



SENADO FEDERAL



Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

JACSON BITTENCOURT QUEIROZ

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MODELO DE POLÍCIA DE CICLO
COMPLETO COMO SALVAGUARDA DAS COMPETÊNCIAS
CONSTITUCIONAIS DO SENADO FEDERAL**

Brasília

Dezembro/2014

JACSON BITTENCOURT QUEIROZ

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MODELO DE POLÍCIA DE CICLO
COMPLETO COMO SALVAGUARDA DAS COMPETÊNCIAS
CONSTITUCIONAIS DO SENADO FEDERAL**

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao ILB Curso de Pós-
Graduação Lato Sensu em
Administração Legislativa.**

**Orientador: Luís Fernando Pires
Machado**

**Brasília
Dezembro/2014**

JACSON BITTENCOURT QUEIROZ

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MODELO DE POLÍCIA DE CICLO COMPLETO
COMO SALVAGUARDA DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DO SENADO
FEDERAL**

Trabalho apresentado ao Instituto Brasileiro de Brasília - ILB como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação Lato Sensu, na área de Administração Legislativa.

Brasília, _____ de dezembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luis Fernando Pires Machado

Prof. Dr. Antônio Flavio Testa

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos os servidores do Senado Federal, em especial aos policiais legislativos que, com sua experiência e busca acadêmica, se dedicam para fortalecer esta instituição legislativa que garante a manutenção da democracia no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Ao meu filho Gabriel e a minha esposa Fernanda por entenderem o tempo investido no desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso. A todos os colegas da Secretaria de Polícia Legislativa do Senado Federal que me ajudaram com informações valiosas, em especial ao Carlos Brown de Souza Pereira Gomes pelo seu apoio ao indicar artigos e trabalhos que me auxiliaram sobremaneira na elaboração desta monografia.

A todos os professores e colegas da turma de pós-graduação em Administração Legislativa pela amizade, ensinamentos acadêmicos e profissionais.

Ao Prof. Dr. Luis Fernando Pires Machado pela paciência e orientação correta e objetiva.

“O policial, pela natural autoridade moral que carrega, tem o potencial de ser o mais marcante promotor dos Direitos Humanos, revertendo o quadro de descrédito social e qualificando-se como um agente central da democracia.”

(Bailestreri, 1998: s.p.).

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso objetiva mostrar a origem da polícia legislativa do Senado Brasileiro, as normas que a regem, assim como demonstrar que sua atuação como polícia de ciclo completo é um dos elementos que garantem o cumprimento das atribuições Constitucionais do Senado Federal. A polícia legislativa do Senado Federal destaca-se pela sua eficiência nas atuações e missões propostas fundamentando-se pelos marcos regulatórios, constitucionais e infraconstitucionais, desde a sua criação. Com um quadro de profissionais preparados e com excelente grau de formação, o órgão desempenha atividades de policiamento do edifício e dependências do Senado Federal, bem como as investigações dos crimes neles ocorridos e demais atividades típicas de segurança de dignitários. Cabe à polícia legislativa cumprir, em caráter privativo, os mandados de prisão, de busca e apreensão, as conduções coercitivas, a escolta de presos e de depoentes das comissões, quando estas diligências forem executadas nas dependências sob a competência constitucional do Senado Federal. Tudo isso vem justificar que uma polícia de ciclo completo assegura sua institucionalização pelos parâmetros preconizados pela própria Constituição Federal.

Palavras-chave: Ciclo; completo; legislativa; polícia; senado.

Lista de abreviaturas e siglas

CF – Constituição Federal

FGV – Fundação Getúlio Vargas

ILB – Instituto Legislativo Brasileiro

PF – Polícia Federal

PGR – Procuradoria-Geral da República

PSF – Polícia do Senado Federal

RSF – Resolução do Senado Federal

S.W.A.T – Special Weapons And Tactics

SENASP – Secretaria de Nacional de Segurança Pública

SF – Senado Federal

SPSF – Secretaria de Polícia Legislativa

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 9 |
| CAPÍTULO 1 - A ORIGEM DA POLÍCIA DO SENADO BRASILEIRO | 12 |
| 1.1 - Previsão Constitucional da Polícia Legislativa..... | 144 |
| 1.1.1 - Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891) | 144 |
| 1.1.2 - Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)..... | 144 |
| 1.1.3 - Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937) | 144 |
| 1.1.4 - Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946) | 144 |
| 1.1.5 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 | 144 |
| 1.2 A atual Polícia do Senado Federal..... | 155 |
| CAPÍTULO 2 – O PODER DE POLÍCIA DO SENADO E CONSIDERAÇÕES DO JUDICIÁRIO | 177 |
| 2.1 – A Estrutura da Polícia do Senado Federal..... | 199 |
| CAPÍTULO 3 – A FORMAÇÃO DO POLICIAL LEGISLATIVO DO SENADO FEDERAL | 255 |
| CAPÍTULO 4 - O CONCEITO DE POLÍCIA DE CICLO COMPLETO | 299 |
| CAPÍTULO 5 - POLÍCIA LEGISLATIVA: POLÍCIA DE CICLO COMPLETO | 311 |
| CAPÍTULO 6 – QUESTÕES CONTROVERSAS SOBRE A ATUAÇÃO DA POLÍCIA LEGISLATIVA | 344 |
| CONCLUSÃO | 377 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 41 |
| ANEXO I | 44 |

INTRODUÇÃO

Desde a primeira Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824), elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, o Senado é dotado de poder de polícia próprio. A competência privativa de dispor sobre a sua polícia é elencada no Art. 21 daquela Constituição Imperial.

Em todas as demais Cartas Políticas a competência exclusiva do Senado Federal em regular a sua polícia é ratificada e, esta competência, atualmente está disposta na atual Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, na SEÇÃO IV, DO SENADO FEDERAL, Art. 52, XIII.

A regulamentação infraconstitucional do poder de polícia do Senado Federal ocorreu com a aprovação da sua Resolução nº 59 de 2002, da qual depreende-se que este poder é originário da Mesa do Senado, que o exercerá pela sua Secretaria de Polícia. Da análise das atividades típicas da Polícia do Senado Federal têm-se que aquela Secretaria atuará na segurança de parlamentares e servidores; no apoio à Corregedoria do Senado e às comissões parlamentares de inquérito; no policiamento de suas dependências e investigações e inquéritos policiais. Reside, basicamente, nas atribuições de policiamento, cumprimento de mandados de busca e apreensão, investigações e realização de inquéritos a caracterização de uma polícia de ciclo completo. Estas atividades são controladas pelo Ministério Público, por força da Resolução do seu Conselho Nacional, nº 20, de 28 de maio de 2007, que disciplina, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial.

O Ato da Comissão Diretora nº 14 de 2013 (alterado em parte pelo Ato da Comissão Diretora nº 8 de 2014), que é o Regulamento Orgânico que estabelece a estrutura, as competências e o funcionamento dos órgãos administrativos do Senado Federal assim o fez com a Secretaria de Polícia em seu artigo 266. Além de ratificar as atividades típicas de polícia este Regulamento determina que a Corregedoria Parlamentar seja o órgão correcional das atividades da Secretaria de Polícia Legislativa. Ainda no mesmo artigo a importância da Polícia do Senado foi consolidada na medida em que a Comissão Diretora afirma que é dever daquele órgão assessorar a administração da Casa no exercício do seu poder de polícia e participar da elaboração, execução e gestão compartilhada da Política de Segurança

Corporativa do Senado Federal aprovada pelo Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica e instituída pela Comissão Diretora, dentre outros.

As atividades típicas de polícia, que englobam tarefas administrativas atípicas, necessitam de policiais legislativos altamente qualificados e treinados. O ingresso no cargo efetivo de policial legislativo federal, ou seja, servidor público de carreira do Poder Legislativo, dá-se mediante aprovação em concurso público, conforme determina o Art. 37, II, da Constituição Federal.

O concurso público para Policial Legislativo do Senado Federal, mesmo sendo um dos mais concorridos do Brasil, se mostrou insuficiente para atender aquelas demandas, razão pela qual toda a matriz curricular para a formação destes policiais foi alterada substancialmente. O mesmo incremento em quantidade, horas, qualidade e diversificação de conteúdo programático foi aplicado aos cursos de capacitação continuados. Destaca-se, tanto no curso de formação quanto nos de capacitação continuada, os temas sobre direitos humanos e mediação de conflitos.

O ciclo completo na área policial é entendido quando as atribuições de polícia administrativa, polícia investigativa e polícia judiciária são executadas integralmente dentro de um mesmo órgão, diferentemente do que ocorre no Brasil no caso das Polícias Cíveis e Militares, onde estas executam o policiamento ostensivo e preventivo, enquanto aquelas são responsáveis pelas investigações, confecção dos termos circunstanciados, inquéritos policiais e cumprimento de ordens judiciais, momento em que atua repressivamente. Este caráter repressivo também é exercido pelas Polícias Militares quando há a quebra da ordem social e realiza prisões em flagrante. Aliás, prisão em flagrante delito pode ser executada por qualquer do povo por força do artigo 301 do Código de Processo Penal.

A separação dos poderes presente no texto constitucional vigente é a gênese da existência da polícia legislativa de ciclo completo, uma vez que a atuação ordinária de polícia vinculada ao Poder Executivo dentro da Sede do Poder Legislativo seria uma clara interferência de um Poder na competência privativa de outro Poder, violando, assim o princípio constitucional da separação dos poderes.

Em razão do exposto acima se desenvolve o trabalho a seguir visando, sucintamente, demonstrar que o poder de polícia com ciclo completo da Polícia Legislativa é um dos garantidores do cumprimento das competências constitucionais do Senado Federal.

Justificativa:

O tema foi escolhido em virtude da pouca informação sobre a atuação em ciclo completo da Polícia do Senado Federal, sobre a sua legalidade, forma de atuação e competências.

Problema:

Uma polícia legislativa de ciclo completo pode ser considerada um elemento que garante o cumprimento das atribuições Constitucionais do Senado Federal brasileiro?

Hipótese:

Uma polícia de ciclo completo própria atua para garantir que o Senado Federal brasileiro cumpra com as suas atribuições Constitucionais.

OBJETIVO GERAL:

Apresentar a origem e as normas que regem a Polícia Legislativa do Senado Federal, demonstrando que o ciclo completo é um elemento que garante o cumprimento das atribuições Constitucionais do Senado brasileiro.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

Demonstrar como uma polícia de ciclo completo dispõe de operacionalidade para o Senado Federal;

Analisar o padrão requerido para formação do policial legislativo em um ciclo completo;

Aplicar fundamentos que levem à institucionalização da polícia legislativa do Senado Federal.

CAPÍTULO 1 - A ORIGEM DA POLÍCIA DO SENADO BRASILEIRO

A separação e a independência dos Poderes do Estado estão consagradas em praticamente todos os países democráticos hodiernamente, mas a sua origem remonta ao antigo Império Romano. Para garantir o seu funcionamento e as suas prerrogativas legislativas o Senado Romano criou a Guarda Senatorial, desta forma, reforçava a sua independência pois a segurança dos Senadores não dependeria da Guarda Pretoriana que era fiel ao Imperador Romano, como explica MENDONÇA (2005):

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

O Imperador do Brasil, Dom Pedro I, reconheceu esta necessidade de se dotar o Senado com uma polícia própria. A polícia privativa do Senado brasileiro foi instituída na Constituição Política do Império do Brasil (25 de março de 1824), em seu art. 21 (BRASIL, 1824):

“Art. 21. A nomeação dos respectivos Presidentes, Vice Presidentes, e Secretários das Câmaras, verificação dos poderes dos seus Membros, Juramento, e sua **polícia interior**, se executará na forma dos seus Regimentos.”

A inviolabilidade e a autonomia dos Parlamentos Nacionais constituem prerrogativas do Poder Legislativo estabelecidas nas Constituições dos modernos Estados de Direito, quase sempre materializadas, entre outros aspectos, na previsão de um órgão próprio de polícia.

O Congresso da Espanha apresenta na sua página da internet a Constituição Espanhola de 1978 com estudos relacionados a todos os seus artigos (*link*

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=66&fin=80&tipo=2>). Particularmente, quanto ao art. 72¹, há os seguintes comentários:

¹ Constituição da Espanha:

Artigo 72

1. As Câmaras estabelecem seus próprios Regimentos (...).

2. (...).

3. Os Presidentes das Câmaras exercem em nome delas todos os poderes administrativos e faculdades de polícia no interior de suas respectivas sedes.

“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 freqüentes os conflitos nos reinos medievais entre os seus reis e suas Assembléias 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 Assembléias se protegem das ingerências indevidas forjando um escudo ao seu redor, que tem como conceito básico a autonomia. Como destaca o ATC 52/1994: “o princípio da autonomia parlamentar constitucional e, nesse caso, estatutariamente garantido, dota a Assembléia Legislativa de uma esfera de decisão própria...”.

Essa esfera é própria de cada Câmara, conforme demonstra claramente o art. 72, e significa, em última análise, a capacidade de decisão unilateral no que tange a sua auto-regulamentação (autonomia normativa), suas finanças (autonomia financeira) e seus órgãos diretivos - Presidência e Mesa -, além de seu apoio administrativo (autonomia funcional), em suma, seu regime interno.

Com esse manto protetor da autonomia fica mais claro o enigmático enunciado do art. 66.3, segundo o qual as Cortes Gerais são invioláveis. 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 quiz, 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. Tal norma, ao atribuir à Presidência das Câmaras todos os poderes administrativos e faculdades de polícia no interior das respectivas sedes, está efetivando uma redefinição de competências *ratione locii* em termos absolutos ("todos").

(...)

Relativamente às faculdades de polícia, a chamada "imunidade de sede", parecem claramente vinculadas à apelação geral pela inviolabilidade das Cortes (art. 66.3) e à própria proteção penal que o ordenamento oferece às Câmaras (arts. 429 e seguintes do Código Penal).”

Sinopse de: Manuel Alba Navarro, Letrado das Cortes Gerais. Dezembro de 2003.

Tradução de INÊS DE SAMPAIO PACHECO. Revisão de JAMILI SARA MANZUR BAROUD. Serviço de Tradução, SIDOC, Senado Federal. Em: 11/10/2010.

No Brasil, tal conjunto de prerrogativas do Parlamento, com a previsão da existência de polícias institucionais, encontra-se estatuído desde a Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, por influência da Constituição Francesa de 1791 e da Constituição Espanhola de 1812, que foram marcos da passagem de regimes despóticos absolutistas para monarquias constitucionais.

A partir de então a polícia legislativa esteve presente em todas as Constituições brasileiras, ou seja, todos os constituintes originários ratificaram que dotar o Poder Legislativo de polícia própria constitui um dos elementos da separação e independência dos Poderes do Estado.

1.1 - Previsão Constitucional da Polícia Legislativa

1.1.1 - Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)

Art. 18 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal trabalharão separadamente e, quando não se resolver o contrário, por maioria de votos, em sessões públicas. As deliberações serão tomadas por maioria de votos, achando-se presente, em cada uma, maioria absoluta de seus membros.

Parágrafo único - A cada uma das Câmaras compete:

- verificar e reconhecer os poderes de seus membros;
- eleger a sua mesa;
- organizar o seu regimento interno;
- **regular o serviço de sua polícia interna;**
- e nomear os empregados de sua Secretaria.

1.1.2 - Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)

Art. 91 - Compete ao Senado Federal:(...)

VI - eleger a sua Mesa, **regular a sua própria polícia**, organizar o seu Regimento Interno e a sua Secretaria, propondo ao Poder Legislativo a criação ou supressão de cargos e os vencimentos respectivos;

1.1.3 - Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)

Art. 41 - A cada uma das Câmaras compete:

- eleger a sua Mesa;
- organizar o seu Regimento interno;
- **regular o serviço de sua polícia interna;**
- nomear os funcionários de sua Secretaria.

1.1.4 - Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)

Art. 40 - A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento Interno, sobre sua organização, **polícia**, criação e provimento de cargos.

1.1.5 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1967

Art. 32 - A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento Interno, sobre sua organização, **polícia**, criação e provimento de cargos.

Assim sendo, percebe-se que, desde o período Imperial no Brasil, todos os constituintes recepcionaram a polícia do Senado, entendendo ser este poder de

polícia uma prerrogativa de sua Mesa. Da mesma forma, a Constituição vigente também a recepcionou.

1.2 A atual Polícia do Senado Federal

Os parlamentares constituintes de 1988 promulgaram a Constituição Federal, a primeira no período conhecido como a “redemocratização” do Brasil, e ratificaram a importância das duas Casas Congressuais disporem privativamente sobre as suas polícias. Quanto ao Senado Federal assim foi disposto:

“SEÇÃO IV

DO SENADO FEDERAL

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

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

Entretanto, apenas em dezembro de 2002, decorridos 14 anos da promulgação da Carta Magna, o Poder de Polícia do Senado Federal foi regulamentado pela aprovação da sua Resolução nº 59, desta forma:

“O Senado Federal resolve:

Art. 1º A Mesa fará manter a ordem e a disciplina nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal.

Art. 2º A Secretaria de Polícia do Senado Federal, unidade subordinada à Diretoria-Geral, é o órgão de Polícia do Senado Federal. (redação dada pelo art. 1º do Ato da Comissão Diretora nº 15, de 2006)

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

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

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

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

IV – o policiamento nas dependências do Senado Federal;

V – o apoio à Corregedoria do Senado Federal e às comissões parlamentares de inquérito; (atribuição acessória – art. 8º do Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2005)

VI – as de revista, busca e apreensão;

VII – as de inteligência;

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

IX – as de investigação e de inquérito.”

§ 2º As atividades típicas de Polícia do Senado Federal serão exercidas exclusivamente por Analistas Legislativos, Área de Polícia e Segurança e por Técnicos Legislativos, Área de Polícia Legislativa, especialidade Policial Legislativo Federal, desde que lotados e em efetivo exercício na Secretaria de Polícia do Senado Federal (alteração feita pelo art. 8º do Ato da Comissão Diretora nº 15, de 2006).

Art. 3º É proibido o porte de arma de qualquer espécie nas dependências do Senado Federal e de seus órgãos supervisionados, excetuado aos servidores no exercício de atividade típica de polícia, e com a autorização expressa do Presidente do Senado Federal.

§ 1º. A autorização de que trata este artigo dependerá de prévia habilitação em curso específico e avaliação psicológica, renovados periodicamente e de treinamento em estandes oficiais.

§ 2º Ato da Comissão Diretora disciplinará as situações especiais não previstas no caput deste artigo.

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

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

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

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

Art. 5º Os servidores lotados e em efetivo exercício na Secretaria de Polícia do Senado Federal passam a ser identificados por documento próprio.

Art. 6º Os procedimentos decorrentes do disposto nesta Resolução serão regulados por Atos da Comissão Diretora e por Provimentos da Corregedoria.

Art. 7º Revogam-se o artigo 349, *caput*, § 1º e 2º, do Regulamento Administrativo do Senado Federal, com a redação que lhe foi dada pela Resolução nº 09, de 1997, do Senado Federal, consolidado pelo Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2000, a que se refere o art. 8º da Resolução nº 56, de 2002, do Senado Federal; o inciso III do art. 2º da Resolução nº 63, de 1997, do Senado Federal; e o art. 6º da Resolução nº 61, de 1980, do Senado Federal.

Art. 8º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Esta Resolução apresenta, de forma cristalina, que a Secretaria de Polícia do Senado atuará em ciclo completo na medida em que, dentre as suas atribuições típicas, estabelece no § 1º, do art. 2º: a proteção de dignitários (I e III), o policiamento (IV), e a investigação e o inquérito (IX, combinado com o art. 4º). Ou seja, fez-se presente nesta norma infraconstitucional a atuação como polícia administrativa, polícia preventiva e polícia judiciária.

CAPÍTULO 2 – O PODER DE POLÍCIA DO SENADO E CONSIDERAÇÕES DO JUDICIÁRIO

Como foi demonstrado, o poder de polícia do Senado foi contemplado em todas as Cartas Políticas do Brasil e regulamentado por Resolução desta Casa Legislativa no ano de 2002. Entretanto, em 1964, ou seja, quase quarenta anos antes de sua regulamentação legislativa o Supremo Tribunal Federal já se pronunciara sobre o poder de polícia das Casas Congressuais, por intermédio da Súmula nº 397, a saber:

O poder de polícia da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em caso de crime cometido nas suas dependências, compreende, consoante o regimento, a prisão em flagrante do acusado e a realização do inquérito (BRASIL, 1964).”

Esta Súmula do STF decorre do julgamento dos Habeas Corpus nº 40.382, nº 40.398 e nº 40.400, em virtude da prisão em flagrante dos Senadores Arnon de Mello e Silvestre Péricles de Góes Monteiro, determinado pelo Presidente do Senado, após troca de tiros dentro do plenário, como explica MENDONÇA (2005), a seguir:

“No dia 4 de dezembro de 1963, ao iniciar a sessão do Senado Federal, ocupou a Tribuna o Senador Arnon de Melo, com a intenção de pronunciar discurso em defesa de acusação que em sessão anterior, e na sua ausência, proferira contra a sua pessoa o Senador Silvestre Péricles de Góes Monteiro. Ao iniciar o seu discurso o Senador Arnon fez a seguinte solicitação ao Presidente da Casa: “Senhor Presidente, permita Vossa Excelência que eu faça o meu discurso olhando na direção do senhor Senador Silvestre Péricles de Góes Monteiro, que me ameaçou de matar, hoje, ao começar o meu discurso”. Neste momento, o Senador Silvestre Péricles levantou-se da poltrona e aparteu o orador chamando-o de “crápula”. Ato contínuo, o Senador Arnon de Melo sacou o revólver que portava e desferiu tiros contra o desafeto. O Senador Silvestre jogou-se no chão e empunhou seu revólver para se defender daquela agressão, porém foi contido pelo Senador João Agripino e por policiais do Senado. Um dos projéteis disparados pelo Senador Arnon atingiu mortalmente o Senador José Karaila. Diante destes fatos, o Presidente do Senado à época, Senador Auro de Moura, deu voz de prisão aos dois Senadores sendo designado presidente do inquérito o Senador Nogueira da Gama. Pela Resolução nº 47/63 o Senado Federal convalidou o auto de flagrante lavrado pela Mesa autorizando a formação de culpa e determinando a remessa do inquérito à autoridade judiciária competente (BRASIL, 1964a, p.10). Dava-se início a uma grande discussão jurídica a respeito da competência do Presidente do Senado para lavrar o auto de prisão e determinar a condução do inquérito policial. Neste sentido, os advogados do Senador preso Silvestre Péricles impetram os pedidos de Habeas Corpus n.ºs 40.382, 40.398 e 40.400, nos quais requerem a liberdade do réu alegando incompetência da Mesa do Senado na lavratura do auto de prisão e na condução do inquérito. Procurando argumentos nos Arts. 301 e 304, do Código de Processo Penal, os advogados sustentaram a nulidade do auto de flagrante que deveria ter sido conduzido por autoridade policial ou judiciária”

MENDONÇA (2005) prossegue em seu ensinamento:

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

“No tocante à regularidade do flagrante e do inquérito, realizado pela Mesa do Senado, não foi este assunto discutido com amplitude, no caso anterior, embora o Sr. Ministro Evandro Lins houvesse desenvolvido considerações a respeito. Entretanto, para a hipótese de que fosse necessário o exame da matéria, tomei, na ocasião notas a que recorrerei, agora, na fundamentação do meu voto. O que então alegou o impetrante, como hoje repetiu, foi que originariamente, só a autoridade policial pode fazer o inquérito, segundo o art. 304, combinado com o art. 4º, do Código de Processo Penal. A autoridade administrativa só terá essa faculdade, quando deferida por lei, como dispõe o citado art. 4º, parágrafo único. Entretanto, o regimento interno das câmaras legislativas, no que toca à própria polícia, tem força de lei, pois essa prerrogativa lhes foi atribuída com caráter de exclusividade pelo art. 40 da Constituição. Do mesmo modo, as resoluções das câmaras sobre o regime do seu funcionamento têm força de lei, e contra elas não se pode opor uma lei geral, por ser inatingível, pelo legislador ordinário, a prerrogativa que a Constituição concedeu a cada uma das câmaras, isoladamente. Por igual razão, no tocante ao policiamento interno das Casas do Congresso, o regimento tem força de lei formal, porque assim o quis o próprio legislador constituinte zeloso da independência dos poderes. O ilustre impetrante sustentou, no processo anterior, que o poder de polícia das Casas do Congresso somente alcança os parlamentares no que respeita ao desempenho de suas funções legislativas. (...) Não podia, realmente, o poder de polícia das Casas do Congresso ficar adstrito ao exercício, propriamente, da função legislativa. Esta é uma prerrogativa que resguarda o poder legislativo, de qualquer atentado, em nome de sua independência, garantida pela Constituição Federal. Segundo essa tradição, o regimento interno do Senado e o da Câmara dos Deputados, em nosso país, disciplina o modo de proceder da Mesa em tais circunstâncias.” (BRASIL, 1964, p.73-77).”

Mais um exemplo do reconhecimento do poder de polícia das duas casas do Congresso Nacional, antes mesmo da promulgação das respectivas resoluções regulamentando o seu poder de polícia, foi um julgado do Ministro Carlos Velloso, em 2001, sobre Medida Cautelar de Habeas Corpus impetrado por sindicalistas que queriam adentrar à Câmara, como ensina GOMES(2008):

O Senado Federal, a Câmara Alta do Congresso Nacional, um espaço democrático por excelência, diante do que foi exposto, exige de sua Polícia institucional que concilie o respeito ao exercício do direito de reunião dos cidadãos que ocorrem ao Congresso com a proteção de suas dependências. Deve-se ressaltar que o direito de reunião não é absoluto. Seus requisitos constitucionais, como o caráter pacífico e a abstenção da utilização de armas, precisam ser observados e, a ponderação, quando houver conflito com os direitos fundamentais de quem se absteve de participar, deve ser considerada. Ademais, bens públicos de uso especial, afetados a uma atividade administrativa específica, como no caso do Senado Federal, estão sujeitos a regras que garantam a segurança e a

continuidade de suas atividades, podendo-se admitir alguma limitação ao direito de reunião.

Um julgado do Ministro Carlos Velloso (STF, 2001), que tratou da liberdade de locomoção, Medida Cautelar no Habeas Corpus, impetrado por sindicalistas que alegavam estar impedidos de ingressar na Câmara dos Deputados para acompanhar a votação de uma matéria de seu interesse, abordou essa limitação:

[...] também quero registrar que **a Câmara dos Deputados e o Senado Federal têm amplo poder de polícia no recinto de suas sedes**, certo, entretanto, que esse poder de polícia não pode impedir que cidadãos ingressem e circulem nas áreas abertas ao público. É claro, o que desejo deixar expresso, que **o poder de polícia das mencionadas Casas pode agir no sentido de impedir o ingresso de quem não se disponha a respeitar as regras impostas no regimento interno e nos regulamentos administrativos. Ademais, não estão as referidas Casas obrigadas a permitir o ingresso de um número de pessoas superior à sua capacidade de lotação, mesmo porque um número de pessoas que exceda tal capacidade pode atentar contra a segurança dessas mesmas pessoas.** É dever, portanto, da administração daquelas Casas, disciplinar o ingresso das pessoas para o fim de assistir às sessões ou circular pelas áreas abertas a essa circulação. [...](grifo nosso)

Santos (2007) afirma que a Polícia Legislativa é legítima e se encontra consolidada em virtude da doutrina Constitucional que determina a independência e autonomia dos Poderes do Estado:

Num enfoque jurídico-político, a legitimidade da Polícia Legislativa já se encontra consolidada. A sua origem, no Brasil, está associada à autonomia do Parlamento, tendo a Constituição do Império de 1824(art. 21) disposto sobre a matéria. Na atual Constituição, o constituinte originário manteve, no artigo 51, IV, a competência privativa da Câmara dos Deputados para dispor sobre sua Polícia. Essa prerrogativa, conferida à Câmara dos Deputados bem como ao Senado Federal, decorre da independência do Legislativo enquanto Poder do Estado. A mesma prerrogativa também é prevista às Assembléias Legislativas dos Estados e do Distrito Federal, como informam os artigos 27, §3º e 32, §3º, da CF/88. É indubitável que o espaço físico, reservado ao exercício das prerrogativas e atividades institucionais de cada Poder, esteja sujeito, exclusivamente, à administração do Poder competente. Não se trata de um corporativismo, mas de uma competência que é iminente à autonomia e à independência de que gozam todos os Poderes do Estado.

2.1 – A Estrutura da Polícia do Senado Federal

Em 2013 a Comissão Diretora do Senado, por intermédio do Ato nº 14 (alterado no ano seguinte pelo Ato nº 8 de 2014), aprovou o Regulamento Orgânico onde foram estabelecidas a estrutura, as competências e o funcionamento dos órgãos administrativos do Senado Federal. Além das atividades típicas de polícia a Secretaria de Polícia Legislativa teve o seu “status” elevado na medida em que a Comissão Diretora determinou a sua participação na elaboração, execução e gestão

compartilhada da Política de Segurança Corporativa do Senado Federal aprovada pelo Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica. Outro avanço e inovação foram a definição da Corregedoria Parlamentar como o órgão correccional das atividades da Secretaria de Polícia Legislativa.

Todas as atribuições da Secretaria de Polícia Legislativa do Senado Federal, conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14 de 2013 (alterado pelo Ato nº 8 de 2014, também da Comissão Diretora), são descritas a seguir:

Art. 266. À Secretaria de Polícia compete garantir a segurança e integridade física de pessoas e do patrimônio no Senado Federal; assessorar a administração da Casa no exercício do seu poder de polícia; assessorar o Corregedor Parlamentar no exercício de suas atribuições ínsitas à Polícia do Senado Federal; dar apoio às Comissões Parlamentares de Inquérito, sempre que solicitado; participar da elaboração, execução e gestão compartilhada da Política de Segurança Corporativa do Senado Federal aprovada pelo Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica e instituída pela Comissão Diretora; realizar o policiamento do edifício e dependências do Senado Federal, bem como as investigações dos crimes neles ocorridos e demais atividades típicas de segurança de autoridades e polícia legislativa; cumprir, em caráter privativo, os mandados de prisão, de busca e apreensão, as conduções coercitivas, a escolta de presos e de depoentes das comissões, quando estas diligências forem executadas nas dependências sob responsabilidade do Senado Federal; e executar outras atividades correlatas.

§ 1º A Corregedoria Parlamentar é o órgão correccional das atividades da Secretaria de Polícia.

§ 2º A Secretaria de Polícia tem os seguintes órgãos subordinados:

I – Diretoria Adjunta:

- a) Serviço de Policiamento;
- b) Serviço de Credenciamento;
- c) Serviço de Logística e Controle Operacional;
- d) Serviço de Treinamento, Tecnologia e Projetos;
- e) Serviço de Manutenção de Produtos Controlados;

II - Gabinete Administrativo;

III – Escritório Setorial de Gestão;

IV – Serviço de Inteligência Policial;

V – Serviço Central de Apoio Administrativo;

VI – Serviço de Prevenção de Acidentes e Segurança do Trabalho;

VII - Coordenação de Polícia de Investigação:

- a) Serviço Cartorário;
- b) Serviço de Suporte Judiciário e Correccional;
- c) Serviço de Investigação;

VIII - Coordenação de Proteção a Autoridades:

- a) Serviço de Segurança Presidencial;
- b) Serviço de Segurança de Dignitários;
- c) Serviço de Segurança de Plenários e Comissões;
- d) Serviço de Apoio Aeroportuário;

§ 3º Os órgãos subordinados da Secretaria de Polícia têm as seguintes atribuições:

I - Diretoria Adjunta, à qual compete cooperar com o titular na gestão das atividades da Secretaria; substituir o seu titular em seus afastamentos; coordenar e supervisionar as atividades de Polícia Institucional, em especial elaborar e executar o Plano de Segurança de Instalações, alinhado à Política de Segurança Corporativa do Senado Federal; planejar, coordenar e controlar as atividades de policiamento ostensivo; gerir operacionalmente contratos de serviços de vigilância e Brigadas Cívicas; elaborar programas de

atualização, ampliação e reposição relativos às tecnologias, sistemas e equipamentos a serem aplicados pelos respectivos Serviços, em consonância com as necessidades da Polícia e padrões técnicos estabelecidos pela Secretaria de Tecnologia da Informação - Prodasen; coordenar as atividades do Sistema Fechado de Televisão e de Radiocomunicação da Secretaria; e executar outras tarefas correlatas, com as seguintes unidades diretamente subordinadas:

- a) Serviço de Policiamento, ao qual compete dar andamento às medidas ordinárias e de emergência determinadas pelo Plano de Segurança de Instalações; coordenar, controlar e executar o policiamento nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal; controlar o acesso e fiscalizar o trânsito de pessoas nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal; registrar as ocorrências e encaminhá-las, oportunamente, ao Serviço Cartorário da Coordenação de Polícia de Investigação; coordenar e controlar o acesso de veículos nos estacionamentos privativos do Senado Federal; preservar o local dos ilícitos nas dependências internas, externas e nas Residências Oficiais sob a responsabilidade do Senado Federal, acionando imediatamente a área de investigações da Secretaria para as providências cabíveis; supervisionar os serviços de vigilância e de controle de acesso nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal; controlar distúrbios e manifestações que coloquem em risco o patrimônio público e as pessoas, aplicando alternativas táticas e técnicas; atuar preventivamente na inspeção das dependências do Senado Federal em busca de artefatos potencialmente perigosos e instrumentos de sabotagens; manter intercâmbio com órgãos de Segurança Pública e outras instituições governamentais, nos termos do Plano de Segurança de Instalações do Senado Federal; coordenar, controlar e executar o policiamento ostensivo nas dependências externas sob a responsabilidade do Senado Federal; e executar tarefas correlatas;
- b) Serviço de Credenciamento, ao qual 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 executar atividades correlatas; (redação dada pelo Ato da Comissão Diretora nº 08 de 2014)
- c) Serviço de Logística e Controle Operacional, ao qual compete organizar, controlar e operar sistemas de circuito fechado de televisão e radiocomunicação; produzir, organizar e controlar arquivos de mídias de áudio e vídeo e emitir laudos, para instrução de procedimentos; controlar e distribuir radiocomunicadores e demais equipamentos relacionados ao controle operacional; e executar atividades correlatas;
- d) Serviço de Treinamento, Tecnologia e Projetos, ao qual compete desenvolver projetos de atualização tecnológica da Secretaria de Polícia, mantendo, no caso de tecnologia da informação ou de impacto à infraestrutura de tecnologia de informação, os padrões estabelecidos pelo Prodasen; articular-se com o Instituto Legislativo Brasileiro para planejar, organizar, acompanhar programas de formação, aperfeiçoamento, treinamento e condicionamento dos policiais e executar atividades correlatas;
- e) Serviço de Manutenção de Produtos Controlados, ao qual compete receber, guardar, controlar, distribuir, cadastrar, especificar e acautelar armas, munições, equipamentos de proteção e demais equipamentos de uso restrito da Secretaria, 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; providenciar junto ao SINARM ou SIGMA o cadastro dos registros realizados no âmbito da Secretaria de Polícia; e executar atividades correlatas.

II – Gabinete Administrativo, ao qual compete providenciar sobre o expediente, as audiências e a representação do titular do órgão; auxiliar e assessorar o titular do órgão no desempenho de suas atividades; elaborar relatórios, estatísticas e estudos técnicos; e executar outras tarefas correlatas;

III - Escritório Setorial de Gestão, sob a orientação técnica do Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica e observado o disposto no § 4º do art. 256 deste Regulamento, compete colaborar na formulação e assessorar na implementação local de estratégias, políticas, diretrizes e ações corporativas; assessorar a Secretaria, no seu âmbito de atuação, no planejamento setorial, na gerência de programas e projetos, no planejamento e acompanhamento da execução orçamentária, na elaboração e acompanhamento de planos de treinamento, na gestão de riscos e da segurança da informação, na melhoria de processos de trabalho, na consolidação de informações gerenciais e no monitoramento e análise do desempenho da Secretaria no que se refere a metas organizacionais, custos operacionais, qualidade de serviços prestados e satisfação de seus clientes;

IV – Serviço de Inteligência Policial, ao qual compete 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 – Prodasen 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 – Prodasen, a detecção e remoção de dispositivos e programas relacionados à segurança da informação; e executar outras atividades correlatas;

V – Serviço Central de Apoio Administrativo, ao qual compete 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; e executar outras tarefas correlatas;

VI - Serviço de Prevenção de Acidentes e Segurança do Trabalho, ao qual compete gerir as ações de prevenção e segurança do trabalho e prevenção e combate a incêndio e pânico; emitir relatórios de situações potencialmente perigosas nos ambientes do Complexo Arquitetônico do Senado e propor soluções para redução de riscos; supervisionar a atividade das Brigadas Civas de combate a incêndio e pânico; executar outras tarefas correlatas;

VII - Coordenação de Proteção a Autoridades, à qual compete 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, com as seguintes unidades subordinadas:

a) Serviço de Segurança Presidencial, ao qual compete executar o Plano de Segurança Pessoal do Presidente do Senado Federal em qualquer localidade do território nacional e no exterior; designar agentes para acompanhar o deslocamento do Presidente em todos os eventos dos quais participe no Distrito Federal, inclusive nas dependências do Senado;

coordenar planos de policiamento ostensivo e segurança da residência oficial e controlar o acesso ao local nos eventos de caráter oficial; e executar outras tarefas correlatas;

b) Serviço de Segurança de Dignitários, ao qual compete executar o Plano de Segurança dos eventos oficiais no âmbito do Senado Federal; prover a segurança dos Senadores e autoridades brasileiras e estrangeiras nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal; e executar outras tarefas correlatas;

c) Serviço de Segurança de Plenários e salas de reuniões de Comissões, ao qual compete executar a segurança das sessões dos Plenários; controlar e fiscalizar o acesso de pessoas aos ambientes dos Plenários; executar, quando determinado por autoridade competente, a segurança de qualquer instalação que venha a ser designada para a realização de sessão; fornecer o apoio operacional e técnico necessário às Comissões Parlamentares de Inquérito, nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal; executar ações especiais para eventos específicos das Comissões; e executar outras tarefas correlatas;

d) Serviço de Apoio Aeroportuário, ao qual compete planejar, coordenar, e executar os trabalhos referentes à assistência às autoridades e convidados do Senado Federal no embarque e desembarque no aeroporto da Capital Federal; e executar outras tarefas correlatas;

VIII - Coordenação de Polícia de Investigação, à qual compete instaurar os inquéritos policiais legislativos e dos termos circunstanciados instaurados na Secretaria de Polícia, quando da prática de infrações penais nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal; revisar as peças de inquérito policial e de termo circunstanciado antes do seu envio ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público; acompanhar o cumprimento dos mandados de prisão, de busca e apreensão, as conduções coercitivas, a escolta de presos e de depoentes das Comissões, nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal; representar pelas medidas autorizadas em lei para a condução de inquéritos policiais legislativos e termos circunstanciados; realizar pesquisas e prestar o apoio técnico necessário ao desenvolvimento dos trabalhos da Secretaria e de suas unidades subordinadas; promover a correição da atividade policial legislativa; e executar tarefas correlatas, com as seguintes unidades subordinadas:

a) Serviço Cartorário, ao qual compete lavrar autos de inquéritos policiais e de termos circunstanciados; receber os registros de ocorrências e lavrar os respectivos boletins de ocorrências e de estatísticas; manter em seus arquivos cópia dos documentos produzidos nos inquéritos e nos termos circunstanciados; relacionar-se com os demais órgãos policiais de Segurança Pública, visando à troca de informações; efetuar, observados os requisitos legais, prisões em flagrante nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal, ressalvada a competência da Corregedoria Parlamentar e cumprir mandados expedidos por autoridade competente; encaminhar a pessoa detida para realização do exame de corpo de delito, cautelarmente, sempre que a infração deixar vestígios; zelar pela integridade física, moral e psíquica dos presos, testemunhas e vítimas; e executar outras tarefas correlatas;

b) Serviço de Suporte Judiciário e Correcional, ao qual compete realizar pesquisas e prestar o apoio técnico necessário ao desenvolvimento dos trabalhos de assessoramento jurídico da atividade policial; prestar apoio à Corregedoria do Senado Federal e às comissões parlamentares de inquérito; acautelar o armamento e munições das autoridades ou outras pessoas autorizadas por lei a portá-las, durante sua passagem pelo Senado Federal; realizar ações de busca e apreensão; realizar diligências requisitadas por juiz ou pelo Ministério Público no âmbito do Senado Federal; prestar informações e todo auxílio no exercício do controle externo da atividade policial; e executar outras tarefas correlatas;

c) Serviço de Investigação, ao qual compete realizar as investigações destinadas a elucidar as circunstâncias, materialidade e autoria dos ilícitos penais praticados nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal, elaborando relatórios circunstanciados dos resultados obtidos, considerada a competência da Corregedoria; acompanhar e auxiliar os peritos na colheita de elementos indispensáveis à elaboração dos laudos periciais; relacionar-se com os demais órgãos policiais de segurança pública, visando à troca de informações, auxiliando-os e deles recebendo auxílio nas diligências e investigações realizadas; e executar outras tarefas correlatas.

§ 4º O Serviço de Policiamento funcionará com três turnos de chefia, de maneira a assegurar a supervisão e coordenação de suas atividades durante as 24 horas do dia.

(...)

Art.313. A apuração das infrações penais ocorridas nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal é atribuição exclusiva da Polícia do Senado Federal. (redação dada pelo Ato da Comissão Diretora nº 08 de 2014)

Art.314. Nos casos de prisão em flagrante nas dependências do Senado Federal, ressalvada a competência do Corregedor do Senado Federal, compete à Coordenação de Polícia de Investigação elaborar o auto de prisão em flagrante. (redação dada pelo Ato da Comissão Diretora nº 08 de 2014)

Art.315. Nos inquéritos policiais realizados pela Polícia do Senado Federal será observado o Código de Processo Penal. (redação dada pelo Ato da Comissão Diretora nº 08 de 2014)

As mudanças na estrutura da Secretaria de Polícia Legislativa do Senado Federal, obviamente, se refletiram no organograma desta instituição, o qual pode ser encontrado no Anexo I deste trabalho.

CAPÍTULO 3 – A FORMAÇÃO DO POLICIAL LEGISLATIVO DO SENADO FEDERAL

A formação e a capacitação dos policiais legislativos do Senado levaram mais de 20 anos (a partir da década de 1990 até 2014) para dar um salto qualitativo, passando da situação de quase inexistente, para o planejamento e execução de um curso de formação policial completo.

Atualmente é notória a evolução profissional dos policiais legislativos do Senado, tanto por iniciativas próprias de qualificação técnica, quanto pelo recente esforço institucional da Secretaria de Polícia Legislativa no sentido de aprimorar a formação e o treinamento continuado de seus policiais, com instrutores da própria instituição.

No início da década de 90 do século passado a proteção do Senado Federal era responsabilidade do então Serviço de Segurança, que, já àquela época, encontrava-se deficitária em número de agentes. Em 1992 foi realizado o primeiro concurso para agentes de segurança do Senado à luz da Constituição Federal de 1988, que ao longo dos próximos 4 anos (naquela época os concursos podiam ter validade de 2 anos, prorrogáveis por igual período), proveu o Serviço de Segurança com aproximadamente 100 novos agentes.

Aqueles agentes participaram da segunda etapa do concurso na Academia de Polícia Militar do Distrito Federal, onde foram ministradas, por instrutores daquela instituição militar, matérias tais como: defesa pessoal, tiro, direitos humanos.

Com a posse, os agentes eram imediatamente alocados em postos de segurança e recebiam instruções mínimas das tarefas que deveriam ser realizadas, às vezes sem um ramal disponível, sem saber a quem recorrer e nem mesmo como agir em caso de alguma ocorrência. Passados alguns dias, reuniam alguns destes novatos e os encaminhavam à sala do Chefe Geral da Segurança, onde eram recebidos pelo Titular e seus auxiliares, com o discurso de que “a Casa é boa, é só seguir as ordens e não criar problemas! Sejam bem-vindos!”.

Até o final do ano de 1997 eram raros os cursos de capacitação oferecidos aos agentes de segurança do Senado e, quando ofertados, normalmente apenas os que eram assistentes mais próximos ao Chefe Geral tinham a oportunidade de participar, mesmo que as suas formações acadêmicas e ou profissionais não guardassem relação com o conteúdo programático do treinamento. Há que se

destacar que até o fim do ano de 2002 as atribuições do cargo de segurança (definidas no Art. 307 do Regulamento Administrativo do SF) eram basicamente de vigilância patrimonial e proteção às autoridades.

Com a mudança no comando da Segurança a visão quanto ao aperfeiçoamento técnico dos agentes seguiu um caminho completamente diferente. Foram levantadas as necessidades de treinamento e os agentes eram encorajados a participar de alguns cursos. Nesta fase, vários agentes usaram recursos próprios para participar de treinamentos específicos, haja vista que a alta direção do Senado nem sempre deliberava a favor dos cursos custeados de forma institucional.

Em dezembro de 2002, por intermédio da Resolução nº 59, o poder de polícia do Senado Federal foi regulamentado elevando a outro patamar as demandas do antigo corpo de segurança, que passaria a se chamar Polícia Legislativa Federal. Como já descrita anteriormente, aquela Resolução do Senado define as atividades típicas de polícia que são exercidas exclusivamente por policiais legislativos lotados e em efetivo exercício na Secretaria de Polícia. Assim, foram assinados acordos de cooperação com as Polícias Civil, Militar do DF e do Exército para capacitar o mais rápido possível os policiais legislativos do Senado na elaboração de inquéritos policiais, termos circunstanciados, investigação, inteligência etc.

Até o ano de 2009 a capacitação dos policiais legislativos era feita exclusivamente com *expertise* de fora do Senado, ou seja, em órgãos policiais (civis ou militares) e empresas privadas contratadas institucionalmente ou até mesmo com recursos próprios de seus agentes. Alguns destes policiais buscaram especializações acadêmicas no Brasil ou em países como Inglaterra e Espanha. Outros participaram de treinamentos na Special Weapons And Tactics (S.W.A.T) do Condado de Lake, no Estado da Flórida, nos EUA. O acúmulo de conhecimentos credenciou diversos policiais legislativos a se tornarem instrutores.

No período de 1992 a meados de 2009 não houve concurso para policiais legislativos do Senado Federal. Com as aposentadorias, falecimentos e idade média dos agentes acima dos 45 anos, os treinamentos que exigiam a disponibilidade integral se tornaram cada vez mais raros, pois não se podiam fragilizar os esquemas de segurança diários com a saída de policiais, ainda que por um motivo justo. Com estes argumentos foi autorizada a abertura de concurso público para os quadros da Polícia Legislativa. Os aprovados na primeira fase do certame organizado pela

Fundação Getúlio Vargas deveriam ser aprovados em segunda etapa, onde, pela primeira vez, policiais legislativos do Senado ministraram aulas em um concurso público, nas seguintes matérias: Tiro policial; táticas defensivas; noções básicas de inteligência policial; ética; teoria da comunicação e da argumentação, direitos humanos e segurança; estrutura interna do Senado Federal e proteção de autoridade. Foram chamados 10 candidatos aprovados e apenas 9 se tornaram servidores de carreira do Senado.

Obviamente este número era insuficiente para mudar o cenário de falta de agentes (em 2009 existia mais de 100 cargos vagos de policial legislativo), o que impactava direta e negativamente na possibilidade de se promover treinamento adequado aos seus servidores. Passados três anos o Senado realizou outro concurso público contemplando a Polícia Legislativa com mais 64 cargos. Em 2012 a Secretaria de Polícia Legislativa promoveu a formação inicial dos 25 policiais que tomaram posse, da seguinte forma: (i) uma semana no Instituto Legislativo Brasileiro com instrutores próprios e (ii) uma semana de treino de tiro tático na Polícia Civil do Distrito Federal.

O curso de formação na segunda etapa do concurso da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 2009 e a semana de treinamento supracitada deram origem ao planejamento de um curso de formação completo a ser ministrado aos próximos novatos que vieram a tomar posse em 2014, sendo 15 em março e 24 em agosto do mesmo ano. A experiência acumulada, o levantamento das necessidades internas e a análise da matriz curricular desenvolvida pela Secretaria de Nacional de Segurança Pública – SENASP – a qual abrange as ações formativas dos profissionais da área de segurança pública (Polícia Militar, Polícia Civil e Bombeiros Militares) balizaram a matriz curricular própria da Secretaria de Polícia Legislativa do Senado Federal.

Assim, o mais recente curso de formação do policial legislativo do Senado foi executado em 228 horas com as seguintes disciplinas:

Direitos Humanos; Abordagem Sócio psicológica da Violência e do Crime; Inteligência e Contra inteligência; Sistema de Segurança Pública Nacional I e II; Deontologia Policial; Credenciamento; Direito Penal Aplicado; Inteligência de Estado/CCAI; Normas Internas da SPSF; Técnicas de Imobilização e Desarmamento; Técnicas de Abordagem Policial; Mediação de Conflitos; Doutrina de Policiamento Ostensivo; Investigação Policial Aplicada; Primeiros Socorros e

Combate a Incêndio; Defesa Pessoal; Segurança no Estande; Tiro Policial; Manutenção de Arma; Armamento, Armas e Munições; Armas menos-letais (TASER); Sistemas Informatizados da SPSF e Radiocomunicação.

Estas disciplinas foram ministradas nas dependências do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), da academia da Polícia do Senado e nos estandes de tiro do Exército e da Federação de Tiro de Brasília. Ademais, já se faz presente o treinamento continuado de caráter obrigatório para todos os policiais legislativos, que contém várias das disciplinas supracitadas e visa por um lado à consolidação de conhecimentos básicos e por outro o incremento constante destes saberes.

CAPÍTULO 4 - O CONCEITO DE POLÍCIA DE CICLO COMPLETO

O ciclo completo na área policial consiste na execução das atribuições de polícia administrativa, polícia investigativa e polícia judiciária integralmente dentro de um mesmo órgão.

De modo geral, o poder de polícia administrativa atinge diversos órgãos de Estado que possuem poder de fiscalização atribuído por Lei, sejam eles de segurança pública ou não, como é o caso das secretarias de obras que aplicam multas por descumprimento de norma específica sobre aquele assunto, ou as multas aplicadas pelos agentes de trânsito em virtude de ilícitos em vias públicas. Os exemplos citados não são tipificados como ilícitos penais, pois, se os fossem, deveriam assim sê-los tratados por órgão que detenha, também, poder de polícia judiciária.

A doutrinadora Di PIETRO (2014 27ª Edição) nos ensina que a polícia administrativa é preventiva e “se rege pelo Direito Administrativo, incidindo sobre **bens, direitos** ou **atividades**”, enquanto a judiciária é repressiva e incide sobre pessoas, ou seja, a primeira tenta impedir as ações antissociais e a segunda, pune os infratores. Todavia, prossegue a autora afirmando que esta diferença entre polícia preventiva e repressiva não é absoluta, como se segue:

A diferença não é, no entanto, absoluta, pois a polícia administrativa tanto pode agir **preventivamente** (como, por exemplo, proibindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como pode agir **repressivamente** (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator). No entanto, pode-se dizer que, nas duas hipóteses, ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade; nesse sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva. Mas, ainda assim, falta precisão ao critério, porque também se pode dizer que a polícia judiciária, embora seja repressiva em relação ao indivíduo infrator da lei penal, é também preventiva em relação ao interesse geral, porque, punindo-o, tenta evitar que o indivíduo volte a rescindir na mesma infração.

Ademais, não estariam os policiais civis em viaturas e trajes ostensivos nas ruas agindo como polícia preventiva? Como, por exemplo, os que atuam pelas Divisões de Operações Policiais, ainda que estejam, naquele momento, agindo como polícia judiciária. Da mesma forma que as Polícias Militares, que são ostensivas e preventivas, não atuam como polícia investigativa quando da feitura de Inquérito Policial Militar?

Na visão de LAZZARINI(1995) a diferenciação entre polícia administrativa e polícia judiciária se expressa assim:

A Polícia Administrativa, propriamente dita, é preventiva, regida pelas normas e princípios jurídicos do Direito Administrativo, enquanto a Polícia Judiciária é repressiva, exercendo atividade administrativa de auxiliar da repressão criminal.

(...)

O mesmo órgão policial, nos limites do Poder de Polícia, que a Constituição da República impõe, vinculando a sua atividade, pode ser eclético, porque age preventiva e repressivamente, ou seja, passa necessária e automaticamente da atividade policial preventiva para o exercício da atividade policial repressiva, dado que ocorreu o ilícito que não conseguiu evitar. Quando o ilícito não for administrativo (infrações de normas do Código de Trânsito, do de Obras, etc.) e sim penal, teremos, então, atividade de polícia judiciária consubstanciada na denominada repressão imediata, por parte do órgão policial exercente da atividade de polícia preventiva.

Não é o rótulo do órgão policial que, aliás, qualifica a atividade da polícia. O que a qualifica em Polícia Administrativa (preventiva) ou em Polícia Judiciária (repressiva ou auxiliar) será, e isto sempre, a atividade de polícia em si mesma desenvolvida.

Ao que parece a diferenciação entre polícia administrativa e polícia judiciária é mais clara do que a distinção entre esta última e a polícia investigativa, até porque, é normal o entendimento de que o órgão que investiga um ilícito penal também seja o auxiliar do Poder Judiciário no cumprimento de suas ordens, quais sejam: mandados de prisão, busca e apreensão, condução coercitiva de testemunhas, condução de presos para oitiva em juízo etc.

Entretanto, em uma análise mais detalhada do §4º do art. 144 da Constituição Federal, fica clara a separação de polícia judiciária e polícia investigativa quando assim dispõe:

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. (grifo nosso).

Diante do exposto será demonstrado a seguir que a polícia legislativa federal é, por definição e por força Constitucional, um órgão policial de ciclo completo, ou seja, possui atribuições das três “espécies” de polícia: administrativa, investigativa e judiciária.

CAPÍTULO 5 - POLÍCIA LEGISLATIVA: POLÍCIA DE CICLO COMPLETO

A Resolução nº 59 de 2002, já apresentada neste trabalho elenca no §1º do Art. 2º as atividades típicas de polícia do Senado Federal, quais sejam: executar a segurança do Presidente da Casa em qualquer lugar do Brasil ou do exterior e também dos Senadores e servidores do Senado (quando autorizado pelo Presidente do Senado); a segurança dos Senadores e demais autoridades, brasileiras ou estrangeiras nas dependências sob a responsabilidade do Senado; além do policiamento das dependências do Senado Federal, cabe, também, apoiar a Corregedoria e as Comissões Parlamentares de Inquérito; executar revista, busca e apreensão; realizar atividade de inteligência policial; registro e administração inerentes à Polícia e investigação e inquérito.

Ciente da incolumidade do Senado Federal o legislador, ao promulgar a supracitada Resolução, dotou o órgão policial com poderes preventivos e repressivos, ou seja, sua polícia tem atribuições de polícia administrativa, investigativa e judiciária. Portanto, estas atividades típicas devem ser, privativa e ordinariamente, executadas pela polícia legislativa. As demais polícias, vinculadas ao Poder Executivo, só podem atuar no recinto legislativo por autorização do Presidente do Senado, como bem explica LÓPEZ(2010):

Em realidade, no momento em que é prevista a polícia legislativa, expressamente, não há como entender-se que não lhe sejam também conferidas atribuições de polícia judiciária, nos limites da atuação legislativa que justifica a sua existência.

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

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

Santos (2007) em artigo intitulado *Conhecendo a Polícia Legislativa Federal* ressalta o ciclo completo da Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados, que, por ser análoga à Polícia do Senado, aqui transcreve-se:

“Notadamente, uma peculiaridade distintiva da polícia legislativa é o seu caráter de **completude**. **É ao mesmo tempo preventiva e repressiva** - funções que o Direito brasileiro vem reconhecendo numa nova figura denominada de Polícia de Segurança. **Esta exerce uma função ostensiva, nitidamente preventiva ao impedir que condutas antissociais afetem a ordem pública. Noutro extremo, como órgão auxiliar da justiça, exerce a função de polícia judiciária, desenvolvendo atividades de apuração das infrações penais e captura dos agentes do crime, numa atuação marcadamente repressiva.** Evidencia-se, portanto, que a polícia legislativa é uma autêntica Polícia de Segurança, como se depreende de suas atribuições. Além disso apresenta um *plus*, pois exerce atividades de segurança de dignitários ao planejar e coordenar a proteção e a segurança pessoal de autoridades da Câmara e de outras que se encontrarem em suas dependências.

No desempenho da função de polícia judiciária, a Polícia Legislativa procede à feita dos inquéritos e dos termos circunstanciados, às investigações pertinentes e às eventuais prisões em flagrante, em observância rigorosa das garantias constitucionais e legais, que a processualística penal exige. Aqueles que são autuados em flagrante delito ou são presos por ordem de Mandado de Prisão Civil ou Penal, após o cumprimento dos procedimentos policiais peculiares, são, de imediato, conduzidos, geralmente, para a carceragem do Departamento de Polícia Especializada da Polícia Civil do Distrito Federal, onde ficam à disposição da justiça.”

A RSF nº 59 de 2002, já apresentada anteriormente, determinou em seu Art. 2º, § 2º, que apenas os policiais legislativos lotados e em efetivo exercício na Secretaria de Polícia do Senado podem exercer as atividades típicas de polícia ali elencadas. Esta restrição impede que um policial legislativo que esteja “desviado” de função dentro do Senado detenha as prerrogativas do poder de polícia legislativa.

Outra característica especial da Polícia Legislativa Federal, que a distingue de todas as demais polícias vinculadas ao Poder Executivo, é a **carreira única policial**, ou seja, um policial legislativo pode ser lotado em qualquer Serviço e atuar tanto na área ostensiva e preventiva (policciamento externo, por exemplo) quanto no setor de investigação e repressão que atua como polícia judiciária. Obviamente que o policial legislativo não pode atuar em mais de um Serviço ao mesmo tempo, mas nada impede que o mesmo tenha exercido alguma atividade de policiamento preventivo e futuramente seja lotado na Coordenação de Investigação, a qual compete, dentre outras obrigações, instaurar os inquéritos policiais legislativos e 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.

Assim, dentro da mesma corporação policial legislativa de ciclo completo há também a carreira única, isto é, o agente policial legislativo, dependendo de sua experiência, lotação, formação e treinamento, pode, em momentos distintos, ser ou um policial ostensivo ou a Autoridade Policial que preside um inquérito. Portanto, na polícia legislativa federal não há a divisão entre agentes, escrivães e delegados como ocorre na Polícia Civil e Federal.

CAPÍTULO 6 – QUESTÕES CONTROVERSAS SOBRE A ATUAÇÃO DA POLÍCIA LEGISLATIVA

Este poder de polícia judiciária conferido à Polícia Legislativa é questionado tanto pela Associação de Delegados da Polícia Federal, quanto por alguns membros da Justiça Federal sob a alegação de que a Polícia Federal exerce com exclusividade as atividades de polícia judiciária da União, conforme disposto inciso IV, §1º do Art. 144 da Constituição Federal:

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

I - **polícia federal;**

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

IV - **exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.**

Em razão da expressão exclusividade a Justiça Federal, em alguns momentos, se posicionou favoravelmente ao poder investigativo (proceder termos circunstanciados e inquéritos policiais) mas contrariamente ao poder de polícia judiciária conferido à Polícia do Senado. O Juiz Federal Marcus Vinicius Bastos, titular da 12ª Vara Federal do Distrito Federal, se pronunciou pela inconstitucionalidade (ainda que a palavra final sobre constitucionalidade seja prerrogativa do STF) do poder de polícia judiciária da Polícia do Senado:

Verifico a impossibilidade constitucional do exercício de funções de polícia judiciária da União por parte da Polícia do Senado Federal. É que a interpretação sistemática do disposto nos arts. 52, XIII e 144, § 1º, IV, da Constituição Federal, autoriza concluir que **(i) incumbe à Polícia Legislativa manter a ordem dos serviços de ambas as Casas do Congresso Nacional e reprimir eventual prática de ilícitos penais ocorridos nas dependências do Congresso Nacional, e; (ii) compete à Polícia Federal o exercício, com exclusão de qualquer outro órgão do sistema de segurança pública (CF art. 144, caput), das funções de polícia judiciária da União.**

Em consequência, eventuais atos de investigação criminal que se imponham para o cabal esclarecimento da notícia da prática de ilícitos ocorridos nas dependências dos Órgãos do Poder Legislativo da União devem ser conduzidos pela Polícia Federal. A única exceção que se admite à regra precedente é aquela que aponta para as diligências que devam se realizar imediatamente após o conhecimento da *notitia criminis*, sob pena de perecimento da prova.

Por outro lado, CAPEZ (2005) afirma que o Ministério Público tem poderes investigatórios pois entende que a exclusividade da Polícia Federal, como polícia judiciária da União, é tão somente uma prerrogativa que não pode ser alcançada

pelas Polícias Civis, que só podem atuar como polícia judiciária estadual, como se segue:

Finalmente, no que toca ao argumento de que o art. 144, 1º, IV, da CF conferiu com exclusividade as funções de polícia judiciária da União à polícia federal, convém esclarecer que tal não significa excluir o Ministério Público das atividades de investigação, pois **a expressão "com exclusividade" destina-se apenas a delimitar o âmbito de atribuições das polícias estaduais, as quais não poderão exercer a atividade de polícia judiciária na esfera federal.** Isso porque o Ministério Público não poderia mesmo atuar como polícia judiciária, de maneira que a exclusividade se refere para afastar da presidência de inquéritos policiais que investiguem crimes de competência da Justiça Federal, as polícias civis estaduais. **Tanto é verdade que esse mesmo art. 144, agora em seu § 4º, ao tratar dessas polícias, conferiu-lhes o exercício da atividade de polícia judiciária, ressalvada a competência da União.** Em outras palavras, as expressões "com exclusividade" (CF, art. 144, § 1º, IV), relacionada à polícia federal, e "ressalvada a competência da União" (CF, art. 144, § 4º) se destinam a discricionar o campo de atuação de cada polícia, na presidência de seus respectivos inquéritos.

A Mesa do Senado Federal, entendendo que a Polícia Federal não pode atuar em locais sob a responsabilidade Constitucional Senado, ingressou com Mandado de Segurança (nº 2006.01.00.027250-1/DF) no Juízo Federal da 12ª Vara do DF, para assegurar o direito de proceder a realização de inquérito em caso de crime cometido em suas dependências, por intermédio da sua Polícia. A Segunda Seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em virtude deste Mandado de Segurança, decidiu em Acórdão, relatado pelo Juiz Tourinho Neto:

1. Os atos investigatórios destinados a apuração de crimes não são exclusivos da polícia judiciária.
2. O Senado Federal tem atribuição constitucional para proceder investigação de crimes ocorridos em suas dependências, instaurando inquérito.
3. **As medidas cautelares, a busca e apreensão, quebra de sigilos, autorizadas, evidentemente pelo juiz, deverão ser cumpridas pela Polícia Federal, por constituírem atividade de polícia judiciária.**

Esta interpretação de exclusividade absoluta da Polícia Federal em atuar como polícia judiciária da União motivou a Mesa do Senado Federal a ingressar com uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 24 – 0/610) no Supremo

Tribunal Federal em 2009, com o objetivo de ser declarada a constitucionalidade, na íntegra, da Resolução nº 59 de 2002 do Senado Federal.

Em pesquisa no site do STF encontra-se o seguinte despacho da Ministra Carmém Lúcia, datado de 23 de abril de 2014:

(...)

2. Em 24.2.2012, o Procurador-Geral da República apresentou parecer pela parcial procedência da ação declaratória de constitucionalidade (fls. 499-510).

3. O Advogado-Geral da União manifestou-se em 21.5.2012, pela “procedência do pedido veiculado pela requerente, devendo ser declarada a constitucionalidade da Resolução n. 59, de 05 de dezembro de 2002, do Senado Federal” (fl. 531).

4. Em 11.4.2014, o Procurador-Geral da República requer nova vista do processo, “a fim de, possivelmente, submeter à consideração (...) elementos relevantes de que teve ciência, para o julgamento desta ação declaratória de constitucionalidade” (Petição n. 16.692/2014 - fl. 535).

(...)

Percebe-se que tanto a Procuradoria-Geral da República, quanto a Advocacia-Geral da União já emitiram pareceres favoráveis à declaração de constitucionalidade da Resolução nº 59 de 2002 do Senado Federal. O então Procurador-Geral da República, no entanto, em 24 de fevereiro de 2012 posicionou-se pela “*parcial procedência da ação declaratória de constitucionalidade*”. Porém, após o pedido de vista, como pode-se observar no item nº 4 acima, emitiu parecer em 27 de maio de 2014, no qual reforça a proteção constitucional das casas legislativas, reconhecendo que as atividades de polícia judiciária no Congresso Nacional devem ser cumpridas, ordinariamente, por suas respectivas polícias legislativas. Desta forma, o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, relativizou a “exclusividade” da Polícia Federal como polícia judiciária da União nas dependências do Poder Legislativo, conforme pode-se ver nos seguintes trechos daquele parecer:

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.

O Procurador-Geral da República reforça, neste parecer, a característica de ciclo completo da polícia legislativa na medida em que afirma que a ela cabem os atos de revista, busca e apreensão e a instauração de inquérito policial (atos de polícia judiciária e polícia investigativa) nas dependências do Senado. Mesmo não descartando a atuação da Polícia Federal na sede do Poder Legislativo, pois utiliza expressões “*preferível*” e “*em princípio*”, quando diz que as atividades de polícia judiciária devem ser executadas, privativa e ordinariamente, pela Polícia Legislativa, deixa bem claro se tratar a atuação da PF no Congresso Nacional como uma **excepcionalidade**, ainda quando houver ordem judicial nesse sentido. Diante do exposto, o Procurador-Geral da República opinou pelo conhecimento da ação e no mérito, pela procedência do pedido.

CONCLUSÃO

A separação e a independência dos Poderes do Estado (Executivo, Judiciário e Legislativo) é o principal motivo para a existência das polícias legislativas, uma vez que um Poder não pode ficar à mercê de atuação policial vinculado a outro Poder. Tanto é assim que, há milênios, o Senado do Império Romano criou a sua Guarda Senatorial para assegurar o livre pensamento dos Senadores e garantir a segurança do Poder Legislativo, pois era extremamente vulnerável à poderosa Guarda Pretoriana fiel ao Imperador Romano.

O Brasil, desde os tempos do Imperador D. Pedro I, sempre acolheu Constitucionalmente o poder de polícia do Legislativo. Não há Carta Magna na história do Brasil que não tenha reconhecido o poder de polícia das duas Casas Congressuais, inclusive a atual CF que determina que o Senado Federal disporá, privativamente, sobre a sua polícia. Assim sendo, para regulamentar aquele

dispositivo constitucional, o Senado promulgou em 2002 a Resolução nº 59 onde foram definidas as atividades típicas da polícia legislativa, assegurando poderes de polícia preventiva e judiciária à Mesa do Senado, que delegou estas tarefas à sua Secretaria de Polícia Legislativa.

Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal, por intermédio de Súmula, e os seus Ministros já se pronunciaram, diversas vezes, afirmativamente ao poder de polícia da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Historicamente o STF reafirma que as Casas do Congresso Nacional possuem o caráter de bem público de uso especial, uma vez que é a sede do Poder Legislativo Federal e, por isto mesmo, guarda características especialíssimas, dentre as quais, a atuação de uma polícia em ciclo completo, pois, se assim não o fosse, em caso de crimes cometidos nas dependências sob responsabilidade das duas casas congressuais, dependeria o Poder Legislativo da atuação de outras polícias vinculadas diretamente ao Poder Executivo, fragilizando desta forma a independência e a autonomia dos Poderes do Estado imposto por força constitucional.

Antes da regulamentação do poder de polícia próprio, em 2002, o Senado contava com um serviço de segurança basicamente com poder de polícia administrativa. Esta situação exigia, portanto, apenas treinamentos na área de segurança patrimonial e de dignitários, motivo pelo qual os que estavam à frente da Secretaria de Segurança não se preocupassem com um plano de treinamento sistemático, bastando, tão somente, enviar um ou outro agente para cursos de proteção de dignitários, na maioria das vezes ofertados pelas FFAA.

Com o advento da RSF 59/2002 e a definição das atividades de polícia investigativa e judiciária, típicas da Polícia do Senado, iniciou-se um movimento de capacitar de forma consistente os policiais legislativos naquelas áreas policiais, utilizando-se para tal fim convênios com outras instituições policiais, principalmente com a Polícia Civil do Distrito Federal. Ainda sofrendo com uma quantidade insuficiente de policiais para atender todas as demandas impostas pela nova configuração institucional que o poder de polícia de ciclo completo impunha, foi necessário o transcorrer de uma década para qualificar os policiais legislativos em alto nível acadêmico e operacional.

Atualmente os policiais legislativos do Senado recém empossados, mesmo após serem aprovados em um dos concursos públicos mais concorridos do Brasil, são obrigados a cumprir um curso de formação com carga horária de 228 horas, planejado e executado integralmente por integrantes da Secretaria de Polícia Legislativa. Os novatos são lotados em um Serviço após a conclusão desta etapa e da análise do currículo de cada um. Apenas os novos agentes com experiência prévia nas atividades de polícia judiciária, ou seja, que tenham atuado como delegados ou escrivães, são lotados na Coordenação de Polícia de Investigação. É usual que boa parte dos novos policiais sejam lotados ou Serviço de Policiamento ou no Serviço de Proteção de Dignitários, não por acaso as áreas mais demandas da Secretaria de Polícia Legislativa.

A combinação de ingresso por concurso público na carreira de policial legislativo federal, com formação e treinamento continuado formou um clima propício à atuação da polícia de ciclo completo do Senado Federal. Não obstante a Mesa e a Secretaria de Polícia do Senado terem atuado estritamente sob a égide da Constituição Federal para estabelecer o seu poder de polícia como um dos garantidores da sua autonomia e independência, a Associação de Delegados da Polícia Federal e algumas instâncias do Poder Judiciário questionaram a atuação da Polícia do Senado em ciclo completo, afirmando que a polícia legislativa não poderia agir como polícia judiciária. Para tanto, argumentaram, com base no artigo 144 da CF, que apenas a Polícia Federal poderia atuar como polícia judiciária da União.

A tendência é que este argumento seja considerado equivocado pela mais Alta Corte do Judiciário brasileiro quando se pronunciar, definitivamente, sobre a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 24, proposta pela Mesa do Senado Federal. Esta expectativa se confirma ao analisar o último parecer (maio de 2014) da Procuradoria Geral da República na ADC 24, que opinou conhecimento da ação e no mérito, pela procedência do pedido, alegando que as casas legislativas gozam de proteção constitucional por serem bens públicos de uso especial e, portanto, seria contraditório que apenas a Polícia Federal pudesse atuar como polícia judiciária nas dependências do Senado.

Ademais, o parecer deixa bem claro que a cláusula de exclusividade contida no art. 144, § 1º, inciso VI, deve ser amenizada em função dos artigos

constitucionais que preveem expressamente as polícias legislativas. Não fosse assim, o art. 144 e os artigos 51 e 52 da Constituição Federal estariam desarmônicos e, pior, incongruentes, fato que, em hipótese alguma, seria o desejo dos constituintes originários, tanto mais em virtude de que esta contradição recairia, exatamente, sobre uma das prerrogativas de independência do Poder Legislativo Federal, ou seja, das duas Casas parlamentares!

Por fim, há que se aguardar o pronunciamento final da Suprema Corte sobre a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 24, o que não ocorreu até término deste trabalho de conclusão de curso, em novembro de 2014.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acórdão TRF1/2006 (Decide a segunda seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por unanimidade, conceder a segurança para assegurar à Mesa do Senado Federal o direito de, por meio de sua Polícia, proceder a realização de inquérito, em caso de crime cometido em suas dependências);

Acórdão TRF1/2009 (Decide a segunda seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por unanimidade, conceder a segurança para assegurar à Mesa do Senado Federal o direito de, por meio de sua Polícia, proceder a realização de inquérito, em caso de crime cometido em suas dependências);

BRASIL, Parecer da Procuradoria Geral da República na ADC 24/2009, N 3.454/2014-AsJ/Const/SAJ/PGR;

BRASIL. Constituição de 1824. Constituição Política do Império do Brasil. Brasília, 1824. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 de outubro 2014;

BRASIL. Constituição de 1891. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, 1891. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 de outubro 2014;

BRASIL. Constituição de 1934. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, 1934. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 de outubro 2014;

BRASIL. Constituição de 1937. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, 1937. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 de outubro 2014;

BRASIL. Constituição de 1946. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, 1946. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 de outubro 2014;

BRASIL. Constituição de 1967. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, 1967. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 de outubro 2014;

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 de outubro 2014;

BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília: 1994;

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 59 do Senado Federal. Brasília: 2002. Disponível: <http://www.intra.senado.gov.br/guiaserv/legislacao/resolucao/RES5902>. Acesso em: 10 de outubro 2014;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 24-0/610 DF. Brasília, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 40.398. Brasília, 1964;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 40.400. Brasília, 1964;

CAPEZ, Fernando (2005). Investigações criminais presididas diretamente pelo representante do Ministério Público. Acesso em 22 novembro 2014 em <http://jus.com.br/artigos/7707/investigacoes-criminais-presididas-diretamente-pelo-representante-do-ministerio-publico>;

Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella, DIREITO ADMINISTRATIVO, 27ª Ed. São Paulo, 2014;

FILHO, Juvenal Marques Ferreira, O ciclo completo de polícia judiciária, JusNavegandi <http://jus.com.br/artigos/17331/o-ciclo-completo-de-policia-judiciaria> 2010 Acesso em 07 de setembro 2014;

GOMES, Carlos Brown de Souza Pereira, ESPECIFICIDADES DA POLÍCIA DO SENADO FEDERAL: a proteção jurídica penal de seus integrantes no desenvolvimento de Operações de Controle de Distúrbios, Brasília 2008;

LAZZARINI, Álvaro. Limites do poder de polícia. Justitia, São Paulo, v. 57, n. 170, p. 73-85, abr./jun. 1995. Disponível em: <<http://www.justitia.com.br/links/edicao.php?ID=170>>. Acesso em: 09 jun. 2009;

LÓPEZ, Éder Maurício Pezzi, Polícia Legislativa do Senado Federal: Atribuições investigativas e de polícia judiciária em face da Constituição de 1988, Brasília 2010;

MENDONÇA, Rauf de Andrade, O poder de polícia no Senado Federal, Brasília 2005;

PACHECO, Denilson Feitoza. Direito Processual Penal, 6ª Ed., Niterói, 2009;

Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007 (Controle Externo do Ministério Público);

SANTOS, J. G. A. (2007). Conhecendo a Polícia Legislativa Federal. Jus Navigandi, ano 12, n. 1410. Acesso 24 outubro 2014 em <http://jus.com.br/revista/texto/9752>;

Súmula 397 do STF, de 1964 (Dispõe sobre o Poder de Polícia da Câmara dos Deputados e do Senado Federal).

ANEXO I

ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE POLÍCIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL

