



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - FAJS**

**RYSANDRA RAYSSA GUERRA DE MEDEIROS**

**A ATRIBUIÇÃO DA POLÍCIA LEGISLATIVA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO  
FEDERAL DE 1988**

**BRASÍLIA,  
JULHO 2017**

**RYSANDRA RAYSSA GUERRA DE MEDEIROS**

**A ATRIBUIÇÃO DA POLÍCIA LEGISLATIVA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO  
FEDERAL DE 1988**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Mestre e Doutor Hector Luís Cordeiro Vieira

**BRASÍLIA,  
JULHO 2017**

**RYSANDRA RAYSSA GUERRA DE MEDEIROS**

**A ATRIBUIÇÃO DA POLÍCIA LEGISLATIVA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO  
FEDERAL DE 1988**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Brasília-DF, 11 de Julho de 2017

---

Prof. Me. e Dr. HECTOR LUÍS CORDEIRO VIEIRA

Professor Orientador - UniCEUB

---

Prof<sup>a</sup>. Me. e Dra. CAROLINA COSTA FERREIRA

Professora do UniCEUB

---

Prof<sup>a</sup>. KATIA ADRIANA CARDOSO DE OLIVEIRA

Professora UniCEUB

Medeiros, RysandraRayssa Guerra.

A ATRIBUIÇÃO DA POLÍCIA LEGISLATIVA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988/ Rysandra Rayssa Guerra de Medeiros. – Brasília: O autor, 2017.

57 f.

Dissertação apresentada para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Orientador: Prof. Me. Dr. Hector Luís Cordeiro Vieira.

1. Polícia Legislativa Federal. 2. Polícia Federal. 3. Segurança Pública. 4. Polícia Judiciária. 5. Polícia Administrativa
- I. Título.

Dedico este trabalho a Deus, ao meu pai Raimundo e a minha mãe Sandra, ao meu irmão Dyego, minha cunhada Karen e ao Luck; a Regina, as minhas colegas de trabalho Silvia, Alinne, Adrienne e Dra. Sara, as minhas irmãs de coração Mariana e Camille, as minhas colegas e amigas de graduação Gabrielle, Camila, Mariana e demais, ao meu mestre e amigo Hector, pelo apoio, carinho, motivação e por aceitarem iniciar essa jornada de aprendizado comigo.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar as atribuições ainda pouco conhecidas da Polícia do Senado Federal em face da Constituição de 1988, abordando aspectos como a diferenciação da polícia judiciária e polícia administrativa, sobre a competência para instaurar inquérito policial, atuação e a legitimidade à luz da separação dos poderes. A problemática em tese, diz respeito à usurpação de atribuições típicas da Polícia Federal, amparadas notadamente no corpo do artigo 144 da Constituição Federal, pela Polícia Legislativa do Senado Federal. Somente as autoridades policiais *em sentido estrito*, assim equiparadas deliberadamente pela Constituição Federal, têm competência para, exercendo funções de polícia judiciária, promover a “apuração de infrações penais” (art. 144, § 4º), e cabe à “Polícia Federal, órgão permanente de Estado, exercer com exclusividade, as funções de Polícia Judiciária da União” (art. 144, §1º, V). A exata interpretação sistemática dos preceitos pertinentes da Constituição Federal informa que os órgãos de Polícia Legislativa não detêm os poderes de investigação que o Senado por meio do seu Regulamento Administrativo (RASf) pretende imputar à Polícia Legislativa. Logo, ao delegarem à Polícia Legislativa do Senado Federal prerrogativas para instaurar e conduzir inquéritos policiais, infringem o ofício de polícia judiciária da União, que é exclusivamente desempenhada pela Polícia Federal, órgão com status constitucional competente para apurar “infrações penais em detrimento de interesses da União”, fato que, em destaque, inclui a prática de todo crime cometido nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal.

**Palavras-chave:** Polícia Legislativa Federal. Polícia Administrativa. Segurança Pública. Polícia Judiciária.

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to present the responsibilities of the Federal Senate Police in relation to the Constitution of 1988, focusing on aspects such as the differentiation of judicial police and administrative police, on the competence to initiate police investigation, action and legitimacy in light Separation of powers. The problem in theory concerns the usurpation of typical duties of the Federal Police, supported notably in the body of article 144 of the Federal Constitution, by the Legislative Police of the Federal Senate. Only the police authorities in the strict sense, thus deliberately assimilated by the Federal Constitution, have the power, by exercising judicial police functions, to promote the "determination of criminal offenses" (article 144, § 4), and it is the responsibility of the Federal Police, Permanent exercise of State, to exercise exclusively the functions of the Judicial Police of the Union "(article 144, §1º, V). The exact systematic interpretation of the relevant precepts of the Federal Constitution informs that the Legislative Police bodies do not hold the investigative powers that the Senate, through its Administrative Regulation (RASf), intends to impute to the Legislative Police. Therefore, by delegating to the Federal Senate Legislative Police prerogatives to establish and conduct police investigations, they inflict the judicial police service of the Federal Government, which is exclusively performed by the Federal Police, a body with constitutional status competent to determine "criminal offenses to the detriment of the interests of the Union, "a fact that, in particular, includes the practice of every crime committed on the premises under the responsibility of the Federal Senate.

**Keywords:** Federal Legislative Police. Administrative Police. PublicSecurity. JudiciaryPolice.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
1 SERVIÇO PÚBLICO DE SEGURANÇA NO BRASIL.....	11
1.1 Poder de polícia do estado.....	15
1.2 Polícias: judiciária e administrativa.....	17
1.3 Origens da investigação estatal.....	19
1.4 Instauração de Inquéritos Policiais.....	22
2 A ATUAÇÃO DA POLÍCIA LEGISLATIVA.....	25
2.1 Limites e contribuições da polícia legislativa federal no âmbito processual penal (ADC Nº 24/2009 X ADI 5649/2017).....	30
2.2 Polícia Legislativa Federal x comparação com a atuação do Ministério Público.....	35
3 TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E ATUAÇÃO DA POLÍCIA LEGISLATIVA.....	42
3.1 Polícia Legislativa.....	46
3.2 Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental (ADPF nº 424).....	48
CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS.....	53



## INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho elaborado com base em análises de decisões judiciais e fontes doutrinárias, da área de Direito Administrativo, Constitucional, Processo Penal, tem a finalidade precípua de dissertar sobre o poder de polícia exercido pela Polícia do Senado. Sendo que hoje este órgão policial, que em tese tem atribuição de Polícia Administrativa, está exercendo também atribuições das Polícias Judiciárias.

Neste sentido, a primeira questão a ser debatida é sobre o que vem a ser segurança pública e suas formas de atuação, e se a Polícia Legislativa por não constituir órgão de segurança pública, pode ter também atribuição de polícia judiciária, ou apenas o caráter de segurança da casa legislativa. Dessa feita, as questões levantadas tramitam sobre a ADC (Ação Declaratória de Constitucionalidade) nº 24 proposta pelo Senado Federal no Supremo Tribunal Federal, a qual visava declarar a constitucionalidade da resolução nº 59 de 2002 do Senado Federal que trata sobre o Regimento Interno da Polícia Legislativa da casa.

Vale ressaltar, que a resolução nº 59 de 2002, que versava sobre o poder de Polícia do Senado Federal, foi revogada, por meio da Resolução nº 14 de 22/10/2015. Nesse sentido, foi criado o Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf), em 09.12.2015, o qual, dentre outros assuntos, discorre nos seus artigos 266 e ss, as atribuições a serem exercidas pela Polícia Legislativa do Órgão, incluindo no rol de atribuições da polícia judiciária o cumprimento de medidas de revista, busca e apreensão, além de atividades de inteligência, registro, investigativas e de inquérito. Ademais, prevê a norma que devem ser conferidas à Polícia Legislativa as funções gerais de segurança, tanto de parlamentares, como de todo o complexo que se inclui em suas dependências, servindo de apoio à Corregedoria da Casa e às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs).

Além disso, abordaremos sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5649, de 03.02.2017, que questiona a norma (Regulamento Administrativo do Senado Federal - RASF), que autoriza a Polícia do Senado a instaurar inquéritos policiais.

Portanto, o que se pretende com o presente trabalho é elucidar a nova abordagem de atuação da Polícia Legislativa do Senado, a qual visa afastar do senso comum a concepção de sua atuação voltada para a segurança das Casas Legislativas, roupando-se com atribuições de Polícia Judiciária. Todavia, depreende-se que a Carta Magna, ao prever que “compete privativamente ao Senado Federal dispor sobre sua polícia” (art. 52,XII), não outorgou interpretação que lhe conceda poder de criação de uma categoria *sui generis* de Polícia Judiciária, tal como previsto pelas normas impugnadas, nos limites dos embasamentos jurídicos a serem apresentados.

## 1 SERVIÇO PÚBLICO DE SEGURANÇA NO BRASIL

A questão que se perfaz neste trabalho é até que ponto a Polícia Legislativa Federal pode ser considerada ou não uma polícia com cunho de Segurança Pública, atuando assim no campo da esfera coletiva e não só do seu âmbito de atuação legislativo.

Em princípio, cabe pontuar que, segundo a doutrina jurídica, a segurança Pública consta no rol de serviços públicos (arts. 6º da Constituição Federal), sendo os serviços públicos espécies de utilidade ou comodidade material que podem até serem fruíveis singularmente, mas que sempre buscarão satisfazer necessidades coletivas cujo Estado tem o dever de prestar ao assumir como tarefa sua. Deve-se frisar que, a prestação deste serviço se procede de forma direta ou indireta, seguindo sempre o regime jurídico de direito público total ou parcialmente.

Deveras, em alusão ao pensamento de Meireles, pode-se qualificar serviços públicos em próprios e impróprios. Os próprios são prestados diretamente pelo Estado, usando do poder de autoridade sobre os administrados. São serviços essenciais à comunidade, que só a Administração deve fornecer, sem delegação a terceiros. Como referência, são citados os serviços de defesa nacional, de segurança pública, de preservação da saúde pública, de calçamento, de iluminação, etc. Comumente, são gratuitos ou de baixo custo, para que fiquem ao alcance de todos. São conservados pelos tributos gerais. Também são chamados de serviços *uti universi*.<sup>1</sup>

Ressalta-se que os serviços impróprios não apresentam a mesma nota de essencialidade dos próprios. São serviços de utilidade pública, que atendem à conveniência dos cidadãos, e podem ser prestados pelo próprio Estado ou por delegação a terceiros, mediante concessões, permissões ou autorizações. A retribuição é feita através de taxas ou tarifas, que representam remuneração

---

<sup>1</sup> MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. Ed./atual até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 422.

mensurável e correspondente ao uso individual do serviço. Assim, os serviços de telefonia, água, energia elétrica, etc. Chamam-se serviços *uti singuli*.

Com isso, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Melo, temos o seguinte conceito:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada a satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como público no sistema normativo.<sup>2</sup>

Além disso, para acrescentar à definição de tal conceito, Maria Sylvia Zanela Di Pietro diz que:

Não é tarefa fácil definir o serviço público, pois a sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, quer no que diz respeito a seus elementos constitutivos, quer no que concerne a sua abrangência.<sup>3</sup>

A citada autora acrescenta ainda os conceitos de serviço público em sentido amplo e em sentido estrito. Mas para este trabalho, o sentido que será tratado é o restrito. Assevera a autora que:

Restrito são os conceitos que confinam o serviço público entre as atividades exercidas pela Administração Pública, com exclusão das funções legislativa e jurisdicional; e, além disso, o consideram como uma atividade administrativa, perfeitamente distinta do poder de polícia do Estado.<sup>4</sup>

Dessa forma, no que tange às características do serviço público de segurança, analisa-se a tutela do bem jurídico pelo Estado no caráter imediato e mediato. O bem jurídico imediato tutelado é a segurança pública que visa assistir a segurança da população, em face da necessidade do Estado de garantir a defesa da vida, saúde, patrimônio do cidadão, bens jurídicos ameaçados pela prática do delito (art. 144, caput, CF). Já a característica mediata é a ordem pública, o cidadão e o patrimônio. Para isso alude Valter Foleto Santin:

---

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.p. 679.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 99.

<sup>4</sup> Ibidem. p. 100.

O fornecimento do serviço de segurança pública é um serviço primário, essencial, de relevância pública, de uso comum (uti universi), em caráter geral, beneficiando todos os cidadãos e a população fixa ou flutuante. Visa tutelar a segurança da população, em face da necessidade do Estado de garantir a defesa da vida, saúde e patrimônio do cidadão, bens jurídicos ameaçados pela prática do delito (art. 144, caput, CF). O bem jurídico imediato tutelado é a segurança pública; o mediato, é a ordem pública, o cidadão e o patrimônio.<sup>5</sup>

Da análise trazida, outro conceito que se mostra essencial para a compreensão do conceito de serviço público de segurança é a expressão “ordem pública”. Assim, nas palavras de Plácido da Silva, temos que ordem pública:

É a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípua atribuições e os cidadãos a respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto. Não se confunde com a ordem jurídica, embora seja uma consequência desta e tenha sua existência formal justamente desta derivada.<sup>6</sup>

Ademais, ainda é possível analisar a ordem pública por duas vertentes, no direito administrativo identifica-se como sinônimo de convivência pacífica, segura, ordenada e para o direito penal, por mais que não exista tipificação específica sobre crimes contra a ordem pública, o Código Penal Brasileiro destina o Título IX para dispor sobre os crimes contra a paz pública. E para Ela Wiecko “paz pública nada mais é do que ordem pública considerada subjetivamente, indicando o sentimento de tranquilidade pública e a convicção da segurança social”<sup>7</sup>.

Reiterando, tem-se que a prestação do serviço público será estatal quando a segurança pública é, de fato, prestada pelo Estado, e será privado quando exercido pelo povo, neste diapasão Avila, De Mello e Vianna mencionam que:

O serviço de segurança pública, pode ser primário quando desempenhado pelo Estado ou secundário quando na atuação privada; sendo obrigatório quando fornecido pelo Estado; bem

---

<sup>5</sup> SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial de segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: RT, 2004, p. 80.

<sup>6</sup> SILVA, De Plácido E. **Vocabulário Jurídico**. 15. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 577.

<sup>7</sup> CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. **Ordem pública: subsídios para sua interpretação**. In: VARELLA, Marcelo Dias. **Revoluções no campo jurídico**. Joinville: Oficina Comunicações, 1998.

como integral, quando executado inteiramente por este ente estatal.<sup>8</sup>

Em observância à norma constitucional, em seu artigo 144 no que refere a compreensão de Segurança Pública, consta que é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

A Constituição determina ainda que a segurança pública será exercida por meio de órgãos policiais por ela elencados, evidenciando o uso da força na preservação da ordem pública.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Por conseguinte, preconiza Kildare Gonçalves Carvalho que :

Pode-se dizer que o Estado, como sociedade política, existe para realizar a segurança, a justiça e o bem-estar econômico e social, os quais constituem os seus fins.<sup>9</sup>

Enfim, depreende-se que o serviço de segurança pública será considerado eficiente quando for desempenhado a contento, apresentando bons resultados na função de segurança pública individual e coletiva, no controle da criminalidade e na transmissão de sensação de segurança à população. Em contrapartida será ineficiente quando o resultado for inadequado, insatisfatório, irregular, deficiente, descontínuo e de baixa qualidade, não sendo apto a proporcionar a necessária sensação de segurança ao povo para a vida tranquila em sociedade.

---

<sup>8</sup> AVILA, Gustavo Noronha de. DE MELLO, Marília Montenegro Pessoa. VIANNA, Túlio Lima. **Criminologias e política criminal.** Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/z4c7xib8/o1OFY4k0u9z2K832.pdf>>. Acesso em: Setembro de 2016.

<sup>9</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição, Direito Constitucional Positivo.** 15. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 139.

## 1.1 PODER DE POLÍCIA DO ESTADO

O Estado ao atuar por meio da Administração Pública respalda-se em dois aspectos fundamentais que o caracterizam de forma resumida, nas palavras de DI PIETRO:

Nos vocábulos prerrogativas e sujeições, as primeiras concedidas à Administração, para oferecer-lhe meios para assegurar o exercício de suas atividades, e as segundas como limites opostos à atuação administrativa em benefício dos direitos dos cidadãos. Praticamente, todo o direito administrativo cuida de temas em que se colocam em tensão dois aspectos opostos: a autoridade da Administração Pública e a liberdade individual.<sup>10</sup>

O poder de polícia como característica de atuação do Estado pode ser vislumbrado de duas formas. Àquele que coloca de um lado, o cidadão que quer exercer plenamente os seus direitos; de outro, a administração que tem por encargo regular o exercício daqueles direitos ao bem-estar da sociedade, perfazendo sua atuação.

Destaca-se assim, o que pronunciamento de Justen Filho, a seguir:

O poder de polícia administrativa é a competência para disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade. Em acepção ampla, o poder de polícia compreende competências legislativas e administrativas. Alude-se a poder de polícia administrativa para indicar o conjunto de competências desenvolvidas pela autoridade estatal em nível infralegal, mediante providências destinadas a dar concretude a valores, princípios e regras consagrados em normas constitucionais e legais.<sup>11</sup>

Em sentido amplo, o poder de polícia é exercido por meio de atos normativos, onde pela lei, criam-se as limitações administrativas ao exercício dos direitos individuais, como por exemplo as portarias, resoluções, instruções emitidas pelo Executivo. Ou por meio dos atos administrativos, no caso, a aplicação da lei ao caso concreto, compreendendo medidas preventivas

---

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 115.

<sup>11</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10. ed., rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 585.

(fiscalização, vistoria, ordem, notificação, licença), com o objetivo de adequar o comportamento individual à lei, além de medidas repressivas (dissolução de reunião, interdição de atividade), com a finalidade de coagir o infrator a cumprir a lei.

Como atributos do poder de polícia, Di Pietro registra a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade, *in verbis*.

A DISCRICIONARIEDADE, embora esteja presente na maior parte das medidas de polícia, nem sempre isso ocorre (...) Assim, em grande parte dos casos concretos, a Administração terá que decidir qual o melhor momento de agir, qual meio de ação mais adequado, qual a sanção cabível diante das previstas na norma legal. Em tais circunstâncias, o poder de polícia será discricionário. (...) A AUTOEXECUTORIEDADE: (que os franceses chamam de executoriedade apenas) é a possibilidade que tem a Administração de, com os próprios meios, pôr em execução as suas decisões, sem precisar recorrer previamente ao Poder Judiciário. (...) A COERCIBILIDADE é indissociável da autoexecutoriedade. O ato de polícia só é autoexecutório porque dotado de força coercitiva.<sup>12</sup>

Sendo assim, DI PIETRO acrescenta ainda que:

O fundamento do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados.<sup>13</sup>

Além disso, a acepção de poder de polícia também é associada ao que se entende como “polícia”. José Cretella Júnior ensina que:

A ideia de Estado é inseparável da de polícia, pois o poder de polícia sempre existiu, desde a concepção do Estado, tanto no aspecto de política interna quanto como instituição administrativa, jurídica ou social do Estado.<sup>14</sup>

Para Cretella Júnior, o poder de polícia deve satisfazer um tríplice objetivo, consistente em assegurar a tranquilidade, segurança e a salubridade pública.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 116.

<sup>13</sup> *Ibidem*. p. 116.

<sup>14</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 110.

<sup>15</sup> *Ibidem*. p. 537.



Não se pode olvidar que o poder de polícia atua em prol do interesse social se conciliar com os direitos fundamentais do indivíduo consagrados na Constituição da República. Desse modo, o poder de polícia atua para assegurar que a fruição dos direitos de cada um não afete a coletividade, buscando alcançar um equilíbrio entre ambos.

Outrossim, é possível observar o poder de polícia do Estado por meio das atividades administrativas exercidas pela polícia administrativa e pela polícia judiciária, como peças importantes para o estabelecimento da ordem, no aspecto de organização da sociedade.

## **1.2 POLÍCIAS: JUDICIÁRIA e ADMINISTRATIVA**

No vocábulo não técnico, com base no senso comum, a expressão polícia é relacionada a uma atuação estatal que não consiste na polícia administrativa, mas sim tratam-se das intituladas polícias militar, civil e a federal. Por mais que um mesmo agente estatal possa desempenhar atividades de polícia administrativa e de polícia judiciária, essas funções são distintas entre si. Esse preceito também foi exaltado pelo Código de Processo Penal, Decreto-Lei nº 3689, de 03/10/1941 o qual já mencionava em seus artigos 4º aos 23, que a polícia judiciária seria exercida pela autoridade policial delegada pelo poder executivo para realização da investigação completa do crime e formalização de todas as diligências por meio do Inquérito Policial<sup>16</sup>.

Porém, o que distingue a atuação da polícia administrativa para a polícia judiciária é que a primeira é uma atividade que não apresenta relação direta e imediata com o Poder Judiciário. Já a segunda, atua junto ao Poder Judiciário, assim tem-se a manifestação de JUSTEN FILHO a respeito do tema em pauta:

A polícia judiciária atua de modo conexo ao Poder Judiciário, no sentido de que busca prevenir e reprimir a ocorrência de eventos indesejáveis relacionados à competência jurisdicional. Assim, a ocorrência de um crime desencadeia atividades de persecução penal, que são desempenhadas em grande parte por meio de autoridades administrativas que exercitam atividade de polícia judiciária. Como regra, a polícia judiciária se preocupa em

---

<sup>16</sup> BRASIL. **Código de Processo Penal Anotado**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, art. 4º aos 23, p. 41-53.

cumprir as determinações de autoridades judiciárias, em evitar a ocorrência de ilícitos ou em adotar providências destinadas a identificar a consumação e a autoria de ilícitos penais ou administrativos. Já a polícia administrativa é uma atividade que não apresenta relacionamento direto e imediato com o Poder Judiciário. Por exemplo, existe o exercício de função de polícia administrativa quando a autoridade municipal impõe vedação à realização de uma festividade em determinado local por reputá-lo destituído de condições de segurança.<sup>17</sup>

Seguindo a visão clássica, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que o que distingue a polícia administrativa da polícia judiciária:

É que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades antissociais enquanto a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem pública.<sup>18</sup>

Na mesma linha, Diogenes Gasparini afirma que:

O exercício da polícia administrativa está disseminado pelos órgãos e agentes da Administração Pública, ao passo que o da polícia judiciária é privativo de certo e determinado órgão (Secretaria de Segurança). O objeto da polícia administrativa é a propriedade e a liberdade, enquanto o da polícia judiciária é a pessoa, na medida em que lhe cabe apurar as infrações penais, exceto as militares (art. 144, § 4º, da CF/1988). A polícia administrativa predispõe-se a descobrir e conduzir o Judiciário os infratores da ordem jurídica penal. Por último, a polícia administrativa rege-se por normas administrativas; a judiciária, por normas processuais penais.

Além disso, assevera Álvaro Lazzarini que:

Ambas são manifestações de atividade tipicamente administrativas do Estado, embora a polícia administrativa seja regida por normas administrativas e a polícia judiciária, por normas processuais penais. A confusão aumenta diante da possibilidade de órgãos ecléticos ou mistos, que atuam tanto na repressão quanto na prevenção de delitos.<sup>19</sup>

Em suma, a polícia judiciária atua por normas processuais penais, predispondo-se a responsabilizar os violadores da ordem pública e a polícia administrativa encarrega-se de paralisar atividades antissociais, regendo-se pelas normas administrativas. Isto posto, a pergunta de pesquisa a ser

---

<sup>17</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed., rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 590 e 591.

<sup>18</sup> MELLO, op. cit., p. 851

<sup>19</sup> LAZZARINI, ÁLVARO. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: RT, 1999. p. 54.

estabelecida aqui é, até que ponto a Polícia Legislativa Federal destoa ou compartilha das funções que já são exercidas pelas polícias judiciárias e quais as consequências que podem acarretar os processos se elas não forem definidas e ratificadas constitucionalmente.

### 1.3 ORIGENS DA INVESTIGAÇÃO ESTATAL

Uma das formas de atuação da polícia judiciária e que requer cuidado é a fase da investigação, pois ela trará os indícios que comprovarão a existência ou não do crime. Logo, como órgão do Estado, a polícia judiciária, que visa o esclarecimento dos fatos para a identificação de seu autor, é necessário transcorrer como essa atuação começou. O Estado começou a promover investigações com o intuito de solucionar crimes.

A investigação promovida pelo Estado teve início em Roma, contudo, tal mister não encontrava obstáculos. Tendo por base que o poder de julgar era ilimitado, somente se fazia necessária a *notitia criminis* para que o próprio julgador determinasse diligências visando o esclarecimento dos fatos com a indicação de seu autor. *Inquisitio* era o nome dado a tal fase persecutória penal de nítido caráter investigatório que, após esclarecido segundo os critérios vigentes naquela época, passava-se, de pronto, ao processo, *cognitio*, sem que houvesse uma formal fase de acusação e, por conseguinte, aplicava-se a pena. Naqueles moldes vigentes na antiga Roma, uma só pessoa atuava na apuração do suposto ilícito, iniciava o respectivo processo e decidia pela aplicação da pena cabível, o que, não raras vezes, ocasionava decisões injustas e arbitrariedades.<sup>20</sup>

Nesse sentido, AZKOUL, assinala que:

Surgiu, mais adiante, através da *Lex Valeria de Provocatione*, a possibilidade de o réu recorrer da sentença que lhe fosse desfavorável, *Provocatio ad Populum*, para um órgão colegiado conhecido como *Comitium* que era uma assembleia pública.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> DAVANÇO, João Eduardo Santana. **A Imprescindibilidade do Inquérito Policial na Investigação Criminal**. Disponível em: < [http://www.pc.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/87/2016/03/Davan%C3%A7o\\_-\\_A\\_IMPRESINDIBILIDADE\\_DO\\_INQU%C3%89RITO\\_POLICIAL\\_NA\\_INVESTIGA%C3%87%C3%83O\\_CRIMINAL.pdf](http://www.pc.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/87/2016/03/Davan%C3%A7o_-_A_IMPRESINDIBILIDADE_DO_INQU%C3%89RITO_POLICIAL_NA_INVESTIGA%C3%87%C3%83O_CRIMINAL.pdf)>. Acesso em: julho de 2016.

<sup>21</sup> AZKOUL, Marco Antônio. **A polícia e sua função constitucional**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998. p.17.

Ao final da República Romana foi criada a possibilidade de os cidadãos formularem livremente acusações, requisições, iniciando-se o processo quando recebidas pelo órgão julgador e, a partir de então, não podiam mais ser retiradas e, a prova do alegado, cabia ao postulante que acompanhava o processo até seu deslinde final. Eram impedidos de formular tais acusações às pessoas com maus antecedentes, menores e os próprios magistrados, visando a devida imparcialidade.

Com o passar dos anos e o melhoramento do sistema penal as funções necessárias à aplicação esmerada da Justiça Criminal foram se especializando e, por consequência, se dividindo. Surgiu, ainda em Roma, um grupo de funcionários que procedia ao levantamento dos fatos e de sua autoria através do chamado *Cognitio Extra Ordinem* onde o magistrado agia *ex officio*.<sup>22</sup>

Este sistema de independência das apurações em relação às outras fases do processo criminal se mostrou mais eficaz e foi base das Polícias Judiciárias existentes. Tal divisão melhor assegurou os direitos fundamentais, principalmente quando são alvos de denúncias infundadas ou inverídicas. Afastam-se as paixões do investigador para uma posterior formulação judicial de reconhecimento da versão levantada e, por conseguinte, do julgamento do fato com a imposição da pena.

Atualmente, no Brasil, tal atividade persecutória para desvendar a autoria e comprovar a materialidade dos ilícitos penais é prevista constitucionalmente como de atribuição das Polícias Judiciárias, Polícias Cíveis dos Estados e Polícia Federal. Ocorre por meio de um procedimento escrito e formal denominado Inquérito Policial, o qual é presidido por uma autoridade civil, bacharel em Direito, chamada de Delegado de Polícia. Este, por sua vez, possui tal denominação:

Em razão de as atribuições investigatórias por ele exercidas serem oriundas de uma espécie de delegação dos juízes municipais ou de paz, existentes antes do Século XX no Brasil, os quais exerciam tal mister cumulado com as funções próprias de judiciais. Assim, com o aumento da população e das cidades e, por consequência, da criminalidade, entendeu-se por bem “delegar” esta atribuição de apuração das infrações penais aos juízes (de instrução). Assim, surgiu a figura do “delegado” de

---

<sup>22</sup> Ibidem. p. 18.

Polícia, que por também ter que proceder à adequação da norma ao fato, gerando consequências das mais sérias na vida dos cidadãos, deve ser, necessariamente, bacharel em Direito, o que, no Estado de São Paulo, tornou-se obrigatório desde 1905. Naquela época era muito comum que os Chefes de Polícia fossem autoridade judiciárias demonstrando, ainda, a íntima ligação existente entre a Justiça e a Polícia Judiciária”. *“Uma desclassificação de atribuições judiciárias” era com definia João Mendes Júnior (apud VIEIRA, 1920, p. 228) ao se referir ao Inquérito Policial, em face da semelhança formal com o processo judicial, mas se tratando de uma instrução prévia que transcorria em sede administrativa, de forma inquisitiva e presidido por Delegado de Polícia, “pela necessidade de aproveitar as provas mais seguras e urgentes do crime”.*<sup>23</sup>

Na atualidade esse elo “Justiça-Polícia” é bem lembrado por Davanço:

No curso do Inquérito Policial, a Autoridade Policial poderá adotar as seguintes medidas: instaurar o Inquérito Policial, proceder intimações, conduções coercitivas, reconhecimento de pessoas e coisas, apreensão, busca pessoal, indiciamento, requisitar perícias, nomear peritos não oficiais, reprodução simulada dos fatos, autuação em flagrante, apresentação espontânea, bem como arbitrar fiança. Já o Juiz, nesse juizado de instrução criminal estratificado, poderá: confirmar a prisão em flagrante, arbitrar fiança, prisão preventiva, prisão temporária, busca domiciliar, interceptação telefônica, quebra do sigilo fiscal e financeiro, sequestro de bens, suspensão de carteira de habilitação, arquivamento do inquérito policial, dentre outros poderes.<sup>24</sup>

Destarte, observa-se que as importantes atribuições da Polícia Judiciária e ela como, em princípio, é a primeira a fazer a verificação prévia de informações possui uma responsabilidade muito delicada que embasará o desenrolar do processo.

<sup>23</sup> DAVANÇO, João Eduardo Santana. **A Imprescindibilidade do Inquérito Policial na Investigação Criminal.** Disponível em: < [http://www.pc.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/87/2016/03/Davan%C3%A7o\\_-\\_A\\_IMPRESINDIBILIDADE\\_DO\\_INQU%C3%89RITO\\_POLICIAL\\_NA\\_INVESTIGA%C3%87%C3%83O\\_CRIMINAL.pdf](http://www.pc.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/87/2016/03/Davan%C3%A7o_-_A_IMPRESINDIBILIDADE_DO_INQU%C3%89RITO_POLICIAL_NA_INVESTIGA%C3%87%C3%83O_CRIMINAL.pdf)>. Acesso em: julho de 2016. p. 17.

<sup>24</sup> DAVANÇO, João Eduardo Santana. **A Imprescindibilidade do Inquérito Policial na Investigação Criminal.** Disponível em: < [http://www.pc.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/87/2016/03/Davan%C3%A7o\\_-\\_A\\_IMPRESINDIBILIDADE\\_DO\\_INQU%C3%89RITO\\_POLICIAL\\_NA\\_INVESTIGA%C3%87%C3%83O\\_CRIMINAL.pdf](http://www.pc.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/87/2016/03/Davan%C3%A7o_-_A_IMPRESINDIBILIDADE_DO_INQU%C3%89RITO_POLICIAL_NA_INVESTIGA%C3%87%C3%83O_CRIMINAL.pdf)>. Acesso em: julho de 2016, p 18.

## 1.4 INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL

Foi com a lei nº 2.033/71, regulamentada pelo Decreto Lei nº 4.824/71 que surgiu o inquérito policial com essa denominação, e o artigo 42 da referida lei o definia nestes termos:

O inquérito policial consiste em todas as diligências necessárias para o descobrimento dos fatos criminosos, de suas circunstâncias e de seus autores e cúmplices, devendo ser reduzido a instrumento escrito.

Assim, pode-se conceituar o inquérito policial como:

O procedimento administrativo, preparatório e inquisitivo, presidido pela autoridade policial, e constituído por um complexo de diligências realizadas pela polícia judiciária com, vistas à apuração de uma infração penal e à identificação de seus autores.<sup>25</sup>

Nesse sentido, observa-se que o Inquérito Policial é um procedimento administrativo que reúne elementos informativos com o objetivo de subsidiar a propositura da ação penal. Ou seja, contribui para a formação da “*opinio delicti*” do titular da ação penal. Sob a égide da Constituição Federal, Aury Lopes Jr. acrescenta:

Inquérito é o ato ou efeito de inquirir, isto é, procurar informações sobre algo, colher informações acerca de um fato, perquirir.<sup>26</sup>

Tratando-se sobre a finalidade do Inquérito Policial, MOUGENOT diz que:

Há consenso doutrinário e jurisprudencial de que a finalidade do inquérito policial é tão somente possibilitar a reunião de elementos de prova que reforcem e fundamentem as suspeitas acerca da prática de delito de natureza penal, sendo um procedimento preparatório para eventual ajuizamento da ação penal. Além disso, esse procedimento preliminar na apuração de crimes serve também como “filtragem” do sistema penal, ao prevenir a movimentação do Poder Judiciário para o processamento de fatos não esclarecidos ou de autoria ainda desconhecida.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 26ª ed. v.1. São Paulo: Saraiva, 2004. p.192.

<sup>26</sup> LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito processual penal e sua conformidade constitucional**. 4. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.p. 241.

<sup>27</sup> BONFIM, Edilson Mougenot. **Curso de Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 10

Dessa forma, apurar a autoria significa que a autoridade policial deve descobrir o verdadeiro autor do fato infringente da norma. Assim preceitua TOURINHO FILHO:

A autoridade policial deve descobrir o verdadeiro autor do fato infringente da norma tendo em vista que não será possível promover a ação penal sendo desconhecido o autor do fato, ou seja, não poderá o órgão do Ministério Público, ou o ofendido, caso o crime seja de alçada privada, dar início ao processo com a denúncia ou queixa, pois o artigo 41 do CPP exige como um dos requisitos para a propositura da peça vestibular da ação penal, a qualificação do réu, ou, pelo menos, esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, sob pena da denúncia ou da queixa ser rejeitada por inépcia formal.<sup>28</sup>

Em consonância com o posicionamento de Marcelo Lessa Bastos, o autor discorre que, “a investigação criminal é um meio que visa a um fim, isto é, a propositura da ação penal, certo que os elementos de convicção se esgotam, em sua grande maioria, uma vez cumprido esse objetivo”.<sup>29</sup>

E ainda, nessa concatenação de ideia, SALLES JR., diz: “o inquérito policial surge como peça de informação, fase inicial da persecutio criminis, não tendo um rito preestabelecido, cuidando apenas de apurar a infração ocorrida e a determinar a respectiva autoria”.<sup>30</sup>

Contudo, como características do Inquérito Policial, registram Alexandre Cebrian e Victor Gonçalves o seguinte:

Ser realizado pela Polícia Judiciária (Polícia Civil ou Federal). A presidência do inquérito fica a cargo da autoridade policial (delegado de polícia ou da Polícia Federal) que, para a realização das diligências, é auxiliado por investigadores de polícia, escrivães, agentes policiais etc. De acordo com o art. 2º, §1º, da Lei n. 12.830/2013, “ao delegado, na qualidade de polícia de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais”. A própria Constituição Federal trata do tema. O seu art. 144, §1º, estabelece que a Polícia Federal destina-se a apurar as infrações penais contra a ordem política e social ou em

---

<sup>28</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. Op. cit., p.192.

<sup>29</sup> BASTOS, Marcelo Lessa. **A investigação nos crimes de ação penal de iniciativa pública**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004. p. 88.

<sup>30</sup> SALLES JR., Romeu de Almeida. **Inquérito policial e ação penal**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p.4.

detrimento de bens, serviços ou interesses da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo o que a lei dispuser. Cabe, dessa forma, à Polícia Federal investigar todos os crimes de competência da Justiça Federal, bem como os crimes eleitorais”.<sup>31</sup>

Conclui-se que a finalidade investigatória do inquérito cumpre dois objetivos: dar elementos para a formação da *opinio delicti* e dar o embasamento probatório suficiente para que a ação penal tenha justa causa, que é o princípio de prova mínima razoáveis sobre a existência do crime e da autoria. Cabendo assim, ao delegado, na qualidade de polícia de autoridade policial, a condução da investigação criminal por meio do inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.

---

<sup>31</sup> CEBRIAN, Alexandre. eGolçalves, Victor. **Direito Processual Esquematizado**®. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 50.



## 2. A ATUAÇÃO DA POLÍCIA LEGISLATIVA

Em linhas gerais, a Carta Magna de 1988 prevê a possibilidade de que cada Casa Legislativa da União e dos Estados possam criar sua polícia, sem, no entanto, especificar que espécie de polícia e quais atribuições lhe poderão ser outorgadas. Deveras, a visão para a criação de uma polícia exclusiva para cada Casa Legislativa pode aparentar uma inovação da Constituição Federal de 1988, todavia uma compreensão mais acurada mostra que tal visão já constava nas Constituições anteriores, *in verbis*:

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

Ocorre que, não obstante a previsão constitucional referida, tem-se visto decisões judiciais que negam legitimidade às Polícias Legislativas, especialmente no que tange à possibilidade de realizar atividades investigativas e presidir inquéritos policiais. Despacho Processo nº 2007.34.00.042649-6. Seção Judiciária do Distrito Federal 12ª Vara. Conclusão. Juiz Federal Substituto Dr. José Airton de Aguiar Portela:

Acolho, na íntegra, como razão de decidir, o parecer do MPF às folhas 51/56, para determinar que o inquérito policial seja conduzido pela Polícia Federal, por isso que o crime não foi cometido nas dependências do Senado Federal, eis que o investigado solicitava cópia de matérias veiculadas pela TV Senado (conduta aparentemente atípica), porém as comercializava sem autorização na rede de computadores

(havendo, nesta conduta indícios de crime da Competência da Justiça Federal), tudo, repita-se, fora das dependências do Senado Federal, afastando, portanto, a competência daquela Casa Legislativa.

Ante tal situação, a Mesa do Senado Federal ajuizou a ADC nº 24/2009, de modo a firmar a constitucionalidade da Resolução do Senado Federal nº 59 de 2002, que criou a Polícia Legislativa dessa Casa. Porém, a ADC nº 24 foi arquivada por perda de objeto conforme visto a seguir:

Em 6.9.2016, a Advocacia do Senado Federal requereu a extinção do presente feito, por perda superveniente de seu objeto, *“considerando que o Senado Federal editou a Resolução n. 14, de 2015, cujo artigo 7º revogou expressamente a Resolução n. 59, de 2002, objeto da presente Ação Declaratória de Constitucionalidade”* (Petição n. 49.704/2016, fl. 584)<sup>32</sup>

Em que pese a Resolução do Senado Federal nº 14/2015 que revoga a norma antes submetida à ADC nº 24/DF não versar sobre o tema polícia legislativa e suas atribuições, e sim dispor sobre grupo parlamentar Brasil-Marrocos, observar-se que o seu artigo 7º revoga a Resolução do Senado nº 59/2002. Contudo, ao se editar o regulamento administrativo do senado RASF segundo a versão aprovada pelo ato da Comissão ACD, nº 17 de 2015 e convalidada pela Resolução nº 20/2015, as incongruências antes constantes da revogada Resolução do Senado Federal nº 59/2002, objeto da ADC nº 24 de 2009 voltaram a emergir.

Nesse sentido, para vislumbrar tal constatação basta uma simples observação entre os relevantes dispositivos relativos à disciplina da revogada resolução e ao tratamento dispensado pelo regulamento administrativo do Senado Federal e pela Resolução da Câmara Federal acerca do ponto em comento, tendo por exemplo, o Inquérito Policial.

---

<sup>32</sup> Decisão Monocrática, Ministra CÁRMEN LÚCIA, Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3754777>>, Acesso em: Fevereiro de 2017.

<b>INQUÉRITO POLICIAL</b>	
<b>Senado Federal - Resolução n. 59/2002 (revogada)</b>	<b>Regulamento Administrativo do Senado Federal - RASF (vigente)</b>
<p>Art. 2º A Secretaria de Polícia do Senado Federal, unidade subordinada à Diretoria Geral, é o órgão de Polícia do Senado Federal.</p> <p>§ 1º São consideradas atividades típicas de Polícia do Senado Federal: [...]</p> <p>V – o apoio à Corregedoria do Senado Federal e às comissões parlamentares de inquérito; (atribuição acessória – art. 8º do Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2005) [...]</p> <p><b>IX – as de investigação e de inquérito.</b></p> <p>Art. 4º Na hipótese de ocorrência de <b>infração penal nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal, instaurar-se-á o competente inquérito policial</b> presidido por servidor no exercício de atividade típica de polícia, bacharel em Direito.</p> <p>§ 1º Serão observados, no inquérito, o Código de Processo Penal e os regulamentos policiais do Distrito Federal, no que lhe forem aplicáveis.</p> <p>§ 2º O Senado Federal poderá solicitar a cooperação técnica de órgãos policiais especializados ou requisitar servidores de seus quadros para auxiliar na realização do inquérito.</p> <p>§ 3º O inquérito será enviado, após a sua conclusão, à autoridade judiciária competente.</p>	<p>Art. 206. Tratando-se de crime, o Primeiro-Secretário providenciará a instauração de inquérito policial.</p> <p>Art. 266. [...]</p> <p>§ 3º Os órgãos subordinados da Secretaria de Polícia têm as seguintes atribuições: [...]</p> <p>VIII - Coordenação de Polícia de Investigação, à qual compete <b>instaurar os inquéritos policiais legislativos e dos termos circunstanciados instaurados na Secretaria de Polícia, quando da prática de infrações penais nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal; revisar as peças de inquérito policial e de termo circunstanciado antes do seu envio ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público;</b> acompanhar o cumprimento dos mandados de prisão, de busca e apreensão, as conduções coercitivas, a escolta de presos e de depoentes das Comissões, nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal; representar pelas medidas autorizadas em lei para a condução de inquéritos policiais legislativos e termos circunstanciados; realizar pesquisas e prestar o apoio técnico necessário ao desenvolvimento dos trabalhos da Secretaria e de suas unidades subordinadas; promover a correição da atividade policial legislativa; e executar tarefas correlatas, com as seguintes unidades subordinadas:</p> <p><b>a) Serviço Cartorário, ao qual compete lavrar autos de inquéritos policiais e de termos circunstanciados;</b> receber os registros de ocorrências e lavrar os respectivos boletins de ocorrências e de estatísticas; manter em seus arquivos cópia dos documentos produzidos nos inquéritos e nos termos circunstanciados; relacionar-se com os demais órgãos policiais de Segurança Pública, visando à troca de informações; efetuar, observados os requisitos legais, prisões em flagrante nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal, ressalvada a competência da Corregedoria Parlamentar e cumprir</p>
<b>Câmara Federal - Resolução nº 17, DE 1989 (vigente)</b>	
<p>Art. 268. Se algum Deputado, no âmbito da Casa, cometer qualquer excesso que deva ter repressão disciplinar, o Presidente da Câmara ou de Comissão conhecerá do fato e <b>promoverá a abertura de sindicância ou inquérito destinado a apurar responsabilidades e propor as sanções cabíveis.</b></p> <p>Art. 269. Quando, nos edifícios da Câmara, for cometido algum delito, instaurar-se-á inquérito a ser presidido pelo diretor de serviços de segurança ou, se o indiciado ou o preso for membro da Casa, pelo Corregedor ou Corregedor substituto.</p> <p>§ 1º Serão observados, no inquérito, o Código de Processo Penal e os regulamentos policiais do Distrito Federal, no que lhe forem aplicáveis.</p>	

<p>§ 2º A Câmara poderá solicitar a cooperação técnica de órgãos policiais especializados ou requisitar servidores de seus quadros para auxiliar na realização do inquérito.</p> <p>§ 3º Servirá de escrivão funcionário estável da Câmara, designado pela autoridade que presidir o inquérito.</p> <p>§ 4º O inquérito será enviado, após a sua conclusão, à autoridade judiciária competente.</p>	<p>mandados expedidos por autoridade competente; encaminhar a pessoa detida para realização do exame de corpo de delito, cautelarmente, sempre que a infração deixar vestígios; zelar pela integridade física, moral e psíquica dos presos, testemunhas e vítimas; e executar outras tarefas correlatas;</p> <p><b>Art. 315. Nos inquéritos policiais realizados pela Polícia do Senado Federal será observado o Código de Processo Penal.</b></p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: do autor com base na Resolução nº 59, de 2002 – Senado Federal, no Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf) e na Resolução nº 17, de 1989 – Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, quando confrontados os dispositivos em pauta torna-se perceptivo que a revogação da Resolução do SF nº 59/2002 não extinguiu da ordem jurídica as incongruências que antes sucediam, tais violações a supremacia da Constituição Federal agora de modo mais evidente por meio de novo ato normativo da Casa Parlamentar.

Destarte, entende-se ser a Polícia Legislativa um órgão policial que visa a segurança, proteção, apoio e revista no âmbito das Casas Legislativas, sendo elas a Câmara e o Senado Federal. Para tal mister Éder Maurício Pezzi López aduz que:

Todas as Constituições brasileiras, sem exceção, ao tratar do Poder Legislativo, previram expressamente a possibilidade de as Casas Legislativas disporem a respeito de sua polícia<sup>33</sup>. A respeito disso, é de se ver que em todas elas há apenas referência ao termo “polícia”, sem delimitar ou especificar que tipo de atribuições – ou mesmo que “espécie” de polícia – seria exercida pelos órgãos a serem criados pelo Poder Legislativo.<sup>34</sup>

Nesse sentido, FISCHER ao falar sobre o tema em pauta, se posiciona da seguinte forma:

Parece-nos que a atividade *precípua* da polícia do Senado está relacionada com aquelas sobre as quais não há maiores controvérsias: a realização da segurança (*lato sensu*) da Casa Legislativa e das autoridades que demandem sua atuação.

<sup>34</sup> LÓPEZ, Éder Maurício Pezzi. **Polícia Legislativa do Senado Federal**. Atribuições investigativas e de polícia judiciária em face da Constituição de 1988. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198728/000901858.pdf?sequence=1>>. Acesso em: Maio de 2016.

Porém, é preciso avançar para saber se haveria eventual exclusão em plano normativo constitucional para que, de modo excepcional (e dentro das limitações ora defendidas), possa realizar a apuração de fatos que sejam infração penal (embora, a polícia do Senado não se equipare à polícia judiciária).<sup>35</sup>

Todavia a Constituição de 1988 trouxe uma mudança de paradigma, no caso a exclusividade da atuação da polícia federal no que compete à atribuição da polícia judiciária da União (art. 144 da CF), porém a norma constitucional manteve em seu art. 52, XIII, a competência do Senado Federal para simplesmente dispor sobre sua “polícia”, nos seguintes termos:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) XIII – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.<sup>36</sup>

Destoando de tal posicionamento, baseado na Súmula 397 do STF, FISCHER salienta que:

*Não se pode perder de vista que o comando sumulado declinado (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) foi editado antes de 1988. Na época, não havia nenhuma disposição (sequer implícita) que fixasse (como há agora no art. 144, CF, de forma explícita) que a atribuição de polícia judiciária da União é exclusiva da Polícia Federal. Este novo dado precisa ser trazido para a interpretação sistêmica da Constituição. Exatamente por isto é que calham com perfeição e adequação ao caso novamente as considerações tecidas pelo colega José Robalinho Cavalcanti Júnior ao firmar, sinteticamente, que “sob esse prisma, por conseguinte [...] se antes de 1988 era possível uma interpretação da autonomia das Casas Legislativas na regulação de suas Polícias (prevista constitucionalmente) até o ponto de as permitir a condução de inquéritos e lavratura de flagrantes – precisamente o texto da Súmula 397 do Pretório Excelso -, isso foi afastado do ordenamento, a partir da expressa vedação imposta pelo Constituinte Originário de 1988”.*<sup>37</sup>

<sup>35</sup> FISCHER, Douglas. Parecer sobre o Procedimento nº 1.00.000.005655/2010-07. Brasília, 02 de agosto de 2010. p. 23.

<sup>36</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 19, de 1998.

<sup>37</sup> FISCHER, Douglas. Limites de Atuação das Polícias Legislativas: Impossibilidade de Condução de Inquéritos Policiais. Uma interpretação Constitucional. In “Combate ao Crime” - **Revista do Núcleo Criminal da Procuradoria Regional da República da 1ª Região**. Ano 1, nº 3, Setembro/dezembro 2008, p. 16/17. ISSN 1983-1080.

Como se pode verificar, foram conferidas à Polícia Legislativa das Casas Legislativas funções gerais de segurança, tanto de Parlamentares, em casos nela previstos, como de todo o complexo que se inclui em suas dependências, servindo ela de apoio à Corregedoria e às comissões parlamentares de inquérito. Ademais, outrora a Resolução nº 59/2002 atribuiu à Polícia do Senado funções tipicamente de polícia judiciária, envolvendo cumprimento de medidas de revista, busca e apreensão, além de atividades de inteligência, de registro e outras tipicamente investigativas, inclusive com a prerrogativa de presidir inquéritos policiais, estas se mantêm na Legislação Vigente (Regulamento Administrativo do Senado Federal - RASF). E é dessa forma que a Polícia Legislativa vem conduzindo seus trabalhos hodiernamente.

## **2.1 LIMITES E CONTRIBUIÇÕES DA POLÍCIA LEGISLATIVA FEDERAL NO ÂMBITO PROCESSUAL PENAL(ADC Nº 24/2009 X ADI 5649/2017)**

Como visto anteriormente, em setembro de 2009, o Senado Federal ajuizou a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 24, no Supremo Tribunal Federal, com o intuito de declarar a constitucionalidade da Resolução nº 59, de 2002, que regula sobre o funcionamento da Polícia Legislativa Federal naquela Casa Legislativa. O objetivo da ação era confirmar que a Polícia do Senado possui atribuição constitucional para o desempenho de atividades típicas e para o exercício das atividades de investigação policial a respeito de fatos ocorridos em suas dependências.

Em realidade , a questão atinente ao interesse, no âmbito da ADC, gira em torno de se transformar uma presunção 'relativa' de constitucionalidade, que vem sofrendo decisões judiciais contrárias, em uma presunção 'absoluta', advinda do efeito vinculante que decorre das decisões tomada pelo STF em controle concentrado. Vontando os olhos para o caso em questão, é de se ver que a Resolução que constitui a causa de pedir da presente ação já teve por vezes sua inconstitucionalidade declarada, ainda que não expressamente, o que se pode ver, como exemplo, pelo termos da seguinte decisão proferida pelo Juiz Federal Marcus Vinícius Bastos, titular da 12ª Vara Federal do DF: "Verifico a impossibilidade constitucional do exercício de funções de polícia judiciária da União por parte da Polícia do Senado Federal. É que a interpretação sistemática do disposto nos arts. 52, XIII e 144 § 1º, IV, da Constituição Federal, autoriza concluir que (i) incumbe

à Polícia Legislativa manter a ordem dos serviços de ambas as Casas do Congresso Nacional e reprimir eventual prática de ilícitos penais ocorridos nas dependências do Congresso Nacional, e; (ii) compete à Polícia Federal o exercício, com exclusão de qualquer outro órgão do sistema de segurança pública (CF, art. 144, caput), das funções de polícia judiciária da União. Em consequência, eventuais atos de investigação criminal que se imponham para o cabal esclarecimento da notícia da prática de ilícitos ocorridos nas dependências dos Órgãos do Poder Legislativo da União devem se realizar imediatamente após o conhecimento da *notícia criminis*, sob pena de perecimento da prova<sup>38</sup>.

A intenção da ADC nº 24 era que o Supremo Tribunal Federal reconhecesse à Polícia do Senado, entre outras, as funções investigativas e de polícia judiciária da União, esta última exercida hoje pela Polícia Federal (PF).

Apesar de a Constituição Federal, em seu artigo 144, inciso IV, § 1º, estabelecer que a Polícia Federal tem função exclusiva de polícia judiciária da União, a exclusividade para o exercício de atividades investigativas não está prevista nem no Código de Processo Penal, nem no próprio texto constitucional, alega o Senado. Esclarece ainda que não é objetivo da ADC que a declaração de constitucionalidade da Resolução nº 59 impeça, entre outros aspectos, que outras polícias, como a PF ou a Polícia Civil, por exemplo, instaurem inquéritos policiais, desde que o façam na área externa da Casa. O argumento é de que “a atribuição da Polícia Legislativa, quantos aos fatos havidos no interior da Casa Congressual, é privativa – e não exclusiva”.<sup>39</sup>

Ao tomar conhecimento da ADC nº 24, em sua primeira análise, o Ministério Público Federal, emitiu parecer, entendendo que a Polícia Legislativa Federal tem legitimidade para realizar atividade de investigação, porém sendo incompetente para presidir Inquérito Policial (art. 144, CF)<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Notícia STF “**Ação pede que STF declare a constitucionalidade das atribuições da Polícia do Senado**”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=113274>. Acesso em: Maio de 2016. P. 6.

<sup>39</sup> Notícia STF “Ação pede que STF declare a constitucionalidade das atribuições da Polícia do Senado”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=113274>. Acesso em: Maio de 2016.

<sup>40</sup> Inteiro teor: AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 59, DE 2002, DO SENADO FEDERAL, QUE DISPÕS SOBRE A POLÍCIA DO SENADO. PRELIMINAR. CABIMENTO E LIMITES DO CONHECIMENTO DA ADC.

1. Segundo disposto no inciso III do art. 14 da Lei nº 9.868/99, é requisito para a admissibilidade da ADC – dentro outros – que se demonstre na petição inaugural a existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da declaratória.

2. Ausência de demonstração deste requisito. Impossibilidade de conhecimento da ADC. MÉRITO.

A questão central posta na presente ação declaratória é o reconhecimento de que a resolução está em conformidade com o inciso XIII do art. 52 da Constituição Federal, que dispõe competir privativamente ao Senado Federal a disposição, dentre outras, sobre sua “polícia”.

Numa síntese, defendia-se na ADC nº 24, os seguintes pontos, que:

As ordens judiciais só podem ser cumpridas nas dependências do Senado Federal pela Polícia Legislativa, de forma privativa. Diz-se privativa, mas não exclusiva, uma vez que é possível o acesso de outros órgãos policiais mediante requisição ou prévia autorização da Presidência da Casa, de forma excepcional;<sup>41</sup> (...) se a Constituição estabeleceu como primados a independência do Poder Legislativo, que engloba a incolumidade das dependências da Casa do Senado Federal, e atribuiu a ele a criação de sua polícia, é inerente a esse poder que a ele sejam outorgados os fins exclusivos de constituir polícia judiciária, a instrumentalizar eventuais ordens judiciais no âmbito do Poder Legislativo;<sup>42</sup> (...) a partir da regra do art. 42 do RISTF, se poderia concluir que, implicitamente, haveria vedação para que outras autoridades diversas da Polícia do STF exerçam atividades no âmbito da Corte<sup>43</sup>; O enunciado da Súmula 397 do STF (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

- 
3. A polícia a que se refere o art. 52, XIII, CF, não abrange as atividades de polícia judiciária. Não há se confundir presidência de inquérito policial, ato exclusivo da autoridade policial judiciária, com a possibilidade de outros órgãos ou instituições realizarem atos de investigação, inclusive mediante procedimento que se denomine exclusivamente de inquérito.
  4. O Supremo Tribunal Federal já assentou que há distinções fundamentais entre funções de polícia judiciária e função de investigação penal. Exatamente por isto reconheceu expressamente (v.g. HC nº 94.173-BA, publicado no DJ em 27.11.2009) que os inquéritos policiais são espécies de investigações promovidas exclusivamente pela Polícia Judiciária. Assim, também de modo hialino reconheceu que o ordenamento constitucional não impede que outros órgãos estatais, diversos da Polícia Judiciária, promovam, por direito próprio, em suas respectivas áreas de atribuição, atos de investigação destinados a viabilizar a apuração e a colheita de provas concernentes a determinado fato que atinja valores jurídicos postos sob a imediata tutela de referidos organismos públicos. Porém, a presidência e realização de inquérito policial são atos exclusivos da Polícia Judiciária.
  5. Manifestação no sentido de que, acaso conhecida, a ação seja julgada parcialmente procedente para: a) declarar constitucional os incisos VI a IX do § 1º do art. 2º da Resolução nº 59/2002 do Senado Federal; b) em “interpretação conforme”, reconhecer que a atividade investigatória não é atribuição exclusiva da Polícia Judiciária, motivo pelo qual é lícito ao Senado Federal instituir sua polícia interna para atos de investigação, mas não para presidir inquérito policial; c) como a realização de inquérito policial é atribuição exclusiva da Polícia Judiciária (art. 144, CF), não é constitucional a expressão “policial” constante no art. 4º da Resolução;

<sup>41</sup> FISCHER, Douglas. Parecer sobre o Procedimento nº 1.00.000.005655/2010-07. Brasília, 02 de agosto de 2010. p. 23.

<sup>42</sup> Ibid, Fl. 24.

<sup>43</sup> FISCHER, Douglas. Parecer sobre o Procedimento nº 1.00.000.005655/2010-07. Brasília, 02 de agosto de 2010. p. 25.



realização do inquérito) continuaria compatível com o atual ordenamento constitucional<sup>44</sup>;

Vê-se que, dentre tantos primados constitucionais envolvidos na questão em tela, a parte autora invoca de modo reiterado a independência dos Poderes, defendendo que a realização de atos no interior da Casa Legislativa por outros órgãos que não sua polícia interna dependeria de prévia autorização ou concordância da Presidência da Casa Legislativa. O que se verifica que não foi totalmente suprimido esse entendimento na RASF, já que no seu art. 266 enfatiza-se o cumprimento em caráter privativo das atividades de polícia judiciária.

Art.266(...) cumprir, em caráter privativo as demais atividades típicas de segurança de autoridades e polícia legislativa; cumprir, em caráter privativo, os mandados de prisão, de busca e apreensão, as conduções coercitivas, a escolta de presos e de depoentes das comissões, quando estas diligências forem executadas nas dependências sob responsabilidade do Senado Federal; e executar outras atividades correlatas.

Certamente que, nesta linha, não se poderá cogitar a possibilidade que procedam à lavratura de flagrantes. Por evidente, vistos harmonicamente, fácil visualizar que aqueles órgãos elencados nos incisos I a V do art. 144 – e só eles - poderão exercer a atividade de polícia judiciária presidindo inquéritos policiais.

Diante do exposto, foi instaurada a ADI 5649, por meio da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal contraditando os artigos 206, 266, §3º, VIII, “a” e 315, do regulamento administrativo do Senado Federal que dispõe sobre a instauração de inquérito policial pela polícia legislativa do senado federal disciplinando temas correlatos, por sua própria natureza, as normas processuais penais (v.g. , artigos 5º, 9º, 10, 11, 12 etc. do Código de Processo Penal).

Em síntese, constitui objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade os art.206 (total), art. 315 (total), art. 266, § 3º, VIII (parcial, quanto ao excerto: “instaurar os inquéritos policiais legislativos e dos termos circunstanciados instaurados na Secretaria de Polícia, quando da prática de infrações penais nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal; revisar as peças de inquérito policial e de termo circunstanciado antes

---

<sup>44</sup> Ibid., p. 26.

do seu envio ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público”) e 266, §3º, VIII, a, (parcial, quanto ao excerto: “lavrar autos de inquéritos policiais e de termos circunstanciados”), todos do Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf), segundo a versão aprovada pelo Ato da Comissão Diretora (ACD) do Senado Federal n. 17/2015 e convalidada pela Resolução n. 20/2015/SF, por violação aos artigos 5º, LIV, LIII, 52, XIII, 144, § 1º, I e IV, § 4º, da Constituição Federal.<sup>45</sup>

Reitera-se que os dispositivos impugnados ao imputarem à Polícia Legislativa do Senado Federal a atribuição para instaurar inquéritos policiais violam a função de polícia judiciária da união que é exclusivamente exercida pela Polícia Federal (art. 144, §1º, IV – CF/88), órgão com status constitucional para apurar “infrações penais em detrimento de interesses da união”, questão que, a toda evidência, inclui a prática de todo crime “nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal” (art. 266, §3º, VIII, do RASf).

Sempre que a Constituição Federal delegou poderes de investigação próprios de outras autoridades ou órgãos com status constitucional, assim o fez expressamente, como esclarecem os poderes outorgados às comissões parlamentares de inquérito (art. 58, §3º da CF). Frisa-se que ainda que o Constituinte não o tenha feito de forma expressa, a hermenêutica sistêmica dos dispositivos constitucionais não franqueam uma interpretação de modo a estender a possibilidade de investigação por parte da polícia legislativa.

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

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

<sup>45</sup> **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5649.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5649&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: Fevereiro de 2017.

No entanto, ao disciplinar as atribuições e funcionamento da polícia do senado federal nos arts. 206, 266, § 3º, VIII, a, e 315 do RASF, violam frontalmente o princípio da legalidade já que desbordam do poder regulamentar autorizado pelo art. 52, XIII da CF.

A realização de diligências investigatórias destinadas ao inquérito policial ou a futura ação penal foge dos escopos da atuação direta da polícia do senado porque por submeter-se a quem detenha constitucionalmente a titularidade deste tipo de procedimento, que é o controle judicial, sob pena de malferir a cláusula sacra do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF); “ninguém será processado [ou investigado] nem sentenciado senão pela autoridade competente” (art. 5º, LIII, da CF).

A Constituição Federal não confere legitimidade aos órgãos de polícia legislativa para instaurar inquéritos policiais e/ou conduzir diretamente investigações criminais, cujos procedimentos, em geral, na forma da Carta Magna (art. 144, §§1º e 4º da CF), são instaurados e apurados por órgãos de polícia judiciária [in casu, exclusivamente a Polícia Federal], sob a fiscalização e o acompanhamento do Ministério Público, sob o controle, ainda, da autoridade judiciária competente.

Assim, vislumbra-se que a investigação criminal, foi reservada pela Constituição Federal aos órgãos de polícia judiciária no âmbito da União, privativamente à polícia federal, sendo ilegítimo e inconstitucional o desempenho de tal atividade pelos membros de polícia legislativa, sob pena de manifesta usurpação das atribuições conferidas pelo texto constitucional.

## **2.2 POLÍCIA LEGISLATIVA FEDERAL x COMPARAÇÃO COM A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Em preliminar, é preciso distinguir, portanto, a admissibilidade de realização de atos de investigação, pelo Ministério Público, na presidência de inquérito policial, este sim um dos meios de investigação que é de atribuição privativa da Polícia Judiciária, na qual não se inclui a Polícia Legislativa. Neste sentido, inclusive, decisão do Supremo Tribunal Federal:

"HABEAS CORPUS" - CRIME DE PECULATO ATRIBUÍDO A CONTROLADORES DE EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, DENUNCIADOS NA CONDIÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS (CP, ART. 327) - ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PATRIMÔNIO PÚBLICO - POSSIBILIDADE DE O MINISTÉRIO PÚBLICO, FUNDADO EM INVESTIGAÇÃO POR ELE PRÓPRIO PROMOVIDA, FORMULAR DENÚNCIA CONTRA REFERIDOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS (CP, ART. 327) - VALIDADE JURÍDICA DESSA ATIVIDADE INVESTIGATÓRIA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, NOTADAMENTE PORQUE OCORRIDA, NO CASO, SUPOSTA LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO - MONOPÓLIO CONSTITUCIONAL DA TITULARIDADE DA AÇÃO PENAL PÚBLICA PELO "PARQUET" - TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS - CASO "McCULLOCH v. MARYLAND" (1819) - MAGISTÉRIO DA DOCTRINA (RUI BARBOSA, JOHN MARSHALL, JOÃO BARBALHO, MARCELLO CAETANO, CASTRO NUNES, OSWALDO TRIGUEIRO, v.g.) - OUTORGA, AO MINISTÉRIO PÚBLICO, PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, DO PODER DE CONTROLE EXTERNO SOBRE A ATIVIDADE POLICIAL - LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA AO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO - "HABEAS CORPUS" INDEFERIDO. NAS HIPÓTESES DE AÇÃO PENAL PÚBLICA, O INQUÉRITO POLICIAL, QUE CONSTITUI UM DOS DIVERSOS INSTRUMENTOS ESTATAIS DE INVESTIGAÇÃO PENAL, TEM POR DESTINATÁRIO PRECÍPUO O MINISTÉRIO PÚBLICO<sup>46</sup>.

Nesse diapasão, salienta-se que inquérito policial qualifica-se como procedimento administrativo, de caráter pré-processual, ordinariamente vocacionado a subsidiar, nos casos de infrações puníveis mediante ação penal de iniciativa pública, a atuação persecutória do Ministério Público, que é o verdadeiro destinatário dos elementos que compõem a *informatio delicti*.

A investigação penal, quando realizada por organismos policiais, será sempre dirigida por autoridade policial, a quem igualmente competirá exercer, com exclusividade, a presidência do respectivo inquérito.

Ressalta-se que, não há dúvidas que a atividade investigativa não é de competência exclusiva da Polícia (judiciária) Federal ou da Polícia Civil dos Estados, e também das atribuições da polícia militar. Entretanto, a condução de inquérito policial é atribuição exclusiva da polícia judiciária (propriamente dita). De qualquer maneira, é preciso ter presente que a eventual intervenção do Ministério Público, no curso de inquéritos policiais, sempre presididos por autoridade policial competente, quando feita pelo "parquet" com o objetivo de

<sup>46</sup> HC 94173, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 27/10/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000163761&base=baseAcordaos>>. Acesso em: Fevereiro de 2017.

complementar e de colaborar com a Polícia Judiciária, poderá caracterizar o legítimo exercício, por essa Instituição, do poder de controle externo que lhe foi constitucionalmente deferido sobre a atividade desenvolvida pela Polícia Judiciária.

O procedimento investigatório instaurado pelo Ministério Público não interfere, nem afeta o exercício, pela autoridade policial, de sua irrecusável condição de presidente de inquérito policial, de responsável pela condução das investigações penais na fase pré-processual da “persecutio criminis” e do desempenho dos encargos típicos inerentes à função de Polícia Judiciária. A objeção, fundada no art. 144, § 1º, IV, e §4º da Constituição da República, pretende conferir, aos organismos policiais, o monopólio das investigações penais em nosso sistema jurídico. Devo registrar, neste ponto, que a cláusula de exclusividade inscrita no art. 144, § 1º, inciso IV, da Constituição da República – que não inibe a atividade de investigação do Ministério Público – tem por finalidade conferir à Polícia Federal, dentre os diversos organismos policiais que compõem o aparato repressivo da União Federal (polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal), primazia investigatória na apuração dos crimes previstos no próprio texto da Lei Fundamental ou, ainda, em tratados ou convenções internacionais.<sup>47</sup>

A Polícia Civil dos Estados-membros e do Distrito Federal, ressalvada a competência da União Federal e excetuada a apuração dos crimes militares, incumbe à, a função de proceder à investigação dos ilícitos penais (crimes e contravenções), sem prejuízo do poder investigatório de que dispõe, como atividade subsidiária, o Ministério Público.

Mas a Constituição no art. 144 trata da segurança pública, e atribui funções as polícias judiciárias, de “apurar infrações penais”, não sendo esta entretanto, uma função de caráter exclusivo. Havendo, então, divergência quanto a possibilidade, do Ministério Público exercer tal função.

Ademais, se vistos harmonicamente, há vários dispositivos constitucionais que conferem a outros órgãos e instituições a possibilidade de realização de atos de polícia e, igualmente, de investigação (procedimento investigatório *lato sensu*). As regras constitucionais não podem ser interpretadas isoladamente,

---

<sup>47</sup> Procedimento n. 1.00.000.005655/2010-07. Ministério Público Federal. Parecer do Procurador Regional da República Douglas Fischer.p. 16-17.

muito menos desconectadas dos princípios que regulam a disposição de várias regras que compõem o corpo de um documento político. Por este prisma, acrescenta FISCHER:

(...) forçoso concluir neste momento que é absolutamente lícito ao Senado Federal a criação de sua *polícia* para o exercício de determinadas atribuições, exatamente como deflui do texto constitucional que tais poderes são conferidos também ao Ministério Público, titular da ação penal. Entretanto, a extensão que se pretender reconhecer a possibilidade para a *realização de e atos de investigação* se afigura desproporcional e excedente às competências conferidas constitucionalmente, na medida em que a condução de inquérito *policial* (como posto explicitamente na primeira parte do art. 4º) é atribuição exclusiva da *polícia Judiciária (na qual não se inclui a Polícia do Senado)*, com todas as atividades que daí defluem, também *inerentes* exclusivamente a ela. A Constituição da República é clara e expressa no sentido de que a atividade de Polícia Judiciária no âmbito federal é exclusiva da Polícia Federal, consoante preconizado no inciso IV do § 1º do art. 144 da CF.<sup>48</sup>

Dessa forma, a Constituição de 1988 dispôs sobre o Ministério Público e suas atribuições, conforme verifica-se nos artigos 127 e ss:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

(...)

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

---

<sup>48</sup> Procedimento n. 1.00.000.005655/2010-07. Ministério Público Federal. Parecer do Procurador Regional da República Douglas Fischer. p. 09.

- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Nesse vertente, é visível que o Ministério Público é titular da ação penal pública, sendo esta uma atribuição exclusiva, expressa na Constituição, no art. 129, inciso I, havendo neste artigo um rol taxativo de funções do Ministério Público. Porém, há grande discussão na doutrina quanto a sua competência para realizar investigação criminal, por falta dessa atribuição expressamente na Constituição, sendo esta uma atribuição expressa da polícia judiciária.

Há argumentação favorável da tese da ilegitimidade da investigação criminal promovida pelo Ministério Público que, de acordo com o art. 144 da Constituição Federal, a apuração de infrações penais é uma das atribuições exclusivas da polícia judiciária. Diante disso, restaria configurada uma indébita invasão de competência por parte do Ministério Público. A esse respeito Hécio França discorre que:

É bem verdade que o Ministério Público é o titular da ação penal pública, isto é legal e incontestável, pois assim resta assentado em dispositivo constitucional (art. 129, I (1), da CF), como é, também, cristalino e indiscutível que as investigações no âmbito penal são tarefa dos órgãos definidos no art. 144, § 1º, I, IV e § 4º da Carta Política em vigor (2), sendo assim, deve o Parquet requisitar às autoridades policiais a apuração dos ilícitos penais, com a instauração do competente inquérito, e não realizar investigações ao arrepio da lei.” A Constituição é categórica, ao atribuir às polícias judiciária expressamente a atribuição de investigação criminal, não tendo, deixado qualquer disposição quanto a essa atribuição ser de caráter exclusivo, como se entende por alguns juristas.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> FRANÇA, Hécio. **Não pode o Ministério Público realizar investigação criminal** Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5599>>. Acesso em: Fevereiro de 2017.

Todavia, o Ministério Público tem algumas atribuições expressamente dispostas, não sendo estas as únicas possíveis, a argumentação contra a possibilidade de o Ministério Público realizar investigação criminal, colhendo provas, é a falta de tal atribuição expressamente na Constituição.

Outrossim, um questionamento levantado é que o art. 129, que trata das atribuições do Ministério Público, traz o inciso “IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedadas a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.” Deixando claro que ele tem funções que não foram expressas na Constituição. Ademais, as funções apresentadas na Constituição são apenas taxativas, sendo sem dúvida a investigação criminal uma função que indiscutivelmente tem o intuito de atingir a finalidade para a qual o Ministério Público se dispõe.

Em decorrência da disposição constitucional foi promulgada a Lei Complementar n.º 75 de 1993 que dispõe sobre as atribuições do Ministério Público da União, contemplando expressa autorização para a realização de inspeções e diligências investigatórias. A lei complementar apenas consolidou o que já se pode depreender da Constituição.

Assim, o Ministério Público sendo titular da ação penal pública, a fim de formar sua convicção de acordo com os elementos colhidos, necessita de atividade de investigação que tem clara natureza preparatória para o juízo de pertinência da ação penal. Logo, parece lógico que, dispondo de meios apropriados e recursos adequados, a atuação do membro do Ministério Público não deve ser, em todos os casos e circunstâncias, limitada pela atuação da polícia judiciária.

Depreende-se que, “Negar ao Ministério Público o poder de investigar em tais casos significará cercear seu poder-dever de promover a ação penal pública, diante de delitos graves, altamente lesivos ao tecido social e normalmente de difícil comprovação.”

Assim, tem-se a posição de Tribunais Superiores.



O STJ tem entendimento pacífico quanto à possibilidade de o Ministério Público realizar investigação criminal, entendendo não ser requisitos para a ação penal pública o inquérito policial.

Esta Corte tem entendimento pacificado no sentido da dispensabilidade do inquérito policial para propositura de ação penal pública, podendo o Parquet realizar atos investigatórios para fins de eventual oferecimento de denúncia, principalmente quando os envolvidos são autoridades policiais, submetidos ao controle externo do órgão ministerial.<sup>50</sup>

A questão já esteve em debate no Supremo Tribunal Federal, diferentemente do ocorrido no STJ, onde se tem entendimento pacífico quanto à possibilidade de realização de investigação pelo Ministério Público, a questão ainda é controversa e não se chega ao consenso, não tendo ainda posição definitiva.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS: RHC 11670. RS. 2001/0094038-0. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7837868/recurso-ordinario-em-habeas-corporis-rhc-11670-rs-2001-0094038-0-stj#!>>. Acesso em: Fevereiro de 2017.

<sup>51</sup> (...) 4. Com apoio no art. 129 e incisos, da Constituição Federal, o Ministério Público poderá proceder de forma ampla, na averiguação de fatos e na promoção imediata da ação penal pública, sempre que assim entender configurado ilícito. Dispondo o promotor de elementos para o oferecimento da denúncia, poderá prescindir do inquérito policial, haja vista que o inquérito é procedimento meramente informativo, não submetido ao crivo do contraditório e no qual não se garante o exercício da ampla defesa. (...) (DJ 03.03.2000).

### 3. TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E ATUAÇÃO DA POLÍCIA LEGISLATIVA

Em tese, traremos a memória, o conceito e a evolução do princípio da separação dos poderes até o tempo presente. Após uma compreensão da matéria e a relevância desse princípio, será ele correlacionado com o poder de polícia parlamentar e, conseqüentemente, com as polícias legislativas.

O princípio da separação dos poderes é um dos dogmas do Estado Moderno, “a ponto de servir de pedra de toque para se dizer da legitimidade dos regimes políticos [...]”.<sup>52</sup>

Desse modo, dispõe que as funções legislativa, executiva e judiciária sejam conferidas a entes estatais distintos, especializados e, principalmente, independentes entre si. Difere, contudo, de uma simples delegação de ofício ou desconcentração de poderes, em que impera uma relação de dependência/hierarquia entre o titular dos poderes e os auxiliares nomeados para deliberadas funções.

O princípio da separação dos poderes teve como escopo inicial garantir a liberdade individual em face dos governos absolutistas, que convergiam todos os poderes nas mãos de um único soberano. O propósito era combalir o poder do Estado, já que, conforme vislumbrou Madison:

A acumulação de todos os poderes, legislativos, executivos e judiciais, nas mesmas mãos, sejam estas de um, de poucos ou de muitos, hereditárias, automeadas ou eletivas, pode se dizer com exatidão que constitui a própria definição da tirania.<sup>53</sup>

Posteriormente, no término do século XVIII, esse princípio conquistou um novo objetivo: ampliar a eficiência do Estado a partir da distribuição das funções entre órgãos especializados.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 155.

<sup>53</sup> HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O federalista**: um comentário à Constituição Americana. Tradução de Reggy Zacconi de Moraes. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959. p. 196.

<sup>54</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 216.

O princípio da separação dos poderes inspirou no movimento constitucionalista, como um adendo à função balizadora exercida pelas Constituições. Nesse parâmetro, a Declaração de Direitos da Virgínia de 1776 definiu, no seu artigo 5º, que “o poder legislativo e o poder executivo devem ser distintos e separados da autoridade judiciária”. Por conseguinte, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 preconizou, no seu artigo 16º: “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”.

A partir de então, o princípio da separação dos poderes é estreitamente agregado à ideia de Estado Democrático de Direito, ficando consagrado nos textos constitucionais de vários países, a exemplo do Brasil: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (CF, art. 2º).

A origem da sintetização doutrinária do princípio da separação dos poderes consiste na obra intitulada “Segundo Tratado Sobre o Governo Civil”, de John Locke. Segundo o aludido filósofo:

[...] como pode ser muito grande para a fragilidade humana a tentação de ascender ao poder, não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis, pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar à lei a sua vontade, tanto no momento de fazê-la quanto no ato de sua execução, e ela teria interesses distintos daqueles do resto da comunidade, contrários à finalidade da sociedade e do governo.<sup>55</sup>

Conforme Locke, o poder legislativo só deve cumprir sua função durante o período essencial para a feitura das leis. As leis, entretanto, permanecerão indeterminadamente em vigor, e para assegurar a sua efetivação sem interrupção torna-se imprescindível a presença e o funcionamento consecutivo de um outro poder: o poder executivo.

---

<sup>55</sup> LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Introdução de J. W. Gough; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994. (Coleção clássicos do pensamento político). p. 170.

Supõe Locke, também, a chamada “prerrogativa”, que é a missão concedida ao executor das leis de atuar discricionariamente visando o bem maior da sociedade, na carência de um preceito legal e às vezes mesmo contrário a ele.

Em contrapartida, a incorporação, em uma mesma obra, da separação entre os hodiernamente denominados poderes legislativo, executivo e judiciário sucedeu a partir de Montesquieu. É nesse escritor que “as fontes remotas e imprecisas recomeçam e ganham a verdadeira consciência de passo inicial de uma fórmula teórica de separação de poderes”.<sup>56</sup>

Montesquieu, portanto, narra os três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que derivam do direito das gentes (“ou meramente poder executivo do Estado”) e o poder executivo das coisas que procedem do direito civil (“ou poder de julgar”).

Segundo a opinião de Montesquieu<sup>57</sup>, “tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo [...] exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares”.

Ao oposto de Locke, Montesquieu se dispôs com mais relevância a justificar o motivo da separação dos poderes entre órgãos diferentes e independentes. Para Montesquieu, a separação dos poderes teria como alicerce, em suma, a garantia da liberdade dos cidadãos:

A liberdade política, em um cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança; e para que se tenha esta liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão. Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade, porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado

---

<sup>56</sup> PACHÊCO, Cláudio. **Separação de poderes**. Tese de concurso para professor catedrático de Direito Público Constitucional da Faculdade de Direito do Piauí. 111 p. Teresina: Imprensa Oficial, 1953. p. 9.

<sup>57</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Apresentação de Renato Janine Ribeiro; tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p.168.

do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. (MONTESQUIEU, 2000, p. 168).

Embora defendendo a independência entre os poderes, Montesquieu já considerava rápidos instrumentos de controle recíproco. “Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder”<sup>58</sup>. Portanto, o corpo legislativo só seria capaz de se reunir se fosse invocado pelo poder executivo. O poder legislativo, malgrado não pudesse reprimir o poder executivo, deveria ter o direito de averiguar de que modo as leis que criou foram executadas. O executor das leis, que era uma pessoa “consagrada”, não poderia ser julgado pelos seus feitos, “mas, como aquele que executa não pode executar mal sem ter maus conselheiros, [...] estes podem ser procurados e punidos”.<sup>59</sup>

Em síntese, Montesquieu aduz que os “[...] três poderes deveriam formar um repouso ou uma inação. Mas, como, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a avançar, serão obrigados a avançar concertadamente”<sup>60</sup>

Nesse sentido, não se pode desprezar a preocupação de Montesquieu, ainda que mínima, com a eficiência das atividades estatais:

O poder executivo deve estar entre as mãos de um monarca, porque esta parte do governo, que precisa quase sempre de uma ação instantânea, é mais bem administrada por um do que por vários; ao passo que o que depende do poder legislativo é com frequência mais bem ordenado por muitos do que por um só.<sup>61</sup>

Em síntese, é desde a obra de Montesquieu que o princípio da separação dos poderes passa a ser compreendida como um sistema em que se associam um poder legislativo, um poder executivo e um poder judiciário, independentes entre si, de modo a apaziguar, ainda que acessoriamente, uma maior eficiência estatal, mas, sobretudo, de forma a assegurar a liberdade dos cidadãos contra

---

<sup>58</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Apresentação de Renato Janine Ribeiro; tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 166

<sup>59</sup> Ibidem. p. 174

<sup>60</sup> Ibidem. p. 176.

<sup>61</sup> Ibidem. p. 172.

desregramentos provenientes da concentração de todos os poderes estatais nas mãos de um único ente soberano.

### 3.1 POLÍCIA LEGISLATIVA

A polícia legislativa é a materialização, de um órgão dentro do parlamento, isto é, poder de polícia parlamentar, compreendido este último como um dos instrumentos assecuratórios da independência do poder legislativo, conforme anseia a teoria da separação dos poderes.

Ressalta-se que o presente assunto procura apresentar a gênese da polícia legislativa, a partir do momento inicial em que houve a previsão, em um texto constitucional, do poder de polícia parlamentar, transcorrendo, em seguida, a uma compacta exposição da experiência constitucional brasileira sobre o tema.

Em linhas gerais, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 ultimou transformando-se em preâmbulo da Constituição publicada pela Assembleia Nacional francesa no ano de 1791. Desse modo, a primeira Constituição escrita da França dedicou em seu texto o tão relevante princípio da separação dos poderes.

Foi esse mesmo marco teórico de 1791 que, de maneira pioneira, mas dentro do que era previsto em virtude da constitucionalização do princípio da separação dos poderes, conjecturou o poder de polícia da polícia parlamentar. O intento principal da Assembleia Nacional francesa era garantir a proteção e a conservação do respeito devido ao corpo legislativo. O Título III, Capítulo III, Seção I, Artigo 4º da Constituição francesa de 1791 assim estabelece:

O corpo legislativo tem o direito de determinar o local das suas sessões, assim como de continuá-las quando julgar necessário, e de suspendê-las. Se o corpo legislativo não estiver reunido ao início de cada reinado, deverá sê-lo de imediato. Ele tem poder de polícia nos locais das sessões e no perímetro externo que tenha determinado. Tem direito disciplinar sobre seus membros; entretanto, não pode estabelecer punição mais forte que a censura, detenção superior a oito dias ou prisão superior a três dias. Tem direito de dispor de forças de segurança para sua proteção e manutenção do respeito que lhe é devido, que, segundo sua anuência, 32 serão estabelecidas na localidade

onde se darão as sessões. (Tradução de Wancley Morais, revisão de Claudia Pacheco de Oliveira. Serviço de Tradução, Senado Federal).<sup>62</sup>

Sob a ótica brasileira, temos que o princípio da separação dos poderes foi admitido em todos os nossos textos constitucionais, desde a Constituição Imperial de 1824.

Posteriormente à proclamação da República e à promulgação da Constituição de 1891, passou-se a aplicar no Brasil o sistema tripartite de separação de poderes (artigo 15), em que convivem os poderes legislativo, executivo e judiciário, todos harmônicos e independentes entre si.

A Constituição brasileira de 1891 previa, nos moldes da Constituição americana, a separação dos poderes, um dos pontos basilares do novo sistema político implantado naquele país. Nos Estados Unidos, o equilíbrio entre os poderes era obtido através do princípio dos freios e contrapesos, que dá a cada ramo de poder a força suficiente para torná-lo capaz de se proteger contra os avanços de um poder sobre o outro. Esse equilíbrio, e as formas de mantê-lo, foi estabelecido no Brasil na Constituição de 1891.<sup>63</sup>

Um dos aspectos de se manter esse aludido equilíbrio entre os poderes, garantindo-se a independência do poder legislativo, foi a manutenção do poder de polícia parlamentar no texto constitucional, que não foi omitido pelo constituinte de 1891: “A cada uma das Câmaras compete [...] regular o serviço de sua polícia interna” (Constituição de 1891, artigo 18, parágrafo único).

Essa medida, de certa forma, foi postergada, já que as polícias das casas legislativas estão conjecturadas constitucionalmente desde 1824, entretanto, não obstante isso, apenas nos anos de 2002 e de 2003 é que o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, respectivamente, criaram as suas polícias, em comutação aos serviços de segurança.

---

<sup>62</sup> POLIZEI BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG (Alemanha). Historischer Hintergrund. Disponível em <<http://www.bundestag.de/polizei>>. Acesso em: 23 out. 2016.

<sup>63</sup> GRILLO, Vera Terezinha de Araujo. A separação dos poderes no Brasil: legislativo x executivo. Blumenau: Ed. da FURB; Itajaí: Ed. da UNIVALI, 2000. p. 43-44.

### 3.2 ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF Nº 424)

Em outubro de 2016, o Senado Federal ajuizou no Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 424, a qual alega que a operação realizada pela Polícia Federal, naquela Casa do Congresso Nacional, violou diversos preceitos fundamentais da Constituição Federal. O relator é o ministro Ricardo Lewandowski.

No dia 21/10/2016, a Polícia Federal realizou operação dentro do Senado Federal, na qual resultou na busca e apreensão de equipamentos e documentos da Polícia do Senado Federal, relacionados e destinados à inteligência e segurança do Congresso Nacional, impedindo e prejudicando o pleno e livre exercício da atividade parlamentar e, assim, vulnerando os preceitos fundamentais da separação dos poderes, da soberania popular e do Estado Democrático de Direito.<sup>64</sup>

Nos autos, o Senado pede a concessão de liminar para suspender os efeitos do ato impugnado e para que seja determinada a imediata devolução do material e dos equipamentos apreendidos da Polícia do Senado Federal, proibindo-se a utilização dos dados obtidos, até deliberação final do STF. Não obstante, demandam que seja dada interpretação conforme a Constituição ao artigo 13, incisos II e III, do Código de Processo Penal, para declarar que eventual decisão judicial ou diligência policial a ser cumprida no Congresso Nacional somente seja executada depois de ratificada pelo STF e comunicada à Polícia do Senado.

Além disso, que se declare que eventual decisão judicial ou diligência policial a ser cumprida no Congresso Nacional seja executada pelo órgão da polícia legislativa competente, ou, ainda, pela Polícia Federal, neste caso mediante prévia autorização do presidente da Casa Legislativa respectiva.

O Senado arguiu que, apesar de a operação se voltar contra a suposta tentativa de beneficiar senadores investigados pela operação Lava-Jato, cujo inquérito está sob a jurisdição do STF, o juízo da 10ª Vara Criminal e 1º Juizado

---

<sup>64</sup> **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 424**, p. 02. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=424&classe=DPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: Março de 2017.



Especial Federal Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal entenderam ser competentes para deliberar sobre a matéria, permitindo que a medida “drástica e inédita” fosse implementada sem a deliberação do Supremo. A permissão de abertura de sigilo do material apreendido por aquele juízo, segundo a argumentação, deixa a cargo da autoridade policial a possibilidade de sua divulgação, “com grave risco de prejuízo à segurança pública e institucional”.

Os advogados do Senado salientaram ainda que as atribuições de Polícia Legislativa constituem extensão do poder de polícia constitucionalmente atribuído ao próprio Legislativo, se inserindo, portanto, no âmbito das prerrogativas relacionadas ao direito de imunidade de sede daquele Poder.

É indiscutível que a Mesa do Senado Federal, enquanto titular do poder de polícia, tem o direito líquido de certo de exigir o respeito a esse poder constitucional exercido pela Polícia Legislativa e, portanto, são inválidas as diligências cumpridas sem a observância das normas constitucionais e regulamentares que correspondem à tutela do regime jurídico da imunidade de sede no Brasil.<sup>65</sup>

Acrescentam ainda, com base na ADPF 424, que os fatos ocorridos nos últimos anos “têm colocado em xeque as prerrogativas parlamentares”. Como exemplificam pela ação de busca e apreensão realizada em julho de 2015 em imóvel funcional no qual residia o senador Fernando Collor e o indiciamento da senadora Gleisi Hoffman e do senador Valdir Raupp.

É certo que os ilícitos penais devem ser amplamente investigados e seus autores devidamente punidos, especialmente nos casos envolvendo recursos públicos. Porém, para tanto, há de ser regularmente observado o devido processo legal, os direitos e garantias fundamentais, dentre os quais a presunção de inocência e a preservação da dignidade e imagem das pessoas investigadas”, afirma. “Ademais, nos casos envolvendo agentes públicos, há necessidade de se resguardar ainda o pleno funcionamento das respectivas instituições públicas, sob pena de maiores prejuízos para a sociedade.<sup>66</sup>

Novamente é possível verificar a ênfase do Senado Federal sobre a atuação da Polícia Legislativa, pondo em discussão ainda questões como o

---

<sup>65</sup> **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 424**, p. 02. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=424&classe=DPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: Março de 2017. p. 49.

<sup>66</sup> **ADPF nº 424**, op. Cit., p. 11.

controle de constitucionalidade, a separação dos poderes. Logo, não há cabimento em fragilizar a atuação da Polícia Federal, pois esta sim está e foi organizada para auxiliar o judiciário.

## CONCLUSÃO

Diante de todas as teses levantadas e debatidas, entende-se que a atividade realizada pela Polícia Legislativa se molda na atribuição de segurança da Casa Legislativa e de seus membros, visto que a atividade investigatória não é atribuição exclusiva da Polícia, motivo pelo qual é lícito ao Senado Federal instituir sua polícia interna (que não é polícia judiciária) para atos de investigação.

A Polícia Judiciária, como parte do sistema repressivo estatal, possui importante papel a desempenhar na manutenção do Estado Democrático de Direito. Como titular da instrução preliminar garante uma investigação imparcial, que busca a verdade e não tendência de municiar uma ou outra parte processual, mas sim embasar a viabilidade de própria existência ou não do processo. Por maior similitude que possa ter a Polícia Legislativa com a Polícia Judiciária, aquela não pode ser confundida com esta, por ferir matéria constitucional. Depreende-se, no entanto, que a Polícia Legislativa está voltada mais à atribuição da Polícia Administrativa.

No que tange, “A possibilidade de realização de atos de *investigação* pela polícia interna do Senado” não decorre nenhuma condicionante para o cumprimento de ordens judiciais no âmbito do Senado Federal, bem como, não se afigura legítima a realização de atos investigatórios externos àquela Casa ou mesmo a lavratura de flagrantes. Além disso, como a realização de inquérito policial é atribuição exclusiva da Polícia Judiciária (art. 144, CF).

Conclusos os apontamentos, complementa-se que a (ADC) nº 24, foi extinta por perda de objeto, em 05.10.2016, já que a Resolução 59, de 2002 (tema questionado) foi revogada na sua integralidade, por meio da Resolução nº 14 de 22/10/2015. Nesse sentido, observa-se que está em vigor o Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf), desde 09.12.2015; o qual norteia as atribuições da Polícia Legislativa do Senado. Sendo, portanto, atividades nas áreas de inteligência, polícia ostensiva, prevenção e combate a incêndio, revista, busca e apreensão. Nessa ótica, a polícia legislativa, expressivamente, exerce

atividades que são reservadas ou compreendidas, constitucionalmente, aos órgãos de segurança pública. Contudo, a sua atuação, que envolve inteiramente o ciclo da atividade policial, tem por objeto precípua a segurança institucional de forma que, só indiretamente, ela executa funções de segurança pública e no interesse da casa legislativa correlata.

Por essa concepção, vislumbra-se não ser a Polícia Legislativa, um órgão de segurança pública, mesmo porque sua previsão constitucional se embasa em dispositivo diferente ao descrito no artigo 144 da CF. Nessa premissa, depreende-se que o seu objetivo não é a defesa do Estado nem da sociedade, pois, a medida que, os órgãos de segurança pública são estáveis e obrigatórios, a existência da polícia legislativa, por ser uma faculdade, fica à mercê da vontade do parlamento.

Destaca-se que até a data da entrega deste trabalho, encontra-se em debate, no Supremo Tribunal Federal, a (ADI) nº 5649, de 03.02.2017, que interpela a Norma (RASf), a qual autoriza a Polícia do Senado a instaurar inquéritos policiais.

Nessa vertente, este escrito expôs alguns comentários sobre a atuação da Polícia Legislativa, sobre a justificativa de sua criação e sobre seu papel segundo os preceitos da Constituição Federal de 1988, possibilitando, desta forma um debate mais abrangente que possa esclarecer aspectos jurídicos, ainda não totalmente deduzidos, desta nova espécie de polícia.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO SIMÃO CURI, Juliana. Limitação da autonomia privada: Poder de Polícia. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9714&revista\\_caderno=4](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9714&revista_caderno=4)>. Acesso em: maio 2016.

AZKOUL, Marco Antônio. **A polícia e sua função constitucional**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.

BASTOS, Marcelo Lessa. **A investigação nos crimes de ação penal de iniciativa pública**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.

BONFIM, Edilson Mougnot. **Curso de Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Ação Cautelar 4036, Relator Min. TeoriZavaski. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/acao\\_cautelar\\_4039.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/acao_cautelar_4039.pdf). Acesso em: abril 2016.

BRASIL. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 24/2009. STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=24&classe=ADC&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: abril de 2016.

BRASIL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 424, p. 02. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=424&classe=DPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: Março de 2017

BRASIL. **Código de Processo Penal Anotado**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, art. 4º aos 23, p. 41-53.

BRASIL. Reportagem “**Senado critica Polícia Federal por entrar em imóvel funcional de Collor**”, Disponível em: <http://glo.bo/1TAVvqz>. Acesso em: maio 2016.

CALABRICH, Bruno. **Pequenos Mitos sobre a investigação criminal no Brasil**. In: CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo. *Garantismo Penal Integral – Questões penais e processuais, criminalidade moderna e a aplicação do modelo garantista no Brasil*. Salvador: Jus Podivum, 2010.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. **Ordem pública: subsídios para sua interpretação**. In: VARELLA, Marcelo Dias. *Revoluções no campo jurídico*. Joinville: Oficina Comunicações, 1998.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

CRISTINO, Fernanda da Rosa. Segurança pública e democracia: um novo paradigma. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 57, set 2008. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5157](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5157)>. Acesso em maio 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DAURA, Anderson Souza. **Inquérito Policial: competência e nulidades de atos de polícia judiciária**. 3. ed., rev. Curitiba: Juruá, 2009.

DAVANÇO, João Eduardo Santana. **A imprescindibilidade do Inquérito Policial na Investigação Criminal**. Disponível em: <[http://www.pc.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/87/2016/03/Davan%C3%A7o\\_A\\_IMPESCINDIBILIDADE\\_DO\\_INQU%C3%89RITO\\_POLICIAL\\_NA\\_INVESTIGA%C3%87%C3%83O\\_CRIMINAL.pdf](http://www.pc.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/87/2016/03/Davan%C3%A7o_A_IMPESCINDIBILIDADE_DO_INQU%C3%89RITO_POLICIAL_NA_INVESTIGA%C3%87%C3%83O_CRIMINAL.pdf)>. Acesso em agosto de 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. – 24. ed. – São Paulo: Atlas, 2011.

DUARTE, Leonardo Lopes de Almeida. Uma breve análise sobre o inquérito policial brasileiro. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 114, jul 2013. Disponível em: <[http://ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12936&revista\\_caderno=22](http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12936&revista_caderno=22)>. Acesso em maio 2016.

FISCHER, Douglas. Limites de Atuação das Polícias Legislativas: Impossibilidade de Condução de Inquéritos Policiais. Uma interpretação Constitucional. In “Combate ao Crime” - **Revista do Núcleo Criminal da Procuradoria Regional da República da 1ª Região**. Ano 1, nº 3, Setembro/dezembro 2008, p. 16/17. ISSN 1983-1080.

GASPARETO JUNIOR, Antonio. **República**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/formas-de-governo/republica>>. Acesso em julho de 2016.

GONÇALVES, Robson José de Macedo. **A Polícia do Senado Federal**. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senado/spol/pdf/Artigo\\_Robson2.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/spol/pdf/Artigo_Robson2.pdf)>. Acesso em: abril 2016.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O federalista: um comentário à Constituição Americana**. Tradução de Reggy Zacconi de Moraes. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed., rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LAZZARINI, ÁLVARO. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: RT, 1999.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Introdução de J. W. Gough; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994. (Coleção clássicos do pensamento político).

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito processual penal e sua conformidade constitucional**. 4. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

LOPES, Hálisson Rodrigo; LEMOS, Natália Spósito. Aspectos constitucionais da segurança pública. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10490&revista\\_caderno=9](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10490&revista_caderno=9)>. Acesso em maio 2016.

López, Éder Maurício Pezzi. **Polícia Legislativa do Senado Federal – Atribuições investigativas e de polícia judiciária em face da Constituição de 1988**. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198728/000901858.pdf?sequence="](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198728/000901858.pdf?sequence=)>. Acesso em: abril 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. Ed./atual até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MISSIUNAS, Rafael de Carvalho. **As polícias judiciárias e as administrativas no Brasil**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 62, mar 2009. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5950](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5950)>. Acesso em: maio 2016.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Apresentação de Renato Janine Ribeiro; tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PACHÊCO, Cláudio. **Separação de poderes**. Tese de concurso para professor catedrático de Direito Público Constitucional da Faculdade de Direito do Piauí. 111 p. Teresina: Imprensa Oficial, 1953.

POLIZEI BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG (Alemanha). Historischer Hintergrund. Disponível em <<http://www.bundestag.de/polizei>>. Acesso em: Out. 2016.

Procedimento n. 1.00.000.005655/2010-07. Ministério Público Federal. Parecer do Procurador Regional da República Douglas Fischer.

REIS, Alexandre Cebrian Araújo. **Direito processual penal esquematizado®**/ Alexandre Cebrian Araújo Reis. Victor Eduardo Rios Gonçalves; coordenador Pedro Lenza. – 5. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

**Resolução nº 59/2002 que dispõe sobre o poder de polícia do Senado Federal.**: Disponível em: <[www.senado.gov.br/senado/spol/pdf/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20N%C3%B0%2059-2002.doc](http://www.senado.gov.br/senado/spol/pdf/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20N%C3%B0%2059-2002.doc)> Acesso em: maio 2016.

ROCHA, Delza Curvello. **Persecução Criminal e os Direitos do Cidadão.** – Disponível em: <[www.neofito.com.br/artigos](http://www.neofito.com.br/artigos)>. Acesso em Julho de 2016.

SALLES JR., Romeu de Almeida. **Inquérito policial e ação penal.** 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial de segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime.** São Paulo: RT, 2004.

SANTOS, Emerson Clayton Rosa. **Monografia – Conceito de Segurança Pública.** Disponível em: <<http://br.monografias.com/trabalhos2/seguranca-publica/seguranca-publica.shtml>>. Acesso em: maio 2016.

SCANDOLEIRO, Thiago Chiminazzo. Segurança pública no regime democrático de direito. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 138, jul 2015. Disponível em: <[http://ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=16178](http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16178)>. Acesso em maio 2016.

SILVA, De Plácido E. **Vocabulário Jurídico.** 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SILVA, Wellington Clay Porcino. O Conceito da Atividade de Inteligência Policial. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 09 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.40442&seo=1>>. Acesso em: maio 2016

SOUZA, Adelson Joaquim de. **Direito Fundamental à Segurança Pública.** In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 133, fev 2015. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=15754](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15754)>. Acesso em maio 2016.

STF. HABEAS CORPUS 94173, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 27/10/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000163761&base=baseAcordaos>>.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal.** 26ª ed. v.1. São Paulo: Saraiva, 2004.



WENDT, Emerson. **Inteligência de segurança pública e DNISP – Aspectos iniciais.** Disponível em: < <http://www.inteligenciapolicia.com.br/2010/03/inteligencia-de-seguranca-publica-e.html>>. Acesso em: maio 2016.