

A LEGITIMIDADE DA AUTORIDADE POLICIAL NA CONDUÇÃO DE INQUÉRITO CONTRA PARLAMENTAR

Bráulio César da S. Galloni¹

RESUMO: O procedimento para a investigação de conduta típica penal de parlamentar é o Inquérito Policial, sob a condução da Polícia Federal e a jurisdição do Supremo Tribunal Federal.

PALAVRAS-CHAVE: inquérito policial, investigação parlamentar, Polícia Federal.

ABSTRACT: The procedure for parliamentary investigation is the police inquest, under the direction of the Federal Police and jurisdiction of the Supreme Federal Court.

Keywords: Police inquest. parliamentary investigation. Federal Police.

1. Introdução

O Ministro Marco Aurélio, acatando pedido do Procurador-Geral da República, instaurou inquérito para apurar suposto crime cometido pelo presidente do Banco do Central (Inquérito nº. 2206/DF), realizando diretamente diligências investigatórias requeridas pela PGR (Despacho de 07.08.2005, DJ de 16.08.2005, p. 008).

Interessante ressaltar que, quando de inquéritos instaurados nessas condições, tramitando sob a presidência do STF, todos os despachos do relator são publicados, tendo todos acesso irrestrito (pelo site do STF), em oposição ao sigilo das investigações (art. 20 do CPP) e à preservação dos próprios investigados, além de ser objeto de incidentes e atos processuais não existentes nos inquéritos policiais, como agravo regimental, votos e pedidos de vista dos demais Ministros – tornando tais investigações verdadeiros processos judiciais.

Tais questões reclamam a indagação: esse é realmente o *modus investigatório* reservado pela Constituição para casos de crimes cometidos por parlamentares federais (deputados e senadores)? Entendo que a resposta dever ser: não.

Em casos tais, o procedimento investigatório adequado, que é o inquérito policial, deve ser reservado unicamente à Polícia, ou o que dá no mesmo: à autoridade policial federal, submetendo-se à supervisão jurisdicional do STF, que é o Juízo natural de tais parlamentares.

Assim, ocupemo-nos inicialmente a algumas questões que se fazem pertinentes para, depois, entrarmos no tema propriamente dito.

2. O inquérito policial

Apesar das diversas conceituações do que seria o inquérito policial (cuja natureza jurídica é de autêntico procedimento administrativo), todas giram em torno

¹ Delegado de Polícia Federal, chefe da DPF/DRS/MS. Mestre em Direito pela UnB/Unigran.

de dois elementos básicos: a procura pela materialidade e pela autoria de um fato típico e ilícito (já aqui abandonamos a teoria tridimensional do delito que o define como o fato típico, ilícito e culpável, pois este último elemento o temos como mero pressuposto de aplicação, ou não, de pena).

Desde já, afastemos a concepção de inquérito como mera peça informativa, pois além de depreciativa, a referência subvaloriza o que, em última instância, acaba sendo a única forma de se chegar, com segurança, à verdade real. O objetivo primordial do inquérito não é a preparação de uma futura ação penal² (sua conseqüência), mas a busca de uma verdade e servir de desestímulo a prática de novos crimes.³

Pode-se mudar o nome, a forma e, até (como querem muitos), a titularidade, mas diante de cada delito, provas precisarão ser reunidas (materializadas) e autores individualizados, ou seja, sempre será necessário se fazer o que o inquérito policial já faz.

A importância do inquérito policial ficou explícita já na Exposição de Motivos do Código de Processo Penal, onde ficou apontado como "uma garantia contra apressados e errôneos juízos, formados quando ainda persiste a trepidação moral causada pelo crime, nas suas circunstâncias objetivas e subjetivas. Por mais perspicaz e circunspeta, a autoridade que dirige a investigação inicial, quando ainda perdura o alarma provocado pelo crime, está sujeita a equívocos ou falsos juízos a priori, ou a sugestões tendenciosas".

Ora, não há negar que o modelo atual de inquérito policial pode, e precisa, ser repensado, como instrumento mesmo de garantia e defesa de direitos fundamentais.

Dentro da concepção de um Estado Constitucional, e atento às garantias constitucionais reservadas aos investigados (contraditório e ampla defesa), não se sobressai descabida, por exemplo, no casos em que tal medida for compatível, evidentemente, outorgar-se ao investigado o direito, inclusive, de solicitar provas e apontar medidas que, sob sua ótica, servirão ao estado policial para afastamento ou diminuição de sua responsabilidade criminal.

Assim, o inquérito policial não pode continuar sendo visto apenas como um amontoado de papel, de tramitação infundável, responsável pelo gasto de tempo e recursos, perseguidor de meros juízos de probabilidade, mas uma forma rápida e eficaz do Estado apurar os fatos tidos como delituosos e apontar, de forma segura, seus responsáveis.

3. Os Sistemas Proto-Processuais

Os sistemas, adotados pelos diversos Países do mundo, resumem-se ou ao sistema do Juiz investigador (Juizados de Instrução) ou do promotor investigador ou então da polícia investigadora (144, § 1º, inciso IV, e § 4º). No Brasil, o sistema adotado é o da polícia investigadora.

2 ROVEGNO, André. **O Inquérito Policial e os Princípios Constitucionais do Contraditório e da Ampla Defesa**. Campinas: Bookseller, 2005, p. 139.

³ LOPES JR, Aury. **Sistema de investigação preliminar no processo penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 50.

Assim, passamos ao largo dos demais sistemas que, por ora, além de não serem o objeto deste trabalho, não ultrapassam a seara acadêmica e sua análise, para o objetivo aqui pretendido, nada contribue.

4. A Polícia Investigadora

Também chamada de Polícia Judiciária, a ela cabe a direção das investigações de crimes, produzindo as provas que julgar necessárias, de acordo com sua conveniência, no bojo do inquérito policial.

Em nosso sistema, é a polícia a titular de todo o procedimento (presidido por Delegado de Polícia⁴), só devendo pedir autorização judicial para a prática de diligências que tratem da restrição a Direitos Fundamentais.⁵

O traço mais marcante do sistema de investigação policial é a neutralidade do inquérito. Ora, a autoridade policial, por não ter participação na acusação, tampouco no julgamento, só é conduzido pela necessidade de busca da verdade real⁶ e é justamente essa imparcialidade que garante a igualdade processual.

Conforme Lopes Júnior

Atualmente, os países que adotam o sistemado promotor investigativo, os fizeram em substituição ao ultrapassado modelo do juizado de instrução (28), não tendo ao menos podido vislumbrar a direção da investigação nas mãos da polícia, tendo em vista a inexistência da figura do delegado de polícia, agente bacharelado em Direito, com vasto conhecimento jurídico e formação técnica voltada à apuração de crimes.⁷

5. Os Inquéritos Extra-policiais

Ao lado do inquérito policial, realizado pela polícia investigadora, há outras formas de investigação criminal, como, aliás, deixa claro o artigo 4º, parágrafo único, do Código de Processo Penal.

Conforme lição de Fernando da Costa Tourinho Filho,⁸ podemos ainda listar:

- a) o Inquérito Policial Militar – IPM, para apuração de infrações de competência da justiça militar (Decreto-lei nº. 1002/1969, Código de Processo Penal Militar).
- c) as investigações efetuadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), quer da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, podendo ser instaurada em conjunto ou separadamente, para apuração de fato determinado e com duração limitada no tempo (CF, art.58, § 3º);
- d) o inquérito civil público (Lei nº7.347/85), instaurado pelo Ministério Público para a proteção do patrimônio público, social e cultural, do meio

⁴ Inacreditavelmente, até hoje a autoridade policial não possui a garantia da inamovibilidade, medida essencial para a tranqüilidade necessária para o desempenho de suas funções, estando a salvo de influências políticas que até hoje insistem em punir Delegados atuantes, com transferências imotivadas.

⁵ LOPES JR, Aury, Op.cit., p. 64-65

⁶ CABETTE, Eduardo Luiz Santos. O papel do inquérito policial no sistema acusatório – O modelo brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Criminais, 2003, p. 197

⁷ LOPES JR, Aury, A Crise do Inquérito Policial: breve análise dos sistemas de investigação preliminar no Processo Penal disponível em <http://www.aurylopes.com.br/art0006.html>

⁸ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. Processo Penal. Volume I. São Paulo: Saraiva, 2003.

ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF, art.129, III), podendo apurar crimes conexos ao objeto da investigação;

- e) o inquérito no caso de infração cometida na sede ou dependência do Supremo Tribunal Federal (RISTF, art.43): "ocorrendo infração à lei penal na sede ou dependência do Tribunal, o Presidente instaurará inquérito, se envolver autoridade ou pessoa sujeita à sua jurisdição, ou delegará esta atribuição a outro Ministro". E o § 1º do mesmo dispositivo, dispões que "nos demais casos, o Presidente poderá proceder na forma deste artigo ou requisitar a instauração de inquérito à autoridade competente". O Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e o Tribunal Superior do Trabalho adotaram iguais disposições regimentais.
- f) o inquérito instaurado pela Câmara dos Deputados ou Senado Federal, em caso de crime cometido nas suas dependências (Resolução nº. 59/2003 do Senado Federal e Resolução nº. 018/2003 da Câmara dos Deputados), com atuação das "polícias legislativas". O Supremo Tribunal Federal, pela Súmula 397, já assentara que "o poder de polícia da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em caso de crime cometido nas dependências, compreende, consoante o Regimento, a prisão em flagrante do acusado e a realização do inquérito".
- g) a LOMAN - Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar nº. 35/1979, artigo 33, parágrafo único) dispões que a investigação de crimes praticados por magistrados seja feita pelo Tribunal competente para processá-lo. No âmbito do Ministério Público a investigação de infrações penais atribuídas a seus membros será processada por membro do próprio Parquet (Lei Complementar nº. 75/1993, artigo 18, parágrafo único, e Lei nº. 8.625/1993, artigo 41, parágrafo único).

Até mesmo, no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho, que não possui competência para processos em matéria penal, previu-se a instauração de inquérito "quando caracterizada infração a lei penal na sede ou nas dependências do Tribunal" (artigo 36, inciso XIV).

Aliás, a atribuição do Tribunal para investigar, em tais casos, não importa em atração de competência para o processo e julgamento do caso, por ausência de previsão constitucional para tal.

Como bem lembrado por Eduardo Pereira da Silva, em seu texto "Prerrogativa de foro no inquérito policial",⁹

[...] aceita a vigência de tais normas, haveria assim a possibilidade de Ministro do Supremo Tribunal Federal investigar crimes que só seriam julgados por aquela corte na via extraordinária. E até mesmo de Desembargador do Tribunal Regional Federal investigar crimes cometidos em suas dependências cujo processo deva ser julgado por um Juiz de Direito (não sendo o caso de crime que afete interesse da União).

E continua Eduardo Pereira da Silva:

Imaginemos, assim, o recebimento de propina por funcionário do quadro administrativo do Tribunal Superior do Trabalho, nas dependências deste. No curso da investigação, a ser conduzida por um Ministro nos termos do regimento interno, pode se fazer necessária a quebra do sigilo bancário e telefônico do autor do crime. Para tanto, o Ministro do Tribunal Superior do Trabalho teria que oferecer representação perante Juiz Federal da Seção

⁹ Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8676>>

Judiciária do Distrito Federal, competente para processar e julgar o funcionário? Ou estaria ele autorizado a afastar diretamente os sigilos?

Como lembra o colega, tendo a investigação sido conduzida por um membro da corte suprema, não estaria ele impedido de atuar no caso, quando o processo chegasse àquele Tribunal pela via recursal.

Quanto às investigações presididas pelo Poder Judiciário para apuração de crimes cometidos por seus próprios membros, há algumas considerações importantes a fazer.

Pois bem. A questão que agora se coloca é saber se o inquérito, quando o investigado for membro do Congresso Nacional, deixa de ser policial e, nesse caso, se a sua condução “sai das mãos” da autoridade policial.

6. O Titular da Investigação nos Inquéritos de Detentores da prerrogativa de Foro

A chamada prerrogativa de foro, ou “foro privilegiado” ou prerrogativa de função ou ainda foro privativo, por mandamento constitucional, é reservada aos chefes do Poder Executivo, membros do Poder Legislativo federal e estadual, do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas, bem como a Ministros de Estado, Comandantes das Forças Armadas e chefes de missão diplomática de caráter permanente, embora o Supremo Tribunal Federal reconheça a possibilidade de tal medida também nas Constituições Estaduais (ADI 2587/GO, rel. Min. Maurício Corrêa, Informativo 372).

O Ministro Celso de Mello, no HC 78835, do estado de Alagoas, sobre o prerrogativa de foro, assim se pronunciou:

Essa prerrogativa de foro lhes é concedida *ratione muneris*, com fundamento em estrito critério de ordem funcional, não se tratando, portanto, de privilégio de caráter pessoal, consoante adverte a jurisprudência desta Corte (RTJ 90/950)”(julgamento em 26.01.1999, publicado no DJ em 05.02.1999, p. 08).¹⁰

Contudo, a Constituição nada dispôs quanto à atribuição para condução de tais investigações. Também a legislação infraconstitucional permaneceu silente quanto tal atribuição.

Conforme bem ressaltou o colega DPF Rodrigo Carneiro Gomes, quando do texto O inquérito policial na investigação de parlamentar, vinculado pelo sitio Jus Navigandi:

“autorização” para processar criminalmente membro do Congresso Nacional, mesmo antes da alteração promovida pela Emenda Constitucional nº. 35/2001, **não abrangia a fase da investigação policial por meio de Inquérito Policial**. A prévia licença da respectiva Casa era exigida antes de o STF receber a denúncia do Procurador-Geral da República, ou seja, só depois de encerrado o Inquérito Policial com oferecimento de uma peça chamada “relatório” pelo Delegado de Polícia. **A EC nº. 35/2001 não alterou o rito do**

¹⁰ <http://www.stf.gov.br/porta1/jurisprudencia/listarJurisprudenciaDetalhes.asp?sl=00005>, consultado em 08/11/2007

Inquérito Policial ou de investigação de Parlamentar: independe de autorização do STF ou da respectiva Casa (prevista antes da EC nº. 35/01) para que ocorra o procedimento preliminar ou pré-processual de investigação, para lamúria de muitos investigados (grifei).

Já em 1995, no julgamento de 24/08/1995, da Reclamação nº 555 MC, do estado da Paraíba, o Ministro Celso de Mello assentava que

a garantia da imunidade parlamentar em sentido formal **não impede à instauração de inquérito policial contra membro do poder legislativo, que está sujeito, em consequência** – e independentemente de qualquer licença congressional -, **aos atos de investigação criminal promovidos pela Polícia judiciária**, desde que essas medidas pré-processuais de persecução penal sejam dotadas no âmbito de procedimento investigatório em curso perante órgão judiciário competente: o STF, no caso de os investigados serem congressistas (CF, art. 102, I, b). (grifei).

Assim, o voto do Min Celso de Mello, no julgamento de 11/05/2000 referente ao Inq 1628/DF (D.J. 16.05.2000)¹¹.

Nessa esteira, os votos monocráticos da Ministra Ellen Graice (PET 3248, DJ de 23.11.2004) e do Ministro Gilmar Mendes (INQ 2285, DJ de 13.03.2006), de que

a via adequada para processamento de petição, requerimento, "notitia criminis", requisição, de natureza penal, perante o STF, é o Inquérito Policial, instruído por meio de **investigações policiais a serem realizadas pela Polícia Judiciária da União, ou seja, pela Polícia Federal**, no caso de crimes contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, como se transcreverá adiante (grifei).

Sabe-se, à saciedade, que é ao STF que cabe "processar e julgar" os membros do Congresso Nacional "nas infrações comuns" (CF, art. 102, I, "b"), mas o texto restou silente quanto a instaurar e instruir inquéritos policiais.

Na ADIN 1570, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 22.10.2004, p. 4, a ementa registra que: "A realização de inquérito é função que a Constituição reserva à polícia."

Aliás, no HC 80592, Relator Ministro Sydney Sanches, o STF afirmou que o controle jurisdicional, de investigação que envolva Parlamentar, é do "Supremo Tribunal Federal, mas isso não importa dizer que a condução do inquérito também caiba a um dos Ministros daquela Corte.

O Regimento Interno do STF, em seu art. 56, V, assim explicita:

"V – na classe Inquérito serão incluídos os policiais e os administrativos, de que possa resultar responsabilidade penal, e que só passarão à classe Ação Penal após o recebimento da denúncia ou queixa." (grifei).

¹¹ Disponível em:

<<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudenciaDetalhe.asp?s1=00004>. Acessado em 06/11/2007.

Em nenhum momento se incluiu, nesse rol, os inquéritos judiciais.

Contudo, o art. 43 do RISTF, parágrafo primeiro, primeira parte, atribui ao Presidente do STF a competência delegável para instaurar Inquérito, o que, a toda evidência, é inconciliável com o sistema acusatório brasileiro, e com a autonomia e imparcialidade dos órgãos de investigação, acusação e julgamento.

Ora, o próprio STF, quando do julgamento da ADI 1.570, assentou que o juiz brasileiro não pode investigar crimes, e julgou inconstitucional o art. 3º da Lei 9.034/95 (lei do crime organizado), sob o argumento de que “o juiz não foi programado constitucionalmente para investigar delitos”.

O contrário equivaleria a afirmar a possibilidade de adoção, paralela, do sistema dos juizados de instrução.

[...] 2. Busca e apreensão de documentos relacionados ao pedido de quebra de sigilo realizadas pessoalmente pelo magistrado. Comprometimento do princípio da imparcialidade e conseqüente violação ao devido processo legal. 3. Funções de investigador e inquisidor. Atribuições conferidas ao Ministério Público e às Polícias Federal e Civil (CF, artigo 129, I e VIII e § 2º; e 144, § 1º, I e IV, e § 4º). A realização de inquérito é função que a Constituição reserva à polícia. Precedentes. Ação julgada procedente, em parte.^[04]

Em seu voto, o Min. Maurício Corrêa discorreu sobre a figura do Juiz de instrução e o sistema acusatório:

[...] 10. O dispositivo em questão parece ter criado a figura de Juiz de instrução, que nunca existiu na legislação brasileira, tendo-se notícia de que em alguns países da Europa esse modelo obsoleto tende a extinguir-se. Não se trata, como sustentam as informações do Ministério da Justiça submetidas ao Advogado-Geral da União (fl.104), de simples participação do Juiz na coleta de prova, tal como ocorre na inspeção judicial (CPC, artigos 440 e 443). Nessa última hipótese, as partes têm direito de assistir à inspeção, prestando esclarecimentos que repute de interesse para a causa (CPC, artigo 442, parágrafo único). Já no caso em exame, as partes têm acesso somente ao auto de diligência, já formado sem sua interferência." E mais à frente, "em verdade, a legislação atribuiu ao Juiz as funções de investigador e inquisidor, atribuições essas conferidas ao Ministério Público e às Polícias Federal e Civil (CF, artigos 129, I e VIII e § 2 e 144, § 1, I e IV e § 4). Tal figura revela-se incompatível com o sistema acusatório atualmente em vigor, que veda atuação de ofício do órgão julgador.

Apenas ressalve-se que, na sistemática instituída pela Lei nº. 9.034/1995, o Juiz responsável pelas diligências investigatórias seria o mesmo com competência para julgamento do processo, o que não ocorre, em geral, nos países europeus que ainda adotam o juízo de instrução.

Ainda sob a alegação de incompatibilidade com o sistema acusatório, o Supremo Tribunal Federal entendeu não ser possível ao Juiz determinar de ofício novas diligências de investigação no inquérito cujo arquivamento é requerido pelo

Ministério Público (HC 82507/SE, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.12.2002, pg 0092).

Para Luiz Flávio Gomes,¹² as previsões de investigações, pelos próprios Juizes, nos caso de crimes atribuídos a magistrados, e pessoas com prerrogativa de função, são excrescências que precisam acabar.

Nesse sentido o artigo de Eduardo Pereira da Silva, sob o título "Prerrogativa de Foro no Inquérito Policial",¹³ no sentido de que:

A investigação pré-processual, tendo como destinatário o órgão acusador, também deve ser desempenhada por órgão diverso ao do julgamento, sob pena de ofensa ao sistema acusatório. No Brasil, tradicionalmente a investigação pré-processual é atribuída às das polícias judiciárias (Polícias Cíveis e Polícia Federal). Aliás, foi a preocupação em assegurar a imparcialidade do juiz que inspirou o artigo 252, inciso, II, do Código de Processo Penal, que prevê o impedimento do juiz de atuar em processos em que tenha atuado anteriormente não só como defensor, e órgão do Ministério Público (acusação), mas também mesmo como Autoridade Policial (investigação pré-processual).

Assim, o Inquérito autuado no STF, para investigação de conduta, em tese, típica penal de parlamentar, é o Inquérito Policial, conduzido pela Polícia Judiciária e presidido por Autoridade Policial (Delegado de Polícia Federal).

Em obediência ao sistema acusatório, quando se tratar de fato que importe na competência originária do STF, as investigações deverão ser requisitadas pelo Procurador-Geral da República à Polícia Federal, que instaurará o respectivo IPL.

O requerimento de instauração de inquérito policial não deve ser dirigido diretamente aos Ministros da Suprema Corte, mas à própria Polícia Federal.

Conforme lembrou Rodrigo Carneiro Gomes¹⁴, citando Afrânio Jardim, a tendência da nossa legislação é purificar ao máximo o sistema acusatório¹⁵, entregando a cada um dos sujeitos processuais funções não apenas precípuas, mas absolutamente exclusivas, o que dá ao réu segurança de um processo mais democrático.

7. A Jurisprudência e seus posicionamentos

No Inquérito nº. 1504/DF (DJ 28.06.99), o Min. Celso de Mello, do STF, reconheceu a possibilidade de inquérito policial e investigação pela Polícia Judiciária em desfavor de Senador:

"O membro do Congresso Nacional - Deputado Federal ou Senador da República - pode ser submetido a investigação penal, mediante instauração de Inquérito Policial perante o Supremo Tribunal Federal,

¹² GOMES, Luiz Flávio. Nova Lei de Falências e suas repercussões criminais. Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes - LFG, São Paulo, 14.fev.2005. Disponível em:<http://www.lfg.com.br>

¹³ SILVA, Eduardo Pereira da. Op. Cit.

¹⁴ Op. Cit.

¹⁵ Aliás, foi a preocupação em assegurar a imparcialidade do Juiz que inspirou o artigo 252, inciso, II, do Código de Processo Penal, que prevê o impedimento do Juiz de atuar em processos em que tenha atuado anteriormente não só como defensor e órgão do Ministério Público (acusação), mas também como autoridade policial (investigação pré-processual).

independentemente de prévia licença da respectiva Casa legislativa. A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido formal somente tem incidência em juízo, depois de oferecida a acusação penal (...) Com efeito, a garantia da imunidade parlamentar em sentido formal não impede a instauração de inquérito policial contra membro do Poder Legislativo. Desse modo, o parlamentar - independentemente de qualquer licença congressional - pode ser submetido a atos de investigação criminal promovidos pela Polícia Judiciária, desde que tais medidas pré-processuais de persecução penal sejam adotadas no âmbito de procedimento investigatório em curso perante órgão judiciário competente: o Supremo Tribunal Federal, no caso de qualquer dos investigados ser congressista (CF, art. 102, I, "b")¹⁶

Também a Primeira Turma daquela Suprema Corte, em habeas corpus impetrado por Deputado Federal contra ato de Delegado de Polícia Federal da cidade de Maringá/PR que instaurara inquérito policial para investigá-lo, assim assentou:

" 1. Para instauração de Inquérito Policial contra Parlamentar, não precisa a Autoridade Policial obter prévia autorização da Câmara dos Deputados, nem do Supremo Tribunal Federal. Precisa, isto sim, submeter o Inquérito, no prazo legal, ao Supremo Tribunal Federal, pois é perante este que eventual ação penal nele embasada poderá ser processada e julgada. (HC 80592/PR, Min. Sydney Sanches, julgado em 03/04/2001, Primeira Turma, DJ 22.06.2001, p. 23).

A Primeira Turma também adotou o mesmo entendimento, trazendo a baila lembrança ao sistema acusatório:

"(...) II. Foro por prerrogativa de função: inquérito policial. 1. A competência penal originária por prerrogativa não desloca por si só para o Tribunal respectivo as funções de polícia judiciária. 2. A remessa do inquérito policial em curso ao Tribunal competente para a eventual ação penal e sua imediata distribuição a um relator não faz deste "autoridade investigadora", mas apenas lhe comete as funções, jurisdicionais ou não, ordinariamente conferidas ao Juiz de primeiro grau, na fase pré-processual das investigações" (RO em HC 84.903-2 RN, em sessão de 16/11/2004, DJ 04.02.2005).¹⁷

No mesmo sentido:

"Competência. Parlamentar. Senador. Inquérito Policial. Imputação de crime por indiciado. Intimação para comparecer como testemunha. Convocação com caráter de ato de investigação. Inquérito já remetido a juízo. Competência do STF. Compete ao Supremo Tribunal Federal **supervisionar** inquérito policial em que Senador tenha sido intimado

¹⁶ <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudenciaDetalhe.asp?s1=00004...>, acessado em 08/11/2007

¹⁷ Ementário n° 2178-2, STF

para esclarecer imputação de crime que lhe fez **indiciado**." (Rcl 2349/TO, rel. Min. Carlos Velloso, rel. p/Acórdão Min. Cezar Peluso, julg. 10.03.2004, DJ 05.08.2005, p. 007, Ement. Vol. 2199-01 p. 0074) (grifei).

Mais recentemente, a Min. Ellen Gracie rejeitou pedido do Procurador-Geral da República de instauração de inquérito a ser conduzido diretamente pelo Supremo Tribunal Federal:

“Entre as funções institucionais que a Constituição Federal outorgou ao Ministério Público, está a de requisitar a instauração de inquérito policial (CF, art. 129, VIII). Essa requisição independe de prévia autorização ou permissão jurisdicional. Basta o Ministério Público Federal requisitar, diretamente, aos órgãos policiais competentes. Mas não a esta Corte Suprema. Por ela podem tramitar, entre outras demandas, ação penal contra os membros da Câmara dos Deputados e Senado. **Mas não inquéritos policiais. Esses tramitam perante os órgãos da Polícia Federal. Eventuais diligências, requeridas no contexto de uma investigação contra membros do Congresso Nacional, podem e devem, sim, ser requeridas perante esta Corte, que é o Juiz natural dos parlamentares federais**, como é o caso da quebra do sigilo fiscal. Mas o inquérito tramita perante aqueles órgãos policiais e não perante o Supremo Tribunal Federal. Não parece razoável admitir que um Ministro do Supremo Tribunal Federal conduza, perante a Corte, um inquérito policial que poderá se transformar em ação penal, de sua relatoria. Não há confundir investigação, de natureza penal, quando envolvido um parlamentar, com aquela que envolve um membro do Poder Judiciário. No caso deste último, havendo indícios da prática de crime, os autos serão remetidos ao Tribunal ou Órgão Especial competente, a fim de que se prossiga a investigação. É o que determina o art. 33, § único da LOMAN. Mas quando se trata de parlamentar federal, a investigação prossegue perante a autoridade policial federal. Apenas a ação penal é que tramita no Supremo Tribunal Federal. Disso resulta que não pode ser atendido o pedido de instauração de inquérito policial originário perante esta Corte. E, por via de consequência, a solicitação de **indiciamento do parlamentar, ato privativo da autoridade policial (...)** 3. Diante do exposto, determino sejam os autos devolvidos à Procuradoria-Geral da República para as providências que entender cabíveis.(Pet 3248/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Julg. 28.10.2004, DJ 23.11.2004, p. 41)”.

Como bem ressaltado por Eduardo Pereira da Silva, na obra antes citada, no voto da Ministra Ellen Gracie realmente há pontos que merecem destaque:

- o indiciamento é ato privativo da Autoridade Policial;
- implicitamente: nada obsta que o Parlamentar federal seja indiciado, desde que por ato motivado da Autoridade Policial;

- é função institucional do Ministério Público a requisição de Inquérito Policial, que independe de prévia autorização ou permissão judicial e pode ser instaurado de ofício pelo Delegado de Polícia;

- a Procuradoria-Geral da República não pode requisitar instauração de Inquérito Penal Originário diretamente ao STF;

- a requisição ministerial para instauração de inquérito, em face de autoridade sob a jurisdição do STF, deve ser dirigida à Autoridade Policial e não ao STF;

- apenas na investigação de magistrado, por força do art. 33, § único da LOMAN, havendo indícios da prática de crime, é que os autos serão remetidos ao Tribunal ou Órgão Especial competente, a fim de que se prossiga na investigação;

- não há outra investigação de indícios de prática de crime que possa ser realizada pelos Tribunais pátrios, fora da hipótese de magistrado investigado (implicitamente).

Esse entendimento da Ministra Ellen Graice, no ano de 2004, foi reiterado, atualmente, pelo Ministro Gilmar Mendes, no Inquérito nº. 2285, em decisão monocrática publicada em 13.03.2006.

No voto vogal do Ministro Sepúlveda Pertence, em julgamento plenário, no AgRg na Petição nº. 2.805-8 [12], o entendimento foi unânime nesse sentido. Em referência ao art. 5º, II do CPP, lecionou o emérito Ministro:

"Admito que, se, em função da sua atividade jurisdicional, tem conhecimento de uma suspeita de crime, o Juiz requisite o inquérito policial. Não que se provoque a autoridade judiciária para requisitar inquérito policial".

Na ocasião, ainda ressaltou:

"De acordo com o Ministro, não há por que, em plena capital da República, com um imenso prédio da Polícia Federal, outro da Secretaria de Segurança, do Ministério Público - com um portentoso prédio -, que isso venha primeiro para o Supremo Tribunal Federal ..."

Citando o julgamento do STF, o Min. Francisco Peçanha Martins, Relator do AgRg na NC 317/PE, da Corte Especial do STJ, assentou que:

"O Supremo Tribunal Federal, em sessão de 13.11.02, ao apreciar a PET (AgR) 2805-DF, firmou entendimento no sentido de **não admitir o oferecimento de notícia crime à autoridade judicial visando à instauração de inquérito policial**, ao fundamento de que a requisição prevista no art. 5º, II, do CPC está relacionada "às hipóteses em que o juiz em função de sua atividade jurisdicional tem conhecimento de suspeita de crime, não podendo ser utilizado tal dispositivo para reduzir ou constranger o **órgão jurisdicional, que deve estar o mais alheio possível à investigação**" (cf. Informativo STF nº. 290)." (grifei).

Eis a ementa do julgado:

"PROCESSUAL PENAL - NOTÍCIA CRIME - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL - INADMISSIBILIDADE - CPP, ART. 5º, II - PRECEDENTE DO STF (AGPET 2805-DF).
 - Consoante recente entendimento esposado pelo STF, não é admissível o oferecimento de notícia crime à autoridade judicial visando à instauração de inquérito policial.- O art. 5º, II, do CPP confere ao **Ministério Público o poder de requisitar diretamente ao delegado de polícia a instauração de inquérito policial** com o fim de apurar supostos delitos de ação penal pública, **ainda que se trate de crime atribuído à autoridade pública com foro privilegiado por prerrogativa de função**. - Não existe diploma legal que condicione a expedição do ofício requisitório pelo Ministério Público à prévia autorização do Tribunal competente para julgar a autoridade a ser investigada" (grifei)

Assim, é visível a atual tendência jurisprudencial no sentido de que as requisições do Ministério Público, à exceção de investigação de magistrados, deve ser feita à Autoridade Policial, de forma direta, e não à Autoridade Judicial.

8. Conclusão

O texto acima, que tomou por base os pioneiros trabalhos dos colegas Eduardo Pereira da Silva e Rodrigo Carneiro Gomes, e neles inspirado, pretendeu ser mais uma contribuição para a reflexão sobre a legitimidade da autoridade policial federal na condução dos inquéritos que investigam parlamentares federais.

Quiçá um dia, os operadores do Direito (e os tribunais superiores, principalmente) acordem definitivamente para a necessidade de se firmar, de uma vez por todas, a existência de um único sistema de apuração de crimes: o acusatório, cuja função privativa é da Polícia Judiciária.

A investigação de pessoas detentoras de foro privativo por prerrogativa de função deve ser conduzida pela polícia e não por magistrados que oficiem perante os Tribunais.

A ausência de normas constitucionais e infraconstitucionais (exceção feita à Lei Orgânica da Magistratura Nacional e às Leis Orgânicas do Ministério Público) acerca da investigação de autoridades que possuam prerrogativa de foro não a coloca fora da regra geral: investigação pelas autoridades policiais.

Aliás, assim bem ponderou o Min. Sepúlveda Pertence, no julgamento do HC nº 84.903-2/RN:

"1. A competência penal originária por prerrogativa de função não desloca por si só para o tribunal respectivo as funções de polícia judiciária. 2. A remessa do inquérito policial em curso ao tribunal competente para a eventual ação penal e sua imediata distribuição a um relator não faz deste 'autoridade investigadora', mas apenas lhe comete as funções, jurisdicionais ou não, ordinariamente conferidas ao juiz de primeiro grau, na fase pré-processual das investigações".(STF, 1ª Turma, 16.11.2004. D.J 04.02.2005)

Tal posicionamento voltou explícito no HC 82507/SE, rel. Min. Sepúlveda Pertence, em sessão de 10/12/2002, em voto publicado no DJ de 19.12.2002.

Ao Tribunal cabe o controle jurisdicional, devendo o inquérito ser a ele distribuído para prorrogações de prazos e apreciação de medidas sujeitas a reserva jurisdicional (medidas cautelares, transferência de sigilo, etc).

Também não há que se falar em autorização do Tribunal para a instauração do inquérito, pois não compete a ele a valoração da notícia do crime, tampoco pode-se invocar a aplicação analógica da LOMAN.

Por certo, as normas que atribuem poderes investigatórios a magistrados devam ser reinterpretadas sob a luz da nova Constituição. As normativas regimentais acerca da atribuição para investigação de crimes cometidos nas dependências de Tribunais, não se justificam diante das inovações da Constituição atual.

Ora, a "supervisão" judicial e ministerial são suficientes para legitimar a polícia como instrumento de investigação pré-processual de quaisquer crimes.

A realidade mostra que os Juizes não são vocacionados, e até mesmo preparados, para investigar, visto absolutamente destituídos de estrutura e pessoal especializado para a realização de investigações: A quase inexistência de condenações pelo STF, a publicidade de atos investigatórios, a ausência de intimidade com técnicas investigativas, etc, levam à inevitável conclusão de que investigar é coisa para a polícia.

À autoridade policial federal cabe instaurar e presidir inquérito policial contra membro do congresso nacional, que tramitará perante a Suprema Corte.

E presidir inquérito significa poder discricionário de também **indiciar**. Aliás, tal possibilidade restou patente nos votos dos Ministros Joaquim Barbosa, Carlos Britto, Marco Aurélio e Celso de Mello quando do julgamento da Questão de Ordem no Inquérito 2411, relator Min. Gilmar Mendes, em sessão de 10.10.2007, embora, por maioria, tenha o plenário do STF concluído o contrário¹⁸.

Grande parte da jurisprudência e doutrina atuais já têm clara a idéia de que Tribunais não devem conduzir investigações criminais, exceção feita na hipótese de fatos relacionados a magistrado que figure na qualidade de investigado, de acordo com o art. 33, parágrafo único da LOMAN.

Talvez ainda possamos ver nossa suprema Corte se pronunciar sobre a inconstitucionalidade de normas legais e regimentais que deferem a magistrados a atribuição para investigação de crimes.

9. Referências

CABETTE, Eduardo Luiz Santos. O papel do inquérito policial no sistema acusatório – O modelo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, 2003.

CAPEZ, Fernando. Curso de Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2005.

¹⁸ O tribunal acabou anulando o indiciamento de parlamentar envolvido na chamada Operação Sanguessuga, sob o argumento de que a PF não tem competência para indiciar, sem autorização do STF, detentor de prerrogativa de foro. (Informativo 483)

CARNEIRO GOMES, Rodrigo. Roteiro Prático do Inquérito Policial. **Revista Justilex**, Seção "Prática Jurídica", ano IV, nº. 50, pp. 62-65. Brasília: Ed. Justilex, fevereiro de 2006.

CENEVIVA, Walter. **Direito constitucional brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

CORTIZO SOBRINHO, Raymundo. "Reflexões sobre a permanência do inquérito policial e a inviabilidade do juizado de instrução na legislação processual penal". **IBCCrim**, ano 8, vol. 101, p. 2, abr. 2001.

FERREIRA, Orlando Miranda. Inquérito Policial e o ato normativo 314 - PGJ/CPJ, **Revista Brasileira de Ciências Criminas**, V.45, 2004.

FILHO, Tourinho. **Processo Penal**, v. I, São Paulo: Saraiva, 2000.

GOMES, Luiz Flávio. Juizes não devem investigar crimes. Publicado em <http://www.wiki-iuspedia.com.br/article.php?story=20050211132126122>.

_____. Luiz Flávio. Nova Lei de Falências e suas repercussões criminais. Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes - LFG, São Paulo, 14.fev.2005. Disponível em <http://www.wiki-iuspedia.com.br/article.php?story=20050214205136854>.

GOMES, Rodrigo Carneiro. Atribuição policial - Tribunais não devem conduzir investigação criminal. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 23 de julho de 2006.

_____. O inquérito policial na investigação de parlamentar. Texto extraído do Jus Navigandi <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8741>.

_____. Atribuição policial - Tribunais não devem conduzir investigação criminal. São Paulo: Revista Consultor Jurídico, 23 de julho de 2006. Disponível em: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/46577,1>. Acesso em 23.jul.06.

JARDIM, Afrânio Silva. **Direito Processual Penal**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

LIMA, Marcellus Polastri. **Curso de Processo Penal**. Volume 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

LOPES JR, Aury. **Sistema de investigação preliminar no processo penal**. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

_____. A Crise do Inquérito Policial: breve análise dos sistemas de investigação preliminar no Processo Penal. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9522>.

MARCHI DE QUEIROZ, Carlos Alberto e outros. **Manual de polícia judiciária - Delegacia geral de polícia**, 2000.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. Volume I. Campinas: Millennium, 2003.

_____. **Elementos de Processo Penal**. V. I, Campinas: Bookseller, 1997.

_____. **Elementos de Direito Processual Penal**. Volume I. Campinas: Millennium, 2003.

MARQUES, Tarcísio. "Inquérito policial". ADPESP (Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo), ano 21, n. 29, p. 63-67, 2000.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo Penal**. São Paulo: Atlas, 2004.

MONDIN, Augusto. **Manual do inquérito policial**. Sugestões Literárias, 1969.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. São Paulo: RT, 2006.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PRADO, Geraldo. **Sistema acusatório: a conformidade constitucional das leis processuais penais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. **Investigação Criminal Direta pelo Ministério Público - visão crítica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

ROVEGNO, André. **O Inquérito Policial e os Princípios Constitucionais do Contraditório e da Ampla Defesa**. Campinas: Bookseller, 2005.

SANTOS, Célio Jacinto dos. Temas sobre o poder investigatório do MP. Disponível em <http://conjur.estadao.com.br/static/text/40951,1>.

SILVA, Eduardo Pereira da. Prerrogativa de foro no inquérito policial. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8676>.

TORNAGHI, Hélio. **Curso de processo penal**. São Paulo: Saraiva, 1988.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. Volume I. São Paulo: Saraiva, 2003.

VASCONCELOS, Frederico. **Juízes no banco dos réus**. São Paulo: Publifolha, 2005.