato do Diretor-Geral nº 1610, de 2005. | Estabelece as atribuições do Presidente de Inquérito e o Escrivão Policial. |

Quadro 1 – Dispositivos Legais (Princípio da Legalidade)

Fonte – Gabinete da Secretaria de Segurança Legislativa

4.1.2 Princípio da Publicidade

A transparência da gestão pública dando conhecimento ao povo do que os administradores estão fazendo é requisito essencial para o controle interno e externo das atividades do Estado e a segurança jurídica dos cidadãos e da sociedade em geral. É por isso que se estabelece, como imposição jurídica para os agentes administrativos em geral, o dever de publicidade para todos os seus atos.

A publicidade da Administração, na lição de Carmem Lúcia:

Confere certeza às condutas estatais e segurança aos direitos individuais e políticos dos cidadãos. Sem ela, a ambigüidade diante das práticas administrativas conduz à insegurança jurídica e a ruptura do elemento de confiança que o cidadão tem que depositar no Estado (ROCHA, 1994, p. 240).

O princípio da publicidade estará efetivado tanto por meio da publicação do ato, como por sua simples comunicação a seus destinatários. Normalmente, esse dever é satisfeito por meio da publicação em órgão de imprensa oficial da Administração, entendendo-se com isso os Diários ou Boletins Oficiais das entidades públicas.

Feita a publicação ou a comunicação dentro das formalidades devidas haverá sempre uma presunção absoluta da ciência do destinatário, dando-se por satisfeita a exigência de publicidade.

Para o cumprimento do princípio da legalidade no caso do poder de polícia do Senado Federal, a Resolução nº 59, de 2002 (BRASIL, 2002), foi amplamente discutida pelos Senadores nas comissões temáticas e no Plenário do Senado, com ampla divulgação na Rádio e TV Senado, além da divulgação pela mídia escrita do país, sendo publicada no Diário do Senado Federal do dia 06 de dezembro de 2002, na página 23.633.

4.1.3 Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado

O princípio da supremacia do interesse público sobre o particular constitui princípio fundamental para qualquer sociedade politicamente organizada. Trata-se da própria concepção de Estado em que os responsáveis pela gestão e satisfação do interesse público devem zelar.

Recorre-se à lição de Bandeira de Mello:

Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados. (BANDEIRA DE MELLO, 2001, p.30).

Analisando tal assertiva, pode-se afirmar que o direito individual estará subordinado aos direitos coletivos da sociedade. O administrador público deve buscar atingir esse objetivo, ou seja, o bem estar social. Desta forma, todo o ato administrativo que não for praticado no interesse coletivo estará condenado à imoralidade e ilegitimidade.

Di Pietro destaca que:

O princípio do interesse público está presente tanto no momento de elaboração da lei, como no da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação.

Além de inspirar o legislador, inclusive na criação de novos institutos, o princípio vincula a Administração Pública ao aplicar a lei, no exercício da função administrativa. Assim é que, se a lei dá à administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender o interesse público. Em consequência, se ao usar desses poderes, a autoridade administrativa objetiva prejudicar um inimigo político, beneficiar um amigo, conseguir vantagens pessoais para si ou para terceiros, estará fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público e, em consequência, estará praticando ato ilegal, por desvio de poder. (DI PIETRO, 2001, p. 218-219).

Ao concordar com o ensinamento da professora Di Pietro, depreende-se que, na violação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, estarão sendo igualmente violados todos os demais princípios constitucionais explícitos e implícitos.

De fato, verificam-se nas dependências do Senado Federal fluxo intenso de visitantes e autoridades, pessoas que ingressam na Casa para tratar dos mais diversos tipos de assuntos e interesses, desde os pessoais aos corporativistas ou até

mesmo institucionais. Segundo dados da Secretaria de Segurança Legislativa (BRASIL, 2005), o número de pessoas que visitam o Senado vem crescendo a cada ano chegando à marca de 254.727 pessoas em 2004 (Gráfico 3). Neste número não estão computados os servidores da Câmara e do Senado e os seus terceirizados e estagiários que tem livre acesso às dependências de ambas as Casas Legislativas. É uma verdadeira cidade no centro do Poder.

Público flutuante no Senado Federal

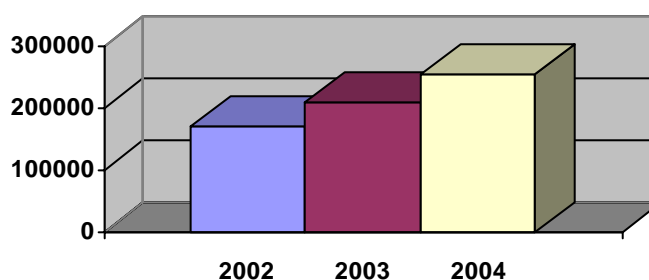


Gráfico 3 – Número de visitantes no Senado Federal

Fonte – Gabinete da Secretaria de Segurança Legislativa

4.1.4 Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade

Ao analisar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade tem-se que ambos são derivados do princípio da legalidade. A motivação para tomada de decisão do agente público diante de um determinado ato administrativo deverá atender motivos sociais aceitáveis, justos, não excessivos, razoáveis. Como acertadamente afirma Figueiredo:

Em síntese: a razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas. Vai se atrelar às necessidades da coletividade, à legitimidade, à economicidade, à eficiência.

Ao lado da razoabilidade traz-se à colocação, também como princípio importantíssimo, o da proporcionalidade. Com efeito, resume-se o princípio da proporcionalidade na direta adequação das medidas tomadas pela Administração às necessidades administrativas. Vale dizer: só se sacrificam interesses individuais em função de interesses coletivos, de interesses primários, na medida da estrita necessidade, não se desbordando do que seja realmente indispensável para a implementação da necessidade pública. (FIGUEIREDO, 2001, p.50).

A população flutuante que circula anualmente pelas dependências da Câmara alta pode ser comparada às regiões administrativas do Distrito Federal que são ser-

vidas pelos efetivos da Polícia Militar, da Polícia Civil do Distrito Federal e pela Superintendência da Polícia Federal.

O último balanço do Comando de Policiamento mostra que a Polícia Militar do Distrito Federal dispõe de 14.763 policiais, sendo distribuídos nas Companhias e Batalhões espalhados pelas cidades e em grupos especializados como o Batalhão de Operações Especiais, o Batalhão Escolar, a Polícia Florestal, a Companhia de Policiamento Rodoviário e o Regimento de Polícia Montada (PMDF, 2005).

Segundo dados do Ministério da Justiça, o Distrito Federal é a unidade da Federação com mais policiais por habitantes — um, por grupo de 137 pessoas, enquanto a média nacional é de um para 470. No Rio de Janeiro, há um para 431 pessoas. Em Pernambuco, um para 458. Em São Paulo, um para 502. (BRASIL, 2004)

O Distrito Federal também lidera o ranking dos estados com o maior número de policiais civis por habitante. A proporção é de um agente para 379 moradores. No restante do país, a média é de um policial para 1.514 habitantes. Existem na Capital Federal 33 delegacias circunscricionais e 10 especializadas para o atendimento da população de Brasília e das chamadas indevidamente de cidades satélites. (BRASIL, 2004)

Conforme seu relatório anual de 2004, a Polícia Federal conta com um efetivo de 8.260 policiais não podendo dar conta de todas suas atribuições que vão da burocracia de expedição de passaportes e do controle de estrangeiros até a repressão ao tráfico de drogas, contrabando de armas, passando pela destruição de aeroportos clandestinos, problemas com índios, imigração ilegal e sofisticados crimes políticos e financeiros (BRASIL, 2004).

Levando-se em consideração os dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística observa-se que a população de importantes cidades do Distrito Federal não atingem o público flutuante que percorre anualmente às dependências do Senado Federal. Em Brasília e Taguatinga, por exemplo, tem-se uma população de 198.422 e 243.575 habitantes, respectivamente (IBGE, 2000). O gráfico 4 ilustra esta realidade com dados de sete importantes regiões administrativas da Capital Federal.

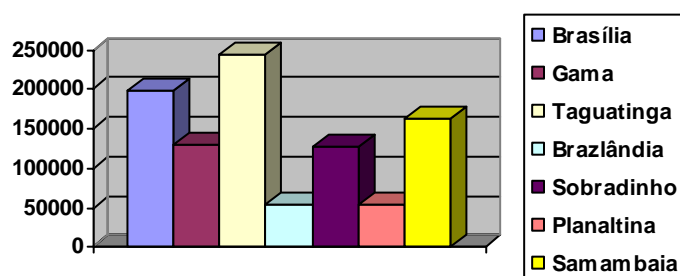


Gráfico 4 – População de cidades no Distrito Federal

Fonte – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Como qualquer cidade, o Senado Federal é alvo de ilícitos penais praticados por cidadãos que acessam a Casa em busca de contato com o senador de seu estado natal e se aproveitam da situação para cometer crimes. O gráfico 5 apresenta dados de ocorrências em 2004 nos próprios do Senado Federal, que variam no âmbito da justiça estadual e federal (BRASIL, 2005):

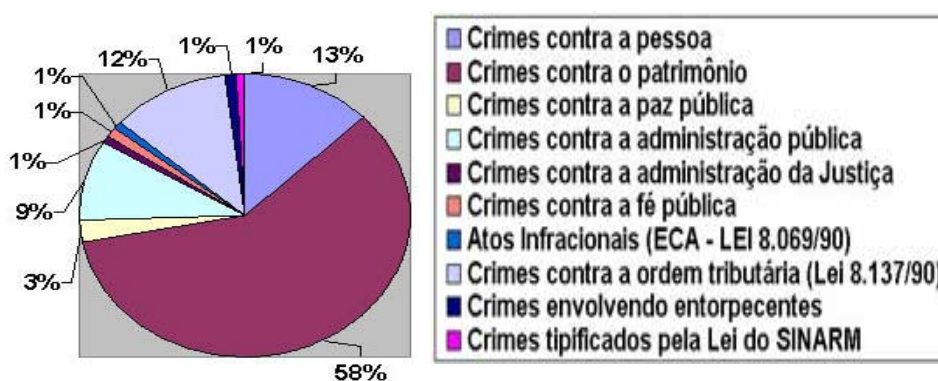


Gráfico 5 – Ilícitos penais cometidos em 2004.

Fonte – Gabinete da Secretaria de Segurança Legislativa.

Pode-se verificar no gráfico nº 5 que os delitos contra o patrimônio apresentaram o maior número de ocorrências. Liderando este segmento, o furto responde por 41 ocorrências das 65 registradas (BRASIL, 2005). Baseando-se nos relatos das vítimas foram verificados que os principais alvos dos criminosos que praticam furto são objetos como aparelhos celulares e carteiras.

Dentre os crimes contra o patrimônio é crescente a incidência das fraudes ocorridas no interior do Senado. Cada vez mais são praticados velhos e novos gol-

pes contra servidores, inclusive por meio da “Internet”. Tais práticas ocorrem de forma sub-reptícia, por meio de engodo, longe da vigilância da Casa, normalmente, até as próprias vítimas não se dão conta que estão sendo enganadas.

Dos crimes contra a pessoa, verificou-se que não há ocorrências de violência ou grave ameaça, exceto pela lesão corporal sofrida por um agente da Polícia do Senado numa manifestação, e uma grave ameaça num roubo mediante extorsão, no ano de 2004, eleito para a presente pesquisa. Neste caso, os delinqüentes somente vieram ao Senado Federal, por aqui se encontrar a agência bancária da vítima do roubo, contudo o início e término da conduta delituosa ocorreram fora da Casa. De resto, os oito registros de crimes contra a pessoa apontam apenas para delitos menos graves, predominando as ofensas verbais.

Dentre os crimes contra a ordem tributária, o que se observa é o grande número de vendedores irregulares, os quais oferecem suas mercadorias sem a observância das normas tributárias e normas do direito do consumidor.

Assim, é razoável ou proporcional aquilo que o corpo social ou o senso comum pode admitir como uma das soluções pertinentes, adequadas, corretas para dada situação concreta.

4.1.5 Princípio da Eficiência

Em junho de 1998, a Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1988) acrescentou, aos princípios elencados no “caput” do art. 37 da Constituição, o princípio da eficiência. A partir daí, a Administração Pública passou, explicitamente, a ter o dever de ser eficiente. A respeito do tema salienta o constitucionalista Alexandre de Moraes:

(...) aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca de qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir maior rentabilidade social. (MORAES, 2002, p. 108).

Ao fazer uma análise econômica do conceito de Moraes pode-se extrair que a otimização dos escassos recursos públicos visando o bem estar social, unidos a melhor qualidade no atendimento da coletividade, é fator fundamental para uma gestão eficiente e eficaz, de forma a produzir um bom resultado para toda a sociedade.

O princípio da eficiência foi devidamente observado na criação pela Câmara Alta de sua polícia própria. Diante de escassos recursos e da atual crise na segurança pública brasileira, procurou-se otimizar o já existente corpo de policiais do Senado, treinando-os às novas atribuições e evitando que policiais militares, civis ou federais fossem retirados das “ruas” para atendimento específico de outro Poder.

Além disso, o trato das informações dentro do Congresso Nacional é algo extremamente delicado. A investigação de furto de um celular de parlamentar, por exemplo, pode ter desdobramentos políticos, colocando em risco a estabilidade da instituição. De fato, a criação da Polícia do Senado buscou a eficiência necessária ao trabalho investigativo dos ilícitos penais praticados nas dependências daquela Casa Legislativa.

4.1.6 Princípio da Impessoalidade

No aspecto da impessoalidade, as normas elaboradas deverão ser sempre objetivas, neutras, imparciais, tendo como único escopo o interesse público. Figueiredo (2001, p.57) ensina que a impessoalidade caracteriza-se “pela valoração objetiva dos interesses públicos e privados envolvidos na relação jurídica, a se formar, independentemente de qualquer interesse político”.

De acordo com os ensinamentos de Carmem Lúcia tem-se a seguinte definição:

A impessoalidade administrativa é rompida, ultrajando-se a principiologia jurídico-administrativa, quando o motivo que conduz a uma prática pela entidade pública não é uma razão jurídica baseada no interesse público, mas no interesse particular de seu autor. Este é, então, motivado por interesse em auxiliar (o que é mais comum) ou beneficiar parente, amigos, pessoas identificadas pelo agente e que dele mereçam, segundo particular vinculação que os aproxima, favores e graças que o Poder facilita, ou, até mesmo, em prejudicar pessoas que destroem de seu círculo de relacionamentos pessoais e pelos quais nutra o agente público particular desafeição e desagrado”. (ROCHA, 1994, p. 147).

Conclui-se desse modo que a atuação dos entes públicos deve pautar-se sempre no atendimento dos interesses da coletividade, devendo estar imunes às marcas particulares de índole individual.

O Poder de Polícia do Senado Federal visou o atendimento de interesses públicos atingindo não somente aos servidores ou parlamentares que trabalham naquela instituição, mas também aos milhares de cidadãos brasileiros e estrangeiros que percorrem os corredores do Congresso Nacional.

4.1.7 Princípio da Moralidade

Ao buscar moralidade nos atos administrativos o legislador pauta-se pelo ideário moral vigente na coletividade de modo a atuar com legalidade ética. Em outras palavras, o gestor público deve atender àquilo que a sociedade, em determinado momento, considera eticamente adequado, moralmente aceito. Di Pietro comenta o conceito:

Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isso ocorre, quando o conteúdo de determinado ato contraria o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos.

Para isso mesmo, a imoralidade salta aos olhos, quando a Administração pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como propaganda e mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso, sem falar no mínimo indispensável à existência digna. (DI PIETRO, 2001, p. 154).

O comentário de Di Pietro ratifica a necessidade de o administrador público agir com eficiência e eficácia real no trato das coisas públicas, isto é, aplicar sempre medidas ou soluções operativas, razoáveis, racionais e de maior eficácia para a realização satisfatória dos resultados almejados pela sociedade.

A previsão constitucional regulamentada pela Resolução nº 59, de 2002, sedimentaram a real necessidade na criação de um corpo policial próprio para o Parlamento, evitando, desta forma, gastos com a criação de estruturas policiais estaduais e federais nas dependências do Poder Legislativo.

Com isso, garantiu-se a independência dos poderes e respeitaram-se os princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade, eficiência, economicidade, proporcionalidade, razoabilidade, ratificando, deste modo, a moralidade do ato administrativo promulgado em 2002.

5 CONCLUSÃO

Nossa Carta Maior (BRASIL, 1988) define Segurança Pública no *Caput* do art. 144 como sendo “(...) dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (...)”. Assim o Estado, por meio de organizações próprias, tem o dever de afastar todo o perigo ou todo o mal que possa afetar a ordem pública. É, portanto, uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o objetivo de proteger e garantir o exercício pleno da cidadania e a pacificação social por todos almejada, cuja efetivação demanda a conjugação de esforços.

Porém, este arcabouço teórico não consegue esconder a realidade da segurança pública no Brasil. A violência intensa e continuada, a sensação de desproteção e fragilidade, com crescente descrédito na capacidade do estado em controlar a criminalidade tem mostrado um quadro nacional da insegurança de extraordinária gravidade. O crime se organiza, isto é, penetra cada vez mais fundo e de modo mais orgânico nas instituições públicas.

Com um baixo efetivo operacional para atender todo o território nacional, a Polícia Federal se encontra sobrecarregada diante das atribuições que a Constituição Federal lhe reservou, dentre as quais, a prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes, o combate ao crime organizado, o policiamento das fronteiras, as funções de polícia judiciária da União, entre outras.

De um lado, a Polícia Federal ao exercer, com exclusividade, as funções de Polícia Judiciária da União, prevista no Art. 144, § 1º, IV (BRASIL, 1988). Do outro, o Senado Federal exercendo sua competência privativa e dispondo sobre a regulamentação de sua polícia própria, Art. 52, XIII (BRASIL, 1988). Este trabalho tentou demonstrar que este conflito aparente de normas criou, antes de tudo, cooperação entre as duas instituições para a consecução de objetivo comum, qual seja, diminuir a impunidade na seara mais delicada do contexto jurídico, que é o criminal. Não há que se falar, portanto, em usurpação de competência.

O monopólio da polícia judiciária da União a um único órgão, no caso a Polícia Federal, equivale a colocar uma pá de cal nos avanços que a cooperação e, em determinadas circunstâncias, o compartilhamento de tarefas tem possibilitado.

A Constituição de 1988 desenhou o novo Estado brasileiro a partir de um nítido perfil democrático, desafiando a correta compreensão das competências conferidas aos órgãos encarregados de sua defesa. Neste caso, o modelo adotado não é mais o das atividades radicalmente apartadas, mas, antes, o da cooperação, o das interferências, o da interpenetração e, mesmo, em determinados casos, o do compartilhamento.

O momento recomenda uma tomada de consciência, rumo à união de forças entre os diversos organismos policiais de modo a defender a sociedade das atividades criminosas. As polícias próprias do Poder Legislativo, Câmara dos Deputados, Senado Federal não têm como objetivo a diminuição do poder investigativo de uma ou outra instituição, mas sim, o de cooperação e reforço da atual estrutura policial brasileira.

A essência da democracia reside na separação e independência dos poderes, aqui também entendida como o poder de auto-organização interna das Casas legislativas, podendo inclusive dispor de sua própria polícia. É claro que este princípio não é absoluto, pois vige no Brasil o sistema norte-americano de freios e contrapesos, estando a Polícia do Senado Federal sujeita à interferência funcional do Ministério Público, ao qual compete o controle externo de todas as polícias.

Os países com constituições modernas não se furtam em atribuir ao Poder Legislativo, a competência de dispor de sua própria polícia, é assim que ocorre, por exemplo, nas constituições alemã e espanhola.

Muito embora inexista na Constituição do Estados Unidos da América disposição, atribuindo ao Poder Legislativo a competência em organizar de sua própria polícia, não foi outra a conclusão estabelecida pela Suprema Corte deste país, num precedente do ano de 1821 - *Anderson vs. Dunn* - quando uma pessoa estranha ao Congresso tentou subornar um dos seus membros e foi preso e processado pela direção da Câmara atingida (1953). A Corte Suprema americana decidiu que as Casas do Congresso tinham esse poder. Após este precedente foi promulgada uma lei autorizando as Câmaras a praticar atos como prender e processar. O referido precedente foi baseado exclusivamente no Princípio da Independência dos Poderes.

No Brasil, assim como ocorreu nos Estados Unidos, surgiram contestações, em sede de *habeas corpus*, junto ao Supremo Tribunal Federal (HC n.º 40.398, 40.382, 40.400), sobre a prisão em flagrante e o inquérito policial realizados pelo próprio Senado Federal. Todos *habeas corpus* foram indeferidos, tendo ainda a colenda Corte pacificando de vez a controvérsia com a edição do enunciado n.º 397, de 1964.

Pode-se concluir também que havendo colisão entre valores constitucionais (normas jurídicas de hierarquia constitucional), o que se deve buscar é a otimização entre os direitos e valores em jogo, no estabelecimento de uma harmonização, que deve resultar numa ordenação proporcional dos valores fundamentais em colisão, ou seja, busca-se o melhor equilíbrio possível entre os princípios colidentes.

No presente trabalho pretendeu-se estabelecer o equilíbrio, a harmonização e a cooperação dos entes envolvidos com o objetivo de atingir os fins desejados, ou seja, a segurança e a paz social. Para isso, a regulamentação do art. 52, XIII da Carta Magna, com a promulgação da Resolução nº 59, de 2002, obedeceu a todos os princípios norteadores da administração pública, os implícitos e os explícitos.

Diante de tais princípios, o que a sociedade espera do Estado é uma maior qualidade e eficiência dos serviços públicos com redução de custos, cooperação entre os entes policiais a fim de tornar a convivência entre a administração pública e os administrados harmoniosa e satisfatória de modo a proteger a Democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

AZKOUL, Marco Antônio. **A Polícia e sua Função Constitucional**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: UNB, 1989.

BACHOF, Otto. **Normas Constitucionais Inconstitucionais?**. Coimbra: Almedina, 1994.

BORGES, José Souto Maior. **Lei complementar tributária**. São Paulo: Revista dos tribunais, 1975.

BRASIL. **Lei nº 5. 172, de 25 de Outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Brasília, 1966. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 abr 2005.

BRASIL. **Constituição de 1824**. Constituição Política do Império do Brazil. Brasília, 1824. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 abr 2005.

BRASIL. **Constituição de 1891**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, 1891. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 abr 2005.

BRASIL. **Constituição de 1934**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, 1934. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 abr 2005.

BRASIL. **Constituição de 1937**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, 1937. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 abr 2005.

BRASIL. **Constituição de 1946**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, 1946. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 abr 2005.

BRASIL. **Constituição de 1967**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, 1967. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 abr 2005.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em:<<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 abr 2005.

BRASIL. **Lei nº 1.579/52**. Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Brasília, 1952. Disponível em:<<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 07 ago 2005.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Estatísticas**. Brasília, 2004. Disponível em:<http://www.mj.gov.br/senasp/home_estatisticas.htm>. Acesso em: 02 out 2005.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília:, 1994.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 59 do Senado Federal**. Brasília: 2002. Disponível: <http://www.intra.senado.gov.br/guiaserv/legislacao/resolucao/RES5902>. Acesso em: 03 abr 2005.

BRASIL. Senado Federal. **Sítio Eletrônico da Polícia do Senado Federal**. Brasília: 2005. Disponível: <http://www.senado.gov.br/sf/SENADO/seseg/default.asp>. Acesso em: 03 out 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 8153/DF**. Brasília, 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.258**. Brasília, 1981. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/processos/>>. Acesso em 03 abr 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 23.452**. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/processos/>>. Acesso em 03 abr 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Hábeas Corpus nº 40.398**. Brasília, 1964.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Hábeas Corpus nº 40.400**. Brasília, 1964.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Hábeas Corpus nº 80.152**. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/processos/>>. Acesso em 08 ago 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Hábeas Corpus nº 81.525**. Brasília, 2001a. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/processos/>>. Acesso em 03 abr 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Hábeas Corpus nº 81.542**. Brasília, 2001b. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/processos/>>. Acesso em 03 abr 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Hábeas Corpus nº 81.543**. Brasília, 2001c. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/processos/>>. Acesso em 03 abr 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Hábeas Corpus nº 81.527**. Brasília, 2001d.

CAETANO, Marcelo. **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 2.ed., São Paulo: Saraiva, 1998.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional Didático**. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1999.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Princípios Constitucionais Tributários e competência tributária**. São Paulo: Revista dos tribunais, 1986.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Do Poder de Polícia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

_____. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

CORWIN, Edward Samuel. **The Constitution of United States of América**. 1953.

DINIZ, Maria Helena. **Conflito de Normas**. São Paulo: Saraiva, 1996a.

_____. **LIC Interpretada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996b.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário da Língua Portuguesa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2000**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica>. Acesso em 02 out 2005.

MARQUES, José Frederico. **Estudos de Direito Processual Penal**. 2. ed. Campinas: Millennium, 2001.

_____. **Tratado de Direito Processual Penal**. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1980.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Código de Processo Penal Interpretado**. 9. ed., São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas,

LOPES MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENDES DE ALMEIDA, Joaquim Canuto. **Princípios Fundamentais do Processo Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

MOREIRA NETO, Diego de Figueiredo. **Direito Administrativo da Segurança Pública**. In: **Direito Administrativo da Ordem Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PINHEIRO MADEIRA, José Maria. **Reconceituando o Poder de Polícia**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000.

PMDF. **Polícia Militar do Distrito Federal**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.pmdf.df.gov.br/>>. Acesso em 02 out 2005.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SANTIN, Valter Foletto. **O Ministério Público na Investigação Criminal**. Bauru, SP: Edipro, 2001.

SANTOS, Antônio Clarét Maciel dos. **Código de Processo Penal**. 4. ed. São Paulo: Rideel, 1998.

SILVA, José Geraldo da. **O Inquérito e Polícia Judiciária**. 4. ed. Campinas: Millennium, 2002.

SOARES, Paulo Henrique. **Nota Técnica nº 665**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2001.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

TRINDADE, Fernando. **Estudo nº 143**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 1998.