

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA
BACHALERADO EM DIREITO**

**INVESTIGAÇÃO CRIMINAL DE AUTORIDADES POLÍTICAS: UM OLHAR
FRENTE A IMPUNIDADE DOS DETENTORES DE FORO PRIVILEGIADO**

MARIA EDUARDA BARBOZA FERREIRA

CARUARU

2017

MARIA EDUARDA BARBOZA FERREIRA

**INVESTIGAÇÃO CRIMINAL DE AUTORIDADES POLÍTICAS: UM OLHAR
FRENTE A IMPUNIDADE DOS DETENTORES DE FORO PRIVILEGIADO**

**Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao Centro
Universitário Tabosa de Almeida
ASCES/UNITA, como requisito para
a obtenção do grau de Bacharel em
Curso.**

**Orientador: Prof. Marupiraja Ramos
Ribas.**

CARUARU

2017

BANCA EXAMINADORA

Aprovada em: ____/____/____

Presidente: Prof.

Primeiro Avaliador: Prof.

Segundo Avaliador: Prof.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo, relatar a falha na persecução criminal, desde a fase investigatória com inquérito policial, levando a análise da justiça brasileira interpretada como tendenciosa, de modo que se exime de investigação – e, por consequência – de julgamento. Nos últimos anos, houve um crescimento significativo nas denúncias de crimes praticados por autoridades políticas, pois eles estão gerando um sentimento enigmático na sociedade, onde estão sendo vistos como uma afronta ao princípio da legalidade, e, sobretudo, ao sistema econômico nacional, onde precisam ser levados a efetivação do seu julgamento e, conseqüentemente, a punição. Ocorre que autoridades políticas são detentoras de foro por prerrogativa de função, e devem obrigatoriamente ser investigadas e processadas em instâncias policiais e judiciais específicas de acordo com o cargo político, diferente das demais pessoas da sociedade. Explana-se, neste sentido, o motivo com o qual se tem essa diferenciação no julgamento e quais são explicações para isto. Além do mais, mostram-se as artimanhas usadas pelos agentes delituosos, com o amparo de poder haver a mudança de cargo para que haja a mudança de instância e, assim, levar a procrastinação do processo e, em sua grande maioria, a extinção do processo por prescrição da punibilidade. Os crimes acabam prescrevendo, isso porque, também, o número de juízes nas instâncias superiores é menor, o que faz com que os processos se arrastem. Para tanto, elencou-se os dados retirados de livros, revistas, artigos científicos, notícias oriundas de sítios eletrônico, bem como, dados de inquéritos, relatórios das instâncias superior e demais notícias.

Palavras-chaves: Autoridades políticas. Foro privilegiado. Investigação Criminal. Princípio da Legalidade. Impunidade.

ABSTRACT

This article seeks to report the failure in the criminal persecution, of the investigative phase with police investigation, leading to the analysis of the Brazilian justice system as tendentious, which is exempt from investigation - and consequently - from trial. In the last years, there has been a significant growth in complaints of crimes committed by political authorities, because they are causing an enigmatic feeling in society, they are being seen as an affront to the principle of legality, and also, a national economic system, where they must be brought to the conclusion of their judgment and, consequently, the punishment. It so happens that the political authorities are holding a forum on the prerogative of function, and should obligatorily be investigated and processed in specific police and judicial instances and according to political office, different from other people in society. Explain, in this sense, the reason for this differentiation in the trial and what are the explanations for this. Also shown are the tricks used by the criminal agents, under the protection of being able to change the position so that there is a change of venue and lead to delaying of the process and, in the great majority, the extinction of the process by prescription of punishability. The crimes prescribe, because the number of judges in the higher courts is smaller, which causes the prosecutions to drag on. For this purpose, the data extracted from books, magazines, scientific articles, news from electronic websites, as well as data from surveys, reports from higher instances and other news items were listed..

Keywords: Political authorities. Legislative immunity. Criminal Investigation. Principle of legality. Impunity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 Linhas gerais da investigação criminal	7
2 A investigação criminal das autoridades políticas	9
3 Prerrogativa de foro	11
4 Princípio da legalidade	14
5 Fuga à legalidade	16
6 A impunidade na criminalização das autoridades políticas	18
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	20
REFERÊNCIAS.....	22

INTRODUÇÃO

Na nossa abordagem, traremos à tona uma discussão acerca da possível impunidade resultante da ineficácia da atuação estatal ao tentar punir autoridades políticas, evidenciando, de certo modo, uma fuga à legalidade, restando fragilizada a persecução criminal desde a fase investigatória.

É crescente o número de denúncias envolvendo políticos por diversos fatos delituosos, visto que está ficando cada vez mais comum, a prática de se aproveitar uma oportunidade para levar vantagem em tudo em detrimento da coletividade, seja se utilizando do uso de informações privilegiadas pelo pagamento de propina, subornos, fraudes, lavagem de capitais, dentre outras artimanhas que mascaram suas ações.

De fato, é muito mais difícil para a polícia judiciária conseguir juntar provas suficientes para dar seguimento a uma investigação criminal contra autoridades políticas, afinal são crimes que assumiram caráter sofisticado onde seus agentes, que, por vezes, tem um grande saber jurídico e conseguem ir guiando suas ações pelas lacunas existentes na legislação.

Uma das “lacunas” - pois assim tem se mostrado – existentes na legislação e que fazem com que a persecução penal não se desenvolva existosamente, é o foro por prerrogativa de função, onde veremos adiante o quão pode ser um benéfico para os criminosos, tendo em vista que leva, usualmente a procrastinação do processo e, em sua maioria, na prescrição punitiva. De acordo com Nuñez:

A Justiça penal se exerce sobre tipos tradicionais, delitos convencionais, mas sua atuação é virtualmente inoperante em relação aos autores de atos gravemente prejudiciais para a coletividade que se estruturou na organização política e econômica, por falta de tipificação penal adequada e pelas dificuldades probatórias, de tais comportamentos, derivados da habilidade de atuação de seus autores e da própria complexidade dos delitos econômico – financeiros (...). (1987, p.243)

É latente ver que se torna extremamente perigoso para a sociedade conviver com estas lacunas e, ainda mais, suportar a impunidade decorrente do fracasso das investigações criminais envolvendo as autoridades políticas.

Assim sendo, o presente estudo tem a intenção de responder à seguinte pergunta norteadora da pesquisa: quais fatores levam a falta de julgamento e punição das pessoas do alto escalão do governo?

O objetivo geral busca analisar os meios de investigação criminal diferenciando o método tradicional com o que é aplicado para casos envolvendo autoridades políticas beneficiadas pelo foro privilegiado. Os objetivos específicos tratam de descrever investigação criminal; delinear o foro por prerrogativa de função; especificar quais são as pessoas detentoras desta prerrogativa; a questão político-jurídica; e as ineficácias da investigação e julgamento dessas pessoas.

Dentre os motivos pelos quais se tem a escolha deste tema, justifica-se o interesse do autor, no sentido de investigar e emanar os conhecimentos neste óbice, bem como buscar fundamentos e dados sobre o tema que deixou perplexa toda a sociedade.

O presente estudo baseia-se em uma pesquisa fundamentada metodologicamente em uma revisão bibliográfica através de livros, revistas, artigos científicos e pesquisa online acerca do assunto em questão. Subsidiariamente são utilizadas notícias da mídia oriunda de sítios eletrônicos.

A orientação dessa pesquisa quanto ao objetivo e grau do problema é de caráter exploratório, visto que, busca a compreensão, o conhecimento e a ampliação do tema, ademais, empregar-se-á o método dedutivo para o desenvolvimento deste trabalho.

1 Linhas gerais da investigação criminal

A doutrina brasileira distingue três tipos de sistema processual penal: o acusatório, o inquisitivo e o misto. O nosso país adota o sistema acusatório. As funções de acusar, defender e julgar são distribuídas para cada órgão específico, dentre aqueles descritos como essenciais a administração da justiça.

Tradicionalmente, a investigação pré-processual é atribuída a órgão diverso destes, entretanto, como a própria Constituição concede a outros órgãos ou instituições, às vezes de forma implícita, a atribuição – ora exclusiva, ora concorrente – para investigar crimes.

A priori, deve-se explicar o dispositivo da Lei de Organização da Investigação Criminal - Lei 49 de 27 de Agosto de 2008 - que expõe:

Art. 1º. A investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo. (BRASIL)

Isto posto, quando há a prática de uma infração penal, deve ser instaurado o inquérito policial, considerado um persecutório de cunho administrativo e opinativo, que consiste num conjunto de diligências com o intuito de obter provas suficientes para a propositura da ação penal e instruir a persecução criminal.

O inquérito policial, pois bem, é a “semente” da ação penal. É procedimento realizado pela polícia judiciária, que tem o condão de buscar provas iniciais da autoria e materialidade de um certo delito, ou seja, de investigá-lo, ofertando assim ao respectivo titular da ação penal adequada, um lastro probatório mínimo, também nomeada como justa causa, necessária e indispensável para o recebimento da peça acusatória, conforme alude com propriedade o art. 395, III do Código de Processo penal, sendo que sua ausência, dá ensejo a rejeição da peça acusatória.

A realização dessas diligências fica a cargo da autoridade policial (delegado de Polícia Civil ou de Polícia Federal), como está descrito no art. 2º, §1º da Lei n. 12.830/2013:

Art. 2, §1º. Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe à condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias de materialidade e da autoria das infrações. (BRASIL)

Desse modo, sabe-se que as provas arrecadadas pela autoridade policial no bojo da peça informativa, serão apresentadas ao titular da ação penal, quer seja este o representante do Ministério Público ou o próprio ofendido, que ocupará a posição e querelante, para que ofereça, respeitosamente, denúncia ou queixa-crime, e em seguida, seja tudo encaminhado até o magistrado, afim de que ele aprecie e decida se há indícios suficientes de procedência dos fatos delituosos e suas circunstâncias ali retratados na exordial acusatória.

2 A investigação criminal das autoridades políticas

Em suma, a investigação criminal refere-se à coleta de provas no sentido de identificar a autoria do ilícito penal, portanto, constitui um dos alicerces da manutenção da ordem pública.

Por oportuno, cabe perscrutar brevemente quem são as pessoas conhecidos como autoridades políticas, seguindo a linha do que preceitua o autor Helly Lopes Meirelles conceituando os agentes políticos:

São os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos. (2011, p.77)

Como se pode facilmente observar, em se tratando de autoridades políticas, a forma de proceder precisa ser mais minuciosa e, portanto, a presidência e conclusão do inquérito policial é de responsabilidade da Polícia Federal, como a própria Constituição Federal aduz em seu art. 144, § 1º inciso IV, e § 4º.

A Polícia Federal, desta forma, cumpre o encargo de apurar as infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços ou interesses da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, assim como infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo o que a lei dispuser. Cabe, dessa forma, à Polícia Federal investigar todos os crimes de competência da Justiça Federal.

Sendo assim, quando a natureza da infração penal e seus reflexos, notadamente, refletirem nos interesses da união, esta casuística fará com que a autoridade policial indicada para a condução do persecutório administrativo deixe de ser da Polícia Civil, passando a serem atribuições exclusivas da autoridade Policial Federal.

Averbe-se que a faculdade de realizar investigações criminais decorre, logicamente, da titularidade exclusiva da ação penal pública conferida ao Ministério Público (art. 129, I, da CF). Essa conclusão além de afinada com o senso comum,

decorre da aceitação da doutrina dos poderes implícitos (*inherent power*), que se reveste de inegável solidez e tem respaldo no direito comparado, veja-se:

Não se pode admitir que o ordenamento constitucional tenha privado o titular da ação penal dos instrumentos necessários para a obtenção das informações de que necessita para desincumbir-se da alta missão que lhe foi confiada. (2015, p. 345)

No plano infraconstitucional, além da autorização genérica para que outras autoridades procedam a investigação, estampada no art. 4º, parágrafo único, do Código de Processo Penal, há diversos dispositivos legais que preveem, expressamente, a possibilidade de o Ministério Público conduzir, diretamente, procedimentos investigatórios: art. 26 da Lei n. 8.625/93 (lei Orgânica Nacional do Ministério Público); art. 29 da Lei n. 7.492/86 (Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional); art. 356, § 2º, do Código Eleitoral; art. 201, VI e VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Deste modo, o Ministério Público, que é *dominus litis*, também pode realizar várias diligências na investigação criminal, entretanto, apenas a autoridade policial pode assumir a presidência do inquérito.

Além de serem investigadas por órgãos específicos, as autoridades políticas também gozam de outras prerrogativas – o que estudaremos mais a frente – sendo o chamado foro por prerrogativa de função.

Desta forma, segundo a explanação do Ministro Relator Gilmar do Supremo Tribunal Federal, na hipótese de autoridade com prerrogativa de foro perante o Supremo, o inquérito policial não poderá ser instaurado *ex officio*, mas somente por requisição do Procurador-Geral da República:

A iniciativa do procedimento investigatório que envolva autoridade detentora de foro por prerrogativa de função perante o STF deve ser confiada exclusivamente ao Procurador-Geral da República, contando, sempre que necessário, com a supervisão do Ministro-Relator deste Tribunal [...] a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que, nos inquéritos policiais em geral, não cabe a juiz ou a Tribunal investigar, de ofício, o titular de prerrogativa de foro [...] A Polícia Federal não está autorizada a abrir de ofício inquérito policial para apurar a conduta de parlamentares federais ou do próprio Presidente da República (no caso do STF). (STF, PET n. 3825. 2008)

O Plenário do STF também já decidiu que, na hipótese de infrações penais cometidas por autoridades com foro por prerrogativa de função, cabe ao MP a condução das investigações:

[...] Deveras, mesmo nos inquéritos relativos a autoridades com foro por prerrogativa de função, é do Ministério Público o mister de conduzir o procedimento preliminar, de modo a formar adequadamente o seu convencimento a respeito da autoria e materialidade do delito, atuando o Judiciário apenas quando provocado e limitando-se a coibir ilegalidades manifestas. [...]. (STF, INQ n. 2913. 2012).

Sendo assim, para a propositura da denúncia e condução da investigação que tenham como investigado algum componente do alto escalão do governo, as ações sempre se regerão com mais especialidades que com as demais pessoas não enquadradas neste rol.

3 Prerrogativa de foro

Visto isso, sabemos que não somente no óbice da investigação, mas, para algumas autoridades, a depender do cargo que ocupem, a nossa carta magna determina que a investigação e, também, o processo criminal devem tramitar em instâncias específicas.

Dos critérios determinadores da competência estabelecidos em nosso Código de Processo Penal está descrito o da prerrogativa de função, conforme vem estabelecido nos seus art. 69, inciso VII, e arts. 84 a 87.

Nesses casos, está descrito que a pessoa que é detentora de foro privilegiado ou, na expressão mais técnica, possui foro por prerrogativa de função, deverá obrigatoriamente ser investigada e processada em instâncias policiais e judiciais específicas e de acordo com o cargo político ocupado, o qual reflete no exercício deste foro privilegiado.

Deve ser esclarecido, que é também chamado de foro em razão da pessoa (*ratione personae*) e, que, em virtude desta pessoa ocupar cargo ou da função resguardado por este instituto, não lhe será aplicado as regras comuns de competência de foro.

A exemplo estão enquadrados nesta situação excepcionalíssima: o presidente da república - que ocupa o cargo de presidente da república-, o vice-presidente da

república – que ocupa o cargo de vice-presidente da república-, senadores, deputados federais e estaduais, governadores, prefeitos, membros do Ministério Público, membros da Magistratura, e assim sucessivamente.

Bem como alude o respeitado entendimento do Ministro Relator Sebastião Reias Junior:

A competência por prerrogativa de função não é fixada em razão da pessoa, mas em virtude do cargo ou da função por ela exercida e, veja-se, que ao cessar o cargo ou a função, a prerrogativa acaba e assim a o antigo agente público será investigado e julgado como pessoa simples, por isso mesmo, não viola nenhum dos princípios constitucionais, como por exemplo, o princípio da igualdade ou da proibição de júizos ou tribunais de exceção. (STJ, HC n. 307.152. 2015)

Ora, mas é de se causar estranheza ao pensar que esse “privilégio” de diferenciação levaria a crer que jamais pessoas do alto escalão do governo seriam julgadas?

Entende-se que sim. Porque a ideia principal de haver um órgão diferenciado para o julgamento de pessoas “importantes”, ou melhor dizendo, pessoas públicas, influentes e midiáticas, que aos olhos da Constituição Federal de 1988, do Código de Processo penal e da própria Ciência Política, seria para resguardar das pressões espúrias, já que os júizes de primeira instância estariam mais viáveis a serem influenciados quando estivessem julgando altas autoridades, do que um colegiado de magistrados experientes.

Pois bem, é nisso que o foro por prerrogativa de função tem o condão de evidenciar, pois, ao remeter tais casos para autoridades policiais e judiciais mais graduadas, reduziria o risco de haver manipulação e perseguições políticas, entretanto, esta diferenciação resta facilmente evidenciada que, na verdade, o que existem são privilégios para uma certa gama de pessoas em detrimento das demais.

Nesse sentido discorre Paulo Queiroz que:

[...] apesar de o foro privilegiado ter fundamentos jurídicos até razoáveis, a sua motivação é claramente política e traduz um modo particular de legislar em causa própria, sendo de todo incompatível com um sistema que se pretende democrático de direito, que tem o princípio da igualdade de todos perante a lei como um de seus pilares”.(2017)

Ainda nessa linha, se explana os dizeres do renomado autor Guilherme de Souza Nucci:

O fato de se dizer que não teria cabimento um juiz de primeiro grau julgar um Ministro de Estado que cometa um delito, pois seria uma “subversão de hierarquia” não é convincente, visto que os magistrados são todos independentes e, no exercício de suas funções jurisdicionais, não se submetem a ninguém, nem há hierarquia para controlar o mérito de suas decisões. Logo, julgar um Ministro de Estado ou um cidadão qualquer exige do juiz a mesma imparcialidade e dedicação, devendo-se clamar pelo mesmo foro, levando em conta o lugar do crime e não a função do réu. (2010, p. 260).

Outra discussão está relacionada aos objetivos jurídicos do foro por prerrogativa de função, o qual fora inicialmente esculpido na nossa legislação para proteger o cargo ou função ocupada, e nunca a pessoa que temporariamente esteja ocupando tal função, ou seja, transitando pelo poder, mas não deve se apoderar deste, ou até mesmo, se beneficiar deste empoderamento, de modo, a ficar impune, dos ilícitos cometidos quando do exercício pleno destes cargos.

Esse costume se perdura até os dias atuais, justamente porque antes de o Supremo Tribunal Federal proceder ao cancelamento da súmula n. 394, predominava o entendimento de que, cometido o crime durante o exercício funcional, deveria prevalecer a competência especial por prerrogativa de função, mesmo que o inquérito ou a ação penal fossem iniciados após a cessação do exercício da atividade pelo acusado.

Entretanto, a história mostra como é eficaz a manobra da renúncia ao cargo antes do julgamento, com o nítido propósito de mudança do foro competente para julgamento, a fim tumultuarem o processo e de escaparem de serem julgados pela tão brevemente, possibilitando, por exemplo, a prescrição do crime e, com isto, a não punibilidade.

Pode-se, então, entender um pouco mais neste sentido conforme explica o presidente da Associação Juízes para a Democracia, o juiz André Augusto Salvador Bezerra:

A contagem para uma pena prescrever se inicia no dia em que o crime foi cometido. Se o processo corre na Justiça comum, é possível que ele seja mais longo por passar por mais de uma instância até o julgamento final. No entanto, a contagem volta a zero a cada sentença condenatória. O mesmo não ocorre no STF, já que

os processos tramitam apenas nesta corte. Em uma instância congestionada, a cada dia que passa sem ser julgado, mais próximo o processo está de ser arquivado sem apreciação. (BRASIL)

Dos argumentos mais comuns relacionados ao desempenho do julgamento é especificamente o da incapacidade do trâmite inteiro, da investigação à sentença, perante o Supremo. Muitas vezes a investigação inicia na 1ª instância, sobe ao Supremo e depois desce quando o investigado - ou agora já réu - sai do cargo ou renuncia a ele. A múltipla alteração de instâncias tem o potencial de gerar complicações e morosidade no processamento, sendo uma possibilidade inerente à atual configuração do foro privilegiado no Supremo.

Recentemente, o exercício mais conhecido dessa competência é aquele feito no julgamento da ação penal 470, denominada de “Caso do Mensalão”, e o processamento de inquéritos relacionados à “Operação Lava Jato”.

Um dos mais veementes opositores do foro por prerrogativa de função tem sido o Ministro Luiz Roberto Barroso, que declarou à imprensa:

Foro por prerrogativa de função é um desastre para o país, minha posição é extremamente contra. É um péssimo modelo brasileiro e estimula fraude de jurisdição, na qual, quando nós julgamos, o sujeito renuncia, ou quando o processo avança, ele se candidata e muda a jurisdição. O sistema é feito para não funcionar. (BRASIL)

Neste óbice, é nítido que existe uma grande facilidade de burlar ou procrastinar a investigação criminal de autoridades políticas por atos dos próprios investigados ou réus, senão porque a legislação torna-se benéfica no tocante a transição de instancias, de modo que são usadas como artimanhas maliciosas para se restarem impunes dos seus crimes cometidos, deixando o processo criminal completamente fragilizado.

4 Princípio da legalidade

A essência do princípio da legalidade, está na ideologia em que a lei deve ser clara e precisa, de maneira a não restar qualquer dubiedade em torno da proibição de uma certa conduta e sua respectiva punição, além como deverá ser previamente elaborada e especificada qual a maneira que deverá prosseguir.

Ademais, ele representa uma garantia político-liberal, resguardando o verdadeiro de anteparo ao extensivo poder do Estado. Bem como corrobora, o autor Nilo Batista, em sua obra, onde ele exalta a importância máxima com a qual este princípio está inserido na sociedade, veja-se:

O princípio da legalidade é a chave mestra de qualquer sistema penal que se pretende racional e justo, é o que a um só tempo garante o indivíduo em face do poder estatal e demarca este mesmo poder como espaço exclusivo de coação penal (2012).

Outrossim, o autor Rogério Greco citando o doutrinador Paulo Bonavides, traz à tona a ingerência do princípio da legalidade no seio da sociedade democrática:

O princípio da legalidade nasceu do anseio de estabelecer na sociedade humana regras permanentes e válidas, que fossem obra da razão, e pudessem abrigar os indivíduos de uma conduta arbitrária e imprevisível da parte dos governantes. Tinha-se em vista alcançar um estado geral de confiança e certeza na ação dos titulares do poder, evitando-se assim a dúvida, a intranquilidade, a desconfiança e a suspeição, tão usuais onde o poder é absoluto, onde o governo se acha dotado de uma vontade pessoal soberana ou se reputa *legibus solutus* e onde, enfim, as regras de convivência não foram previamente elaboradas nem reconhecidas. (2004, p. 104)

No óbice desta ideia, a legalidade pode ser entendida sob duas óticas. A primeira, verificando-se a atuação do Estado, ao qual cabe agir de forma estrita na observância do que a lei determina. A segunda, no que diz respeito a atividade de cada indivíduo, a quem a Constituição garante a liberdade de agir, de atuar, impondo-lhe como único limite a lei. Assim, a todos, que não a ente estatal, cabe fazer tudo o que a lei não vedar.

Em direito penal, a legalidade é a âncora do sistema, da segurança jurídica. É o antídoto contra o arbítrio. A legalidade é aquilo que traz sentimento que toda conduta ilícita, levará a uma sanção à medida de sua lesividade, estando conduta descrita previamente em lei.

Assim, não importa o entendimento pessoal do agente público incumbido da investigação, tampouco características pessoais do investigado se essas estiverem desvinculadas da lei e o mero interesse do Estado na persecução penal não pode servir de argumento a adoção de medidas não previstas em lei, pois não pode o indivíduo ser reduzido à condição de objeto ou meio do objetivo público.

Destarte evidenciam-se, da explanação duas finalidades precípua do princípio da legalidade: segurança jurídica e segurança política. Sobre o tema, manifesta-se Marques:

O princípio da legalidade tem significado político e jurídico: no primeiro caso, é garantia constitucional dos atos do homem, no segundo, fixa o conteúdo das normas incriminadoras, não permitindo que o ilícito penal seja estabelecido genericamente, sem função prévia da conduta punível e determinação da *sanctio pune* aplicável. (2002, p. 153)

Essa noção é essencial para buscarmos a razão na atuação do Estado no campo do Direito Penal. Pois, apenas quando o sujeito realiza uma conduta contrária à ordem legal é que existe autorização para a atuação do Estado no exercício do *jus puniendi*, e, nesta atuação, por força do princípio da legalidade, somente pode atuar nos restritos limites impostos pela lei processual penal.

O princípio da legalidade é, então, o responsável pela garantia da segurança jurídica e tem o papel protetor dos bens jurídicos. Assim sendo, apenas seguindo regularmente dar-se-á meios para que justiça caminhe e funcione.

Sendo assim, no que tange o princípio da legalidade, nada poderia ser feito se não mediante a autorização da lei. Desta forma, nada poderia ser feito quanto as atitudes do agente políticos visto que estão – querendo ou não – legitimados para realizar algumas de suas condutas, mesmo que elas reflitam em burlar o sistema processual, ficando difícil seu julgamento.

5 Fuga à legalidade

O princípio da legalidade faz com que o senso de justiça intrínseco a sociedade seja exaltada haja vista que todo transgressor teria sua conduta tipificada, o que deveria leva-lo ao julgamento e, por conseguinte, a uma sanção penal.

Como a atuação da investigação criminal dentro do inquérito policial se vê obrigatoriamente vinculada ao princípio da legalidade, não podendo haver qualquer tipo de tratamento distinto entre os sujeitos da investigação, a todos devendo ser oferecidas as mesmas garantias e tratamentos, respeitadas as condições pessoais de cada um. Vale dizer, enquanto prestação profissional e atuação formal e oficial da instituição à qual foi atribuída a função de Polícia Judiciária, não pode haver

qualquer tipo de privilégio na condução do Inquérito Policial, sob pena de ferir o princípio da legalidade. Mas não é bem isso que se verifica na prática.

Ocorre que há artimanhas usadas pelas pessoas que possivelmente serão julgadas, as quais fazem com que o estado perca o seu poder punitivo e leve o agente a não ser punido.

Como vimos anteriormente, é comum que autoridades políticas renunciem ao cargo antes do julgamento, a fim de não ser mais possível sofrer sanções, haja vista que há a mudança de foro competente.

O estado pode perder o direito de punir o infrator, seja pela perda do poder de julgar alguém pela morosidade do processo ou pela perda de executar a sanção a qual houve o julgado. Estas alternativas, de forma jurídica, são chamadas de prescrição da pretensão punitiva e prescrição da pretensão executória.

No óbice das autoridades políticas - análise do presente estudo – se vê com mais frequência um dos tipos de prescrição de forma que o não haja sanção para estas pessoas detentoras de foro privilegiado.

Seria mesmo um “privilegio”, pois bem, saber que ao cometer crimes há uma pequena probabilidade de ser julgado e, mais difícil ainda, de ter sua pena executada, levando à quase plena ilicitude das condutas deste grande grupo de pessoas.

Dados constantes no Relatório Supremo em números (2017, p. 12) mostram que em novembro de 2016, a Folha de São Paulo realizou levantamento com 113 ações penais no Supremo decididas entre 2007 e 2016. Foram encontrados 4 casos de condenação (3,5%). Nos demais 109 casos, 36,3% acabaram em absolvição ou (33%) em prescrição punitiva.

Ainda neste óbice, em seu voto na ação penal 937, o ministro Barroso divulgou estudo da Assessoria de Gestão Estratégica do Supremo com dados do final de 2016. Ali restaram contabilizados 357 inquéritos e 103 ações penais em andamento no tribunal. Ocorre que foi também visto, que o prazo médio até o recebimento da denúncia estava se dando em torno de 565 dias, onde, a contar de 2002 houveram mais de 60 prescrições.

Como se pode explicar, no inquérito 2712, de relatório do Ministro Celso de Mello, onde encontrava-se sendo investigado pelo crime de sonegação de contribuição previdenciário, o deputado Fernando Jacobo (PR). Seu processo ficou concluso quatro vezes, onde o maior tempo que passou assim foi pelo período de

quatro anos. Com todo esse transcurso de tempo, houve a prescrição da pretensão punitiva estatal e o deputado não sofreu qualquer sanção.

No inquérito 2900, também de relatório do Ministro Celso de Mello, estava versando com investigado Acir Gurgacz (PDT), o processo se encerrou com a prescrição.

Barroso (2017, p. 4), reitera que, como visto, o prazo médio para recebimento de uma denúncia pelo STF é de 565 dias. Um juiz de 1º grau a recebe, como regra, em menos de uma semana, porque o procedimento é muito mais simples. Desde que o STF começou a julgar efetivamente ações penais (a partir da EC 35/2001, que deixou de condicionar ações contra parlamentares à autorização da casa legislativa), já ocorreram mais de seis dezenas de casos de prescrição da pretensão punitiva. A prescrição se dá, devido ao decurso de prazo excessivo entre o fato criminoso e a atuação do Estado em puni-lo.

Ademais, Benedito Calheiros Bonfim relata seu entendimento sobre o sentimento da sociedade frente a esses delitos, onde os:

[...] crimes praticados por autoridades, cuja função pressupõe confiança, zelo e probidade no trato e condução das coisas e bens públicos, por sua gravidade, implicações e consequências danosas à coletividade, exigem apuração rápida e sanções severas. E isso porque, sendo estipendiadas para zelar pelo patrimônio público e bem servir à comunidade, fraudam e lesam os contribuintes e o erário, prejudicam a sociedade, traem a confiança do poder público de que são depositárias, O foro privilegiado protege quem tem mais poderes, quando deveria ser o inverso. Pois, quanto maiores os poderes, maiores as responsabilidades, maior a gravidade do delito, mais severas deveriam ser as penas cominadas. (2017)

Vê-se uma motivação claramente política de se manter sempre no topo da sociedade e achar que a lei não vai nunca lhe prejudicar, como faz com as demais pessoas. Acham, também, que podem sempre sair ilesos quanto aos seus atos incondizentes com o cargo ao qual representam, e, então, cometem todos os atos possíveis que possam incidir na procrastinação dos processos, gerando diversas prescrições e absolvições.

6 A impunidade na criminalização das autoridades políticas

Para dar nome e causa a isenção de punição aos mais de 23 mil “privilegiados” que gozam do foro por prerrogativa de função, digamos que uma das grandes causas – se não a principal - seja a morosidade do julgamento levando a prescrição e, invariavelmente, a impunidade daqueles que estão sendo julgados pelas instâncias superiores.

Existe a impressão de impunidade do infrator frente ao sistema penal, que parece selecionar as pessoas e não as ações. A questão deveria se dar de forma mais rígida, posto que estas pessoas estejam em graus elevados de importância para a nossa sociedade devendo manter a ética e a responsabilidade de estarem ocupando cargos de tamanha relevância no seio da sociedade.

A questão é, o que deveria ser levado em conta de forma mais severa - já que por serem julgadas pelo STF não caberia recurso - termina sendo, sim, um privilégio para os infratores, até porque os tribunais, como órgão colegiado, distantes do local do delito, decidem com lentidão, retardando a persecução criminal.

Há dados que explicam essa percepção. O levantamento do projeto Supremo em Números (2017), elaborado pela Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, mostra que, de janeiro de 2011 a março de 2016, apenas 5,8% das decisões em inquéritos no STF foram desfavoráveis aos investigados - com a abertura da ação penal. Ainda segundo a pesquisa, o índice de condenação de réus na Corte é inferior a 1%. Não obstante a isto, este projeto também mostrou que o desrespeito aos prazos regimentais e o excesso de pedidos de vistas são outros fatores que levam à demora na tramitação dos processos.

Para Souza (2017), o sentimento, portanto, de que a impunidade experimentada pela sociedade aos detentores de foro privilegiado tem como uma de suas causas o dilatado transcurso de tempo entre a notícia do crime, a instauração do inquérito penal, a denúncia e o julgamento final. Pode-se afirmar que a ausência de celeridade é uma das formas pela qual a impunidade se expressa, e a demora no processamento da persecução penal consubstancia-se, entre outros fatores, no alargado rol de competências do Supremo Tribunal Federal.

Souza (2017) ainda entende que, na medida em que a Suprema Corte brasileira detém um alargado feixe de competências (que, de um lado, compromete a jurisdição constitucional e, de outro, torna ineficiente suas demais competências), culminando, assim, na morosidade dos procedimentos sob sua alçada, mostra-se

inadmissível negar que, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a impunidade concretiza-se, em certa medida, por meio da ausência de celeridade.

Por outro lado, a EC 45/2004 pode ser considerada uma das mais importantes aliadas do direito à duração razoável do processo, seja o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O CNJ – órgão de controle da atuação administrativa, financeira e disciplinar do Poder Judiciário – tem sido instituição crucial na tentativa de dar concretude ao princípio da duração razoável do processo.

Sendo assim, no exercício imperioso de suas atividades (art. 103-B, §§ 3º e 4º da CF/88), o CNJ tem produzido relatórios anuais – Justiça em Números – com estatísticas sobre III Relatório Supremo em Números os órgãos do Poder Judiciário brasileiro análises qualitativas dos textos e impactos de decisões isoladas. Além disso, desde o 2º Encontro Nacional do Judiciário, ocorrido em 2009, os tribunais brasileiros, coordenados pelo CNJ, passaram a traçar metas de nivelamento. Dentre essas a mais famosa é a denominada Meta 2.

A meta 2, tinha a proposta de identificar e julgar até o fim do ano o qual foi promulgado, em todas as instâncias, todos os processos distribuídos até o fim de 2005, ou seja, estabeleceu-se como duração razoável do processo, prevista no art. 5º, LXXVIII, da Constituição, o limite de quatro anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo o quanto foi relatado, o desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma análise de como existe uma disparidade entre a forma com que as pessoas “comuns” são investigadas e julgadas, diferentemente de caráter mais brando que se assume para as autoridades políticas.

Se teve a intenção de aplicar juízo de valor sobre a negatividade do instituto do foro por prerrogativa de função, com o qual o autor quis analisar brevemente as nuances que fazem com que exista uma certa fuga a legalidade na persecução criminal mediante ato praticados por autoridades políticas quando encontrados em situação de investigado ou de réu.

Deste modo, é notório que as atitudes maliciosas praticadas por eles, causa bastante morosidade no tramite da persecução penal. Para isto tem-se como uma de suas causas o dilatado transcurso de tempo entre a notícia do crime, a

instauração do inquérito penal, a denúncia e o julgamento final, que resulta geralmente na impunidade dos agentes políticos.

Ademais, explanou-se que, de certa forma, muitas representantes do governo usam de habilidades árduas para manipular a instancia com a qual o seu processo esteja em tramite. Isso quer dizer, que existem atos dos quais fazem ocorrer a mudança de foro competente para o julgamento e, sendo assim, ocorre por vezes a prescrição ou absolvição dos crimes cometidos por tais pessoas.

Na verdade, a condenação, com trânsito em julgado, de políticos que ocuparam cargos tão relevantes, significa um grande avanço na sociedade, pois como pôde quantificar, medidas que levam a impunidade não faltam.

Dada à importância do assunto, torna-se necessário, haver reformulação - ou melhor dizendo – um resguardo deste instituto para que ele não seja usado de forma tendenciosa, afim de que a sociedade se deleite ao sentimento de justiça fiel, onde se preza pelo real cumprimento dos preceitos e normas do ordenamento jurídico.

Sendo assim, é valido apontar que a insatisfação pública diante dessa prerrogativa é considerada maciça, embora a maioria dos doutrinadores e inclusive o Supremo Tribunal Federal entenda cabível.

E, neste óbice, salientou-se que a longitude espaço-temporal entre os criminosos e as vítimas, de modo que se oprime a percepção da extensão do resultado de certas condutas delituosas. Desta forma, sabe-se da efetiva existência e observância desses bens jurídicos coletivos ou supra individuais que são lesados por àqueles agentes “privilegiados”. Sendo assim, para ter o bem jurídico individual protegido, é necessário que o bem maior esteja a salvo.

A problemática está justamente na própria esfera jurídica, vez que o Direito Penal deveria punir eficazmente todos os tipos de infrações - tanto os pequenos furtos como os grandes crimes de ordem econômico-financeira. Ademais, há um agravante pelo excesso de leis penais extravagantes ou especiais, esparsas, cheias de falhas e omissas, com normas penais em branco. Que, na sua grande maioria, são inaplicáveis e faz com o que haja impunidade nas ações da pessoa do alto escalão do governo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO REIS, Alexandre Cebrian. RIOS GONÇALVES, Victor Eduardo. Coordenador Pedro Lenza. **Direito Penal Esquematizado - Parte Geral**. 4. ed. São Paulo. Editora Saraiva. p. 345, 2015.

BONFIM, Benedito Calheiros. **Foro privilegiado: manutenção ou extinção?** Disponível em: <<http://tpmagister.lex.com.br/lexnet/lexnet.dll/Dout/4cf?f=templates&fn=document-frame.htm&2.0>>. Acesso em 28 de maio de 2017.

BRASIL. **Despacho da Ação penal 937**. Relator. Min. Luís Roberto Barroso. 10 de fevereiro de 2017. pág.4. Disponível em: <<https://d2f17dr7ourrh3.cloudfront.net/wp-content/uploads/2017/02/AP-937-Foro-privilegiado.pdf>>. Acesso em 14 de maio de 2017.

_____. Lei n. 49, de 27 de agosto de 2008. **Lei de Organização da Investigação Criminal**. Disponível em: <www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/lei-49-2008-de-27-de>. Acesso em 25 de março de 2017.

_____. Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013. **Investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12830.htm>. Acesso em 28 de março de 2017.

DA ROSA, Emanuel Motta. **Princípios constitucionais em investigação criminal**. Disponível em: <<https://emanuelmotta.jusbrasil.com.br/artigos/121943608/principios-constitucionais-em-investigacao-criminal>>. Acesso em 28 de maio de 2017.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: Parte Geral**. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, p.104, 2004.

MARQUES, José Frederico. **Tratado de Direito Penal**. Campinas: Millennium, 2002, v.1, p.153.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 77.

BATISTA, Nilo. **Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 12 ed, 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano 2010. 6ª Edição. Pág. 260

NUNEZ, Juan Antonio Martos. **Derecho Penal Economico**. Madrid: Montecorvo. 1987.

QUEIROZ, Paulo de Souza. Artigo: **Foro privilegiado**. Disponível em: <<http://pauloqueiroz.net/foroprivilegiado>>. Acesso em 28 de maio de 2017.

SOUZA, Ana Paula Peres. **Foro e morosidade do STF como medida de impunidade**. Disponível em: <<https://jota.info/artigos/foro-e-morosidade-do-stf-como-um-fator-de-impunidade-25032017>>. Acesso em 24 de abril de 2017.

STF. **HC 307.152/GO**, 6ª Turma, Relator: Min. Sebastião Reis Júnior, DJe 15.12.2015

_____, **Inq 2913** AgR/MT, Pleno, Relator: Min. Luiz Fux, DJe 21.06.2012.

_____. **Pet 3825** QO/MT, Pleno, Relator: Min. Gilmar Mendes, DJe 04.04.2008

TERRA. “**Foro privilegiado é um desastre para o país**”, diz Barroso”. 31/03/2016, disponível em: <<https://noticias.terra.com.br/brasil/politica/lava-jato/foro-privilegiado-e-um-desastre-para-o-pais-dizbarroso,d995f0474387a747bff0fcb6148c0c8buwjmalxv.html>>. Acesso em 28 de maio de 2017.

VARGAS, Fundação Getúlio. V Relatório Supremo em Números. **O Foro Privilegiado e o Supremo**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18097/V%20Relat%C3%B3rio%20Supremo%20em%20N%C3%BAmeros%20-%20O%20Foro%20Privilegiado%20e%20o%20Supremo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 21 de março de 2017