



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 1, de 2014, do Senador Ricardo Ferraço, que *susta os efeitos da Resolução nº 23.396, de 17 de dezembro de 2013, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral.*

RELATOR: Senador **ALOYSIO NUNES FERREIRA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 1, de 2014, de autoria do Senador Ricardo Ferraço, *susta os efeitos da Resolução nº 23.396, de 17 de dezembro de 2013, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que dispõe sobre a apuração de crimes eleitorais.*

Na justificação, o autor sustenta que a referida Resolução, editada pelo TSE *no apagar das luzes do ano de 2013, tem como objetivo limitar os poderes de investigação da Polícia Federal e do Ministério Público em matéria eleitoral.* Isto se deve ao fato de que a Resolução proibiu ambas as instituições de instaurar investigações nas próximas eleições sem a autorização da Justiça Eleitoral.

Acrescenta que, além de se tratar de abuso da Corte Eleitoral, a citada Resolução representa um retrocesso democrático imenso e constitui afronta à competência legislativa do Parlamento e afronta à Constituição Federal.



SF/14459.73804-20



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Destaca, ainda, o autor, que a Resolução viola o § 2º do art. 356 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), que autoriza o Ministério Público a requisitar diligências investigatórias e a instaurar o inquérito policial para investigar crimes eleitorais, em conformidade com as funções institucionais do referido órgão, previstas no inciso VIII do art. 129 da Constituição Federal.

O projeto foi distribuído à apreciação desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Não houve emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, de acordo com o art. 101, incisos I e II do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, bem como emitir parecer quanto ao mérito da proposição.

No que se refere à constitucionalidade, cabe esclarecer que a proposição fundamenta-se no inciso XI do art. 49 da Constituição Federal, que confere ao Congresso Nacional competência exclusiva para zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes.

Afinal, embora a competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral limite-se a regulamentar a legislação eleitoral, nos termos do art. 23, IX, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e art. 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, aquela Corte editou a Resolução nº 23.396, de 2014, que *dispõe sobre a apuração de crimes eleitorais*, a qual, diversamente das Resoluções editadas em eleições anteriores sobre o tema, usurpou a competência da União, a ser exercida pelo Congresso Nacional, para dispor sobre processo penal eleitoral, em ofensa, ainda, ao princípio da legalidade.



SF/14459.73804-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

A referida Resolução violou, ainda, as disposições constitucionais relativas às funções institucionais do Ministério Público, porquanto ofendeu o princípio acusatório, ao limitar a atuação dessa instituição no âmbito da apuração de infrações penais eleitorais.

É o que se depreende da leitura do art. 8º, que determina que o *inquérito policial eleitoral somente será instaurado mediante determinação da Justiça Eleitoral, salvo a hipótese de prisão em flagrante*. O referido ato, não prevê, portanto, a possibilidade de instauração do inquérito mediante requisição do Ministério Público Eleitoral.

A propósito, cabe mencionar que o Supremo Tribunal Federal (STF), em sessão de 21 de maio corrente, por maioria deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.104, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR), para suspender a eficácia do art. 8º da citada Resolução do TSE.

Na ocasião, o STF confirmou a alegação da PGR, no sentido de que a necessidade de autorização judicial para a instauração de inquérito eleitoral *viola, a um só tempo, o princípio acusatório, o dever de imparcialidade do órgão jurisdicional, o princípio da inércia da jurisdição e a titularidade da persecução penal, que a Constituição atribui ao Ministério Público*.

Com relação à juridicidade, a proposição não viola as normas e princípios do ordenamento jurídico vigente. Além disso, pretende atingir seu objetivo, qual seja, a sustação dos efeitos da Resolução/TSE nº 23.396, de 2014, que usurpou a competência do Poder Legislativo, pelo meio adequado, qual seja, projeto de decreto legislativo.

Também não vislumbro óbice quanto à regimentalidade e técnica legislativa do projeto.

Quanto ao mérito, o projeto é oportuno e conveniente, e deve ser aprovado.



SF/14459.73804-20



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Conforme já registrado, a Resolução/TSE nº 23.396, de 2014, ultrapassou os limites da competência regulamentar conferida àquela Corte para disciplinar o processo penal eleitoral. A Resolução estabelece, entre outras regras, a necessidade de determinação da Justiça Eleitoral para a instauração de inquérito com o objetivo de apurar crime eleitoral. Na referida ADI nº 5.104, questionam-se 11 dos 14 artigos da Resolução, alegando que há nos dispositivos a usurpação da competência legislativa da União para disciplinar o processo penal, contrariedade aos princípios de juiz natural imparcial e inércia de jurisdição, e injustificada limitação à atuação do Ministério Público Eleitoral. As inconstitucionalidades mais graves decorrem do art. 8º, em que se estabelece a necessidade de requisição judicial para a instauração de inquérito eleitoral.

Na prática, os efeitos jurídicos de tal Resolução é que promotores e procuradores terão que pedir autorização à Justiça Eleitoral para abrir apurações de suspeita de caixa dois, compra de votos, abuso de poder econômico, difamação etc. Ou seja, o TSE retirou do Ministério Público o poder de pedir a instauração de inquéritos policiais para investigação crimes nas eleições de 2014.

Conforme positiva o art. 129, VIII, da Constituição Federal, são funções do Ministério Público, entre outras, “requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais”. A razão de ser desse dispositivo está no inciso I do mesmo artigo, que dá ao Ministério Público, com exclusividade, a titularidade da ação penal pública. Isso significa que o Ministério Público é o destinatário da investigação. Nesse sistema, não se pode aceitar que a Constituição conceda o direito de ação com uma mão e lei infraconstitucional retire os meios de ajuizá-la adequadamente com outra. O espírito da lei é o de que o Ministério Público possa colher os elementos de convicção necessários para que sua denúncia não seja rejeitada. Se não houver justa causa para o ajuizamento da ação penal – ou seja, falta de indícios suficientes da autoria e prova da existência do crime eleitoral –, deve o Ministério Público, inclusive, requisitar o inquérito policial à autoridade policial.



SF/14459.73804-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Não por outra razão que a Lei nº 8.625, de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), no seu art. 26, IV, dispõe caber ao Ministério Público “requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, observado o disposto no art. 129, VIII, da Constituição Federal, podendo acompanhá-los”.

Essa é a essência do sistema penal acusatório. Nesse sistema, estão definidas e separadas as funções de acusar, de defender e de julgar, sendo vedado ao juiz proceder como órgão persecutório e, principalmente, como gestor da prova ou de atos investigatórios. A titularidade da pretensão punitiva pertence ao Estado, representado pelo Ministério Público, e não ao juiz, órgão estatal, tão-somente, da aplicação imparcial da lei. Não há, em nosso processo penal, a figura do juiz inquisitivo. Separadas estão, no nosso direito, a função de acusar e a função jurisdicional.

Embora o dispositivo da citada Resolução que apresenta a inconstitucionalidade mais grave, qual seja, o art. 8º, tenha sido suspenso pelo STF, a medida não é definitiva, de forma que pode ensejar insegurança jurídica ao pleito eleitoral de 2014, em razão da possibilidade de reversão.

Cabe, por fim, registrar que a suspensão dos efeitos da Resolução nº 23.396 não importará qualquer prejuízo à apuração de crimes eleitorais no vindouro pleito de 2014, porquanto este poderá ser regido pela Resolução anteriormente editada pelo TSE sobre o tema, qual seja, a de nº 23.363, de 17 de novembro de 2011, que dispõe sobre a apuração de crimes eleitorais, sem limitar indevidamente a atuação do Ministério Público Eleitoral.



SF/14459.73804-20



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo do Senado nº 1, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/14459.73804-20