



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Leonardo Araújo Cronemberger

**A POLÍCIA DO SENADO FEDERAL SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA
SEPARAÇÃO DOS PODERES**

Brasília
2014

Leonardo Araújo Cronemberger

**A POLÍCIA DO SENADO FEDERAL SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA
SEPARAÇÃO DOS PODERES**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: João Costa Ribeiro Neto.

Brasília

2014

Leonardo Araújo Cronemberger

**A POLÍCIA DO SENADO FEDERAL SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA
SEPARAÇÃO DOS PODERES**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília como requisito
parcial para a obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: João Costa Ribeiro Neto.

Aprovado em: 27/11/2014

Banca Examinadora

Mestre João Costa Ribeiro Neto - Universidade de Brasília

Doutor Diaulas Costa Ribeiro - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Mestre Rodrigo Dumans França - Senado Federal

Mestrando João Gabriel Pimentel Lopes - Universidade de Brasília

AGRADECIMENTOS

Aos senhores José de Santana Cronemberger e Marise Moura Araújo Cronemberger: a maior riqueza que os pais podem deixar a um filho não é material, é moral, e consiste na formação de seu caráter e na sua educação. Muito obrigado!

Ao professor e orientador João Costa Ribeiro Neto, que acreditou na realização deste projeto. Sua competência, inteligência, e a facilidade com que transmite conhecimento o fazem digno de ocupar a cadeira de professor da conceituada Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Aos policiais legislativos federais Rodrigo Dumans França e Carlos Brown de Souza Pereira Gomes. Ao primeiro, por ter aceitado fazer parte da banca de examinadores, bem como por ser exemplo de servidor público, em cuja atuação me inspiro. Ao segundo, pelo relevante auxílio na obtenção de material de consulta e pesquisa. Conhecimento existe para ser compartilhado, e não compartimentado. Admira-me saber que ainda existem pessoas, a exemplo dos dois aqui mencionados, que pensam mais no engrandecimento coletivo do que no individual.

Aos senhores Diaulas Costa Ribeiro e João Gabriel Pimentel Lopes, pelas atuações pontuais, mas engrandecedoras.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão deste trabalho.

“A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo.”

Albert Einstein

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar as atribuições ainda pouco conhecidas da Polícia do Senado Federal, discutindo-se a sua legitimidade à luz do princípio da separação dos poderes. Este princípio é a base sobre a qual se amparam o poder de polícia parlamentar e as polícias legislativas no Brasil e ao redor do mundo, desde as suas origens até a sua consolidação nos dias atuais. Embora integre a estrutura do Poder Legislativo, a Polícia do Senado Federal é, na sua essência, uma instituição policial. Por esse motivo, as suas atribuições devem ser analisadas também de acordo com os paradigmas inerentes a esse tipo de corporação. Ademais, a Polícia do Senado Federal tem a missão de garantir a independência do Poder Legislativo, e esse é o principal argumento a favor de sua imprescindibilidade no contexto de um Estado Democrático de Direito. Isso deve ser considerado no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 24/2009, em trâmite no Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Princípio da separação dos poderes. Poder Legislativo. Poder de polícia parlamentar. Polícia Legislativa. Senado Federal. Polícia do Senado Federal. Constitucionalidade.

ABSTRACT

This study aims to introduce the assignments of the Senate Police, which are still poorly known, and to discuss the legitimacy of those functions under the perspective of the principle of the separation of powers. This principle is the basis on which the parliamentary police power and the legislative police departments are founded, since its origins until its consolidation nowadays, in Brazil as well as around the world. The Senate Police, although it integrates the structure of the Legislative Branch, is a police force in its essence. Therefore, its assignments must be analyzed according to the inherent standards of police forces. Besides that, the Senate Police has the mission to ensure the independence of the Legislative Branch, and that is the main argument for reputing its indispensability under the context of a democratic rule and law state. This must be considered in the judgment of the Declaratory Action of Constitutionality 24/2009, being processed at the Brazilian Supreme Court.

Keywords: Principle of the separation of powers. Legislative Branch. Parliamentary police power. Legislative Police. Senate. Senate Police. Constitutionality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Declaratória de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CP	Código Penal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPP	Código de Processo Penal
DELPC/CGCSP	Divisão de Estudos, Legislação e Pareceres da Coordenação-Geral de Controle de Segurança Privada - Departamento de Polícia Federal
GSI	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
Fenajufe	Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGR	Procuradoria Geral da República
PRF	Polícia Rodoviária Federal
RISF	Regimento Interno do Senado Federal

SIGMA	Sistema de Gerenciamento Militar de Armas - Exército Brasileiro
SINARM	Sistema Nacional de Armas - Departamento de Polícia Federal
SISBIN	Sistema Brasileiro de Inteligência
SPSF	Secretaria de Polícia Legislativa do Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRF	Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES	12
1.1 Antecedentes.....	13
1.2 Locke	15
1.3 Montesquieu.....	16
1.4 A configuração atual: o sistema de freios e contrapesos	18
1.5 O Poder Legislativo: atribuições e mecanismos de defesa	21
2 A POLÍCIA LEGISLATIVA	30
2.1 Origens e fatos históricos relevantes	31
2.2 O poder de polícia parlamentar no mundo	36
2.3 As polícias legislativas estaduais	39
2.4 A Polícia Legislativa Federal	41
3 A POLÍCIA DO SENADO FEDERAL	44
3.1 Considerações iniciais	45
3.2 Poder de polícia, modelos de polícia e polícia de ciclo completo	49
3.3 Proteção de dignitários.....	54
3.4 Policiamento preventivo	57
3.5 Apoio à Corregedoria	63
3.6 Apoio às comissões parlamentares de inquérito	65
3.7 Revista, busca e apreensão.....	69
3.8 Inteligência	74
3.9 Registro e administração.....	77
3.10 Investigação e inquérito	79
3.11 A Ação Declaratória de Constitucionalidade 24/2009	89
CONCLUSÃO	94
REFERÊNCIAS.....	96

INTRODUÇÃO

A Polícia Legislativa do Senado Federal encontra guarida constitucional no art. 52, inciso XIII da Constituição Federal.

No ano de 2002, foi editada a Resolução nº 59, que trata sobre o poder de polícia no âmbito do Senado Federal, e estabelece a Secretaria de Polícia do Senado Federal (SPSF) como sendo o órgão de Polícia daquela Casa Legislativa. O referido ato normativo descreve as atividades típicas da Polícia do Senado, dentre as quais se incluem: a) a segurança de dignitários, incluindo o Presidente do Senado Federal e os demais senadores; b) o policiamento ostensivo nas dependências do Senado Federal; c) o apoio à Corregedoria do Senado Federal e às comissões parlamentares de inquérito; d) as de revista, busca e apreensão; e) as de inteligência; f) as de registro e de administração inerentes à Polícia; g) as de investigação e de inquérito.

Trata-se, portanto, de órgão policial que, embora previsto desde a Constituição Imperial de 1824, somente foi efetivamente institucionalizado há doze anos, o que é muito pouco tempo se comparado com outras corporações policiais do Brasil. A Polícia Rodoviária Federal, por exemplo, foi criada pelo presidente Washington Luiz no dia 24 de julho de 1928, com a denominação inicial de “Polícia de Estradas”¹. A Polícia Federal e a Polícia Civil do Distrito Federal têm sua origem em época ainda mais remota, na Intendência-Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, criada por D. João VI em 10 de maio de 1808².

A incipiência da Polícia Legislativa do Senado Federal traduz-se no desconhecimento da população sobre a própria existência do órgão, bem como na ignorância sobre suas atribuições. Dentre a pequena parcela da sociedade que efetivamente conhece a Polícia do Senado e a atuação de seus agentes, ainda pairam, todavia, alguns questionamentos sobre a sua legitimidade.

¹ Informação obtida no sítio eletrônico <<https://www.prf.gov.br/PortalInternet/conhecaPRF.faces>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

² Informação obtida nos sítios eletrônicos <<http://www.dpf.gov.br/institucional/historia/>> e <<http://www.pcdf.df.gov.br/pgPrincipal.aspx>>, na guia “Institucional”, guia secundária “História”. Acesso em: 13 nov. 2014.

Entre os motivos alegados pelos que questionam a atuação da Polícia do Senado, incluem-se: a) a ausência no rol do artigo 144 da Constituição Federal, o qual contempla os órgãos integrantes do sistema de segurança pública; b) a desnecessidade da criação de mais uma polícia; c) a exclusividade da Polícia Federal para atuar como polícia judiciária da União.

O surgimento dessas indagações fez com que a Mesa do Senado Federal propusesse a Ação Declaratória de Constitucionalidade 24/2009, com o fito de ver declarada, pelo Supremo Tribunal Federal, a constitucionalidade da Resolução do Senado nº 59/2002.

Além de suprir a carência de informação sobre as atividades desenvolvidas no âmbito da Secretaria de Polícia do Senado Federal, o presente trabalho almeja colaborar com o debate travado acerca de sua legitimidade, trazendo à tona, para tanto, considerações acerca do princípio da separação dos poderes e da necessária independência de que se deve revestir o Poder Legislativo, bem como uma análise jurídica, histórica e de direito comparado sobre o poder de polícia parlamentar e a polícia legislativa.

1 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Neste capítulo introdutório, procuraremos sintetizar o conceito e a evolução do princípio da separação dos poderes até os dias atuais. Depois de compreendidos o conteúdo e a importância 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 [...]” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 155).

Estabelece que as funções legislativa, executiva e judiciária sejam atribuídas a entes estatais distintos, especializados e, principalmente, **independentes** entre si. Difere, portanto, de uma simples delegação de funções ou desconcentração de poderes, em que predomina uma relação de dependência/hierarquia entre o titular dos poderes e os auxiliares nomeados para determinadas funções.

O princípio da separação dos poderes teve como objetivo inicial assegurar a liberdade individual em face dos governos absolutistas, que concentravam todos os poderes nas mãos de um único soberano. A intenção era enfraquecer o poder do Estado, já que, conforme assinalou 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. (HAMILTON; JAY; MADISON, 1959, p. 196)³.

Em seguida, no final do século XVIII, esse princípio ganhou uma nova finalidade: aumentar a eficiência do Estado a partir da distribuição das funções entre órgãos especializados (DALLARI, 2009, p. 216).

O princípio da separação dos poderes refletiu no movimento constitucionalista, como um complemento à função limitadora exercida pelas constituições. Nessa esteira, a Declaração de Direitos da Virgínia de 1776 estabeleceu, no seu artigo 5º, que “o poder legislativo e o poder executivo devem

³ O livro consultado é uma versão brasileira impressa no ano de 1959. A obra original dos autores é datada do ano de 1788.

ser distintos e separados da autoridade judiciária”. Por sua vez, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 previu, no seu artigo 16º: “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição.”

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

1.1 Antecedentes

É comum apontar como origem mais remota do princípio da separação dos poderes os ensinamentos de um dos expoentes da Antiguidade grega, Aristóteles. Em sua época, reinava a centralização política, em que o poder era atribuído a um único soberano. Aristóteles identificou três funções exercidas por esse soberano:

Em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas.

O primeiro destes três poderes é o que delibera sobre os negócios do Estado.

O segundo compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos, isto é, aqueles de que o Estado precisa para agir, suas atribuições e a maneira de satisfazê-las.

O terceiro abrange os cargos de jurisdição. (ARISTÓTELES, 1998, p.127)⁴.

Em Aristóteles, contudo, não havia um objetivo exposto de separar essas funções em órgãos distintos e independentes, para que o poder estatal fosse contido:

Isso [se referindo à descrição de Aristóteles] só poderia ser comparado à divisão moderna de poderes, caso estes poderes gozassem de uma medida considerável de autonomia, isto é, independência entre si e se fossem capazes de estabelecer um controle mútuo, em termos da preservação de sua individualidade. [...] Parece, então, certa a comprovação dos

⁴ O livro consultado é uma versão brasileira impressa no ano de 1998. A obra de Aristóteles foi elaborada entre os anos de 384 e 322 a.C.

aristotélicos de que Aristóteles não havia apresentado essas características, mas que a sua divisão só dizia respeito a uma distribuição das funções do Estado. Aristóteles só quis caracterizar as funções do Estado [...]. (DOEHRING, 2008, p. 280).

Dalmo Dallari (2009, p. 218) cita também como antecedentes do princípio da separação dos poderes alguns excertos das obras de Marcílio de Pádua e de Maquiavel. Em “Defensor Pacis”, escrito no século XIV, Marcílio de Pádua estabelece uma distinção entre o poder legislativo e o poder executivo, opondo o povo, que chama de “primeiro legislador”, ao príncipe, a quem atribui função executiva. Em “O Príncipe”, de Maquiavel, que data do começo do século XVI, já é possível se observar, de certa forma, a existência de três poderes distintos na França daquela época: o legislativo (o Parlamento), o executivo (o rei) e um judiciário⁵.

Cláudio Pachêco menciona, por seu turno, que antes de ser enunciada em forma de princípio, a separação dos poderes estava sendo praticada, em certa medida, na Inglaterra, por efeito de uma lenta evolução histórica e sob a influência das circunstâncias existentes no momento:

Foi o produto da luta secular sustentada pelo Parlamento inglês contra o poder real, com o objetivo de limitar os direitos da coroa mediante duas assembleias, consideradas como representantes do povo inglês. O resultado desta luta foi, especialmente depois da revolução de 1688, o estabelecimento de certo equilíbrio de poder entre a realeza e as câmaras, que se obteve, especialmente, por meio de uma distribuição entre estes órgãos dos poderes legislativo e governamental. (PACHÊCO, 1953, p. 4-5).

⁵ É interessante observar que Maquiavel, como já era de se esperar, elogia essa organização de poderes tão somente porque, no seu entendimento, refletiria positivamente nas atribuições do príncipe, assegurando-lhe liberdade e segurança. Maquiavel não demonstra preocupação com a liberdade individual ou com a segurança dos cidadãos, pontos que constituem o cerne do princípio da separação dos poderes. Para Maquiavel, o príncipe deve evitar circunstâncias que possam torná-lo odiado entre os súditos, para que estes não planejem conspirações contra o reino: “Dentre os reinos bem governados e bem organizados de nossos tempos, conta-se a França, onde se encontram inúmeras instituições boas, **das quais depende a liberdade e a segurança do rei**. A principal delas é o parlamento e sua autoridade, pois quem organizou aquele reino, conhecendo as ambições e a insolência dos poderosos, e julgando necessário pôr-lhes um freio para corrigi-los e, por outro lado, conhecendo o ódio da população contra os grandes devido ao medo que esses lhe inspiravam, e pretendendo protegê-la, não quis que essa preocupação específica recaísse sobre o rei, a fim de poupá-lo de ser acusado pelos grandes de proteger o povo e de ser acusado pelo povo de favorecer os grandes. Por isso, instituiu um terceiro juiz com a função de controlar os grandes e favorecer os pequenos sem comprometer o rei. **Não poderia esta instituição ser melhor nem mais prudente, sendo ela a maior razão da segurança do rei e do reino**. Daí se pode extrair uma outra observação: a de que os príncipes devem fazer os outros aplicarem as punições e eles próprios concederem as graças. Novamente concluo que um príncipe deve valorizar os grandes mas não se fazer odiar pelo povo.” (MAQUIAVEL, 2004, p. 90. Grifos nossos. A obra original de Maquiavel data do ano de 1513).

Contudo, foi somente a partir dos estudos de Locke e Montesquieu que começou a ser pensado de forma racional o princípio da separação dos poderes, como um verdadeiro sistema teórico que possibilitasse uma eficaz contenção do exercício do poder estatal.

1.2 Locke

A primeira sistematização doutrinária do princípio da separação dos poderes reside na obra denominada “Segundo Tratado Sobre o Governo Civil”, de John Locke.

De acordo com o referido 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 a 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. (LOCKE, 1994, p. 170)⁶.

Para Locke, o poder legislativo só deve funcionar durante o tempo necessário para a feitura das leis. As leis, contudo, permanecerão indefinidamente em vigor, e para garantir a sua execução sem descontinuidade é indispensável a existência e o funcionamento contínuo de um outro poder: o poder executivo.

Locke menciona também o denominado poder federativo, que serve para administrar as controvérsias que envolvam assuntos ou pessoas externas à comunidade. É este poder que tem a competência para fazer a guerra e a paz, ligas e alianças e outras transações externas. Embora se distinga do poder executivo, que compreende a execução das leis internas da sociedade sobre todos aqueles que dela fazem parte, o poder federativo deve ser confiado à mesma pessoa. Atribuir os poderes executivo e federativo a pessoas distintas “equivaleria a submeter a força pública a comandos diferentes e resultaria, um dia ou outro, em desordem e ruína” (LOCKE, 1994, p. 172).

⁶ O livro consultado é uma versão brasileira impressa no ano de 1994. A obra original de Locke é datada do ano de 1690.

Prevê Locke, ainda, a denominada “prerrogativa”, que é a função atribuída ao executor das leis de agir discricionariamente em busca do bem maior da sociedade, na ausência de um dispositivo legal e às vezes mesmo contra ele.

Para Nelson Saldanha (2010, p. 153), Locke se preocupa mais em situar as atribuições de cada poder (legislativo, executivo e federativo) do que em buscar expor os fundamentos da separação de poderes. Nuno Piçarra, por sua vez, consigna que a influência maior do referido pensador inglês para o futuro da doutrina da separação dos poderes é o fato de ter desenvolvido e fundamentado coerentemente, a partir de premissas políticas, a ideia de supremacia do poder legislativo:

Se a soberania pertence ao povo, há de ser superior o poder do Estado que em primeira linha exprimir a sua vontade. A supremacia da função legislativa é, neste contexto, consequência de ser ela a expressão primacial da vontade popular manifestada por uma assembleia de representantes eleitos. (PIÇARRA, 1989, p. 76).

Até então era o rei quem exprimia a vontade superior do Estado. A partir do momento em que Locke exalta a importância do poder legislativo, dá-se um passo importante para o aperfeiçoamento de um modelo que possa bem refletir a independência desse poder, principalmente face ao poder executivo.

1.3 Montesquieu

A integração, em uma mesma obra, da separação entre os hoje denominados poderes legislativo, executivo e judiciário ocorreu a partir de Montesquieu. É nesse autor que “as fontes remotas e imprecisas recomeçam e ganham a verdadeira consciência de passo inicial de uma fórmula teórica de separação de poderes” (PACHÊCO, 1953, p. 9). A exigência da separação orgânico-pessoal assentada em “O Espírito das Leis” tornou-se, efetivamente, essencial ao Estado de Direito (PIÇARRA, 1989).

Montesquieu assim descreve os três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes (“ou simplesmente poder executivo do Estado”) e o poder executivo das coisas que dependem do direito civil (“ou poder de julgar”).

Para Montesquieu (2000, p. 168)⁷, “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 contrário de Locke, Montesquieu se propôs com mais ênfase a justificar a necessidade da separação dos poderes entre órgãos distintos e independentes. Em Montesquieu, a separação dos poderes teria como fundamento, em síntese, 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 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).

Mesmo propugnando a independência entre os poderes, Montesquieu já previa ligeiros mecanismos de controle recíproco. “Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder” (MONTESQUIEU, 2000, p. 166). Assim, o corpo legislativo só poderia se reunir se fosse convocado pelo poder executivo. O poder legislativo, embora não pudesse frear o poder executivo, deveria ter a faculdade de examinar de que maneira as leis que criou foram executadas. O executor das leis, que era uma pessoa “sagrada”, não poderia ser julgado pelas suas condutas, “mas, como aquele que executa não pode executar mal sem ter maus conselheiros, [...] estes podem ser procurados e punidos” (MONTESQUIEU, 2000, p. 174). Os nobres não deveriam ser julgados pelos tribunais ordinários, mas pela parte do corpo legislativo que fosse composta também de nobres, para evitar que a sentença fosse muito rigorosa. Ainda que o poder legislativo não pudesse participar da execução da lei, o poder executivo deveria participar do processo legislativo, não com a possibilidade de iniciar os projetos de lei, de debater ou de decidir, mas tão somente com a

⁷ O livro consultado é uma versão brasileira impressa no ano de 2000. A obra original de Montesquieu é datada do ano de 1747 ou 1748.

faculdade de impedi-lo (algo como o atual poder de veto). O exército deveria ser governado pelo poder executivo, mas o poder legislativo poderia dissolvê-lo quando quisesse, a fim de evitar a opressão pelo uso da força. Em suma, Montesquieu (2000, p. 176) alega 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”.

Existem, contudo, algumas obscuridades na sua teoria, inclusive no que se refere às atribuições de cada um dos poderes. Dalmo Dallari observa que Montesquieu não confere ao Estado qualquer atribuição interna, a não ser o poder de julgar e punir. Assim, as leis elaboradas pelo poder legislativo deveriam ser cumpridas pelos indivíduos, e só haveria interferência estatal para punir quem não as cumprisse. “Dando atribuições tão restritas ao Estado, Montesquieu não estaria preocupado em assegurar-lhe a eficiência, parecendo-lhe mais importante a separação tripartida dos poderes para garantia da liberdade individual” (DALLARI, 2009, p. 219).

Todavia, 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. (MONTESQUIEU, 2000, p. 172).

Em resumo, é a partir da obra de Montesquieu que a teoria da separação dos poderes passa a ser concebida como um sistema em que se conjugam um poder legislativo, um poder executivo e um poder judiciário, independentes entre si, de forma a propiciar, ainda que subsidiariamente, uma maior eficiência estatal, mas, principalmente, de forma a garantir a liberdade dos cidadãos contra desmandos oriundos da concentração de todos os poderes estatais nas mãos de um único ente soberano.

1.4 A configuração atual: o sistema de freios e contrapesos

A partir da obra de Montesquieu, o princípio da separação dos poderes foi então trasladado para as diversas Constituições liberais, pelos teóricos do liberalismo (BONAVIDES, 2012, p. 289). A Constituição dos Estados Unidos de 1787 foi uma delas.

Inicialmente, a Constituição norte-americana adotou um rígido mecanismo de separação dos poderes, “assinalado como um sistema que seria de todo indiferente aos riscos de cizânia e conflito entre os diversos órgãos do governo” (PACHÊCO, 1953, p. 15).

A distribuição dos poderes entre órgãos distintos teria o condão de proteger o cidadão dos abusos perpetrados pelo governo absolutista. Porém, a excessiva rigidez da separação dos poderes, caracterizada pela quase completa autonomia de cada esfera e, principalmente, pela falta de mecanismos de controle mútuo, traria consigo a possibilidade de que cada um dos poderes agisse arbitrariamente, até mesmo invadindo indevidamente o círculo de atribuições dos demais. Essa hipótese seria igualmente prejudicial ao interesse público, e acabaria refletindo negativamente nas garantias e liberdades individuais.

Para contornar esse problema, Fides Ommati (1977, p. 57) observa que a separação dos poderes entre titulares distintos traz consigo também a necessidade de se evitar a eventual absorção de um poder pelo outro, assegurando-se, com isso, a independência de cada um para o cumprimento de suas funções. Deve-se atentar para a manutenção do equilíbrio entre os poderes, que “deverá ser conseguido pela limitação ou pela ação de mecanismos de defesa de uns contra os outros” (OMMATI, 1977, p. 57).

Conforme ponderou James Madison, em “O Federalista” (1959, p. 201):

Não se pode negar que o poder tende a estender-se e que se lhe deve refrear eficazmente para que não passe dos limites que se lhe fixem. Portanto, depois de diferenciar em teoria as distintas classes de poderes, segundo as quais sejam de natureza legislativa, executiva ou judicial, a próxima tarefa, e a mais difícil, consiste em estabelecer medidas práticas para que cada um possa se defender contra as invasões dos outros. Em que deve consistir essa defesa? Eis aí o grande problema a que é necessário dar solução.

O sistema de freios e contrapesos, que se integrou ao princípio da separação dos poderes, estabelece justamente os mecanismos de defesa de cada poder em face dos demais:

[...] a maior segurança contra a concentração gradual dos diversos poderes em um só departamento reside em dotar os que administram cada departamento dos meios constitucionais [...] necessários para resistir às invasões dos demais. As medidas de defesa, neste caso como em todos, devem ser proporcionadas ao risco que se corre com o ataque. (HAMILTON ou MADISON, 1959, p. 210).

O contínuo aprimoramento, pelos norte-americanos, do modelo inicialmente rígido de separação dos poderes conduziu a um novo padrão, em que se elevaram a eficiência estatal e o respeito às liberdades individuais:

E, em verdade, hoje se constata que os norte-americanos estão excepcionalmente dotados de um aparelho de governo, que, realizando em termos de rigidez a fórmula discriminatória de Montesquieu e que, longamente aperfeiçoado pela vigência e pela prática, chegou a se tornar num padrão de eficiência administrativa e de verdadeira proteção das liberdades do povo. Foi este o esplêndido resultado a que se chegou através de um longo trabalho de reajustes e aperfeiçoamentos. (PACHÊCO, 1953, p. 16).

O sistema de freios e contrapesos foi aplicado pelos norte-americanos a partir de uma adaptação da teoria à experiência vivida e ao exemplo britânico. Por conta dos resultados obtidos nos Estados Unidos é que o sistema de freios e contrapesos tanto se associou a esse país, espalhando-se depois por outros países, que o utilizaram de forma diversificada, de acordo com suas diferentes realidades (OMMATI, 1977, p. 59).

Podemos afirmar, portanto, que o dogma da rígida separação formal dos poderes foi superado. Aos poucos, o modelo antigo foi sendo substituído por um novo:

Inicialmente formulado em sentido forte - até porque assim o exigiam as circunstâncias históricas - o princípio da separação dos poderes, nos dias atuais, para ser compreendido de modo constitucionalmente adequado, exige temperamentos e ajustes à luz das diferentes realidades constitucionais, num círculo hermenêutico em que a teoria da constituição e a experiência constitucional mutuamente se completam, se esclarecem e se fecundam. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 156).

Hoje se exige uma maior interpenetração entre os poderes. Não se trata de subordinação de um poder a outro, mas de uma coordenação imposta pelo próprio texto constitucional. É nesse sentido que a nossa Constituição Federal

estabelece, no artigo 2º, que “são Poderes da União, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Uadi Lammêgo Bulos (2014, p. 1075) resume bem o panorama atual da separação dos poderes, quando afirma que, “hoje em dia, cada uma dessas funções [legislativa, executiva e jurisdicional] não é, em absoluto, estanque uma da outra”.

Não é verdadeira, contudo, a afirmação de que o modelo atual de separação de poderes acarretou no fim da independência entre eles. A Lei Maior apenas fez algumas ressalvas, visando à melhor administração do interesse público. Só a Constituição pode autorizar e ao mesmo tempo limitar a interpenetração entre os poderes. Todavia, a independência entre eles ainda existe, e deve ser assegurada, principalmente em face de condutas atentatórias não previstas ou não desejadas pelo texto constitucional.

Pode-se então precisar o alcance completo e profundo desta teoria dizendo que tende essencialmente a constituir três grandes poderes postos em condições, pelas próprias circunstâncias de suas organizações, de defender-se cada um contra toda usurpação dos outros dois, isto é, de manter a sua independência no exercício das atribuições que lhes pertencem como próprias em virtude da separação de poderes. (PACHÊCO, 1953, p. 13).

Os mecanismos constitucionais de defesa (entre os quais se inclui o poder de polícia parlamentar, como será pontuado logo adiante) servem, portanto, para garantir a independência dos poderes, de modo que eles possam exercer as suas atribuições livres de usurpações advindas dos demais poderes.

1.5 O Poder Legislativo: atribuições e mecanismos de defesa

No Brasil, e no âmbito da União, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, o qual é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. A Câmara dos Deputados é formada por representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado-membro e no Distrito Federal. Já o Senado Federal é integrado por três representantes de cada Estado-membro e do DF, eleitos pelo sistema majoritário. É o chamado bicameralismo federativo, já que

há a participação de representantes de cada um dos Estados na formação da vontade geral da nação.

A Constituição Federal, nos artigos 48 a 52, delinea as competências de cada um desses órgãos (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal). Suas atribuições típicas são legislar e fiscalizar⁸.

Legislar é editar leis e demais atos normativos de caráter geral e impessoal, que devem ser observados por toda a população e também pelos entes públicos, já que, em um Estado Democrático de Direito, todos se submetem ao império da lei. Materializa-se essa função a partir do processo legislativo, que ordinariamente é dividido em três fases: a) fase introdutória, que diz respeito à iniciativa dos projetos; b) fase constitutiva, na qual ocorrem a discussão, votação, sanção/veto e apreciação do veto pelo Congresso Nacional, se for o caso; e c) fase complementar, que envolve a promulgação e a publicação do ato normativo, para que possa entrar em vigor e produzir seus efeitos.

Compete ao Congresso nacional, também de forma típica, exercer, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública federal (CF, arts. 70 e 71):

É típico do regime republicano que o povo, titular da soberania, busque saber como os seus mandatários gerem a riqueza do País. Essa fiscalização se faz também pelos seus representantes eleitos, integrantes do parlamento.

[...]

O parlamento [...] deve conhecer a realidade do País, a que lhe cabe conferir conformação jurídica. O Congresso Nacional, por isso, também investiga fatos, perscruta como as leis que edita estão sendo aplicadas e busca assenhorar-se do que acontece na área da sua competência. Faz tudo isso com vistas a desempenhar, com maior precisão, as suas funções deliberativas. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 856-857).

O fato de o poder legislativo consubstanciar em si o exercício da soberania popular, através dos representantes eleitos pelo povo para atuarem em

⁸ “O Poder Legislativo, porém, de modo não típico, também exerce funções de administrar (ao prover cargos de sua estrutura ou atuar o poder de polícia, p. ex.) e de julgar (o Senado processa e julga, por crimes de responsabilidade, o Presidente da República e o Vice-Presidente da República, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes das três Forças Armadas, nos crimes de mesma natureza conexos com os praticados pelo Chefe do Executivo; também processa e julga, por crimes de responsabilidade, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União)” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 853).

defesa de seus interesses, aliado à noção de que as leis editadas pelo corpo legislativo são a expressão da própria vontade geral da nação, fez surgir a ideia de certa supremacia deste poder em relação aos demais.

Aristóteles (1998, p. 131) já antecipava o corpo deliberativo como “o verdadeiro soberano do Estado”.

John Locke (1994, p. 173) avançou mais, chegando a propugnar uma verdadeira hegemonia do poder legislativo sobre os demais poderes:

Em uma sociedade política organizada, que se apresenta como um conjunto independente e que age segundo sua própria natureza, ou seja, que age para a preservação da comunidade, só pode existir um poder supremo, que é o legislativo, ao qual todos os outros estão e devem estar subordinados.

Em “O Federalista”, é nítido que a alegada preponderância do poder legislativo se converte em motivo de preocupação por parte de Madison (1959, p. 202):

[...] dado que o departamento legislativo é o único que tem acesso aos bolsos do povo, e possui em algumas constituições uma liberdade completa e em todas uma influência preponderante sobre as retribuições dos que desempenham os outros departamentos, resulta que os últimos vêm a ficar em uma situação de dependência que facilita ainda mais as usurpações do primeiro.

Hamilton (1959, p. 312-313) também demonstrava certa aflição com o “perigo” que o poder legislativo poderia causar, já que esse poder “não só dispõe da bolsa, como dita as regras que regularão os direitos e os deveres de todos os cidadãos”⁹.

⁹ Na verdade, a intenção principal desse discurso de Hamilton era demonstrar que o judiciário era o “menos perigoso” dos poderes: “Quem considerar com atenção os diversos departamentos do poder, perceberá que em um governo em que se encontrem separados, o judicial, devido à natureza de suas funções, será sempre o menos perigoso para os direitos políticos da Constituição, porque sua situação lhe permitirá embaraçá-los ou prejudicá-los em menor grau que os outros poderes. O Executivo não só dispensa as honras, como também possui a força militar da comunidade. O legislativo não só dispõe da bolsa, como dita as regras que regularão os direitos e os deveres de todos os cidadãos. O judicial, em troca, não influi nem sobre as armas, nem sobre o tesouro; não dirige a riqueza nem a força da sociedade, e não pode tomar nenhuma resolução ativa. Pode se dizer realmente, que não possui força nem vontade, senão unicamente discernimento, e que tem de se apoiar definitivamente na ajuda do braço executivo até mesmo para que tenham eficácia suas sentenças” (Hamilton, 1959, p. 312-313). Talvez esse quadro de dependência do poder judiciário em face do poder executivo, a que se refere Hamilton, possa ser amenizado a partir da criação da polícia do poder judiciário (consultar capítulo 3.3 para mais informações a respeito da proposta de criação da polícia do poder judiciário). Ressalte-se, porém, que, hoje, não reputamos o poder judiciário como o “menos perigoso” dos três poderes, até porque detém o controle de constitucionalidade das leis e demais atos normativos.

Em síntese, embora o princípio da separação dos poderes e os mecanismos de freios e contrapesos buscassem a igualdade e a harmonia entre todos os poderes, prevaleceu, durante certo tempo, uma “crença” na supremacia do poder legislativo:

Dentro de todas estas cogitações clássicas, esteve presente, perceptivelmente, a estimação especial do Legislativo. Mesmo quando os autores procuravam acentuar a igualdade dos poderes (sua independência, sua harmonia), a imagem do legislador assomava como influência maior. Poderíamos talvez dizer [...] que para os homens do século XVIII valeu como ideia o esquema da igualdade de nível entre os poderes, mas a sobrevalência do Legislativo valeu como crença. (SALDANHA, 2010, p. 143).

Contudo, o panorama fático que se observa já há algum tempo é outro, e é pautado desde então pela hegemonia do poder executivo (GRILLO, 2000, p. 25; SALDANHA, 2010, p. 163) e perda indevida de espaço do poder legislativo (GRILLO, 2000, p. 169).

Nesse contexto de embate entre poderes, assomam em importância as medidas de defesa de um contra interferências descabidas dos demais, conforme já dito no tópico precedente.

No que se refere ao poder legislativo, “está aguerrido em posição defensiva contra o executivo e contra o judiciário pelo instituto da inviolabilidade dos seus membros, postos ao abrigo das violências de mando do primeiro e de qualquer abuso da ação processual do segundo” (PACHÊCO, 1953, p. 34).

As inviolabilidades (ou imunidades) parlamentares, previstas no artigo 53 da Constituição Federal, são, assim, algumas das medidas destinadas a assegurar a independência do Poder Legislativo dentro do sistema atual de separação dos poderes¹⁰. Para José Afonso da Silva (2010, p. 535), as imunidades parlamentares “são estabelecidas menos em favor do congressista que da instituição parlamentar, como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais”. Raul Machado Horta (2002, p. 583) adverte, todavia, que as inviolabilidades parlamentares estão vinculadas ao exercício do mandato ou das funções legislativas, devendo ser interpretadas tendo em vista sua finalidade

¹⁰ Deu-se o nome de Estatuto do Congressista às inviolabilidades parlamentares trazidas pelo artigo 53 da Constituição, em conjunto com as restrições e outras disposições trazidas nos artigos 54, 55 e 56 da Carta Magna. Esse ponto será retomado à frente, no tópico 3.5.

primordial, qual seja a de assegurar a independência do Poder Legislativo e o livre exercício do mandato.

Outro mecanismo de defesa do poder legislativo dentro do sistema de separação dos poderes, e que constitui o cerne deste trabalho, é justamente o seu poder de polícia¹¹, previsto nos artigos 51, IV, e 52, XIII da Constituição Federal.

O poder de polícia parlamentar busca resguardar o poder legislativo principalmente em face do poder executivo, já que, retomando “O Federalista”, “as medidas de defesa [...] devem ser proporcionadas ao risco que se corre com o ataque” (HAMILTON ou MADISON, 1959, p. 210) e é o braço executivo do Estado que possui “a força militar” e influi precipuamente sobre “as armas” (HAMILTON, 1959, p. 312-313).

Em o “Segundo tratado sobre o governo civil”, Locke conjecturou a possibilidade de o poder executivo, utilizando-se da força que possui, investir contra o poder legislativo:

Pode-se questionar [...] o que acontecerá se o poder executivo, que detém a força da comunidade civil, se utilizar dessa força para impedir que o poder legislativo se reúna e atue [...]? Eu respondo que [...] equivale, por si só, a entrar em guerra contra o povo, que tem o direito de restaurar seu poder legislativo no exercício de seu poder. (LOCKE, 1994, p. 176-177).

Em termos mais concretos e atuais, o “direito que tem o povo de restaurar o exercício do seu poder legislativo” mencionado por Locke é justamente, no nosso entendimento, o direito assegurado constitucionalmente ao parlamento para que este exerça, sem ingerências externas, o poder de polícia em suas dependências, garantindo, com isso, a sua independência.

Para Cláudio Pachêco (1953, p. 96-97, grifo nosso), as atribuições do poder legislativo “desdobram-se pelo poder de polícia em **tudo** que diga respeito à ordem e à segurança do funcionamento das casas do legislativo [...]”.

Marcelo Caetano (1987, p. 254-255), ao seu tempo, dissertou sobre o poder de polícia parlamentar, especificamente da Câmara dos Deputados, mas nada impede a extensão desses comentários também ao Senado Federal:

¹¹ A conceituação e a delimitação da abrangência do poder de polícia encontram-se no tópico 3.2.

O policiamento do edifício onde funciona a Câmara dos Deputados e das suas dependências externas é da competência da própria Câmara, através da sua Mesa.

A direção superior da polícia da Câmara cabe ao Presidente, que dispõe de um corpo de polícia privativo, podendo requisitar ao Poder Executivo, caso seja necessário, ‘agentes da polícia comum’ ou a força pública, que ficarão à sua ‘inteira e exclusiva disposição’, dirigidos por quem para tal for designado (Diretor do Serviço de Segurança).

Quando, no edifício da Câmara, se cometer algum delito, o agente da infração poderá ser preso, instaurando-se inquérito presidido pelo Diretor do Serviço de Segurança ou pelo Corregedor ou seu substituto.

Concluído o inquérito, no qual devem ser observadas as leis de processo e os regulamentos do Distrito Federal na parte aplicável, será enviado com o acusado à autoridade judiciária.

Quer dizer que a Câmara exerce autoridade plena, nos locais do seu funcionamento, sobre todas as pessoas que neles se encontrem em funções ou acidentalmente, as quais deverão acatar as suas normas disciplinares e de polícia.

Essas lições, publicadas no ano de 1987, obviamente devem ser adequadas ao cenário de hoje, em que o “Serviço de Segurança” foi substituído pela Polícia Legislativa.

Entendemos que para fazer valer inteiramente o princípio da separação dos poderes, é fundamental que o poder de polícia parlamentar seja exercido por organismos especializados, que, no Brasil, são as polícias legislativas. Explicamos a seguir o porquê dessa afirmação.

Conforme já visto, a conjuntura do princípio da separação dos poderes estabeleceu a necessidade de que o texto constitucional previsse certas medidas hábeis a assegurar os poderes estatais contra invasões indevidas dos demais poderes. O poder de polícia atribuído às casas legislativas certamente é uma dessas medidas.

Seguindo a linha de raciocínio, dissemos linhas atrás que o poder de polícia parlamentar se destina a proteger o poder legislativo especialmente em face do poder executivo, que é o poder que ordinariamente detém a força oriunda das corporações policiais e militares. Ora, é certo que o poder de polícia das casas legislativas não pode ser exercido inteiramente pelos próprios parlamentares, que necessitam de uma força auxiliar para cumprir suas determinações. Essa força auxiliar, contudo, não deve ser requisitada junto ao poder executivo, já que um dos objetivos para a previsão constitucional do poder de polícia parlamentar é

exatamente afastar a ingerência do poder executivo nas dependências do poder legislativo. Mesmo que se dissesse que os agentes policiais do poder executivo ficariam “à inteira e exclusiva disposição” do presidente da casa legislativa, essa afirmação, na prática, não teria os mesmos efeitos do que na teoria, já que poderia haver um conflito de interesses. O agente policial, embora devesse cumprir ordens emanadas da autoridade legislativa, não deixaria de estar formalmente vinculado ao poder executivo. Por esse motivo é que a força auxiliar deve provir dos quadros da própria casa legislativa.

Não basta, porém, que essa força auxiliar seja um mero “serviço de segurança”. É preciso mais, um verdadeiro organismo policial, munido dos instrumentos e das prerrogativas que, no Brasil, somente as forças policiais possuem, e não os serviços de segurança, a exemplo do porte de arma de fogo com validade em todo o território nacional¹².

Obviamente, quando se fala em proteção do poder legislativo frente ao poder executivo, não se quer prever unicamente a defesa contra ataques frontais e diretos provindos da força do poder executivo contra o parlamento em si¹³. É preciso que fique claro que a proteção do poder legislativo face ao poder executivo envolve, também, um aspecto mais sutil, no sentido de que o parlamento deve ter as condições de prover a segurança de seus membros e de suas dependências sem que precise contar com a benevolência das forças policiais pertencentes ao poder executivo. Ainda, os parlamentares devem ter a possibilidade de exercer as suas funções constitucionais, inclusive a de fiscalizar os atos do poder executivo, de forma independente. A eventual disponibilização de efetivo policial do poder executivo em medida suficiente a bem atender ao poder legislativo dependeria, em certa medida, de um bom relacionamento entre ambos os poderes, o que nem sempre ocorre¹⁴. Sem falar que as necessidades do poder legislativo poderiam não ser inteiramente atendidas face às condições oferecidas pelo poder executivo. O não atendimento das demandas do poder legislativo

¹² Essas prerrogativas insitas às forças policiais foram bem delineadas no capítulo 3.

¹³ Embora, na história, já se tenham verificado alguns ataques dessa magnitude contra a independência do poder legislativo, conforme relatado no tópico 2.1, adiante.

¹⁴ As CPIs instauradas pelo Congresso Nacional para fiscalizar atos do Poder Executivo demonstram bem o quanto pode restar abalado o relacionamento entre os dois poderes. A respeito das CPIs, consultar o capítulo 3.6.

poderia decorrer, inclusive, de motivações completamente alheias à vontade dos dirigentes do poder executivo, a exemplo de cortes orçamentários, falta de efetivo policial etc. Além disso, as polícias do poder executivo possuem variadas outras funções no âmbito da segurança pública, não se obrigando inteiramente com a segurança do parlamento. As polícias legislativas, por sua vez, são primordialmente comprometidas com o resguardo da proteção e da independência do Poder Legislativo¹⁵.

Concluindo, só a partir da criação e do fortalecimento das polícias legislativas como organismos destinados a exercer a parcela do poder de polícia que lhes cabe é que o Poder Legislativo e seus membros ficariam, de fato, resguardados em sua independência, de forma a bem cumprirem as suas relevantes funções constitucionais, de acordo com o que prega o princípio da separação dos poderes.

¹⁵ Não se pretende, com isso, que não deva haver colaboração entre as polícias legislativas e outras forças de segurança, até porque, dentro de um quadro de normalidade institucional, essa colaboração é sempre bem vinda, embora, no que se refira às medidas de segurança do parlamento e dos parlamentares, o direcionamento das ações deva ser dado pelo poder legislativo e pela polícia legislativa. Desde que se respeite isso, a colaboração do poder executivo não significará ingerência. Sobre a importância da colaboração entre as forças de segurança, vide capítulo 3, em especial os tópicos 3.4 e 3.8.

2 A POLÍCIA LEGISLATIVA

A polícia legislativa é a corporificação, em um órgão especializado dentro da estrutura do parlamento, do poder de polícia parlamentar, entendido este último como um dos mecanismos assecuratórios da independência do poder legislativo, de acordo com o que almeja o princípio da separação dos poderes.

O presente capítulo busca, de forma breve, expor a origem da polícia legislativa, a partir do primeiro momento em que houve a previsão, em um texto constitucional, do poder de polícia parlamentar, passando-se, em seguida, a uma sucinta descrição da experiência constitucional brasileira sobre o tema, inclusive com a demonstração de alguns fatos históricos que se relacionam com a necessidade de que se afirme o poder de polícia parlamentar.

Com o intuito de demonstrar que o modelo proposto para a polícia legislativa no Brasil não é isolado no mundo, serão citadas as experiências de outros países democráticos, a exemplo de Estados Unidos e Alemanha, cujos parlamentos, de forma semelhante ao que ocorre no Brasil, dispõem de quadros policiais próprios, inclusive com atribuições congêneres.

Far-se-á sucinta menção às polícias legislativas estaduais, as quais também devem ser compreendidas à luz do princípio da separação dos poderes, inclusive em sua acepção vertical¹⁶.

Por fim, antes que se adentre no estudo específico da Polícia do Senado Federal, será esta brevemente correlacionada com a Polícia da Câmara dos Deputados, já que ambas, conjuntamente, formam a denominada Polícia Legislativa Federal.

¹⁶ Quando se analisa a estrutura de um Estado federal como o do Brasil, em que há divisão de competências entre a União e outros entes federados autônomos, é comum se falar na denominada “separação vertical de poderes” (MAGALHÃES, 2009, p. 96). Os estados-membros são entes federados autônomos em relação à União, possuindo cada um deles uma divisão própria de atribuições entre os poderes legislativo, executivo e judiciário locais. Dessa forma, a independência dos poderes legislativos estaduais também há de ser garantida e, por isso, a Constituição Federal disse competir às Assembleias Legislativas dispor sobre sua polícia (CF, art. 27, § 3º).

2.1 Origens e fatos históricos relevantes

A formulação teórica do princípio da separação dos poderes, que, na França do século XVIII, foi atribuída principalmente a Montesquieu, refletiu no movimento revolucionário ocorrido naquele país. Era clara a insatisfação com o modelo absolutista de governo que reinava até então, em que o monarca concentrava em suas mãos uma enorme parcela do poder estatal. Nesse sentido, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, documento que sintetizou os anseios maiores da Revolução Francesa, previu o princípio da separação dos poderes no seu artigo 16º: “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”.

Mais tarde, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 acabou convertendo-se em preâmbulo da Constituição publicada pela Assembleia Nacional francesa no ano de 1791. Dessa forma, a primeira Constituição escrita da França consagrou em seu texto o tão importante princípio da separação dos poderes, que foi suficientemente tratado no capítulo precedente deste trabalho.

Foi esse mesmo texto de 1791 que, de forma pioneira, mas dentro do que era esperado em virtude da constitucionalização do princípio da separação dos poderes, previu o poder de polícia parlamentar. A intenção principal da Assembleia Nacional francesa era assegurar a proteção e a manutenção 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,

serão estabelecidas na localidade onde se darão as sessões. (Tradução de Wancley Moraes, revisão de Cláudia Pacheco de Oliveira. Serviço de Tradução, Senado Federal. Grifos nossos).

Um acontecimento que pode ter motivado a previsão do poder de polícia parlamentar na Constituição francesa de 1791 foi o que se deu no dia 25 de junho de 1789, quando a Assembleia Nacional francesa exigiu que o rei retirasse suas tropas que haviam cercado o plenário de reuniões, a pretexto de proteger a Assembleia¹⁷.

Essa pressuposição adquire especial força quando cotejada com a dicção do Título III, Capítulo III, Seção I, Artigo 5º da Constituição francesa de 1791 (tradução nossa): “O poder executivo não pode ter qualquer corpo de tropas de passagem ou permanência dentro de uma distância de 30.000 *toises*¹⁸ do corpo legislativo, salvo mediante sua requisição ou com a sua autorização”.

Tem sentido, portanto, o que falamos no capítulo 1.5 sobre os ataques oriundos do poder executivo contra o poder legislativo, bem como sobre a necessidade de que este último se proteja. E nem se diga que isso nunca ocorreu no Brasil, já que os parágrafos seguintes demonstrarão o contrário.

Na experiência brasileira, temos que o princípio da separação dos poderes foi adotado em todos os nossos textos constitucionais, desde a Constituição Imperial de 1824¹⁹.

¹⁷ Informação colhida no sítio eletrônico <<http://www.bundestag.de/polizei>>, na guia “Historischer Hintergrund”. Acesso em: 23 out. 2014.

¹⁸ Unidade de comprimento utilizada antigamente pelos franceses.

¹⁹ É bem verdade que o texto constitucional de 1824 previa, no seu artigo 10, além dos poderes legislativo, executivo e judicial, um quarto poder, o moderador. Conforme artigo 98, o poder moderador era delegado privativamente ao Imperador para que este velasse sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos. O poder moderador foi idealizado pelo teórico francês Benjamin Constant, em sua obra “Princípios Políticos”, publicada em 1814, e teria o papel de assegurar a estabilidade do Estado liberal, em uma tentativa de aperfeiçoamento do modelo tripartite anteriormente proposto por Montesquieu. Christian Edward Cyril Lynch (2010, p. 93-94) lembra que, “ao contrário de Montesquieu, cuja tese de divisão de poderes foi adotada por todos os países que se pretenderam liberais, essa novidade de Constant não foi formalmente adotada por nenhuma das grandes potências que então dominavam o cenário político ocidental. Com efeito, seria no Brasil e em Portugal, por iniciativa praticamente pessoal de Dom Pedro I, que a criação de Constant tomaria formalmente vida”. Todavia, a partir da nossa primeira constituição republicana, de 1891, e em todas as posteriores, o modelo de separação de poderes adotado foi o tripartite, propugnado por Montesquieu.

Machado Portella (1876, p. IX) assinala que a Constituição Imperial do Brasil de 1824 foi influenciada, dentre outras, pela Constituição da França de 1791. Como resultado dessa influência francesa, observa-se que também a carta imperial brasileira previu, dentro do seu sistema de separação de poderes, o poder de polícia parlamentar: “A nomeação dos respectivos Presidentes, Vice Presidentes, e Secretarios das Camaras, verificação dos poderes dos seus Membros, Juramento, e sua polícia interior, se executará na fôrma dos seus Regimentos.” (Constituição Imperial de 1824, artigo 21, grifo nosso).

Após a proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891, passou-se a adotar no Brasil o sistema tripartite de separação de poderes (artigo 15), em que coexistem 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 torna-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. (GRILLO, 2000, p. 43-44).

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

Todavia, Leonel Severo Rocha (1989 apud GRILLO, 2000, p. 44) assevera que, a despeito do princípio da separação dos poderes e das formas de se manter o equilíbrio entre eles previstos na Constituição de 1891, os primeiros presidentes da República, de certo modo, ignoraram a Constituição, e usaram, arbitrariamente, o poder Executivo para subjugar os outros poderes.

Um exemplo de subjugação promovida pelo poder executivo contra o poder legislativo, na vigência da primeira constituição republicana brasileira, foi o episódio ocorrido em 2 de junho de 1911. Nesse dia, o senador Ruy Barbosa subiu ao plenário e criticou duramente as atitudes tomadas pelo então Presidente da

República, Hermes da Fonseca, que insistia na manutenção do estado de sítio com o intuito de abafar movimentos desordeiros ligados, dentre outros, à Revolta da Chibata. Cidadãos que estavam nas galerias do Senado e nos arredores aplaudiram o senador, quando então foram agredidos, presos e mantidos incomunicáveis por policiais vinculados ao Poder Executivo.

Posteriormente, em 1º de agosto de 1911, Ruy Barbosa proferiu um novo discurso, no qual se referiu ao acontecimento mencionado no parágrafo antecedente como sendo uma verdadeira afronta à independência do poder legislativo, ao mesmo tempo em que ressaltou a importância da regulação da polícia interna das Casas Legislativas:

A attribuição que a cada uma das Camaras confere a Constituição da Republica, art. 18, e que o nosso regimento, nos arts. 212 e 214 explana, de regular o serviço da nossa policia interna, põe sob a responsabilidade absoluta da Mesa do Senado a interferencia de agentes estranhos na manutenção da ordem e repressão dos crimes dentro desta Casa.

Mas a zona do respeito á tranquillidade e segurança dos seus trabalhos não termina de portas a dentro no edificio onde ellas se desenvolvem. Porque o corpo que aqui delibera constitue, com o outro ramo do Congresso, um dos órgãos da soberania nacional; e seria irrisão falar em soberania a respeito de uma Assembléa Nacional, a cujas portas o Executivo, pelos seus mais baixos ou mais altos instrumentos, lhe pudesse vir ameaçar a independencia das deliberações coagindo, vexando ou offendendo os representantes da nação na legislatura. (BARBOSA, 1933, p. 35).

Para ele, o Senado não adotou medidas prévias para evitar fatos desse gênero porque julgava desnecessário:

As nossas leis no intento de preservar a liberdade ao eleitorado, vedam a reunião de forças na vizinhança das assembleas eleitoraes. As Camaras legislativas podiam ter adoptado, em relação a si proprias, analogo medida. Não o fizeram, naturalmente em razão de a terem por desnecessaria. Não é a letra material das leis que ha de manter a reverencia devida aos legisladores, quando não fôr bastante para impor a presença viva da legislatura na casa das suas deliberações. Durante ellas todo o Governo, que tiver para com o corpo legislativo o acatamento e a cortesia devidos á sua dignidade e ao seu poder, se absterá de autorizar o aparato de tropas ou a exhibição de agentes de força nas cercanias do edificio onde trabalham as Camaras do Congresso, ainda quando com isso não se tenha em mente constranger-o, ou desautorar-o.

Mas esse intuito [de constranger o corpo legislativo] resulta, sensivelmente, da expressão inequivoca dos factos, quando a força disposta á saída e nos corredores do predio, onde uma Camara do Congresso, tem a sua séde, se acompanha do material utilizado, para effectuar prisões em massa, e realmente as effectua, entre o povo que acaba de ouvir os debates, sem outro motivo, senão as aclamações com que elle recebe á porta os oradores. (BARBOSA, 1933, p. 35-36).

Ruy Barbosa (1933, p. 36) finaliza o seu discurso dizendo que o Poder Legislativo, para não entrar em “ruína moral”, deveria tomar “providências decisivas para acautelar a reiteração de tão inqualificável atentado”.

Vera de Araujo Grillo (2000, p. 179), por seu turno, assevera que “a autonomia do Legislativo, a verdadeira autonomia, só se dará quando ele estiver disposto a assumir e lutar pelas responsabilidades inerentes a conduzir a sua atuação [...] como um poder determinante”.

Entendemos que a criação das polícias legislativas foi um passo importante na direção apontada por Ruy Barbosa e por Vera de Araujo Grillo.

Essa providência, de certa forma, foi procrastinada, já que as polícias das casas legislativas estão previstas constitucionalmente desde 1824²⁰, mas, não obstante isso, somente nos anos de 2002 e de 2003 é que o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, respectivamente, criaram as suas polícias, em substituição aos vetustos serviços de segurança.

A despeito do atraso na criação das polícias legislativas no Brasil, cabe, a partir de agora, o contínuo aperfeiçoamento desses órgãos e de seus agentes, até que estejam devidamente afirmados e efetivamente reconhecidos como mantenedores da independência do Poder Legislativo. É o que se pretende, e as medidas para tanto estão sendo paulatinamente tomadas. A realização de concursos públicos nos anos de 2008 e 2011, para renovação e crescimento do efetivo, e as ações de treinamento continuadas a que esse efetivo está sendo submetido demonstram bem essa pretensão.

²⁰ Os dispositivos que albergam as polícias legislativas nas Constituições de 1824 e de 1891 já foram previamente transcritos. Na Constituição de 1934, são os artigos 26 e 91, inciso VI: “Somente à Câmara dos Deputados incumbe [...] regular a sua própria polícia; Compete ao Senado Federal [...] regular a sua própria polícia”. Na Constituição de 1937, o artigo 41: “A cada uma das Câmaras compete [...] regular o serviço de sua polícia interna”. Na Constituição de 1946, o artigo 40: “A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento interno, sobre sua [...] polícia”. Na Constituição de 1967, o seu artigo 32: “A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento interno, sobre sua [...] polícia”. Na Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 (que editou o novo texto da Constituição de 1967), o artigo 30: “A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua [...] polícia”. Por fim, na Constituição Federal de 1988, os artigos 51, inciso IV, e 52, inciso XIII: “Compete privativamente à Câmara dos Deputados dispor sobre sua [...] polícia; Compete privativamente ao Senado Federal dispor sobre sua [...] polícia”.

2.2 O poder de polícia parlamentar no mundo

Na Alemanha, o poder de polícia parlamentar está previsto na Lei Fundamental de 1949, no artigo 40:

(1) O Parlamento Federal elege seu presidente, seus vice-presidentes e secretários. Ele estabelece seu regimento interno.

(2) O presidente exerce o **poder de gestão e de polícia** nos recintos do Parlamento Federal. Sem a sua autorização, nenhuma busca ou apreensão poderá ser efetuada nas dependências do Parlamento Federal. (Tradução de Assis Mendonça e revisão jurídica de Urbano Carvelli; disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>; acesso em: 17 nov. 2014; grifo nosso).

Conforme já adiantado, a polícia legislativa é uma forma de se corporificar o poder de polícia parlamentar, e nesse sentido agiu o parlamento alemão (*Deutscher Bundestag*) quando criou seu órgão policial próprio. Trata-se da *Bundestagspolizei*²¹, a quem compete garantir a segurança e a ordem pública necessárias ao exercício das funções do parlamento e de suas comissões. A *Bundestagspolizei* é responsável pelo policiamento em todos os edifícios, salas e terrenos administrados ou eventualmente utilizados pelo *Deutscher Bundestag*, podendo efetuar, dentro de sua área de atuação, buscas e apreensões, prisões e investigações criminais. Em seu sítio eletrônico (POLIZEI BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG) encontramos o seguinte:

O poder de polícia parlamentar está consagrado na Constituição. A jurisdição de outras autoridades policiais na área do Parlamento Alemão está excluída. O Parlamento é protegido de influência por parte do Poder Executivo e do Poder Judiciário, **de acordo com o princípio da separação dos poderes**. (Tradução e grifo nossos).

O poder de polícia parlamentar está igualmente veiculado na Constituição espanhola, no artigo 72, número 3 (tradução nossa): “Os presidentes das Câmaras exercem em nome delas todos os poderes administrativos e atribuições de polícia no interior de suas respectivas sedes”.

²¹ Em abril de 1950 foi criado algo como o “Serviço de Inspeção” do parlamento alemão. Após algumas modificações de terminologia e de atribuições, foi no ano de 1989 que a nomenclatura atual, *Bundestagspolizei*, foi adotada. Antes de 1989 os agentes de segurança do parlamento já tinham o poder de efetuar prisões e de realizar buscas e apreensões. A mudança de nome, todavia, melhorou a aceitação dessas atividades e também propiciou uma maior integração com outras forças policiais alemãs. Todas essas informações estão disponíveis em: <<http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/-/284842>>, acesso em: 17 nov. 2014.

De uma análise que se encontra no sítio eletrônico do parlamento espanhol²² sobre o artigo 72 da Constituição da Espanha, é possível revalidar a correlação entre o poder de polícia parlamentar e o princípio da separação dos poderes:

Historicamente, as Câmaras Parlamentares foram conseguindo se constituir na vida política dos países mediante o enfrentamento e o antagonismo com outros poderes. Nessa luta foram frequentes os conflitos nos reinos medievais entre os seus reis e suas Assembleias de estamentos, assim como o maltrato sofrido em mãos dos monarcas absolutos, séculos depois. Daí que quando os Parlamentos conseguem impor sua supremacia nos sistemas liberais, **as Assembleias se protegem das ingerências indevidas forjando um escudo ao seu redor, que tem como conceito básico a autonomia.** [...]

Se as Câmaras não pudessem decidir autonomamente sobre essas matérias, sua posição política e constitucional ficaria seriamente comprometida e, por conseguinte, ficariam expostas a ingerências indevidas de outros poderes legais ou meramente de fato. [...]

A Constituição quis, não obstante, incluir um preceito que, como o art. 72.3, é uma das amostras mais evidentes do clássico princípio liberal e democrático da separação dos poderes. (Tradução de Inês de Sampaio Pacheco, revisão de Jamili Sara Manzur Baroud. Serviço de Tradução, Senado Federal. Grifos nossos).

Ainda na Europa, observa-se a previsão expressa do poder de polícia parlamentar nos regimentos internos do Parlamento de Portugal (artigo 12º), da Assembleia Nacional da França (artigo 13), da Câmara dos Deputados da Itália (artigo 62) e do Senado italiano (artigo 69), entre outros.

Prosseguindo no estudo comparado sobre o poder de polícia parlamentar, passa-se agora aos Estados Unidos, onde sabidamente o princípio da separação dos poderes e os mecanismos de freios e contrapesos foram longamente aperfeiçoados pela prática, o que acabou consolidando o seu aparelho de governo como um padrão de eficiência e de proteção das liberdades do povo (PACHÊCO, 1953, p. 16).

Inserido nesse quadro institucional exemplar está o Congresso norte-americano, que, desde 1828, conta com uma polícia própria para assegurar a sua independência: *the United States Capitol Police*, a Polícia do Capitólio. É uma agência federal, a qual compete a proteção dos membros (e seus familiares),

²² Em: <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=72&tipo=2>>. Acesso em: 17 nov. 2014. Esse estudo foi realizado por Manuel Alba Navarro em dezembro de 2003, revisado pela equipe do “Portal de la Constitución” em agosto de 2006 e atualizado por Ángeles Gonzáles Escudero em janeiro de 2011.

funcionários e visitantes do Congresso, bem como de suas instalações. Seus agentes atuam na prevenção de ilícitos e de atos terroristas e, para tanto, contam com estrutura policial completa, incluindo unidade de policiamento com cães (K-9). Agem, também, na investigação de crimes. Fazem patrulhamento constante em um raio de quarenta e sete quarteirões ao redor do prédio do Capitólio, embora, no cumprimento de seus deveres, sua autoridade possa alcançar todo o território do país. Conforme autodescrição contida em seu sítio eletrônico (UNITED STATES CAPITOL POLICE):

Representamos o que há de melhor em policiamento nos Estados Unidos. Atuamos no cenário mundial todos os dias do ano, como um modelo em segurança, prevenção de crimes, proteção de dignitários, em aptidão para respostas táticas especializadas e na segurança da nação. Somos amiúde os primeiros a serem vistos pelos visitantes e funcionários, e deixamos uma impressão duradoura que reflete o Poder Legislativo e seu papel para a democracia nos Estados Unidos. (Tradução nossa).

A Polícia do Capitólio é responsável pela proteção das duas Casas que compõem o Congresso norte-americano (Senado e Câmara dos Representantes). Todavia, para cada uma dessas Casas existe um *Sergeant at Arms*, cargo cujo ocupante é o responsável pela manutenção da ordem no parlamento²³. A Polícia do Capitólio age sob a direção conjunta dos *Sergeants at Arms* do Senado e da Câmara dos Representantes:

A Polícia do Capitólio, sob a direção dos *Sergeants at Arms* do Senado e da Câmara dos Representantes, [...] deve policiar o prédio do Capitólio e seus terrenos. Os *Sergeants at Arms* são autorizados a editar tantos regulamentos quanto julguem necessários para a preservação da paz e para garantir a boa imagem do Capitólio, e para a proteção da propriedade pública que aí se encontra, e eles têm poder para prender e deter qualquer pessoa que viole esses regulamentos até que essa pessoa possa ser levada às autoridades competentes para julgamento. (RIDDICK, 1949, p. 139-140. Tradução nossa).

No Canadá também existe a figura do *Sergeant at Arms*. A propósito, foi exatamente o atual ocupante desse cargo na Câmara dos Comuns, Kevin Vickers, quem alvejou o indivíduo suspeito e interrompeu o ataque terrorista perpetrado nas imediações do parlamento daquele país em 22 de outubro de 2014.

Pois bem, tudo o que aqui se elencou foi com o intuito de sustentar que o caminho trilhado pelo parlamento brasileiro tem um norte. As experiências

²³ Arriscamo-nos a comparar os *Sergeants at Arms* do Congresso americano com os diretores das polícias legislativas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados no Brasil.

de vários outros países democráticos existem para demonstrar que a inviolabilidade e a autonomia do Poder Legislativo devem ser asseguradas de maneira satisfatória. A institucionalização de órgãos policiais próprios aos parlamentos, como derivação de seu poder de polícia parlamentar, é um bom passo nessa direção, conforme verificado nos casos de Alemanha e Estados Unidos.

No Brasil, a criação das polícias legislativas foi uma etapa importante no sentido da manutenção da independência do Poder Legislativo e do conseqüente fortalecimento da democracia, e essas são algumas das metas perseguidas pelo princípio da separação dos poderes. Perceber-se-á inclusive que as atribuições da Polícia do Senado Federal, que serão vistas no capítulo 3, não diferem muito daquelas conferidas às polícias dos parlamentos alemão e norte-americano, e isso é outro ponto positivo, afinal, exemplos bem sucedidos desses países fortemente democráticos merecem sempre especial atenção.

2.3 As polícias legislativas estaduais

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

O legislador constituinte originário estabeleceu a forma federativa de Estado, ou seja, no Brasil há uma repartição constitucional de poderes e de competências entre as diversas entidades federadas (União, estados, municípios e Distrito Federal), cada qual possuindo autonomia em relação às demais.

Sendo assim, temos, no âmbito da União, o Poder Legislativo (exercido pelo Congresso Nacional, composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados), o Poder Executivo (exercido pelo Presidente da República e seus Ministros) e o Poder Judiciário (exercido pelo Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores, Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais Regionais Eleitorais).

No âmbito dos estados-membros, o Poder Legislativo é exercido pelas respectivas Assembleias Legislativas, o Poder Executivo, pelo governador e seus secretários, e o Poder Judiciário, pelos Tribunais de Justiça.

Conforme já afirmado, os órgãos integrantes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário estaduais possuem autonomia e competências próprias, embora, de certa maneira, guardem correlação com os respectivos Poderes da União.

Dessa forma, há que se garantir independência também ao Poder Legislativo estadual, para que os deputados estaduais possam bem exercer suas incumbências, sem interferências indevidas por parte dos Poderes Executivo e Judiciário locais, e sem intromissões oriundas de particulares mal intencionados.

Logo, se o Senado Federal e a Câmara dos Deputados criaram órgãos policiais próprios para a proteção de suas prerrogativas, o mesmo direito deve ser conferido às Assembleias Legislativas estaduais²⁴, sobretudo se considerarmos que as outras corporações policiais que atuam no estado-membro (polícia militar e polícia civil) são controladas quase que diretamente pelo governador, que pode eventualmente utilizá-las para constranger ou coagir os deputados, retirando a sua autonomia. Ademais, vale aqui o que já foi pontuado no tópico 1.5, ou seja, a independência do Poder Legislativo estadual envolve também um enfoque mais tênue, no sentido de que as Assembleias Legislativas devem poder prover satisfatoriamente a segurança de suas dependências e de seus membros sem que para isso tenham de necessariamente contar com o apoio do Poder Executivo local.

Por esses motivos é que a Constituição Federal, nos artigos 27, § 3º, e 32, § 3º, prevê expressamente que compete às Assembleias Legislativas e à Câmara Legislativa do Distrito Federal dispor sobre sua polícia. A possibilidade de criação de polícias legislativas estaduais e no DF foi uma inovação trazida pela Carta Constitucional de 1988, uma vez que as Constituições pretéritas nada diziam a respeito.

²⁴ As polícias legislativas de âmbito estadual também existem nos Estados Unidos, nos estados da Carolina do Norte, Connecticut, Wisconsin, Nevada, Arizona, Virginia, dentre outros, conforme pesquisa efetuada diretamente em seus sítios eletrônicos.

A partir dessa previsão constitucional, e motivadas também pela criação das Polícias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, as assembleias legislativas de diversos estados se mobilizaram e montaram o seu aparato policial próprio. A título de exemplo, atualmente existem polícias legislativas nos estados do Acre, Tocantins, Rondônia, Pernambuco, Minas Gerais, Goiás, além do Distrito Federal, entre outros²⁵. Outros estados, como Bahia e Rio de Janeiro, estão estudando a sua criação²⁶.

Por fim, mencione-se que a Constituição Federal nada tece a respeito da possibilidade de criação de polícias legislativas em âmbito municipal, pelas câmaras de vereadores.

2.4 A Polícia Legislativa Federal

Polícia Legislativa Federal é o nome que designa conjuntamente a Secretaria de Polícia Legislativa do Senado Federal e o Departamento de Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados.

Muitas vezes os dois organismos agem em parceria, já que ocorrências em uma das Casas podem facilmente refletir na outra (ambas as Casas situam-se no Palácio do Congresso Nacional). Existem, ainda, as sessões conjuntas e as comissões mistas, onde atuam concomitantemente deputados e senadores e, portanto, onde as polícias de ambas as Casas se fazem presentes.

A Polícia do Senado Federal e a Polícia da Câmara dos Deputados possuem, dentro de suas respectivas circunscrições, atribuições semelhantes²⁷,

²⁵ Todas essas informações foram confirmadas nos sítios eletrônicos das respectivas assembleias estaduais e da Câmara Legislativa do DF.

²⁶ A Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, por exemplo, passou a discutir com mais ênfase a criação de sua polícia legislativa após ser alvo de violência e de vandalismo nos protestos ocorridos no país em junho de 2013 (MENDONÇA, 2014).

²⁷ O Departamento de Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados foi instituído pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 18, de 2003, que, no seu artigo 3º, descreve como atividades típicas de Polícia da Câmara dos Deputados: I - a segurança do Presidente da Câmara dos Deputados, em qualquer localidade do território nacional e no exterior; II - a segurança dos Deputados Federais, servidores e autoridades, nas dependências sob a responsabilidade da Câmara dos Deputados; III - a segurança dos Deputados Federais, servidores e quaisquer pessoas que eventualmente estiverem a serviço da Câmara dos Deputados, em qualquer localidade do território nacional e no exterior, quando determinado pelo Presidente da Câmara dos Deputados; IV - o policiamento nas

embora agrupadas ou distribuídas de forma não exatamente igual entre as diversas unidades subordinadas.

O presente estudo tem por objeto a Polícia do Senado, mas é certo que muito do que aqui será tratado pode ser estendido à Polícia da Câmara dos Deputados, com as devidas adaptações.

dependências da Câmara dos Deputados; V - o apoio à Corregedoria da Câmara dos Deputados; VI - a revista, a busca e a apreensão; VII - as de registro e de administração inerentes à Polícia; VIII - a investigação e a formação de inquérito.

3 A POLÍCIA DO SENADO FEDERAL

Até aqui, foi feita uma exposição sobre como o poder de polícia parlamentar deriva diretamente do princípio da separação dos poderes e do sistema de freios e contrapesos, auxiliando, portanto, na manutenção da independência do poder legislativo. Depois de analisadas, ainda, as finalidades, as origens e também alguns modelos estrangeiros de conformação do poder de polícia parlamentar, passa-se agora ao estudo sobre a forma recente como o Senado Federal, uma das Casas componentes do Poder Legislativo no Brasil, dispôs sobre o seu poder de polícia, ou seja, a partir da criação da Polícia do Senado Federal.

A Polícia do Senado Federal foi criada pela Resolução nº 59, de cinco de dezembro de 2002, que considera atividades típicas de Polícia do Senado Federal: a) a segurança do Presidente do Senado Federal, em qualquer localidade do território nacional e no exterior; b) a segurança dos Senadores e autoridades brasileiras e estrangeiras, nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal; c) a segurança dos Senadores e de servidores em qualquer localidade do território nacional e no exterior, quando determinado pelo Presidente do Senado Federal; d) o policiamento nas dependências do Senado Federal; e) o apoio à Corregedoria do Senado Federal e às comissões parlamentares de inquérito; f) as de revista, busca e apreensão; g) as de inteligência; h) as de registro e de administração inerentes à Polícia; i) as de investigação e de inquérito.

Após algumas observações iniciais e conceituações necessárias ao entendimento do tema, serão destrinchadas, com os seus possíveis desdobramentos, todas as atribuições contidas na Resolução nº 59. Obviamente, o que for estudado a partir de agora deve necessariamente ser compreendido à luz do tão comentado princípio da separação dos poderes, já que é sobretudo essa ótica principiológica que confere legitimidade à atuação da Polícia do Senado Federal em todas essas frentes, que vão desde a segurança de seus dignitários até as atribuições de investigação e de inquérito.

Ao final, será apresentada a Ação Declaratória de Constitucionalidade 24/2009, por meio da qual o Senado pretende que seja

confirmada a constitucionalidade da Resolução nº 59 pelo Supremo Tribunal Federal.

3.1 Considerações iniciais

Cumprir fazer uma consideração preambular relativa à hierarquia das fontes legais no nosso ordenamento jurídico e à normatividade da Constituição Federal. Pode-se, inadvertidamente, questionar a força que tem uma resolução do Senado Federal²⁸ para dispor sobre a criação de um órgão policial e para lhe outorgar atribuições, principalmente quando se nota que as demais polícias têm sua previsão e também as suas funções mais ou menos delimitadas no próprio texto constitucional. O questionamento é facilmente rebatido.

Não se discute que a Constituição Federal é a norma maior no nosso ordenamento jurídico, parâmetro de validade de todos os demais atos normativos. E é ela que prevê a criação da Polícia Legislativa do Senado Federal, no artigo 52, inciso XIII. A Resolução do Senado Federal nº 59, de 2002 apenas dá cumprimento a essa disposição constitucional, criando efetivamente a Polícia do Senado e, como não poderia deixar de ser, estabelecendo as suas atribuições. A Constituição Federal não deve se ocupar de todos os desdobramentos possíveis dentro do

²⁸ As resoluções, assim como os decretos legislativos, são atos normativos editados pelas Casas do Congresso Nacional, em conjunto ou separadamente, e que não sofrem interferência do Poder Executivo em nenhuma das fases do seu processo legislativo. Ou seja, não há que se falar em sanção ou veto do Presidente da República a resoluções e a decretos legislativos. Ademais, essas espécies normativas são promulgadas e publicadas não pelo chefe do Poder Executivo, mas diretamente pelos presidentes das Casas Legislativas ou do Congresso Nacional. Cavalcante Filho (2012, p. 177-181) aponta bem as diferenças entre decretos legislativos e resoluções: os decretos legislativos são editados pelo Congresso Nacional, como um todo; já as resoluções são normalmente definidas como atos normativos primários de cada Casa do Congresso Nacional, isoladamente, servindo para regulamentar as matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; não existe decreto legislativo editado isoladamente por apenas uma das Casas, embora existam algumas resoluções editadas pelo Congresso Nacional (o regimento interno do Congresso Nacional é um exemplo); os decretos legislativos têm efeitos externos; já as resoluções produzem, geralmente, efeitos internos, dentro da Casa Legislativa que as editou; porém, também estas podem ter efeitos externos, a exemplo das resoluções do Senado que servem para suspender a eficácia de lei declarada inconstitucional em controle difuso pelo STF (CF, art. 52, X) e para fixar alíquotas máximas de determinados tributos (CF, art. 155, § 1º, IV); os decretos legislativos tratam das matérias previstas no art. 49 da CF (e também no caso do art. 62, § 3º) e as resoluções servem para regulamentar, basicamente, os temas previstos nos artigos 51 e 52 da Carta Magna. A Polícia do Senado Federal foi criada por uma resolução. Assim, as características dessa espécie normativa serão ainda tratadas, ou mesmo reforçadas, no decorrer deste capítulo.

ordenamento jurídico. Essa tarefa cabe às leis e aos demais atos normativos, que têm de observar, todavia, as diretrizes impostas pela Carta Constitucional.

No que tange às demais polícias, percebe-se que a Constituição tratou de, desde logo, traçar certos limites, delineando a competência de cada órgão em face dos demais. Isso se fez necessário porque existem, no rol do artigo 144, cinco diferentes corporações policiais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil e Polícia Militar), todas integrantes do Poder Executivo, seja no âmbito federal ou no âmbito dos estados e do DF. Tomando como exemplo o dispositivo que confere à Polícia Federal o exercício exclusivo das funções de polícia judiciária da União (CF, art. 144, § 1º, inciso IV), constata-se que foi incluído na Constituição tão somente para evitar a concorrência das demais polícias do artigo 144:

Na verdade, a exclusividade a que se refere o artigo visou a um tempo ressaltar a competência da Polícia Federal e afastar a eventual ingerência da polícia judiciária dos Estados e do Distrito Federal nas infrações penais de competência da Polícia Federal, além das demais polícias federais (Rodoviária, Ferroviária etc.). (QUEIROZ, 2008).

Não obstante, é a legislação infraconstitucional que, seguindo as diretrizes da Constituição, deve pormenorizar as atribuições, funções e deveres de cada uma dessas instituições e de seus agentes.

No âmbito do Senado Federal, contudo, a polícia é uma só. Logo, não se afigura necessária a repartição de competências e atribuições no próprio texto constitucional, uma vez que não há conflito com outras corporações. Se a Constituição, ao prever a polícia legislativa, não impôs nenhuma ressalva ou condição, é o legislador infraconstitucional, dentro de sua margem de conformação, que deve conferir as atribuições desse órgão. Por se tratar de um órgão eminentemente policial, como sua própria designação nos faz crer, parece-nos óbvio que essas atribuições devem ser assemelhadas àquelas das demais instituições policiais. A margem de conformação do legislador infraconstitucional permite, assim, contemplar a Polícia do Senado Federal com o ciclo completo da atividade policial²⁹.

O ato normativo cabível para que o legislador infraconstitucional estabeleça as atribuições da Polícia do Senado só pode ser uma resolução da

²⁹ O conceito de ciclo completo da atividade policial é trazido no tópico 3.2.

própria Casa, já que é essa espécie normativa que serve para regular as matérias constantes do artigo 52 da Constituição. A Polícia do Senado, como já relatado, está prevista no artigo 52, inciso XIII da nossa Lei Maior.

As resoluções são atos normativos primários e, como tais, derivam diretamente da Constituição Federal e dela retiram seu fundamento de validade. Podem, como os demais atos normativos primários (leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias e decretos legislativos), inovar o ordenamento jurídico, criando direitos e obrigações.

Embora seja ato normativo privativo do Poder Legislativo (o chefe do Poder Executivo não participa de nenhuma das etapas de seu processo), não há que se falar em hierarquia entre resolução e demais atos normativos primários. A diferenciação entre eles explica-se, basicamente, pelo princípio da especialidade, ou seja, cada espécie normativa possui uma esfera de atuação delimitada constitucionalmente. “A distinção entre decretos legislativos e resoluções para as leis é apenas a matéria de que cada espécie trata, mas o status que ocupam na hierarquia do ordenamento jurídico é igual.” (CAVALCANTE FILHO, 2012, p. 178).

Ainda sobre esse assunto, mencione-se que, embora precipuamente destinadas a regular assuntos internos da Casa Legislativa, as resoluções não necessariamente se limitam a esses efeitos. É por meio de resolução, por exemplo, que o Senado Federal suspende a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 52, X).

Desse modo, conquanto os policiais legislativos do Senado tenham suas atribuições definidas por resolução, o seu poder de polícia pode, em princípio, e observadas determinadas condições, sobrepujar os limites das dependências da Câmara Alta. A esses agentes compete, por exemplo, realizar a segurança do presidente do Senado Federal ou de outros senadores em qualquer local do território federal.

Prosseguindo nas observações preliminares, é certo que, embora integre o Poder Legislativo, a Secretaria de Polícia do Senado Federal é um organismo policial e, portanto, seus agentes são munidos dos instrumentos e das

prerrogativas concedidas às demais forças policiais para a consecução de suas finalidades. Sua conduta deve ser analisada também à luz do que se espera ordinariamente de um agente policial.

Os policiais legislativos do Senado possuem porte de arma de fogo com validade em todo o território nacional, conforme artigo 6º, inciso VI e § 1º da Lei nº 10.826/2003 - Estatuto do Desarmamento.

Dispõem, também, de variadas outras possibilidades na escala do uso progressivo da força. A arma de fogo deve ser reservada às situações mais graves, quando não haja outros meios para impedir a ocorrência de um dano maior. Sempre quando possível, há de ser garantido o direito à vida, preferindo-se a utilização de armas menos que letais, a exemplo do Dispositivo Eletrônico de Controle *Taser*, que, no Brasil, foi adotado de forma pioneira pela Polícia do Senado.

A Polícia do Senado conta com o Serviço de Treinamento, Tecnologia e Projetos, ao qual compete planejar, organizar e acompanhar programas de formação, aperfeiçoamento, treinamento e condicionamento dos policiais legislativos, segundo previsto no Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 14 de 2013, artigo 266, § 3º, I, 'd'. Esse Setor mantém o Centro de Treinamento da Polícia do Senado Federal, onde ocorrem as ações de treinamento interno dos agentes. Também são oferecidas aos policiais legislativos diversas ações de treinamento externo, que contam com a colaboração do Exército e de outras instituições, além de eventuais contribuições de organismos internacionais, a exemplo do curso de supervisor *SWAT (Special Weapons and Tactics)*, ministrado a policiais do Senado em junho de 2007, na Flórida, Estados Unidos (KOPAVNICK, 2007).

Ainda, ao policial legislativo do Senado é assegurada a aposentadoria especial decorrente do exercício em cargo de natureza estritamente policial, prevista na Lei Complementar nº 51/85. Sua atividade envolve risco permanente à integridade física e psicológica, conforme assentado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2943/2010.

Releva notar, por outro lado, que os policiais legislativos também se submetem a variadas restrições impostas aos agentes policiais como um todo. Por ora, citaremos três exemplos.

O policial legislativo não pode exercer advocacia, conforme art. 28, inciso V, da Lei nº 8.906/94 - Estatuto da OAB³⁰.

A Polícia do Senado se sujeita ao controle externo por parte do Ministério Público, consoante estabelecido na Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público nº 20 de 2007 (grifo nosso):

Art. 1º Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal, da legislação em vigor e da presente Resolução, os organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, **bem como as polícias legislativas** ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução criminal.

O controle externo do Ministério Público visa manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das polícias voltada para a persecução penal e o interesse público. Compete ao Serviço de Suporte Judiciário e Correccional da Polícia do Senado prestar as informações e todo auxílio necessário ao Ministério Público quando no exercício da atividade de controle no âmbito do Senado Federal, de acordo com o Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 14 de 2013, artigo 266, § 3º, VIII, 'b'.

Por fim, consigne-se que, assim como as demais instituições policiais dispõem de suas corregedorias internas, também a SPSF está submetida a atividade correccional, que é exercida pela Corregedoria Parlamentar (Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 14 de 2013, artigo 266, § 1º).

3.2 Poder de polícia, modelos de polícia e polícia de ciclo completo

Por definição legal contida no artigo 78 do Código Tributário Nacional, considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que,

³⁰ O Projeto de Lei 7571/2014, da Câmara dos Deputados, visa permitir o exercício da advocacia por policiais, exceto na área criminal.

limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Poder de polícia é um conceito amplo, que engloba, além da segurança pública em sentido estrito, atividades relacionadas à proteção de diversos outros setores, tais como saúde, meio ambiente, relações consumeristas etc. Exercem poder de polícia, por exemplo, as agências de fiscalização sanitária, os órgãos de fiscalização ambiental e os institutos de defesa do consumidor, dentre inúmeros outros.

A evolução desse conceito é bem sintetizada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 115-116, grifos da autora):

Num primeiro momento, o Estado de Direito desenvolveu-se baseado nos princípios do **liberalismo**, em que a preocupação era a de assegurar ao indivíduo uma série de direitos subjetivos, dentre os quais a **liberdade**. Em consequência, tudo o que significasse uma interferência nessa liberdade deveria ter um caráter excepcional. A regra era o livre exercício dos direitos individuais amplamente assegurados nas Declarações Universais de Direitos, depois transpostos para as Constituições; a atuação estatal constituía exceção, só podendo limitar o exercício dos direitos individuais para assegurar a **ordem pública**. A polícia administrativa era essencialmente uma **polícia de segurança**.

Um segundo momento se inicia quando o Estado liberal começa a transformar-se em Estado intervencionista; a sua atuação não se limita mais à segurança e passa a estender-se também à **ordem econômica e social**.

Antes já de iniciar-se o século XX, os autores começam a falar em uma **polícia geral**, relativa à segurança pública, e em **polícias especiais**, que atuam nos mais variados setores da atividade dos particulares.

Nota-se uma contraposição entre o conceito clássico e o conceito moderno do poder de polícia. O conceito clássico, fruto do Estado liberal, envolve tão somente as atividades necessárias à garantia da ordem e da segurança públicas, em sentido mais restrito. O conceito moderno, oriundo do Estado social/intervencionista, abraça inúmeros outros setores de proteção, ou seja, tem um sentido mais amplo. Neste trabalho acadêmico estamos lidando com

organizações policiais em sentido estrito³¹, logo, a partir de agora, tome-se a expressão “poder de polícia” conforme a sua concepção clássica³².

Pois bem, no que tange às atividades policiais, tem-se que o poder de polícia pode recair sobre duas áreas: administrativa e judiciária. É daí que advém a distinção entre a polícia administrativa e a polícia judiciária.

A polícia administrativa tem a função principal de prevenir a ocorrência de crimes e outros ilícitos. Daí ser chamada também de polícia preventiva. A atuação da polícia preventiva consiste, basicamente, na realização do policiamento ostensivo. No âmbito dos estados e do DF, essa atribuição é cometida às polícias militares.

A polícia judiciária atua quando já houve a ocorrência de uma infração penal. Sua atuação consiste em investigar³³ a autoria e a materialidade dessas infrações, colaborando com o Ministério Público e com o Poder Judiciário na persecução penal, empreendendo diligências, realizando perícias, cumprindo mandados de prisão, de busca e apreensão etc. É também conhecida como polícia repressiva e, nos estados e no DF, é função que cabe precipuamente às respectivas polícias civis.

Todavia, a divisão entre a polícia administrativa e a judiciária não é absoluta. Isso porque a polícia militar também atua repressivamente, seja quando efetua uma prisão em flagrante, seja quando colabora com o Poder Judiciário na escolta de presos ou, ainda, quando investiga crimes militares através do inquérito policial militar. Da mesma forma, a polícia civil também age preventivamente. O próprio fato de colaborar na identificação e responsabilização penal do criminoso

³¹ Ou “polícias de segurança”, como querem Di Pietro (2009, p. 116) e também Uadi Lammêgo Bulos (2014, p. 1454).

³² Ademais, conforme já visto, o poder de polícia parlamentar está previsto desde a Constituição da França de 1791, que deu conformidade jurídica ao nascente Estado liberal francês. O próprio princípio da separação dos poderes, de que decorre o poder de polícia parlamentar, foi formulado sob a ótica do liberalismo. Dessa forma, o poder de polícia parlamentar também está relacionado com o conceito clássico/liberal de poder de polícia. Daí considerarmos a Polícia Legislativa como uma organização policial em sentido estrito, ou “polícia de segurança”. “Polícias de segurança”, portanto, não são somente aquelas do rol do artigo 144 da Constituição.

³³ Cumpre informar que há quem distinga as funções de investigação de crimes (polícia investigativa) e de colaboração com o Poder Judiciário (polícia judiciária). Ou seja, para essas pessoas, a investigação de crimes não faria parte do conceito de polícia judiciária. Essa discussão será aprofundada no item 3.10. Adiantamos, porém, a nossa discordância com essa cisão de conceitos.

acarreta a prevenção de outros ilícitos (prevenção geral e prevenção especial)³⁴. Ademais, não é rara a atuação preventiva da polícia civil quando esta, por exemplo, participa de campanhas de prevenção de determinados crimes ou quando colabora com o policiamento em grandes eventos.

No âmbito da atuação ordinária de cada uma dessas polícias podem ocorrer atritos, gerados pelo fato de que o policial civil, na maioria dos casos, nunca vivenciou a realidade e o cotidiano do policial militar, desconhecendo as dificuldades e peculiaridades de seu serviço. A recíproca também vale.

Isso é reforçado ainda mais por outras questões, tais como as diferenças salariais, diferenças no tratamento e no relacionamento entre subordinados e seus superiores, bem como pelos distintos regimes jurídicos a que estão sujeitos.

Em suma, não são incomuns desavenças e disputas de poder entre policiais militares e civis. Como as duas polícias quase sempre têm de participar em conjunto do combate ao crime, esse quadro de divergências apontado tende a prejudicar a eficiência estatal. Por conseguinte, a cada dia que passa fica mais forte o movimento a favor da unificação das polícias, tema que é objeto, inclusive, de proposta de emenda à Constituição:

A polícia única é uma proposta provocadora e ao mesmo tempo necessária. O Brasil convive com o modelo bipartido desde o século XIX, o qual, nos dias de hoje, tem recebido mais críticas do que elogios. A formação única dos policiais é medida premente. O Brasil necessita de policiais com um pensamento uniforme de sociedade e de segurança pública, de valores democráticos e de direitos fundamentais, e que sejam efetivamente colegas de trabalho, e não concorrentes de espaços de poder. A sociedade ganharia. (Trecho do parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 102, de 2011, que altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências.).

A unificação das polícias militar e civil acarretaria na denominada polícia de ciclo completo, que é justamente a concentração, em um único organismo policial, das atividades relativas ao policiamento preventivo (polícia administrativa) e ao policiamento repressivo (polícia judiciária).

³⁴ Conforme ensinamento de Cezar Roberto Bitencourt (2009, p. 92-98), a prevenção geral fundamenta-se na ideia de que a punição de um criminoso previne a prática de delitos pelas demais pessoas, já que estas acabam se abstendo de cometê-los pelo medo de também serem punidas. Já a prevenção especial dirige-se especificamente ao delinquentes, objetivando que este não volte a delinquir.

Ao lado dessa discussão, podemos citar outra, que gira em torno da estruturação dos organismos policiais em carreira única, ou seja, não haveria mais distinção entre os diversos cargos que integram uma mesma polícia. No que tange à Polícia Federal, tramita nesse sentido a proposta de emenda à Constituição nº 73/2013:

A PEC aqui proposta fundirá os cargos citados [agentes, papiloscopistas, escrivães, delegados e peritos] em uma carreira única [...].

Dessa forma, uma vez ingressando na carreira única, dentro do órgão, cada policial progredirá na carreira de acordo com seus conhecimentos, potencialidades e interesses, bem como de acordo com a conveniência e oportunidade da Administração.

A carreira única nas polícias não é novidade. Diversas instituições policiais de referência no mundo, como, por exemplo, o *Federal Bureau of Investigation - FBI*, equivalente norte-americano do nosso Departamento de Polícia Federal - DPF, adotam esse tipo de estrutura para os seus quadros. (Avulso da Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 2013, que altera a redação do § 1º do art. 144 da Constituição Federal, para determinar que a polícia federal é órgão estruturado em carreira única.).

A Polícia Legislativa do Senado Federal é organismo policial de ciclo completo, já que exerce, dentro da sua área de atuação, funções de polícia administrativa e também de polícia judiciária, o que torna mais eficiente o combate à criminalidade. Além disso, é estruturada em carreira única, em que só existe o cargo de Policial Legislativo Federal. Dessa forma, ocorre o melhor aproveitamento das potencialidades e dos conhecimentos técnicos de cada agente, que podem ser lotados e deslocados entre os diversos setores e chefias da Polícia, não havendo impedimentos para o exercício de uma ou de outra função. A única restrição é quanto à presidência dos inquéritos e termos circunstanciados, que deve ser exercida necessariamente por policial que possua diploma de bacharel em Direito.

Sem adentrar no mérito sobre o que é melhor ou pior para as outras polícias, é certo que, no âmbito da Polícia do Senado, o ciclo completo e a estruturação em carreira única têm colaborado para a prestação de serviços eficientes, atendendo-se plenamente ao interesse público.

Passa-se agora ao estudo específico das atribuições da Polícia do Senado.

3.3 Proteção de dignitários

A proteção de dignitários consiste na adoção de medidas destinadas a garantir a sua integridade física. Envolve muitas variáveis, que devem, tanto quanto possível, ser previstas pelos agentes incumbidos da segurança da autoridade (distribuição e posicionamento dos agentes e do comboio, definição e eventuais modificações de rotas e itinerários, prevenção a emboscadas, atuação em grandes eventos, agenda do dignitário etc.).

Em trabalho realizado sobre o assunto, Abinael Silva (2009, p. 31) lembra que:

A proteção permanente de personalidades sob ameaça é uma missão delicada, que vem a exigir qualificação dos efetivos empregados, meios e equipamentos adequados para fazer frente a cada risco específico, de forma que se possa garantir a integridade dos segurados com um mínimo de contrariedades ou alterações no cumprimento de suas agendas de trabalho.

Proseguindo em seu escrito, o referido autor menciona também como deve se configurar o serviço de proteção:

A segurança será disposta em círculos, os quais têm como centro a figura da autoridade protegida. Todas as ações de uma equipe de segurança são prévias e às vezes até exaustivamente ensaiadas, de forma que cada integrante da equipe de segurança conheça o seu papel no dispositivo de proteção e o cumpra de maneira rápida e eficaz. Não devemos esquecer que, onde quer que o segurado possa ser esperado, lá o perigo poderá estar à espreita; e os agentes de segurança têm por obrigação - extremamente difícil por sinal - não se deixarem apanhar de surpresa. Têm que planejar para evitar a materialização do perigo, e se treina para conseguir uma reação sempre mais rápida, no caso de advirem situações críticas reais. (SILVA, A., 2009, p. 32).

O serviço de proteção de dignitários prestado pela Polícia do Senado engloba o Presidente do Senado Federal, que também é o Presidente do Congresso Nacional, e os demais senadores. Pode incidir também sobre servidores e demais autoridades e personalidades que frequentam as dependências da Câmara Alta.

Para tanto, a Secretaria de Polícia Legislativa dispõe da Coordenação de Proteção a Autoridades, à qual compete, de acordo com o Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 14 de 2013, artigo 266, § 3º, VII: elaborar o Plano de Segurança Pessoal do Presidente do Senado Federal e o Plano de

Segurança de Senadores e Dignitários a ser executado pelos serviços; a segurança dos Senadores e de servidores em qualquer localidade do território nacional e no exterior, quando determinado pelo Presidente do Senado Federal, conforme previsto na Resolução 59, de 2002; coordenar e controlar as atividades de proteção a dignitários e executar atividades correlatas.

No que diz respeito ao Presidente do Senado Federal, a sua proteção permanente em todo o território nacional, por equipe própria de segurança, é inerente à sua condição de autoridade máxima do Poder Legislativo da União. A proteção refere-se não à pessoa, mas ao cargo que ela ocupa. Em última análise, é a própria soberania do país que está em jogo, já que o Presidente do Congresso Nacional, chefe do Poder Legislativo da União, é um dos atores mais importantes na condução dos rumos políticos da nação.

Com relação aos demais senadores da República, muitas vezes ocorre de sua atuação política contrariar os interesses de pessoas ou de grupos específicos. Dentro de um Estado democrático, a esses indivíduos e grupos é dado o direito de expor argumentos para tentar convencer o parlamentar a agir de outra maneira. Todavia, em algumas situações esse direito é deturpado, e senadores chegam a ser coagidos e até ameaçados de morte por conta de sua conduta política. A Polícia do Senado é então chamada a agir, e assim deve ser. Monta-se para esses senadores um esquema de segurança que os acompanha em todo o seu deslocamento no território nacional. Garante-se com isso que o parlamentar possa exercer suas atribuições com liberdade e independência.

O Presidente da República e outros dignitários do Poder Executivo Federal têm um forte aparato de segurança pessoal ao seu dispor, comandado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI). Mas nada garante que o Poder Executivo empreenderia os mesmos esforços e a mesma diligência para preservar a segurança de senadores, e é por isso que se faz necessária e legítima a atuação da Polícia do Senado nesse campo. Não se pode deixar ao exclusivo alvedrio do Poder Executivo a segurança das autoridades dos demais Poderes da União. O princípio da separação e da independência entre os Poderes poderia restar seriamente comprometido.

A propósito, cite-se o que vem ocorrendo hoje com membros do Poder Judiciário, que, ao contrário dos parlamentares federais, não dispõem de polícia própria para a garantia de sua integridade física. A sua proteção fica a cargo de seguranças dos quadros dos tribunais, quando não é o próprio magistrado quem arca com a contratação de um segurança particular. Esses profissionais de segurança, servidores públicos ou empregados particulares, não possuem as mesmas prerrogativas de um policial. Em casos mais graves, resta evidente que o Poder Judiciário ainda depende muito da boa vontade do Poder Executivo em disponibilizar efetivo policial, o que não é correspondido à altura:

No Brasil, é possível perceber que a proteção de dignitários do Poder Judiciário está sendo feita de maneira precária e amadora, principalmente pela falta de um exclusivo efetivo qualificado para assumir essa relevante missão. Os efetivos policiais na área estadual, federal e municipal não devem priorizar a proteção a magistrados, já que o Estado não se dispõe a aplicar consideráveis recursos voltados apenas para um determinado grupo de agentes públicos.

Atualmente tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 358, que cuida da reforma do Poder Judiciário. Um dos artigos desta proposta trata justamente da permissão para que o Poder Judiciário tenha competência para criar e regulamentar o funcionamento da sua própria polícia. A aprovação desta proposta poderia ajudar a solucionar o problema, já que os quadros de pessoal dos Tribunais e Órgãos do Poder Judiciário contam atualmente com uma considerável quantidade de Agentes de Segurança Judiciários dispostos a assumir esse papel. Além do efetivo apropriado e capacitado, tal medida não acarretaria em grandes custos para a União. Além do mais, a própria Associação Nacional dos Magistrados [...] aceita e apoia tal medida para amenizar as ameaças que intimidam seus membros, principalmente nos estados de São Paulo, Mato Grosso, Rondônia e Paraná. (DOURADO, 2010, p. 29-30).

A pretensão dos magistrados demonstra a angústia causada por um problema que não pode ser resolvido no âmbito do próprio Poder de Estado a que estão vinculados³⁵.

³⁵ A referida PEC 358/2005 propõe, dentre outras, a modificação da alínea 'b' do inciso I do artigo 96 da Constituição Federal, que passaria a ter a seguinte redação: “[Compete privativamente aos tribunais] organizar suas secretarias, polícia e serviços auxiliares e os dos juízes que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva”. Caso aprovada a PEC, a polícia do Judiciário necessitaria ser posteriormente regulamentada, tal como ocorreu com as polícias legislativas. Em tese denominada “Polícia própria do Poder Judiciário”, apresentada na XV Plenária Nacional da Fenajufe (disponível em: <<http://www.fenajufe.org.br/XV-Plenaria/teses.htm>>; acesso em 17 nov. 2014) propôs-se atribuir à futura polícia do Poder Judiciário, dentre outras, as seguintes tarefas: a) o policiamento nas dependências do Poder Judiciário; b) a proteção de magistrados; c) as atividades de inteligência policial; d) a proteção de testemunhas e partes que se sintam coagidas no processo; e) o apoio logístico à execução processual, com o acompanhamento, sempre que necessário, das atividades dos Oficiais de Justiça; f) o apoio às ações das Corregedorias dos órgãos e a execução de revista, busca e apreensão; g) o planejamento e a execução do policiamento nas dependências das seções eleitorais e locais de

Os senadores da República estão imunes a esse tipo de embaraço, já que a Polícia do Senado se compromete plenamente com o resguardo de sua liberdade, integridade física e independência.

3.4 Policiamento preventivo

Cabe ao Serviço de Policiamento da Polícia do Senado o policiamento ostensivo em todas as dependências do Senado Federal, internas ou externas, assim como em suas adjacências. Colabora nessa função o Serviço de Logística e Controle Operacional, que é responsável por operar o sistema de circuito fechado de televisão, assim como centralizar o recebimento e a distribuição de informações, através de comunicação via rádio (alta frequência) ou telefone (baixa frequência). Esse setor funciona de forma análoga à Central Integrada de Atendimento e Despacho da Secretaria de Segurança Pública do DF.

O policiamento é realizado em turnos ininterruptos, 24 horas por dia, incluindo finais de semana e feriados. Abrange, além do complexo principal do Senado Federal localizado na Praça dos Três Poderes em Brasília, os anexos, as residências oficiais e os demais terrenos de propriedade do Senado. Eventualmente, pode o policiamento incidir sobre qualquer outra localidade do território brasileiro, uma vez que existe a possibilidade de o Congresso Nacional mudar temporariamente a sua sede, conforme prevê o artigo 49, VI, da Constituição Federal.

votação, bem como a coordenação da logística e da segurança das urnas eleitorais, quando da realização de eleições a cargo da Justiça Eleitoral, em todo território nacional; h) a realização de escoltas internas e externas, o acautelamento de armas de fogo e a guarda de bens apreendidos, sequestrados, penhorados ou tutelados pelo Poder Judiciário; i) a execução de investigações preliminares, no âmbito do Poder Judiciário. De acordo com o princípio da separação dos poderes, cujo significado e extensão foram apresentados neste trabalho acadêmico, manifestamo-nos favoravelmente à institucionalização da polícia do Poder Judiciário. A única ressalva que fazemos, talvez, é quanto ao poder de investigação criminal, que, se porventura atribuído a uma polícia vinculada diretamente ao Poder Judiciário, poderia ferir uma série de princípios aplicáveis ao processo penal, caracterizando um traço fortemente inquisitório. Abalaria, portanto, o sistema processual penal adotado pelo direito pátrio, que é predominantemente acusatório (TOURINHO FILHO, 2010, p. 76-79).

Basicamente, cabe aos policiais legislativos, no exercício dessa atribuição, zelar pela prevenção da ocorrência de quaisquer ilícitos, já que estes violariam a ordem necessária ao bom andamento dos trabalhos legislativos e afins.

A simples presença de policiais em um local já inibe a prática de crimes. Daí a importância da realização de rondas periódicas, para que o policiamento se faça notar. Durante essas rondas, podem os policiais, se for o caso, proceder à busca pessoal ou revista de indivíduos suspeitos³⁶.

Em caso de flagrante delito, devem efetuar a prisão e encaminhar o detido à delegacia de polícia competente para a lavratura do auto de prisão em flagrante e prosseguimento das investigações. Se for o caso, esses policiais têm de colaborar na preservação do local dos ilícitos, pelo menos até a chegada da polícia judiciária ou dos peritos criminais, conforme previsão do artigo 6º, I, do Código de Processo Penal.

Atuam ainda na inspeção das dependências do Senado Federal em busca de artefatos potencialmente perigosos e instrumentos de sabotagens. A possibilidade da prática de atos terroristas ou assemelhados não pode ser desconsiderada, sendo fundamental a colaboração, dentre outros, dos serviços de inteligência³⁷.

O Serviço de Policiamento é o responsável pelo controle de manifestações e de outros distúrbios civis, visando sempre preservar, de eventuais ações danosas, a integridade física das pessoas próximas e o patrimônio público confiado ao poder legislativo.

No Brasil, o Congresso Nacional é um dos principais destinos de pessoas que desejam exercer o seu direito de manifestação. Isso se dá, dentre outros, pelos seguintes motivos: a) em razão da competência legislativa e de fiscalização atribuída ao Congresso Nacional, Câmara dos Deputados ou Senado Federal; b) a sede do Poder Legislativo fica próxima às do Poder Executivo e do Poder Judiciário, e as manifestações inicialmente dirigidas a estes dois últimos Poderes acabam gerando reflexos no primeiro; c) o prédio do Congresso Nacional

³⁶ Vide, a propósito, o item 3.7.

³⁷ Vide item 3.8.

fica em local de destaque na capital brasileira, e talvez seja o monumento que mais simbolize a luta e a manifestação por direitos.

Há que se distinguem, entretanto, as manifestações pacíficas das demais.

No caso de manifestações pacíficas e previamente comunicadas (CF, art. 5º, XVI), a Polícia do Senado e as demais instituições competentes agirão tão somente no sentido de facilitar o exercício da democracia, organizando o fluxo de pessoas e de veículos, intermediando as conversações entre os parlamentares e os líderes indicados pelos manifestantes, sanando eventuais dúvidas etc.

Pode ocorrer, contudo, de uma manifestação inicialmente organizada com finalidades pacíficas converter-se em violência ou, o que é pior, a manifestação ser desde logo intentada com finalidades criminosas. Mencionem-se, ainda, os que se aproveitam das pessoas que estão protestando legitimamente para se infiltrar no meio delas e, sem o seu consentimento, praticar variados crimes. Esses delinquentes infiltrados buscam sair impunes, já que, no meio da multidão, fica mais difícil a sua identificação. Uma última possibilidade, que também deve ser prevista pelos agentes encarregados de fazer cumprir a lei e a ordem, é a influência que a multidão exerce na personalidade das pessoas, estimulando-as, às vezes, a praticar crimes que não praticariam se estivessem sozinhas. Conforme Aníbal Bruno (1984a apud GRECO, 2011b, p. 455-456):

As multidões são agregados humanos, informes, inorgânicos, que se criam espontaneamente e espontaneamente se dissolvem, construídos e animados sempre segundo uma psicologia particular, que torna inaplicáveis aos seus feitos criminosos as regras comuns da participação. Quando uma multidão se toma de um desses movimentos paroxísticos, inflamada pelo ódio, pela cólera, pelo desespero, forma-se, por assim dizer, uma alma nova, que não é a simples soma das almas que a constituem, mas sobretudo do que nelas existe de subterrâneo e primário, e esse novo espírito é que entra a influir as manifestações de tão inaudita violência e crueldade, que espantarão mais tarde aqueles mesmos que dele faziam parte. Nesses momentos decisivos do destino das multidões, surgem inesperadamente seres que se podem dizer mais próximos da animalidade primitiva e tomam a dianteira, fazendo-se os arautos e inspiradores da multidão em tumulto. O homem subterrâneo, que se esconde no mais profundo do psiquismo, desperta a esse apelo, para inspirar as façanhas mais imprevistas de força e ferocidade. É uma arrancada de animais enfurecidos, levados pelos *meneurs*, mas esses mesmos, arrastados por esse espírito da multidão amotinada, já então difícil de dominar. Cria-se uma moral de agressão, que sufoca a habitual hierarquia de valores e subverte a vigilância da consciência ético-jurídica comum e que contamina por sugestão todos os que se encontram em presença do tumulto.

Nesses últimos casos, a atuação da Polícia do Senado é ainda mais importante, já que o patrimônio público entregue aos cuidados do poder legislativo e a integridade física de pessoas inocentes, incluindo os parlamentares, não devem suportar o peso de ações inconsequentes levadas a cabo por criminosos que se travestem de manifestantes.

Um exemplo emblemático que pode ser trazido é o das manifestações que tomaram o Brasil no ano de 2013, em especial nos meses de junho e julho, quando “o gigante acordou”³⁸. A pauta desses movimentos era mais do que justa e envolvia diversos temas, começando pela reivindicação de estudantes ao passe-livre, passando pela busca de melhorias no transporte, saúde, educação e segurança, valorização da categoria dos professores, críticas à elevada carga tributária e aos gastos com a Copa das Confederações, Copa do Mundo e Olimpíadas, chegando até ao pedido de arquivamento da PEC 37/2011, que pretendia afastar o poder de investigação do Ministério Público.

Não se questiona a importância de o povo brasileiro lutar por um país melhor. A violência é que não pode ser admitida. Em um Estado Democrático de Direito, argumentos maquiavélicos não prosperam, já que os fins, embora legítimos, não podem justificar meios violentos e arbitrários. Como justificar o fato de policiais e outras pessoas serem agredidas gratuitamente a pedradas e pauladas, muitos sofrendo cortes profundos na cabeça e em outras áreas do corpo? Como dar razão a pessoas que jogam bombas caseiras e lançam rojões na direção de bombeiros militares, no momento em que estes estão prestando os primeiros socorros a outros feridos, incluindo os próprios manifestantes? Como apoiar pessoas que atacam o patrimônio público, causando danos que a própria população terá de pagar?

Embora lamentavelmente tenham ocorrido essas violações de direitos, a atuação simultânea da Polícia do Senado, da Polícia da Câmara dos Deputados, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal fez com que prejuízos maiores fossem evitados. Foi fundamental nesse processo a

³⁸ Referência ao “despertar” em massa do povo brasileiro, para criticar os problemas sociais e cobrar soluções de seus governantes. Essa expressão tomou conta dos meios de comunicação à época, e foi entoada repetidas vezes pela multidão nos protestos. O autor deste trabalho acadêmico testemunhou o desenrolar desses protestos em Brasília, logo, os fatos aqui descritos foram baseados na própria experiência do autor.

instalação conjunta do gabinete de crise, no qual representantes dessas instituições gerenciavam e sincronizavam a atuação de seus subordinados.

A marquise do Congresso Nacional, onde se encontram as cúpulas da Câmara e do Senado, chegou a ser tomada pelos manifestantes, mas as dependências internas foram preservadas, já que os policiais protegeram as suas entradas arduamente, durante horas a fio. Caso falhassem, o dano seria irremediavelmente maior. Criminosos foram identificados, presos e conduzidos às delegacias da Polícia do Senado, da Polícia da Câmara e da Polícia Civil, que elaboraram os inquéritos e termos circunstanciados. Essas pessoas responderam ou estão respondendo na Justiça pelas suas condutas delitivas.

No que tange ao policiamento preventivo, as últimas considerações que merecem ser feitas dizem respeito a eventual atuação de agentes da Polícia do Senado fora das dependências ou adjacências do Senado Federal. Nessas áreas, a competência para promover esse tipo de ação (policiamento preventivo) é prioritariamente da Polícia Militar, não cabendo atuação da Polícia Legislativa nesse sentido, até porque isso fugiria à sua missão. Todavia, presente alguma hipótese que ampare a atuação dos policiais legislativos, no cumprimento de sua missão principal de salvaguarda do Poder Legislativo, essa atuação até pode ser legítima, desde que tudo seja minuciosamente justificado.

A situação difere um pouco quando se trata de flagrante delito. Isso porque, nesse caso, a atuação dos policiais legislativos, assim como de qualquer outro agente policial, é medida que se torna obrigatória, independentemente do local onde ocorra o crime³⁹. A legislação penal e processual penal impõe certos deveres aos policiais em geral, sem fazer nenhuma distinção quanto à instituição a que pertencem.

Os policiais assumem perante o Direito Penal (CP, artigo 13, § 2º) a posição de garantidores ou garantes:

³⁹ Quanto a esse ponto, se a prisão em flagrante ocorrer fora das dependências do Senado ou adjacências, admitimos não existir nenhuma correlação aparente entre a atuação da Polícia Legislativa e o princípio da separação dos poderes. Todavia, um dos objetivos deste trabalho é expor os desdobramentos possíveis das atribuições dos policiais legislativos do Senado. Logo, não nos furtaremos a essa análise, que diz respeito à manutenção da ordem pública em um sentido mais generalista.

Há [...] um dever legal daquelas pessoas que exercem determinadas atividades, as quais têm implícita a obrigação de cuidado, proteção ou vigilância ao bem alheio, como, por exemplo, **policial**, médico, bombeiro etc.

Nesses casos, portanto, se o sujeito, em virtude de sua abstenção, descumprindo o dever de agir, não obstruir o processo causal que se desenrola diante dele, digamos assim, é considerado, pelo Direito Penal, como se o tivesse causado. (BITENCOURT, 2009, p. 252, grifo nosso).

Ou seja, se o policial, podendo agir de modo a evitar um resultado não desejado pela norma penal, se abstém de fazê-lo, pratica um crime, e será responsabilizado. Exemplificando: um policial presencia alguém sendo esfaqueado, e, no caso concreto, tinha a possibilidade de agir para impedir ou pelo menos tentar impedir o resultado morte. Se, mesmo assim, ele nada faz, e a vítima falece, o policial será responsabilizado penalmente por homicídio, e não por omissão de socorro. Com sua conduta omissiva, terá praticado um crime comissivo (homicídio). A isso se dá o nome de crime omissivo impróprio, ou crime comissivo por omissão. Percebe-se que a consequência pela omissão, no caso de um policial, é muito mais grave do que se a omissão fosse perpetrada por um particular que não ostentasse a posição de garantidor.

Por seu turno, o Código de Processo Penal, em seu artigo 301, estabelece que qualquer pessoa do povo poderá prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito. Se esse artigo terminasse aí, já estaria legitimada a prisão em flagrante realizada por policial legislativo em qualquer área do território nacional. Se qualquer pessoa pode prender em flagrante, também pode o policial legislativo, que não deixa de ser um cidadão. Alie-se a isso o fato de que a população espera essa atitude por parte dos policiais. Segurança é direito do cidadão e dever do Estado. Policiais são agentes públicos que devem, acima de tudo, cumprir a lei e zelar pela segurança. Como poderia um policial legislativo, uniformizado, armado e dentro de uma viatura de polícia caracterizada, passar em frente a uma situação de flagrante delito e simplesmente ir embora, sem nada fazer? O que a população poderia esperar de um policial que age assim?

É justamente por isso que o Código de Processo Penal avançou na redação do artigo 301 para, em relação aos policiais, estabelecer a prisão em flagrante como um dever, e não como mera faculdade. As autoridades policiais e seus agentes **devem** prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.

Repise-se, a lei não fez distinção entre os policiais: qualquer policial, seja de qual corporação for, tem esse dever legal.

Guilherme de Souza Nucci (2011, p. 590-591) resume bem a diferença entre a prisão em flagrante facultativa e a obrigatória:

Conferiu a lei a possibilidade de qualquer pessoa do povo - inclusive a vítima do crime - prender aquele que for encontrado em flagrante delito, num autêntico exercício de cidadania, em nome do cumprimento das leis do país (art. 301, CPP). É o flagrante facultativo.

Quanto às autoridades policiais e seus agentes [...], impôs o dever de efetiva-la, sob pena de responder criminal e funcionalmente pelo seu descaso. E deve fazê-lo durante as 24 horas do dia, quando possível. Cuida-se do flagrante obrigatório.

Quando qualquer pessoa do povo prende alguém em flagrante, está agindo sob a excludente de ilicitude denominada exercício regular de direito (art. 23, III, CP); quando a prisão for realizada por policial, trata-se de estrito cumprimento de dever legal (art. 23, III, CP).

Se o crime que resultou na prisão em flagrante efetuada pelo policial legislativo tiver ocorrido nas dependências do Senado Federal, o preso será conduzido à Coordenação de Polícia de Investigação da SPSF (também conhecida como Delegacia da Polícia do Senado, que é a competente para investigar os delitos ocorridos nas dependências do Senado, conforme art. 4º da Resolução nº 59, de 2002). Caso contrário, o detido será levado à Delegacia de Polícia Civil responsável pela circunscrição onde ocorreu o crime. O critério, aqui, é territorial.

Por fim, mencione-se que qualquer policial, incluindo o legislativo, pode efetuar a prisão de uma pessoa se verificar que há contra ela mandado de prisão pendente de cumprimento (CPP, art. 289-A, §§ 1º e 2º). Não há necessidade de essa pessoa estar em flagrante delito. Não é raro, por exemplo, uma pessoa se dirigir voluntariamente a uma repartição pública, para tratar de assuntos diversos, e acabar sendo presa, pois quem a atendeu verificou no sistema a existência de mandado de prisão. No Senado, não é diferente, e casos assim já aconteceram.

3.5 Apoio à Corregedoria

A Corregedoria Parlamentar do Senado Federal foi instituída pela Resolução nº 17, de 1993. Sua criação tem correlação direta com o denominado Estatuto do Congressista (CF, artigos 53 a 56), dentro do qual se incluem as

garantias constitucionalmente asseguradas aos membros do Poder Legislativo para que tenham uma atuação independente. É, portanto, mais um mecanismo que se presta a fortalecer o princípio da separação dos poderes, reduzindo as interferências externas de outros Poderes ao patamar estritamente necessário.

Os Corregedores - um titular e três substitutos - são senadores eleitos pelos seus pares, competindo-lhes, dentre outras atribuições: promover a manutenção do decoro, da ordem e da disciplina no âmbito do Senado Federal; supervisionar a proibição de porte de arma, com poderes para revistar e desarmar; e fazer sindicâncias sobre denúncias de ilícitos no âmbito do Senado envolvendo senadores. Ademais, em caso de cometimento de delito por senador nas dependências do Senado, cabe à Corregedoria instaurar o inquérito para a apuração dos fatos.

Portanto, nas dependências do Senado Federal, é a Corregedoria Parlamentar quem tem poderes para, eventualmente, revistar e desarmar senadores, instaurar inquéritos ou sindicâncias para apurar delitos ou outros atos ilícitos cometidos por senadores, bem como prendê-los em flagrante em caso de crimes inafiançáveis. Não cabe, em princípio, a atuação da Polícia Legislativa, muito menos das polícias vinculadas ao Poder Executivo.

Todavia, o Corregedor que presidir o inquérito poderá solicitar a cooperação técnica de órgãos policiais especializados ou requisitar servidores de seus quadros para auxiliar na sua realização, conforme previsto na Resolução nº 17, de 1993. Além disso, o Corregedor que presidir o inquérito deverá designar um funcionário estável do Senado para servir de escrivão. Nessas duas situações é que entra a Polícia Legislativa, que possui o *know-how* ou, entre os franceses, o *savoir-faire*. A Polícia do Senado é órgão especializado, que, ao contrário da Corregedoria Parlamentar, lida diariamente com a prática de atos estritamente policiais, incluindo investigação e lavratura de inquéritos. Pode, portanto, prestar valiosa colaboração à Corregedoria para que esta exerça as suas funções eficientemente e sem depender de órgãos do Poder Executivo, o que fortalece o princípio da separação dos poderes.

O fato de a Corregedoria Parlamentar ser um dos instrumentos de viabilização do Estatuto do Congressista não recomenda a requisição de auxílio

policial externo. Nesse sentido é que se configura ainda mais útil a Polícia do Senado, a qual, entretanto, só poderá agir se convocada pelo Corregedor e, mesmo assim, nos estritos limites em que determinado por este último.

Para finalizar este tópico, é de ser feita a ressalva da atuação da Polícia Legislativa também com relação a outras autoridades detentoras de foro privilegiado (governadores, magistrados, membros do Ministério Público etc.), cujas garantias de inviolabilidade só podem ser atingidas por determinação de quem tenha o poder para investiga-las ou julga-las.

3.6 Apoio às comissões parlamentares de inquérito

A comissão parlamentar de inquérito (CPI) será criada 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 responsabilização civil ou criminal dos infratores (CF, art. 58, § 3º).

Consubstancia instrumento colocado à disposição do Poder Legislativo no exercício de suas funções típicas, principalmente a de fiscalizar, embora também possam contribuir na função legiferante - o artigo 150, § 1º do Regimento Interno do Senado Federal estabelece que a CPI poderá concluir seu relatório por projeto de resolução se o Senado for competente para deliberar a respeito.

Para esclarecer sobre a verdade, indispensável ao exercício da função legiferante e de fiscalização, o Parlamento atribui a uma parcela dos seus membros a tarefa de, em seu nome, apurar acontecimentos e desvendar situações de interesse público. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 860).

Pode a CPI servir para apurar, por exemplo, indícios de corrupção, ineficiências administrativas, desvios de verbas públicas etc.

Embora previsto na Constituição Federal que as comissões parlamentares de inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas (CF, art.

58, *caput*), é certo que, dentro do contexto de um Estado Democrático de Direito, há medidas que só podem ser determinadas pelo Poder Judiciário, no exercício típico de sua função jurisdicional. A isso se denomina reserva de jurisdição.

O princípio da separação dos Poderes e as garantias dos direitos fundamentais costumam ser os pontos nevrálgicos das discussões sobre a extensão dos poderes de investigação do Legislativo. Não surpreende que esses sejam os aspectos que dominam os debates sobre o assunto levados tanto à Suprema Corte americana como à brasileira. (MENDES; COELHO; BRANCO, p. 858).

Ainda por conta do princípio da separação dos poderes, as comissões parlamentares de inquérito não podem investigar fatos relacionados às atribuições típicas do Poder Judiciário, não podem anular atos do Poder Executivo e não podem julgar e nem promover a responsabilização dos infratores.

Pelo mesmo fundamento principiológico é que a CPI guarda autonomia em relação a outros instrumentos de investigação existentes, ou seja, pode investigar mesmo que já haja inquérito policial ou processo judicial instaurados para apurar o mesmo fato.

À CPI é possibilitado requisitar informações e documentos constantes dos cadastros de instituições públicas e privadas, bem como decretar a quebra dos sigilos fiscal, telefônico e bancário dos investigados⁴⁰. Deve ser observado, para tanto, o princípio da proporcionalidade, já que essas medidas comprometem as garantias constitucionais de sigilo e privacidade.

Não pode a CPI determinar interceptação telefônica, uma vez que essa medida é clausulada pela reserva de jurisdição. A quebra do sigilo telefônico não se confunde com a interceptação telefônica. Nesta, há o conhecimento do inteiro teor das conversações, ao passo que, naquela, acessa-se tão somente dados secundários, tais como data e hora das ligações, duração das conversas, números discados etc.

A busca e apreensão, em havendo violação de domicílio, também é medida sujeita à reserva de jurisdição. Pode a CPI, portanto, determinar busca e

⁴⁰ MS 23.452/RJ, Relator Ministro Celso de Mello, Plenário do STF, DJ de 12/5/2000.

apreensão de documentos somente se não importar em incursão domiciliar indevida⁴¹.

O ciclo de investigação das comissões parlamentares de inquérito contempla, também, a oitiva de testemunhas e de investigados, aplicando-se, no que couberem, as disposições da legislação processual penal. Assim, deve ser resguardado aos depoentes (testemunhas e investigados) o direito de não se autoincriminarem, bem como a possibilidade de se fazerem acompanhar por advogado. Além disso, tem de ser respeitado o dever de sigilo profissional ou funcional (CPP, art. 207).

As testemunhas, devidamente intimadas, são obrigadas a comparecer à audiência, sob pena de condução coercitiva. Mesmo aquele indivíduo que queira se valer do direito de ficar calado, ou que alegue o dever de sigilo profissional deve comparecer, até porque ninguém sabe o que lhe será efetivamente perguntado. “A comissão pode, inclusive, **requisitar força policial** para trazê-las [as testemunhas] à sua presença”. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 865, grifo nosso).

Assim como em uma audiência judicial, também na CPI é possível que ocorra a prática de crimes no decorrer dos depoimentos. Os casos mais comuns são falso testemunho, desacato, desobediência e resistência. Caberá, nessas hipóteses, a prisão em flagrante do infrator. A prisão em flagrante é a única espécie de prisão que pode ser determinada pelos membros de uma comissão parlamentar de inquérito, não havendo possibilidade de decretação, por exemplo, de prisão preventiva ou temporária⁴².

No desenrolar de todas essas atividades, as comissões parlamentares de inquérito reúnem uma grande quantidade de informações. Tornam-se depositárias desses dados, que devem, a bem da eficiência das investigações e também para que se respeite o direito de privacidade, ser mantidos em sigilo, pelo menos até que seja elaborado o relatório final.

⁴¹ Para maiores informações a respeito, inclusive sobre a possibilidade de busca e apreensão em repartições públicas, vide o tópico 3.7.

⁴² HC 79.790/SP, Relator Ministro Nelson Jobim, STF, decisão monocrática, DJ de 26-11-1999.

Diante de tudo o que foi exposto, conclui-se que as comissões parlamentares de inquérito têm um papel importantíssimo a desempenhar na sociedade:

As CPIs têm sido as vedetes do noticiário político - e até policial - dos últimos tempos. Ostentam um vasto potencial positivo. Por meio delas, vêm à tona realidades que, de outra forma, não emergiriam ao debate público, não obstante merecerem a atenção legislativa. A vida política do País tende a ser depurada com o trabalho consequente das Comissões Parlamentares de Inquérito. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 872).

A Polícia Legislativa do Senado colabora de maneira ímpar nesse desiderato. Os policiais legislativos têm sido convocados a atuar com frequência pelos relatores e presidentes das comissões parlamentares de inquérito, sejam elas mistas ou exclusivas do Senado. O quadro da Polícia do Senado possui *experts* em diversas áreas (economia, administração pública, contabilidade, investigação, auditoria etc.), os quais têm participado de diversas diligências para a obtenção, a análise, a comparação e o cruzamento de dados úteis à elucidação dos fatos investigados.

Ademais, é a Polícia do Senado que providencia a instalação e a manutenção de salas-cofre, onde são armazenadas todas as informações obtidas pelas comissões. Essas salas têm o acesso controlado e são monitoradas 24 horas por dia pela Polícia Legislativa, de forma a evitar o vazamento de dados sensíveis e também para que se possibilite apurar a responsabilidade em caso de eventual trespasse indevido de informações.

Incluem-se entre as atribuições da SPSF, também, a realização de intimações e de conduções coercitivas, a colaboração na escolta de depoentes, a realização de buscas e apreensões, assim como o auxílio aos parlamentares na manutenção da ordem das sessões, atuando, se for o caso, nas prisões em flagrante. Nessa última hipótese, “cumpre ao Presidente da Mesa diretora dos trabalhos decretar a voz de prisão, chamando a polícia legislativa para tomar as providências cabíveis” (BULOS, 2014, p. 1142).

Reputamos a atuação da Polícia do Senado perante as CPIs como sendo uma das que mais refletem o princípio da separação dos poderes, na medida em que é função constitucional do parlamento exercer a fiscalização sobre a Administração Pública, e, na grande maioria das vezes, os fatos investigados pelas

CPIs são oriundos do Poder Executivo. Quando se instaura uma CPI, o embate entre esses dois Poderes fica mais do que evidente, e para situações como essas é que os mecanismos de freios e contrapesos foram concebidos. Em casos assim, o Poder Legislativo deve primar pela sua independência. Os agentes da Polícia do Senado, por atuarem livres de qualquer tipo de ingerência externa do Poder Executivo, cooperam, portanto, com uma investigação célere, eficiente e isenta das CPIs.

3.7 Revista, busca e apreensão

A busca e apreensão é medida prevista no Código de Processo Penal, podendo ser realizada tanto pela autoridade policial quanto pela autoridade judiciária.

Configura-se como uma limitação imposta pela Administração, no exercício de seu poder de polícia, à liberdade e à vida privada das pessoas, com o intuito de (CPP, art. 240): prender criminosos; apreender coisas achadas ou obtidas por meios criminosos; apreender instrumentos de falsificação ou de contrafação e objetos falsificados ou contrafeitos; apreender armas e munições, instrumentos utilizados na prática de crime ou destinados a fim delituoso; descobrir objetos necessários à prova de infração ou à defesa do réu; apreender cartas, abertas ou não, destinadas ao acusado ou em seu poder, quando haja suspeita de que o conhecimento do seu conteúdo possa ser útil à elucidação do fato; apreender pessoas vítimas de crimes; colher qualquer elemento de convicção.

Possui finalidades preventivas e probatórias. Quando realizada com finalidades preventivas, é denominada busca preventiva. Nas demais hipóteses, é chamada de busca processual.

A busca preventiva é aquela feita quando ainda não há efetiva constatação da prática de um delito. Realizada a busca pessoal preventiva, libera-se o indivíduo se não houver sido encontrado nenhum objeto suspeito ou nenhum fato que mereça investigação. Se, todavia, for verificada a prática de algum delito no decorrer da busca preventiva, esta se converte desde logo em busca processual,

já que agora a finalidade primordial passa a ser a obtenção de provas para a instrução de procedimento investigatório e de futura ação penal.

A busca e apreensão tanto pode incidir sobre o corpo do indivíduo alvo da medida (busca pessoal ou revista, que são expressões sinônimas), quanto sobre o seu domicílio (busca domiciliar).

A busca domiciliar só poderá ocorrer durante o dia, e mediante determinação judicial, salvo quando houver consentimento do morador ou em caso de flagrante delito, quando o mandado judicial é dispensável. Nesse ponto, entendemos que as repartições públicas não se enquadram no conceito de domicílio, ou seja, não há que se falar em violação de domicílio quando a autoridade policial realiza busca e apreensão nessas repartições, desde que observe a necessidade e a proporcionalidade da medida. Não é outro o entendimento de Tourinho Filho (2010, p. 633, grifo nosso), para quem a realização de busca e apreensão nas repartições públicas

em princípio é possível, quando realmente se fizer necessária, devendo a Autoridade (Policial ou Judiciária) comunicar-se com o respectivo Ministro ou Secretário, ou até mesmo com o chefe de serviço, requisitando o objeto da busca e apreensão. Se, ainda assim, não for atendida, nada impede se proceda à diligência.

Em relação à busca pessoal, pode o agente policial procedê-la independentemente de mandado, desde que haja fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar (CPP, art. 244). Não seria lógico e nem consentâneo ao interesse público exigir-se dos agentes incumbidos do policiamento preventivo que, antes de proceder à revista pessoal de indivíduos suspeitos, tivessem de obter prévia autorização judicial. Contudo, como se trata de medida invasiva à intimidade e à vida privada, deve ser amparada pela fundada suspeita, não podendo o policial se exceder, sob pena de cometer o crime de abuso de autoridade.

Se houver a prisão do indivíduo, por qualquer motivo, a revista é providência que se impõe, seja para resguardar a integridade física do próprio preso, de terceiros e também do policial, seja para a eventual obtenção de outros elementos probatórios.

No âmbito da Secretaria de Polícia do Senado Federal, a busca pessoal preventiva em indivíduos suspeitos é realizada precipuamente pelos agentes lotados no Serviço de Policiamento, que é o setor incumbido do policiamento ostensivo nas instalações do Senado Federal e arredores. Se houver prisão em flagrante, a revista será feita e, posteriormente, o preso será levado à Delegacia de Polícia competente.

À Coordenação de Polícia de Investigação da Polícia do Senado, por seu turno, cabem: a) a realização de busca e apreensão domiciliar, desde que haja determinação judicial ou autorização do morador, podendo a autoridade policial, se for o caso, representar ao juiz para a obtenção do respectivo mandado; b) a busca para o cumprimento de mandado de prisão temporária ou de prisão preventiva, podendo a autoridade policial representar ao Poder Judiciário pela decretação dessas espécies de prisão; c) a busca para cumprimento de mandado de prisão decorrente de pronúncia e de sentença penal condenatória transitada em julgado; d) a busca e apreensão pessoal, ainda quando não haja fundada suspeita, desde que em cumprimento a mandado expedido pela autoridade judiciária.

Um ponto interessante a ser tratado aqui diz respeito às funções exercidas pelos vigilantes e pelas empresas privadas prestadoras de serviços de segurança.

São consideradas como segurança privada, dentre outras, as atividades desenvolvidas em prestação de serviços com a finalidade de proceder à vigilância patrimonial de estabelecimentos públicos ou privados, bem como a segurança de pessoas físicas, conforme disposto na Lei nº 7.102/83. Vigilante é o empregado contratado para a execução dessas atividades, a quem é assegurado, inclusive, o porte de arma, quando em serviço. As empresas prestadoras dos serviços de segurança privada e seus empregados são fiscalizados nacionalmente pelo Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, a quem compete disciplinar o exercício de tais atividades.

O Senado Federal, assim como várias outras instituições públicas e privadas, possui contrato com empresa terceirizada de segurança privada, que destina empregados seus para atuar na vigilância patrimonial e no controle de acesso às dependências internas da Câmara Alta.

Esses profissionais operam, com a supervisão da Polícia do Senado, o sistema detector de metais, tanto o fixo, quanto o portátil, e monitoram o aparelho de *raio-x* por onde passam bolsas, sacolas, carteiras e outros volumes. Complementarmente a esses sistemas, algumas pessoas podem ter de passar por uma revista, como condição para acesso ao interior dos prédios, e essa revista pode ser feita pelos profissionais de segurança privada, assim como ocorre, por exemplo, em eventos privados onde haja grande aglomeração de pessoas (*shows*, festas, partidas de futebol etc.). A finalidade é barrar a entrada nas dependências internas do Senado de objetos proibidos ou perigosos (armas de fogo, armas brancas, materiais perfurantes e quaisquer outros que possam potencialmente causar dano à integridade física das pessoas). Essas medidas foram reforçadas para que se evitem novos casos como os ocorridos nos anos de 1995, quando uma carta-bomba foi enviada à presidência do Senado (CÉLIA, 1995), e 1998, quando uma bomba de gás lacrimogêneo foi localizada nas proximidades do plenário da Casa (LACERDA, 1998).

Porém, a revista feita pelos vigilantes, empregados de segurança privada que são, não se confunde com a busca pessoal realizada pelos policiais legislativos, que são agentes públicos detentores de poder de polícia. É por esse motivo que a revista realizada pelos vigilantes é denominada “revista privada”, em contraposição à revista efetivada pelos policiais, que também é chamada de busca pessoal, ou, simplesmente, revista.

A revista privada insere-se no contexto da autonomia da vontade e da liberdade contratual. O proprietário de um estabelecimento, desde que respeite a função social da propriedade e os direitos de terceiros, pode usar, gozar e dispor de sua coisa conforme lhe aprouver. Dessa forma, é lícito ao dono estipular a revista privada de uma pessoa como condição de acesso ao interior de sua propriedade. Ocorre que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei (CF, art. 5º, II). Assim, caso o particular não queira se submeter à revista privada, esta não poderá de forma alguma ser feita. Em contrapartida, nesse caso, será legítima a proibição de acesso dessa pessoa recalcitrante ao interior da propriedade particular.

No caso de prédios onde funcionem instituições públicas, a conclusão é a mesma, embora o raciocínio seja um pouco diferente, já que, aqui,

estamos tratando de bens públicos. Diferentemente dos mares, rios, estradas, ruas e praças, que são classificados como bens de uso comum do povo, os edifícios ou terrenos aplicados a serviço público ou a estabelecimento público são considerados bens de uso especial (Código Civil, art. 99). É lícito à Administração, portanto, impor a revista privada como condição de acesso a seus edifícios, sobretudo para garantir a conservação da coisa pública e a proteção dos usuários desses bens. Caso o cidadão se negue a sofrer a revista privada por parte dos vigilantes, poderá sim ter negado o acesso ao interior do prédio público. Mas, assim como ocorre nos estabelecimentos particulares, não poderá de forma alguma o cidadão ser constrangido à realização de revista oriunda de empregados de empresas de segurança privada.

Como já afirmamos anteriormente, a revista importa invasão à intimidade e à vida privada da pessoa sujeita a tal ato. O policial está adstrito a limites quando realiza a busca pessoal. Entretanto, por se tratar de agente público detentor de poder de polícia, e a quem a lei conferiu as atribuições de prezar pela garantia da ordem pública, o policial, incluindo o legislativo, pode, desde que observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, intentar revista minuciosa no corpo de outra pessoa. O mesmo não se pode dizer da revista privada feita pelos vigilantes, agentes particulares que são. Estes últimos só podem revistar superficialmente. Há nesse sentido inclusive orientação da própria Polícia Federal, que é o órgão que supervisiona a atividade da segurança privada no Brasil:

[...] Insta ressaltar que o tratamento dispensado a todos deve ser igualitário e o procedimento apenas superficial, com a anuência do revistado, o que pressupõe a ausência de coerção e o seu prévio conhecimento quanto à imposição do ato e sua forma. Entende-se por revista superficial aquela realizada mediante observação visual e toque das mãos do “agente buscador” por cima das roupas do revistado.

[...]

Ressalte-se, em resumo, que a revista privada não tem o caráter coercitivo da busca pessoal, realizada por agentes policiais e prevista no art. 244 do Código de Processo Penal, mas depende de consentimento do sujeito passivo da revista, ocorrendo que, na sua recusa, os procedimentos possíveis para o corpo de segurança privada são: nos casos de condição de ingresso a determinado recinto, não permitir esta entrada e, nas ocorrências já situadas no interior do estabelecimento, havendo fundada suspeita (furto, roubo, agressão, etc.), deter momentaneamente o indivíduo até a chegada da Polícia que deve ser imediatamente acionada, para que esta proceda à busca pessoal no indivíduo e adote as demais medidas pertinentes. (Parecer nº 694/2013 - DELP/CGCSP, ref. proc. nº 08105.002230/2013-70).

Em trabalho realizado sobre a busca pessoal, Adilson Nassaro (2003, p. 89-90) manifesta o mesmo entendimento:

A revista privada somente poderá ser procedida havendo consentimento daquele em quem recairá o ato, sob pena da conduta do agente configurar prática de crime (constrangimento ilegal), enquanto a busca pessoal é coercitiva, ou seja, o agente público pode realizá-la mesmo sem a anuência do sujeito passivo, utilizando inclusive a força necessária para a concreção da medida, desde que legítima tal intervenção e limitada ao necessário, sob pena da conduta do agente configurar abuso de autoridade.

O poder de busca e apreensão dos policiais do Senado é, portanto, mais um instrumento de garantia da segurança do recinto legislativo.

3.8 Inteligência

A Secretaria de Polícia do Senado Federal conta com seu Serviço de Inteligência, ao qual compete, segundo o Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 14 de 2013, artigo 266, § 3º, IV: efetuar análise de riscos ao patrimônio e integridade de pessoas no âmbito do Senado Federal; obter e analisar conhecimentos sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a atividade legislativa e sobre a salvaguarda e a segurança do Senado Federal e seu patrimônio, membros, servidores e visitantes; manter intercâmbio com os órgãos oficiais de informação e inteligência; desenvolver, em conjunto com a Secretaria de Tecnologia da Informação e o Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica, planos e ações de segurança com vistas a preservar a integridade de dados e informações e a incrementar a segurança da instituição; realizar, em ação conjunta com a Secretaria de Tecnologia da Informação, a detecção e remoção de dispositivos e programas relacionados à segurança da informação; e executar outras atividades correlatas.

A Lei nº 9.883/99, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN, define inteligência como “a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.”

De acordo com o Decreto nº 4.376/2002, o SISBIN tem a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional e é, portanto, composto exclusivamente por órgãos ligados ao Poder Executivo Federal, a exemplo da ABIN, GSI, Casa Civil da Presidência da República e Ministérios. As atividades do SISBIN inserem-se no contexto da denominada Inteligência de Estado, que é aquela

atividade associada a informações, processos e organizações relacionados à produção de conhecimentos, tendo por escopo a segurança do Estado e da sociedade, e que constituem subsídios ao processo decisório da mais alta esfera de governo.

[...]

A Inteligência de Estado contribui, ainda, com informações relacionadas à conjuntura nacional e internacional, estimativas, e outros insumos que possam ser úteis para as decisões do Chefe de Estado ou de Governo. (GONÇALVES, 2010, p. 40-41).

O controle externo dessa atividade cabe ao Congresso Nacional, que o exerce através da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência.

Ao lado da Inteligência de Estado, existe também o conceito de Inteligência Policial ou Criminal, que

[...] diz respeito ao processo de investigação para fins de persecução penal, ou seja, para obtenção de provas destinadas ao embasamento de um inquérito policial. Entretanto, essa categoria também pode atuar na prevenção à prática de ilícitos, podendo a polícia, por exemplo, monitorar uma organização criminosas e agir antes que crimes mais graves sejam cometidos. (SOUSA, 2012, p. 12).

Ainda quanto a esse segundo conceito:

Operações de inteligência policial, conforme estabelece o Manual de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal do Brasil, são 'o conjunto de ações de inteligência policial que empregam técnicas especiais de investigação, visando a confirmar evidências, indícios e obter conhecimentos sobre a atuação criminosas dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuem no crime, de forma a proporcionar um perfeito entendimento sobre seu *modus operandi*, ramificações, tendências e alcance de suas condutas criminosas'. (GONÇALVES, 2010, p. 28).

Conforme salienta Éder Maurício Pezzi López (2010, p. 342), a atuação da Polícia do Senado na área de inteligência restringe-se à Inteligência Policial ou Criminal:

Relativamente às atividades de inteligência [da Polícia do Senado], é importante referir que elas são relacionadas exclusivamente ao âmbito policial e criminal, não se relacionando com aquelas outras que têm como escopo a tomada de decisões governamentais.

O Serviço de Inteligência da SPSF é responsável, portanto, por municiar com informações úteis os demais setores da Polícia do Senado, auxiliando-os no cumprimento de suas atribuições de policiamento preventivo e repressivo. Possibilita, com isso, o melhor planejamento das operações, otimizando a destinação do tempo, do efetivo e dos recursos materiais.

Age em colaboração com os serviços de inteligência das demais instituições policiais, incluindo as polícias Militar, Civil, Federal e Rodoviária Federal. São os denominados contatos de inteligência.

Foi notável a atuação do Serviço de Inteligência da SPSF, por exemplo, quando auxiliou na identificação de vândalos infiltrados nas diversas manifestações ocorridas no ano de 2013, possibilitando a sua prisão. Mérito também dos contatos de inteligência, em especial os da Polícia Militar do Distrito Federal.

Em resumo, a atuação da Polícia do Senado na área de Inteligência Policial ou Criminal colabora com o atingimento de seus objetivos enquanto instituição policial, assim como ocorre em todas as demais polícias, cada qual contando com o seu serviço de inteligência.

Quanto à Inteligência de Estado, embora, a princípio, não diga respeito à Polícia do Senado, já que esta não integra o Sistema Brasileiro de Inteligência, cabe aqui uma reflexão.

Em nosso sentir, o Congresso Nacional não pode se limitar a exercer o controle externo das atividades de Inteligência de Estado. O presidente do Congresso Nacional também deve ter meios para participar do processo decisório, principalmente, mas não exclusivamente, nas ações que digam respeito ao Poder Legislativo.

Para ilustrar a importância dessa atuação conjunta no âmbito da Inteligência de Estado, mencione-se o terrorismo, que hoje é uma realidade que não deve ser desprezada:

Como o terrorismo entrou na agenda dos grandes países é dever da Inteligência se antecipar e começar a estudar o terrorismo internacional. Não temos tradição em atividades terroristas em nosso país, mas isso não é garantia para que tal situação perdure no tempo. (LIMA, A., 2004, p. 31).

Não se esqueça do caso envolvendo o voo 375 da VASP em 1988, quando um avião comercial de grande porte foi sequestrado e desviado para Brasília, onde o sequestrador pretendia fazer com que colidisse contra o Palácio do Planalto, na Praça dos Três Poderes (SANT'ANNA, 2001).

Ações desse tipo certamente afetam o Congresso Nacional, já que a sua sede fica bem próxima ao Palácio do Planalto. Além disso, o prédio do Congresso não pode ser desconsiderado como um alvo em potencial de ações terroristas, por diversos motivos: é a sede do Poder Legislativo da União, onde os rumos políticos do país são definidos; sua arquitetura é suntuosa, ocupando posição de destaque no Brasil, inclusive topograficamente; é a construção mais elevada da Esplanada dos Ministérios (à época dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, houve inclusive quem fizesse paralelismo entre as torres gêmeas do *World Trade Center* e as torres do Congresso Nacional).

Por esses motivos, concordamos com Mateus Bezerra Lima (2014, p. 1, grifo nosso), quando afirma que

[...] há espaço para uma reflexão futura acerca da possibilidade das polícias do Legislativo desenvolverem atividades de inteligência tipicamente de Estado, tendo em vista a instituição da separação dos Poderes e a necessidade dos Presidentes das Casas do Congresso Nacional estarem conscientes e tempestivamente bem informados acerca de informações críticas, bem como ameaças e oportunidades reais ou potenciais de possível influência em seu processo de tomada de decisão.

3.9 Registro e administração

A gestão da segurança do corpo legislativo abrange também providências que, se consideradas apenas em si mesmas, podem ter pouca significação, mas que, analisadas em conjunto, adquirem severa importância. O Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 14 de 2013, no artigo 266, § 3º, inciso I, alíneas 'b' e 'd', e inciso V, previu na estrutura da SPSF alguns setores incumbidos dessas atividades ligadas a registro e administração.

Ao Serviço de Credenciamento compete: emitir, controlar e recolher credenciais de identificação de profissionais da imprensa, de empresas contratadas pelo Senado Federal, de estagiários e de assessores parlamentares;

emitir crachás e identificação funcional de servidores ativos, crachás de servidores requisitados, identificação funcional de aposentados e identificação de Parlamentares; emitir, controlar e recolher a identificação dos servidores policiais legislativos; emitir os certificados de registro de armas de fogo institucionais e as dos integrantes da Secretaria de Polícia; emitir, controlar e recolher credencial de veículos para acesso aos estacionamentos privativos; e adotar as medidas necessárias à emissão de passaportes para os Senadores e servidores que viajam em missão oficial.

Cabe aqui uma observação. As medidas que de alguma forma se relacionem ao controle de acesso não se destinam a impedir o ingresso ou a permanência dos cidadãos nas dependências da Casa. O que se pretende, tão somente, é conciliar esses direitos com a manutenção da segurança e da ordem pública no parlamento, tudo dentro dos limites da razoabilidade e da proporcionalidade.

O Serviço de Manutenção de Produtos Controlados, por seu turno, é encarregado de: receber, guardar, controlar, distribuir, cadastrar, especificar e acautelar armas, munições, equipamentos de proteção e demais equipamentos de uso restrito da Secretaria de Polícia, realizando as manutenções necessárias à sua conservação; controlar e orientar sobre o manuseio, guarda e conservação dos equipamentos e materiais de uso policial, regidos por legislação específica; registrar as armas de fogo institucionais e as dos integrantes da Polícia do Senado Federal; e providenciar junto ao SINARM ou SIGMA o cadastro dos registros realizados no âmbito da Secretaria de Polícia.

Ao Serviço Central de Apoio Administrativo cumpre: providenciar o suporte administrativo às unidades da Polícia no que se refere aos recursos materiais, expediente e processos; receber, processar e distribuir a correspondências recebidas, bem como coletar as destinadas a expedição.

No campo do registro e administração, podem ser mencionados, por fim: a) a manutenção dos registros de áudio e de vídeo do sistema de câmeras de vigilância; b) o registro e lavratura dos boletins de ocorrências (incluindo, além de ocorrências criminais, outras relevantes, tais como perda ou extravio de documentos); c) a lavratura de boletins de estatísticas; d) a administração da

escala de plantões e de folgas dos policiais, bem como de convocações extraordinárias para serviço; e) a administração dos contratos de vigilância e de brigada civil.

Em suma, trata-se, basicamente, de atividades-meio, que se destinam a dar suporte administrativo para que a Polícia do Senado cumpra satisfatoriamente sua atividade principal: a de prover a manutenção da ordem na Câmara Alta.

3.10 Investigação e inquérito

À Polícia do Senado foi dada a atribuição de investigar ilícitos ocorridos nas dependências do Senado, podendo, para tanto, instaurar inquéritos policiais ou termos circunstanciados.

Residem nesse ponto as maiores controvérsias sobre a Polícia Legislativa.

A investigação criminal faz parte da primeira fase da persecução penal estatal, correspondendo à apuração das infrações penais, com a identificação da autoria, documentação da materialidade e esclarecimento dos motivos, circunstâncias, causas e consequências do delito. Tudo para proporcionar elementos probatórios mínimos à formação da *opinio delicti* do Ministério Público e embasamento da ação penal, correspondendo esta à segunda fase da persecução penal.

É uma atribuição que se insere no conceito de polícia judiciária⁴³. Contudo, conforme já adiantado, há quem defenda que a investigação não faz parte do conceito de polícia judiciária, o qual traria ínsito em si tão somente as funções de auxílio ao Poder Judiciário no âmbito de causas e processos já judicializados, com o cumprimento de mandados e outras diligências determinadas pelo juiz. Para os seus partidários (p. ex. LÓPEZ, 2010, p. 341), essa conclusão é obtida a partir da análise topográfica das disposições contidas no § 1º, incisos I e IV do artigo 144 da Constituição Federal. No § 1º, que trata sobre a Polícia Federal,

⁴³ Vide item 3.2.

percebe-se que a função de apurar infrações penais é prevista no inciso I, enquanto que o exercício das funções de polícia judiciária é mencionado à parte, no inciso IV. Ou seja, parece que a Constituição quis separar uma coisa da outra. De um lado, função investigativa (investigação de infrações) e, do outro, função de polícia judiciária (colaboração com o Poder Judiciário no cumprimento de mandados e outras diligências).

Embora tal argumento faça sentido, com ele não concordamos.

Admitimos, todavia, que, a partir do momento em que se considera polícia judiciária como algo distinto de polícia investigativa, fica mais fácil aceitar o poder de investigação das polícias legislativas. Isso porque um dos principais argumentos de quem é contra o poder de investigação das polícias legislativas (e também de outras instituições) é justamente a previsão do art. 144, § 1º, IV, da Constituição, que estabelece a exclusividade da Polícia Federal para exercer as funções de polícia judiciária da União⁴⁴. Ora, se ser polícia judiciária é tão somente cumprir as diligências determinadas pelo Poder Judiciário, a exclusividade da Polícia Federal se limitaria a essa faceta. Consequentemente, não haveria exclusividade da Polícia Federal para investigar, o que, por sua vez, abriria as portas para que as polícias legislativas e tantas outras instituições também pudessem fazê-lo.

Um defeito dessa concepção é que, embora inicialmente facilite a aceitação da tarefa de investigação das polícias legislativas, traria problemas futuros. De que adiantaria a Polícia Legislativa investigar o fato criminoso se, depois de remetido o inquérito para o Poder Judiciário, todas as diligências eventualmente determinadas pelo juiz tivessem de ser cumpridas pela Polícia Federal, tão somente porque a partir de então passaria a incidir a “exclusividade da Polícia Federal para exercer as funções de polícia judiciária da União”?

De acordo com o princípio da separação dos poderes, a Polícia Legislativa investiga os crimes ocorridos nas dependências do Legislativo para resguardar a inviolabilidade do *locus* parlamentar. Nesse contexto, não faria sentido que uma diligência determinada pelo juiz (uma busca e apreensão, por

⁴⁴ A própria associação de delegados federais, nos autos da ADC 24, elencou esse dispositivo constitucional para pretender afastar o poder de investigação e de inquérito da Polícia do Senado. Vide item 3.11.

exemplo) tivesse de ser cumprida pela Polícia Federal somente porque a essa corporação foi dada a aludida “exclusividade” das funções de polícia judiciária da União, mesmo que o fato criminoso tenha ocorrido nas dependências do parlamento e mesmo que o inquérito policial tenha sido previamente confeccionado pela Polícia Legislativa. Essa hipótese feriria completamente o modelo de separação de poderes a que tantas vezes já nos referimos neste trabalho. Além disso, geraria ineficiência estatal na repressão penal, pois a Polícia Legislativa (e não a Polícia Federal) é que teria melhores condições de prestar auxílio ao Poder Judiciário durante o prosseguimento do feito, já que foi ela quem conduziu as investigações iniciais⁴⁵.

O nosso entendimento conceitual de polícia judiciária, contudo, é outro. Seguimos quem entende (por todos, NUCCI, 2011, p. 150 e BULOS, 2014, p. 1454) que polícia judiciária engloba tudo o que diz respeito à função repressiva de infrações penais, incluindo desde a investigação e instauração de inquérito até o cumprimento de requisições do Poder Judiciário. Quanto ao auxílio ao Poder

⁴⁵ É bem verdade que, no final das contas, em se admitindo que polícia judiciária é uma coisa e polícia investigativa é outra, ainda assim haveria solução para esse problema hipotético. Exigir-se-ia, contudo, o desenvolvimento de outra linha de argumentação, que passaria talvez pelos princípios de interpretação constitucional. Essa linha adversa de argumentação poderia, inclusive, acabar recaindo sobre o próprio princípio da separação dos poderes ou sobre o princípio da eficiência, citados por nós. Expusemos isso para deixar claro que não é agora que mudaremos o nosso entendimento sobre o conceito de polícia judiciária, o qual já carregamos há bastante tempo, desde antes que se pudesse cogitar sobre a elaboração desta monografia. A mudança de entendimento, nesse momento, soaria como casuismo. Entendemos, como vários outros renomados autores, que o conceito de polícia judiciária envolve, além do cumprimento das ordens do Poder Judiciário, o poder de investigação criminal. A polícia que investiga, que faz o inquérito policial, é a mesma polícia que deve cumprir as diligências determinadas pelo Poder Judiciário até o final do curso do processo. Para nós, só faz sentido cindir, em órgãos distintos, investigação criminal e auxílio ao Poder Judiciário no decorrer do processo, se o órgão que conduziu a investigação não for um órgão policial (se for, por exemplo, o MP ou a corregedoria de alguma instituição). Aí sim faz sentido a distinção, já que esse órgão não-policial pode até ter como efetuar uma investigação criminal eficiente, e geralmente tem, mas dificilmente terá condições de realizar certas diligências determinadas pelo Poder Judiciário no curso do processo, a exemplo de uma busca e apreensão ou do cumprimento de um mandado de prisão, medidas que envolvem técnicas e aparatos de que só os organismos policiais dispõem, e riscos que só eles estão obrigados a suportar, já que foram concebidos para tanto. Nesse caso, faz sentido a separação de **funções**, mas a proposta conceitual por nós defendida permanece intacta. Como o órgão que investigou não é polícia, isso não afetaria o conceito de **polícia judiciária**. O que ocorreu foi que a polícia aqui envolvida cumpriu apenas uma parte do conceito de polícia judiciária, ou seja, somente deu atendimento às ordens emanadas do Poder Judiciário. Não investigou, mas não perdeu com isso o seu poder de investigação, que permanece intacto para outros casos. Repise-se, porque é preciso que fique realmente claro: **a polícia que investiga deve também ter de cumprir as futuras determinações do Poder Judiciário relativas ao mesmo caso**. Quando defendermos o poder de investigar da Polícia Legislativa, estaremos, de forma implícita, mas necessária, defendendo também o seu poder de cumprir as decisões do Poder Judiciário relativas ao mesmo caso. Nosso raciocínio sobre o poder de investigação da Polícia do Senado será, portanto, desenvolvido com base nessas premissas.

Judiciário, parece não haver divergência de que está, de fato, incluído no conceito de polícia judiciária, até mesmo por uma questão de terminologia dessa expressão (polícia **judiciária** = cumprimento de ordens do Poder **Judiciário**). Também por questão terminológica deve ser entendido o poder de investigação criminal como decorrente da conceituação de polícia judiciária (toda investigação criminal, conduzida pela polícia **judiciária**, e materializada nos inquéritos policiais, será necessariamente dirigida ao Poder **Judiciário**; a autoridade policial não pode promover o arquivamento do inquérito, conforme art. 17 do CPP). Além disso, o poder de investigação como algo ínsito ao conceito de polícia judiciária é previsto legalmente, conforme artigo 4º do CPP: “A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria”.

Compreendido esse ponto importantíssimo, avancemos ao próximo, que reside no artigo 144 da Constituição.

É nesse artigo que estão previstas as polícias federal e civil, nos §§ 1º e 4º, respectivamente. É da leitura desses dispositivos que se extrai que essas polícias são incumbidas de exercer funções de polícia judiciária, ou seja, investigar crimes e efetuar as demais diligências necessárias.

A partir desses preceitos é que, de alguma forma, construiu-se certo entendimento no sentido de que somente as polícias federal e civil poderiam investigar crimes⁴⁶.

Todavia, já tivemos a oportunidade de mencionar⁴⁷ que o artigo 144 da Constituição cuidou de desde logo distribuir as funções entre as polícias lá previstas não para afastar atividades eventualmente semelhantes de outros órgãos, mas para que se delimitassem as atribuições de cada uma dessas polícias do rol do artigo 144 em face das demais, também constantes do artigo 144. Como, dentro do mesmo artigo, são abrigadas cinco diferentes instituições policiais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, polícias civis e polícias militares), todas integrantes do Poder Executivo, algumas na esfera federal e outras na estadual, foi necessário que se demarcassem as suas atribuições para que

⁴⁶ Ressalve-se a apuração de infrações penais militares (CF, art. 144, § 4º, parte final).

⁴⁷ No capítulo 3.1.

cada polícia não interferisse nas tarefas das demais. O mesmo vale para o termo de “exclusividade” contido no inciso IV do § 1º. Ora, se é a Polícia Federal que investiga os crimes que interessam à União, é ela quem deve exercer as funções de polícia judiciária da União. Não é a Polícia Rodoviária Federal quem vai investigar esses crimes e muito menos cumprir as diligências determinadas pelo juiz no curso desses processos. Também não é a Polícia Ferroviária Federal. Tampouco as polícias civis ou as militares. E mais: se a investigação de crimes que dizem respeito à União for feita não pela Polícia Federal, mas por uma corporação não-policial (MPF, por exemplo), ainda assim é a Polícia Federal quem, dentre todas as polícias do artigo 144, **obrigatoriamente** vai ter de cumprir as medidas de polícia judiciária determinadas pelo juiz no curso do processo. Mais uma vez: não é a PRF, não é a Polícia Ferroviária Federal, e nem as polícias civis ou militares. Nessa última hipótese, ainda que tenha sido o MPF o investigador, a Polícia Federal vai continuar sendo a polícia judiciária da União.

É nesse sentido que deve ser entendida a distribuição das funções policiais contida no artigo 144 da Constituição Federal, em especial aquelas das polícias federal e civil. Com isso, cada uma dessas polícias conhece a sua função primordial quando em cotejo com as demais. Busca-se, assim, a racionalização da gestão da segurança pública, na medida em que cada uma terá uma área específica de atuação. Em síntese, é dessa forma que cada uma delas vai colaborar, de acordo com o seu arranjo próprio, para a eficiente manutenção do objetivo maior previsto pelo constituinte de 1988: a garantia da segurança pública.

É exatamente a máxima da segurança pública, que constitui **dever do Estado**, direito e **responsabilidade de todos** (CF, art. 144, grifos nossos) que recomenda a não exclusividade das funções de investigação criminal pelas polícias federal e civil, ou seja, que recomenda que outros órgãos, que estejam fora do artigo 144 da Constituição, também possam investigar crimes. Nesse sentido é que deve ser entendido o parágrafo único do artigo 4º do CPP, que amplia esse leque de possibilidades, ao ditar que “a competência definida neste artigo [para apuração,

pela polícia judiciária, das infrações penais] não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função”⁴⁸.

Não obstante, surgem questionamentos sempre que se fala em apuração de infrações penais por órgãos que não sejam as polícias civil e federal. Talvez porque essas duas corporações, tradicionalmente, realizam a maior parte das investigações criminais no Brasil. Ademais, parece que uma parcela da população quer que os poderes de investigação se restrinjam a essas duas polícias⁴⁹.

Esse debate adquiriu especial relevância no meio jurídico quando se cogitou sobre a possibilidade de o Ministério Público realizar investigações criminais. Travaram-se muitas discussões sobre o assunto, envolvendo doutrinadores e tribunais, além de membros do Ministério Público e delegados de polícia. Esse tema será brevemente revisitado, uma vez que guarda estreita relação com o poder de investigação atribuído à Polícia do Senado.

Para Tourinho Filho (2010, p. 391), “evidente não poder o membro do Ministério Público proceder a investigações, salvo se houver emenda constitucional alterando os arts. 129, VIII, e 144 da Magna Carta.” O mesmo entende Guilherme de Souza Nucci (2011, p. 151-155).

A favor da possibilidade de investigação criminal pelo Ministério Público, Sérgio Demoro Hamilton (2000, p. 215), para quem “a Constituição Federal, ao conferir ao Ministério Público a faculdade de requisitar e de notificar (art. 129, VI), defere-lhe, ipso facto, o poder de investigar.” No mesmo sentido, Hugo Nigro Mazzilli (1998, p. 144-145), Marcos Kac (2004, p. 184) e Paulo Rangel (2009, p. 205-206).

⁴⁸ Obviamente, para que possam efetuar investigação criminal, essas demais instituições devem de alguma forma estar amparadas para tanto pelo ordenamento jurídico. A Corregedoria Parlamentar, já estudada no tópico 3.5, é um bom exemplo. O Ministério Público, assim como as polícias legislativas, também, conforme se confirmará logo em seguida.

⁴⁹ A nosso ver, trata-se, em boa parte, de argumento meramente corporativista, despreocupado, portanto, com o escopo maior visado pelo legislador constituinte. Quando se fala em corporativismo, não se está a referir exclusivamente a pessoas pertencentes aos quadros policiais, mas também a pessoas que de certa forma demonstram interesses não muito nobres “a favor” dessas polícias. Aqueles que são investigados pelo Ministério Público são um exemplo. Estes também têm o interesse de que a investigação ministerial não valha. Os julgados elencados mais à frente talvez reflitam isso.

Embora existam posicionamentos divergentes também em sede jurisdicional, o Superior Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de decidir:

HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO DE RECURSO ORDINÁRIO. PROCESSUAL PENAL. CRIMES DE DENUNCIÇÃO CALUNIOSA, ESTELIONATO E QUADRILHA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROCEDER A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL. SÚMULA 234 DO STJ. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA CONDUZIR INVESTIGAÇÃO. ALEGAÇÃO DE INÉPCIA DA DENÚNCIA. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. NÃO CONHECIMENTO DO WRIT NESSA PARTE. CONSTRANGIMENTO ILEGAL CONFIGURADO PELA OMISSÃO DA AUTORIDADE. DEVOLUÇÃO DA MATÉRIA PARA A APRECIÇÃO PELA ORIGEM. ORDEM CONHECIDA EM PARTE E, NESSA PARTE, CONCEDIDA PARCIALMENTE.

1. O Ministério Público tem legitimidade para conduzir investigação e proceder à colheita de elementos de convicção quanto à materialidade do delito e indícios de sua autoria, sob pena de inviabilizar o cumprimento de sua função de promover, privativamente, a ação penal pública (RHC 16.267/DF, Rel. Min. HÉLIO QUAGLIA BARBOSA, DJ de 4/9/2006, p. 325; REsp 761.938/SP, Rel. Min. GILSON DIPP, DJ de 8/5/2006, p. 282; e HC 41.615/MG, de minha relatoria, DJ de 2/5/2006, p. 343, RJP vol. 10, p. 106).

[...]

4. Ordem conhecida em parte e, nessa extensão, parcialmente concedida para determinar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo retome o julgamento do HC 868.986.3/0-00 e aprecie o pedido de reconhecimento de inépcia da denúncia, como entender de direito. (HC 59300/SP, relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma do STJ, DJ de 26/2/2007, grifo nosso).

Assim também já julgou o Supremo Tribunal Federal:

HABEAS CORPUS. TRANCAMENTO DE AÇÃO PENAL. FALTA DE JUSTA CAUSA. EXISTÊNCIA DE SUPORTE PROBATÓRIO MÍNIMO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. INADMISSIBILIDADE. POSSIBILIDADE DE INVESTIGAÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. DELITOS PRATICADOS POR POLICIAIS. ORDEM DENEGADA.

1. A presente impetração visa o trancamento de ação penal movida em face dos pacientes, sob a alegação de falta de justa causa e de ilicitude da denúncia por estar amparada em depoimentos colhidos pelo ministério público.

2. A denúncia foi lastreada em documentos (termos circunstanciados) e depoimentos de diversas testemunhas, que garantiram suporte probatório mínimo para a deflagração da ação penal em face dos pacientes.

[...]

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

6. O art. 129, inciso I, da Constituição Federal, atribui ao *parquet* a privatividade na promoção da ação penal pública. Do seu turno, o Código

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

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

[...]

9. Ante o exposto, denego a ordem de *habeas corpus*. (HC 91661/PE, Relatora Ministra Ellen Gracie, Segunda Turma do STF, DJe de 3/4/2009, grifo nosso).

As divergências sobre o tema fizeram com que fosse apresentada a Proposta de Emenda à Constituição 37/2011. Seus subscritores, embalados por quem se recusava a aceitar a investigação criminal intentada pelo MP, propuseram a inclusão de um parágrafo ao artigo 144 da Constituição, com a seguinte redação: “§ 10. A apuração das infrações penais de que tratam os §§ 1º e 4º deste artigo, incumbem privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente”. Ficaria, dessa forma, excluída a possibilidade de o Ministério Público e de quaisquer outros órgãos realizarem investigações criminais.

Durante a sua tramitação pelas diversas comissões na Câmara dos Deputados, foram muitos os debates, os quais eram polarizados, principalmente, pelas associações representativas de delegados de polícia, a favor da aprovação da matéria, e pelas associações representativas de membros do Ministério Público, contrárias à proposta.

Finalmente, em 25 de junho de 2013, a matéria chegou ao Plenário da Câmara, quando foi amplamente rejeitada (quatrocentos e trinta deputados votaram contrariamente à matéria; nove, a favor; e dois se abstiveram de votar).

Isso fez com que ganhasse ainda mais força a corrente que defende a não exclusividade das polícias civil e federal para investigar fatos criminosos.

O artigo 144, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal serve para rechaçar a concorrência dos demais organismos policiais do Poder Executivo (Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Militar e Polícia Civil). Não serve, todavia, para afastar a investigação criminal do Ministério Público, assim como não se presta a embaraçar a investigação criminal e as demais atribuições de polícia judiciária da Polícia do Senado dentro de sua circunscrição.

Conforme Éder Maurício Pezzi López (2010, p. 348):

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

Na mesma esteira, Paulo Queiroz (2008):

É de se reconhecer, portanto, que a competência da Polícia Federal para exercício das funções de polícia judiciária não exclui, necessariamente, a competência de outras instituições também dotadas de poderes de polícia judiciária na forma da própria Constituição, razão pela qual a Polícia Legislativa pode, sim, prender em flagrante, presidir inquérito etc., sob o controle do Poder Judiciário e do Ministério Público, relativamente aos crimes praticados em suas dependências.

O TRF da 1ª Região, ao analisar mandado de segurança impetrado pela Mesa do Senado contra ato do Juízo Federal da 10ª Vara da Seção Judiciária do DF, aplicou, com razão, a súmula 397 do STF⁵⁰ e assegurou à Polícia do Senado atribuição para realização de inquérito em caso de crimes cometidos nas suas dependências:

MANDADO DE SEGURANÇA. ART. 4º, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPP. SÚMULA 397 DO STF. INQUÉRITOS EXTRAPOLICIAIS. POLÍCIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL. ATRIBUIÇÃO. PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO INTERNO.

[...]

II. O Art. 4º, parágrafo único, do CPP, ao tratar do Inquérito Policial, atribui, também, à autoridade administrativa, com função de polícia, a faculdade para apuração das infrações penais.

III. O enunciado da Súmula 397 do STF estabelece: “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.”

⁵⁰ “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”. Referida súmula teve como anteparo fático o caso ocorrido no plenário do Senado Federal em 4 de dezembro de 1963, envolvendo os senadores Arnon de Mello, Silvestre Péricles e José Kairala. O senador Arnon de Mello sacou um revólver e disparou, pretendendo atingir seu desafeto Silvestre Péricles, mas, por erro na execução, acabou acertando José Kairala, que veio a óbito. O senador Silvestre Péricles, que também estava armado, chegou a sacar e apontar sua arma na direção de Arnon de Mello para revidar, mas acabou desarmado por outro senador. O presidente do Senado à época, senador Auro Moura Andrade, determinou a prisão em flagrante dos dois contendores e a instauração de inquérito. Nos HC 40382, 40398 e 40400, a defesa do senador Silvestre Péricles alegou a nulidade do auto de prisão em flagrante e da condução do inquérito realizados pela Mesa do Senado, o que foi rechaçado pelo STF, que editou, então, a súmula 397. A despeito do ano em que editada, a súmula continua válida, conforme entendeu o TRF da 1ª Região.

IV. Segurança concedida. (Mandado de Segurança Criminal 2008.01.00.040753-0/DF, Relator Desembargador Federal Cândido Ribeiro, Segunda Seção do TRF - 1ª Região, e-DJF1 de 4/5/2009).

Assim, a despeito do que contém o artigo 144, é possível que outros órgãos realizem investigações criminais, dentro do sistema estabelecido pela própria Carta Magna em outras disposições.

Se o poder de investigar do MP é admitido porque tem correlação com as suas finalidades previstas constitucionalmente, da mesma forma deve ser entendido o poder de investigar da Polícia do Senado: dentro do sistema **constitucional** de separação dos poderes, de que deriva o poder de polícia parlamentar, cuja finalidade primordial é assegurar a independência do Poder Legislativo. Quando ocorre um crime nas dependências do parlamento, este é o principal interessado na investigação do caso. Isso porque é o próprio parlamento, e não órgãos externos, quem tem o poder e o dever de manter a ordem nas suas dependências. Sob a ótica do princípio da separação dos poderes, não faria sentido a existência de um organismo policial próprio ao ambiente legislativo se não fosse para exercer, nesse recinto, as funções completas do ciclo policial. O poder de polícia parlamentar não se satisfaz apenas na esfera da prevenção. De nada adiantaria resguardar o Senado Federal da ingerência policial do poder executivo se, a partir do momento em que ocorresse um crime, só as polícias do poder executivo pudessem investiga-lo. Portanto, a manutenção da ordem no Senado Federal deve envolver tanto atitudes preventivas quanto repressivas, e o poder de polícia parlamentar dessa Casa deve se desdobrar nesses dois aspectos⁵¹. Agindo assim, respeita-se a independência do Poder Legislativo, ao mesmo tempo em que se atende ao anseio constitucional de garantia da ordem pública. Não há, portanto, nenhum prejuízo.

Para finalizar esse tópico, resta mencionar que, dentro da Polícia do Senado, a parcela do poder de polícia a que conceituamos como polícia judiciária é exercida pela Coordenação de Polícia de Investigação (também conhecida como Delegacia da Polícia do Senado). Segundo as disposições do Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 14 de 2013, artigo 266, § 3º, VIII, compete

⁵¹ Da mesma forma como se observa nos parlamentos norte-americano e alemão, cujas polícias legislativas possuem também poderes de investigação criminal (ver capítulo 2.2).

à Coordenação de Polícia de Investigação da SPSF, dentre outras atribuições: instaurar os inquéritos policiais legislativos e os termos circunstanciados, 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; 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.

3.11 A Ação Declaratória de Constitucionalidade 24/2009

A Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) é um dos instrumentos de que se vale o Supremo Tribunal Federal no exercício do controle concentrado de constitucionalidade das leis e outros atos normativos. Agindo na qualidade de guardião maior da Constituição Federal, o STF, quando legitimamente provocado, decidirá sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do ato, e o que for decidido valerá contra todos.

A ADC serve para se afastarem dúvidas e questionamentos sobre a constitucionalidade de um ato normativo:

Ao lado do direito de propositura da ação declaratória de constitucionalidade - e, aqui, assinale-se, estamos a falar tão-somente da ADC e não da ADI - há de se cogitar também de uma legitimação para agir in concreto, que se relaciona com a existência de um estado de incerteza gerado por dúvidas ou controvérsias sobre a legitimidade da lei. Há de se configurar, portanto, situação hábil a afetar a presunção de constitucionalidade, que é apanágio da lei. (MENDES; COELHO; BRANCO 2008, p. 1130-1131).

Por meio da ADC, o estado de incerteza será definitivamente resolvido, uma vez que, regularmente proposta tal ação, é inadmissível eventual pedido de desistência. Ademais, a situação será definida, necessariamente, ou pelo reconhecimento da constitucionalidade do ato ou pela declaração de sua inconstitucionalidade. É que as ações declaratórias de constitucionalidade e as ações declaratórias de inconstitucionalidade possuem caráter dúplice. Significa

dizer que a eventual improcedência do pedido formulado em ADC tem os mesmos efeitos de uma decisão de procedência em sede de ADI, e vice-versa.

Em 11 de setembro de 2009 foi protocolada no Supremo Tribunal Federal a Ação Declaratória de Constitucionalidade 24, ajuizada pela Mesa do Senado Federal e tendo como objeto a resolução nº 59/2002, que dispõe sobre o Poder de Polícia daquela Casa. O parâmetro de controle indicado foi o art. 52, XIII, da Constituição Federal, bem como o modelo de separação de poderes adotado pelo Constituinte de 1988. Ao final, requereu-se a declaração da constitucionalidade da resolução 59/2002.

A relatoria do processo ficou a cargo da Ministra Carmen Lúcia.

Em 10 de dezembro de 2009, a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal pleiteou a sua admissão no processo, como *amicus curiae*⁵². Argumentou que o julgamento da ADC lhe diz respeito, já que caberia exclusivamente à Polícia Federal exercer as atribuições de polícia judiciária da União, conforme art. 144, § 1º, inciso IV. Entende que o Senado Federal extrapolou sua competência constitucional, invadindo a dos policiais federais. Requereu, portanto, a improcedência do pedido, com a consequente declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos da Resolução nº 59/2002 que versem sobre o poder de investigação e inquérito.

Em 22 de setembro de 2010, foi a vez da Federação Nacional dos Policiais Federais sustentar a sua inclusão no feito a título de *amicus curiae*. Esta entidade classista, todavia, endossou os argumentos da Mesa do Senado Federal, no sentido da integral constitucionalidade da Resolução 59/2002. Pugnou pela procedência do pedido ajuizado na ADC 24.

Em parecer juntado aos autos na data de 23 de fevereiro de 2012, a Procuradoria Geral da República opinou pela procedência parcial do pedido. Segundo a subscritora da cota ministerial, seriam inconstitucionais todas as

⁵² A manifestação do *amicus curiae* (“amigo da Corte”) é uma providência que confere caráter pluralista ao processo de controle abstrato de constitucionalidade, ensejando a possibilidade de o Tribunal decidir as causas com conhecimento de todas as suas implicações ou repercussões. Quanto à sua admissão em sede de ADC, entende-se possível, por interpretação sistemática a envolver o § 2º do art. 7º da Lei nº 9.868/99, tendo-se em vista a idêntica natureza da ADI e da ADC. Assim, é de se admitir o direito de manifestação de entidades representativas (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 1136-1138).

disposições da resolução do Senado que traduzissem atribuição de polícia judiciária, inclusive no que diz respeito a atos investigatórios, por invasão às atribuições que seriam exclusivas da Polícia Federal.

O Advogado-Geral da União também se manifestou no feito, em 21 de maio de 2012. Opinou a AGU pela procedência total do pedido veiculado pela Mesa do Senado.

Em 23 de abril de 2014, a Ministra relatora deferiu pedido de vista formulado pela Procuradoria Geral da República que, em 28 de maio do mesmo ano, ofereceu um novo parecer, manifestando-se, agora, pela total procedência do pedido. Aduziu o Procurador-Geral da República:

Admitir que apenas a Polícia Federal possa executar funções de polícia judiciária nas dependências do Senado contrariaria a lógica de **proteção constitucional atribuída às casas legislativas**. O cumprimento de despachos e decisões judiciais pode envolver atos coercitivos em relação a pessoas e coisas e redundar em desrespeito à **condição especial do recinto da casa e às imunidades parlamentares**.

Em determinadas circunstâncias o exercício dessas funções até pode ocorrer nos recintos legislativos, como quando houver ordem judicial nesse sentido, mas **é preferível que atos de polícia nas dependências legislativas sejam ordinariamente conduzidos pela própria Polícia Legislativa**.

O princípio da unidade da Constituição exige que se interpretem harmonicamente seus dispositivos, a fim de evitar contradições internas. Nessa perspectiva, a cláusula de exclusividade contida no art. 144, § 1º, inciso VI, há de ser amenizada pela previsão constitucional expressa das polícias legislativas (arts. 51, IV, e 52, XIII), cujas atribuições são definidas em ato da respectiva casa.

Dessa maneira, em relação a fatos ocorridos no recinto do Senado Federal, cabe, em princípio, à respectiva polícia legislativa a execução de atos de revista, busca e apreensão e a instauração de inquérito policial, sob presidência de servidor da casa, com posterior remessa à autoridade competente do Ministério Público. (ADC 24/2009, p. 565/566, grifos nossos).

O embate jurídico travado principalmente entre a Mesa do Senado Federal, de um lado, e, de outro, a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, ganhou, portanto, um novo capítulo.

O Ministério Público, a quem a Constituição Federal incumbiu a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, amadureceu o seu pensamento. Agiu, agora, de forma coerente com o que foi visto quando das discussões sobre a PEC 37/2011, a qual pretendia estabelecer a exclusividade da investigação criminal pelas polícias civil e

federal, retirando esses poderes de todos os demais órgãos. Foram integrantes do Ministério Público que encabeçaram o movimento denominado “Brasil contra a impunidade”, o qual visava chamar a atenção da população e dos parlamentares para as consequências nefastas que a aprovação da PEC 37 causaria. Ganharam o apoio da multidão que estava nas ruas, que comprou essa causa e a incluiu na sua pauta de reivindicações. Conseguiram convencer os deputados federais a arquivar a proposta, garantindo assim a continuidade das investigações criminais a cargo dos promotores de justiça e dos procuradores da República.

Nesse diapasão, a manutenção do entendimento anteriormente exposto na ADC 24 soaria ilógica e desarrazoada. Justa, portanto, a modificação do parecer ministerial.

Até a data de encerramento deste escrito, os autos da ADC 24 ainda estavam conclusos à Ministra relatora, aguardando o julgamento.

O nosso entendimento sobre o tema reputa-se mais do que claro. Não seremos, portanto, prolixos.

Vale apenas reforçar que todas as atribuições cometidas à Polícia do Senado estão ligadas, em maior ou menor grau, ao princípio da separação dos poderes, conforme pontuado ao longo de todo este trabalho acadêmico. Logo, discutir a constitucionalidade da Resolução nº 59/2002 é, em nosso entendimento, discutir se o princípio da separação dos poderes será ou não respeitado.

Na Constituição do Brasil, esse princípio, que está estampado no seu art. 2º, onde se declara que são Poderes da União - independentes e harmônicos - o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, é de tamanha importância que possui o *status* de cláusula pétrea, imune, portanto, a emendas, reformas ou revisões que tentem aboli-lo da Lei Fundamental. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 156).

Esperamos que o Supremo Tribunal Federal respeite a independência do Senado Federal para dispor sobre o seu poder de polícia. Agir assim importará dar à Constituição Federal a concretude que ela exige, já que o princípio constitucional da separação dos poderes é um dos pilares sobre o qual se funda o nosso Estado.

CONCLUSÃO

O princípio da separação dos poderes, que propôs a distribuição das funções estatais entre órgãos independentes entre si, está hoje consagrado no artigo 2º da nossa Constituição Federal.

Com esse princípio, assegurou-se maior eficiência estatal, já que a divisão das funções do Estado em poderes distintos acabou acarretando a especialização dos órgãos legislativo, executivo e judiciário.

Não obstante, a intenção inicial foi preservar a liberdade dos indivíduos contra abusos ou desmandos que poderiam ocorrer caso um único órgão concentrasse em si todos os poderes estatais, ou, mesmo que se distribuíssem essas funções entre órgãos distintos, um deles buscasse atuar hegemonicamente.

Nesse sentido, a evolução histórica do princípio da separação dos poderes incorporou ao seu conceito o chamado sistema de freios e contrapesos, que consiste em mecanismos de defesa atribuídos constitucionalmente aos distintos poderes para que estes possam se proteger das ingerências dos demais. Garante-se, assim, que cada um dos poderes possa exercer, com independência, as funções que lhes foram atribuídas pela Constituição, a bem do interesse público.

O Senado Federal possui diversas funções elencadas na Constituição Federal, e deve exercê-las com independência.

A independência do Senado Federal há de ser garantida em face de ingerências indevidas por parte do Poder Judiciário e, em especial, do Poder Executivo, já que é este último que ordinariamente detém o controle da força oriunda das corporações policiais. Essa independência deve ser preservada também em face de atuações abusivas de particulares, seja contra o patrimônio público confiado ao Senado, seja contra os próprios parlamentares.

Deve ser conservada também a incolumidade de todas as outras pessoas que transitam regularmente pelas instalações do Poder Legislativo e suas adjacências, uma vez que a segurança é direito de todos, e é dever do Estado prestá-la.

Enfim, o exercício das prerrogativas do Poder Legislativo não pode se subjugar por atos externos, o que consistiria verdadeira afronta à sua independência e, conseqüentemente, ao Estado democrático de direito.

Daí a importância do poder de polícia parlamentar, que é um dos mecanismos de defesa atribuídos ao Poder Legislativo para resguardá-lo de interferências externas indevidas.

A Polícia do Senado Federal, prevista no artigo 52, XIII, da Constituição Federal, é a corporificação, em um organismo especializado, do poder de polícia parlamentar atribuído ao Senado, entendido este poder como um mecanismo de defesa propiciado pelo princípio da separação dos poderes.

Concebida para atuar diretamente na garantia da independência do Poder Legislativo, a Polícia do Senado Federal também age, indiretamente, na preservação da ordem pública, colaborando, portanto, para a construção de uma sociedade mais justa.

Embora ainda não seja amplamente conhecida, a Polícia do Senado caminha a passos largos em tal direção. O tempo é um dos fatores primordiais para a consolidação das instituições no seio social. Assim, o passar dos anos, aliado à excelência e qualidade dos serviços prestados diuturnamente por essa instituição, certamente serão motivos determinantes para a sua solidificação.

A Polícia do Senado é composta de agentes treinados e capazes, que não medem esforços para a consecução de suas atribuições em prol do Poder Legislativo e também da sociedade brasileira como um todo, a exemplo do que fazem as polícias legislativas em outros países onde reina a democracia.

As vaidades de outras instituições e de outras pessoas, policiais ou não, bem como as infundadas argumentações contrárias ao reconhecimento da necessidade da Polícia do Senado devem ser desconsideradas, em prol da garantia da independência do Poder Legislativo e do robustecimento da segurança pública, e isso há de ser ponderado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 24/2009.

REFERÊNCIAS

A POLÍCIA do Senado Federal é o primeiro órgão policial brasileiro a utilizar a arma não letal “Taser”. **Senado Federal**, [S.l.], [2005]. Não paginado. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/spol/asp/APS_Principal.asp>. Acesso em: 17 out. 2014.

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1998. (Coleção Clássicos).

BARBOSA, Ruy. **Commentarios á Constituição Federal Brasileira**. Colligidos e ordenados por Homero Pires. São Paulo: Saraiva & Cia, 1933. vol. II.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 18, de 2003. Dispõe sobre o Departamento de Polícia Legislativa, a reestruturação dos cargos de Analista Legislativo - atribuição Inspetor de Segurança Legislativa e Técnico Legislativo - atribuição Agente de Segurança Legislativa, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/2003/resolucaodacamaradosdeputados-18-18-dezembro-2003-321489-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

BRASIL. Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Código Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/CNMPHistoria/resolucao-cnmp-n-20-com-alteracoes-promovidas-pela-resolucao-cnmp-n-65-11.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4376compilado.htm>. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Lei complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985. Dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp51.htm>. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1579.htm>. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7102.htm>. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm>. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm>. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm>. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.826.htm>. Acesso em: 17 out. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013. Altera e consolida as Partes II e III do Regulamento do Senado Federal, que tratam, respectivamente, do Regulamento Orgânico e do Regulamento de Cargos e Funções. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/blog/respostasfrequentes/ATC_14_2013.pdf>. Acesso em 17 out. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/>>. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 17, de 1993. Dispõe sobre a Corregedoria Parlamentar. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1993.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 59, de 2002. Dispõe sobre o Poder de Polícia do Senado Federal. Disponível em: <www.senado.gov.br/senado/spol/pdf/Resolucao%20N%2059-2002.doc>. Acesso em: 17 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade 24/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3754777>>. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 397. 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. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400>. Acesso em: 18 out. 2014.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. v. 1.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAETANO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 2. ed. rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 2.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2012.

CÉLIA, Vanda. Senado sofre ameaças em carta-bomba. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 4, 7 set. 1995.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DOEHRING, Karl. **Teoria do Estado**. Coordenador: Luiz Moreira; tradutor: Gustavo Castro Alves Araújo. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

DOURADO, Marlon. **Planejamento estratégico de segurança para dignitários do Poder Judiciário**. 2010. 33 p. Monografia (Especialização em Inteligência Estratégica) - Universidade Gama Filho, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/33416>>. Acesso em: 17 out. 2014.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de inteligência e legislação correlata**. Niterói: Impetus, 2010.

GRECO, Rogério. **Atividade policial: Aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais**. 3. ed. rev. e atual. Niterói: Impetus, 2011.

_____. **Curso de Direito Penal**. 13. ed. rev. amp. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2011. v. 1.

GRILLO, Vera Terezinha de Araujo. **A separação dos poderes no Brasil: legislativo x executivo**. Blumenau: Ed. da FURB; Itajaí: Ed. da UNIVALI, 2000.

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.

HAMILTON, Sérgio Demoro. **Temas de Processo Penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

KAC, Marcos. **O Ministério Público na investigação penal preliminar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

KOPAVNICK, Kleymarara. **Polícia do Senado faz curso com a S.W.A.T. Senado Federal**, [S.l.], [2007]. Não paginado. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/spol/asp/APS_Principal.asp>. Acesso em: 17 out. 2014.

LACERDA, André. Bomba assusta Senado. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 4, 24 mar. 1998.

LIMA, Antônio Vandir de Freitas. **O papel da inteligência na atualidade**. 2004. 36 p. Trabalho de conclusão de Curso (Especialização em Inteligência Estratégica) - Faculdade Albert Einstein, Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/spol/pdf/MonografiaVandir.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2014.

LIMA, Mateus Bezerra. **Polícia Legislativa Federal como garantidora da independência do Poder Legislativo. Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3998, 12 jun. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/28242>>. Acesso em: 10 out. 2014.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: Um estudo de direito comparado**. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 47, n. 188, p. 93-111, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198714>>. Acesso em: 16 nov. 2014.

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).

LÓPEZ, Éder Maurício Pezzi. **Polícia Legislativa do Senado Federal: Atribuições investigativas e de polícia judiciária em face da Constituição de 1988**. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 47, n. 188, p. 333-356, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198728>>. Acesso em: 18 out. 2014.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A teoria da separação de poderes e a divisão das funções autônomas no Estado contemporâneo: o Tribunal de Contas como integrante de um poder autônomo de fiscalização. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ano XXVII, v. 71, n. 2, p. 92-101, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/559.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2014.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução de Maria Júlia Goldwasser; revisão de Zelia de Almeida Cardoso. 3. ed., rev. São Paulo: Martins Fontes, 2004. (Coleção obras de Maquiavel).

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

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

MENDONÇA, Alba Valéria. Após ser alvo de vandalismo, Alerj pode ter Polícia Legislativa. **G1**, Rio de Janeiro, 2014. Não paginado. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/10/apos-ser-alvo-de-vandalismo-alerj-pode-ter-policia-legislativa.html>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

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

NASSARO, Adilson Luís Franco. **Busca pessoal**. 2003. 151 p. Monografia (Especialização em Direito Processual Penal) - Escola Paulista da Magistratura, São Paulo, 2003, ed. rev. em 2013. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/FrancoNassaro/busca-pessoal-monografia-completa-revisada-em-2013>>. Acesso em: 18 out. 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OMMATI, Fides. Dos freios e contrapesos entre os Poderes do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 14, n. 55, p. 55-82, jul./set. 1977. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181023>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

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.

PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

POLIZEI BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG (Alemanha). **Parlamentarische Polizeigewalt**. Disponível em <<http://www.bundestag.de/polizei>>. Acesso em: 17 out. 2014.

POLIZEI BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG (Alemanha). **Historischer Hintergrund**. Disponível em <<http://www.bundestag.de/polizei>>. Acesso em: 23 out. 2014.

PORTELLA, Joaquim Pires Machado. **Constituição Política do Imperio do Brazil: confrontada com outras constituições e anotada**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1876.

QUEIROZ, Paulo. Polícia Legislativa e poder de investigação. **Pauloqueiroz.net**, [S.l.], nov. 2008. Não paginado. Disponível em: <<http://pauloqueiroz.net/policia-legislativa-e-poder-de-investigacao/>>. Acesso em: 17 out. 2014.

RANGEL, Paulo. **Investigação criminal direta pelo Ministério Público: visão crítica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

RIDDICK, Floyd M. **The United States Congress Organization and Procedure**. Washington, D.C: National Capitol Publishers, Inc., 1949.

SALDANHA, Nelson. **O Estado moderno e a separação de poderes**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SANT'ANNA, Ivan. **Caixa-preta: o relato de três desastres aéreos brasileiros**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

SARGENTO de armas do Parlamento vive seu dia de herói no Canadá. **Folha de São Paulo**, [S.l.], 22 out. 2014. Não paginado. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/10/1536623-sargento-de-armas-do-parlamento-vive-seu-dia-de-heroi-no-canada.shtml>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

SILVA, Abinael Alves da. **Agente de segurança de dignitários**. 2009. 60 p. Trabalho de conclusão de Curso (Pós graduação em Segurança Pública e Direitos Humanos) - Centro Universitário Unieuro, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://portal.cjf.jus.br/cjf/banco-de-conteudos-1/agente-de-seguranca-de-dignitarios>>. Acesso em: 17 out. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUSA, Diego Alekes Fontes de. **Controle público da Inteligência de Estado: um embate entre a necessidade de sigilo e o princípio da transparência**. 2012. 64 p. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/4021/1/2012_DiegoAlekesFontesdeSousa.pdf>. Acesso em: 18 out. 2014.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de Processo Penal**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

UNITED STATES CAPITOL POLICE (Estados Unidos). **[Who we are]**. Disponível em <<http://www.uscapitolpolice.gov/home.php>>. Acesso em: 17 out. 2014.