



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (GESPOL)

Lucas Lima de Castro Ferreira

A SUPERVISÃO JUDICIAL NAS INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS DO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS E A SUA ADEQUAÇÃO POR MEIO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS LEGISLATIVAS

PALMAS – TO
2023

Lucas Lima de Castro Ferreira

A SUPERVISÃO JUDICIAL NAS INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS DO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS E A SUA ADEQUAÇÃO POR MEIO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS LEGISLATIVAS

Dissertação apresentada à Universidade Federal do
Tocantins – UFT, como requisito para a obtenção do
grau de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Dr. André Luiz de Matos Gonçalves

PALMAS – TO

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- F383s Ferreira, Lucas Lima de Castro.
 A supervisão judicial nas investigações criminais do tribunal de justiça do estado do Tocantins e a sua adequação por meio de políticas públicas legislativas. / Lucas Lima de Castro Ferreira. – Palmas, TO, 2023.
 81 f.
- Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) Profissional em Gestão de Políticas Públicas, 2023.
Orientador: André Luiz de Matos Gonçalves
1. Supervisão judicial nas investigações criminais. 2. Foro por prerrogativa de função. 3. Políticas públicas legislativas. 4. Emenda constitucional e regimental. I. Título

CDD 350

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizada desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO **TOCANTINS**
CÂMPUS DE **PALMAS**
COLEGIADO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Quadra 109 Norte, Avenida NS-15, ALCNO-14 | CEP 77001-090 |
Palmas/TO
(63)3229-4522 | uft.edu.br/gespol | gespol@uft.edu.br



LUCAS LIMA DE CASTRO FERREIRA

**A SUPERVISÃO JUDICIAL NAS INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS DO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS E A SUA ADEQUAÇÃO POR
MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LEGISLATIVAS**

Aprovada em __/__/__.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz de Matos Gonçalves (Orientador)

Prof. Dr. Waldecy Rodrigues (Membro interno)

Prof. Dr. Adriano Nascimento da Paixão (Membro externo)

	Documento assinado eletronicamente por Waldecy Rodrigues, Servidor(a) , em 20/03/2024, às 10:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015 .
	Documento assinado eletronicamente por Adriano Nascimento da Paixão, Usuário Externo , em 20/03/2024, às 10:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015 .
	Documento assinado eletronicamente por André Luiz registrado(a) civilmente como André Luiz de Matos Gonçalves, Usuário Externo , em 20/03/2024, às 11:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015 .
	A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufu.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 , informando o código verificador 0229270 e o código CRC DBD3BB90 .

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 23101.010613/2023-17

SEI nº 0229270

Dedico este trabalho à minha esposa Rafaela e à minha filha Maria Alice. Que nossa família continue sendo um refúgio de amor e compreensão.

AGRADECIMENTOS

Expresso minha gratidão a Deus, por tudo!

Agradeço profundamente ao meu orientador, Prof. Dr. André Luiz de Matos Gonçalves. Sua capacidade em equilibrar o rigor acadêmico e a vida profissional é uma constante fonte de inspiração.

Não posso deixar de agradecer aos meus pais que dedicaram suas juventudes para proporcionar uma vida digna aos seus filhos, educando com muito amor e diálogo.

Minha gratidão à minha esposa, que tem sido minha companheira desde a adolescência. Sua sabedoria é uma fonte inesgotável de inspiração, e seu amor ilumina cada dia da minha existência.

À minha filha, razão de tudo.

“Reze e trabalhe, fazendo de conta que esta vida é um dia de capina com sol quente, que às vezes custa muito a passar, mas que sempre passa. E você ainda pode ter um muito pedaço bom de alegria... Cada um tem a sua hora e a sua vez: você há de ter a sua”. (João Guimarães Rosa, em Sagarana: A hora e a vez de Augusto Matraga).

RESUMO

O presente trabalho possui como objeto central o instituto da supervisão judicial em investigações criminais no sistema jurídico brasileiro, com foco especial nas investigações que envolvem pessoas com foro por prerrogativa de função e a necessidade de regulamentação legislativa do tema pelo Estado do Tocantins. Analisamos a evolução da investigação criminal no Brasil que, historicamente, não previa a autorização judicial para atos investigatórios não cobertos pela reserva de jurisdição, o que implicaria dispensa de comunicação dos atos ao Poder Judiciário antes do ajuizamento da ação penal. No entanto, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu a obrigatoriedade da supervisão judicial, mesmo para atos preliminares não cobertos pela reserva de jurisdição, resultando em controvérsias e debates sobre a constitucionalidade desse procedimento, levando alguns Tribunais de Justiça estaduais a regulamentarem a supervisão judicial em seus Regimentos Internos e até mesmo a edição de Emenda Constitucional às Constituições Estaduais. Ressalta-se que até o início do século XXI, apenas os magistrados tinham a necessidade de supervisão judicial em casos de investigações criminais envolvendo-os. No entanto, em 2007, com a obrigatoriedade imposta pelo Supremo Tribunal Federal, na Petição 3.825-QO/MT, surgiram inúmeros debates sobre a fundamentação dessa decisão, com alguns ministros argumentando que, se a Constituição Federal estabelece o foro no STF, as atividades relacionadas à supervisão judicial devem ser controladas pela Corte. Assim, para evitar divergências entre os ministros do STF, a Corte editou a Emenda Regimental n. 44, de 2 de junho de 2011, conferindo abstratividade ao entendimento anterior e tornando-o parte do regimento interno do Tribunal. Essa emenda estabeleceu que, nos casos de foro por prerrogativa de função, a instauração e o arquivamento de inquéritos devem ocorrer sob a supervisão do Ministro Relator do STF. Além disso, a emenda trouxe hipóteses para o arquivamento de ofício das investigações. As normas que regulamentam a supervisão judicial em investigações de detentores de foro por prerrogativa de função em qualquer tribunal devem estar em conformidade com a definição constitucional do processo penal acusatório. Isso garante o respeito às garantias constitucionais do contraditório e do devido processo legal, fundamentais para a sociedade brasileira. Surgem questionamentos adicionais: é legítima a interpretação extensiva do art. 102 da Constituição Federal? É possível a regulamentação do instituto da supervisão judicial por meio de Regimentos Internos ou Emendas à Constituição, conforme propõe o Supremo Tribunal Federal? Na nossa visão sim, há necessidade de regulamentação legislativa no Estado do Tocantins para adequar o sistema de justiça à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. No entanto, a regulamentação do instituto da supervisão judicial deve ser cuidadosamente elaborada para evitar conflitos de competência com a União, uma vez que a Constituição Federal atribui à União a competência para legislar sobre matéria processual penal (art. 22, inciso I, da CF/1988). As regulamentações estaduais do instituto, seja por meio dos Regimentos Internos dos Tribunais de Justiça dos Estados, seja pelas Constituições Estaduais, levantam questões quanto à sua constitucionalidade, uma vez que podem entrar em conflito com a norma de competência da União e com a própria Constituição Federal, bem como com os princípios que regem o processo penal brasileiro. Portanto, esse estudo busca refletir acerca da regulamentação do instituto da supervisão judicial no Estado do Tocantins, levando em consideração os limites constitucionais, a competência legislativa e os princípios que norteiam o processo penal no Brasil. Por fim, recomenda-se política legislativa para normatizar no âmbito do Estado do Tocantins, por meio do Poder Legislativo Estadual e/ou

do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, e garantir segurança jurídica às decisões proferidas pela egrégia Corte de Justiça, alcançando-se a desejada pacificação social das relações jurídicas.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição Federal. Supervisão Judicial. Investigações Criminais. Sistema Acusatório. Princípios do Processo Penal. Foro por Prerrogativa de Função. Supremo Tribunal Federal. Regulamentação Legislativa. Política Pública. Emenda à Constituição. Regimento Interno do Tribunal de Justiça. Normatização Legislativa.

ABSTRACT

This present work has as its central focus the institute of judicial supervision in criminal investigations within the Brazilian legal system, with a special focus on investigations involving individuals with privileged jurisdiction and the need for legislative regulation of this matter by the State of Tocantins. We analyze the evolution of criminal investigation in Brazil, which historically did not require judicial authorization for investigatory actions not covered by the reservation of jurisdiction, implying a lack of communication to the Judiciary before the filing of criminal charges. However, the Federal Supreme Court established the mandatory nature of judicial supervision, even for preliminary actions not covered by the reservation of jurisdiction, resulting in controversies and debates about the constitutionality of this procedure, leading some state Courts of Justice to regulate judicial supervision in their Internal Regulations and even the issuance of Constitutional Amendments to State Constitutions. It is worth noting that until the beginning of the 21st century, only judges required judicial supervision in cases of criminal investigations involving them. However, in 2007, with the mandatory imposition by the Federal Supreme Court in Petition 3.825-QO/MT, numerous debates arose regarding the rationale behind this decision, with some ministers arguing that if the Federal Constitution establishes the jurisdiction in the Supreme Court, activities related to judicial supervision should be controlled by the Court. Thus, to avoid disagreements among Supreme Court ministers, the Court issued Regimental Amendment No. 44, on June 2, 2011, granting abstractness to the previous understanding and making it part of the internal regulations of the Court. This amendment established that in cases of privileged jurisdiction, the initiation and closure of investigations must occur under the supervision of the Rapporteur Minister of the Supreme Court. In addition, the amendment introduced scenarios for the automatic closure of investigations. The regulations governing judicial supervision in investigations of individuals with privileged jurisdiction in any court must be in accordance with the constitutional definition of the accusatorial criminal process. This ensures respect for constitutional guarantees of adversarial proceedings and due process of law, which are fundamental to Brazilian society. Additional questions arise: is the extensive interpretation of Article 102 of the Federal Constitution legitimate? Is it possible to regulate the institute of judicial supervision through Internal Regulations or Constitutional Amendments, as proposed by the Federal Supreme Court? In our view, yes, there is a need for legislative regulation in the State of Tocantins to align the justice system with the jurisprudence of the Federal Supreme Court. However, the regulation of the institute of judicial supervision must be carefully crafted to avoid conflicts of jurisdiction with the Union, as the Federal Constitution grants the Union competence to legislate on criminal procedural matters (Article 22, Section I, of the 1988 Constitution). State regulations of the institute, whether through the Internal Regulations of State Courts of Justice or State Constitutions, raise questions about their constitutionality, as they may conflict with the jurisdictional norm of the Union and the Federal Constitution itself, as well as with the principles governing Brazilian criminal procedure. Therefore, this study aims to reflect on the regulation of the institute of judicial supervision in the State of Tocantins, taking into account constitutional limits, legislative competence, and the principles guiding criminal procedure in Brazil. Finally, we recommend a legislative policy to standardize within the State of Tocantins, through the State Legislative and/or the State Court of Justice, and ensure legal

certainty for decisions issued by the honorable Court of Justice, thus achieving the desired social peace in legal relations.

KEYWORDS: Federal Constitution. Judicial Supervision. Criminal Investigations. Accusatorial System. Principles of Criminal Procedure. Privileged Jurisdiction. Federal Supreme Court. Legislative Regulation. Public Policy. Constitutional Amendment. Internal Regulations of the Court of Justice. Legislative Standardization.

APÊNDICES

Apêndice 1 – Ofício: Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins

Apêndice 2 – Ofício: Deputados Estaduais do Tocantins

Apêndice 3 – Ofício: Governador do Estado do Tocantins

Apêndice 4 – Projeto de Alteração Regimental do RITJTO

Apêndice 5 – Projeto de Emenda à Constituição do Estado do Tocantins

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – Ação Direta de Constitucionalidade

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGR – Agravo Regimental

CE – Constituição Estadual

CF – Constituição Federal

ED – Embargos de Declaração

EC – Emenda à Constituição

EUA – Estados Unidos da América

GESPOL – Gestão de Políticas Públicas

HC – Habeas Corpus

LOMAN – Lei Orgânica da Magistratura Nacional

MPTO – Ministério Público do Estado do Tocantins

MPF – Ministério Público Federal

PET – Petição

PGR – Procurador-Geral da República

PGJ – Procurador-Geral de Justiça

QO – Questão de Ordem

RESP – Recurso Especial

REXT – Recurso Extraordinário

RISTF – Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal

RITJTO – Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins

REL – Relator

SP – Estado de São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJAC - Tribunal de Justiça do Estado do Acre

TJAL - Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas

TJAP - Tribunal de Justiça do Estado do Amapá

TJAM - Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas

TJBA - Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

TJCE - Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

TJES - Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo

TJGO - Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

TJMA - Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão

TJMT - Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso

TJMS - Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

TJMG - Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

TJPA - Tribunal de Justiça do Estado do Pará

TJPB - Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba

TJPR - Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

TJPE - Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco

TJPI - Tribunal de Justiça do Estado do Piauí

TJRJ - Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

TJRN - Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte

TJRS - Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

TJRO - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia

TJRR - Tribunal de Justiça do Estado de Roraima

TJSC - Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina

TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

TJSE - Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe

LOMAN – Lei Orgânica da Magistratura Nacional

MPTO – Ministério Público do Estado do Tocantins

MPF – Ministério Público Federal

TRF – Tribunal Regional Federal

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

UFT – Universidade Federal do Tocantins

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

Sumário

1 NOTAS INTRODUTÓRIAS.....	17
1.1 Sobre o enfoque da pesquisa.....	17
1.2 Sobre o foro de prerrogativa de função.....	18
1.3 Sobre a supervisão judicial.....	20
2 A SUPERVISÃO JUDICIAL NO BRASIL.....	22
2.1 Conceito e Evolução Histórica.....	22
2.2 A virada jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.....	24
2.3 O poder de legislar do STF e a sua adequação regimental.....	27
2.4 O princípio da simetria e a vinculação dos demais Tribunais.....	28
2.5 A agenda de políticas públicas legislativas dos Tribunais brasileiros.....	30
3 AS INCONGRUÊNCIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	34
3.1 Violação do sistema acusatório.....	34
3.2 A inadequação da interpretação extensiva da norma constitucional.....	37
3.3 Normas regimentais: processuais ou procedimentais?.....	42
4 DA LATÊNCIA CONSTITUCIONAL.....	44
4.1 Novas decisões judiciais em 2023.....	44
4.2 O juiz das garantias e a supervisão judicial.....	51
5 ADEQUAÇÃO POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LEGISLATIVAS.....	53
5.1 A posição de resistência adotada pelo TJTO.....	53
5.2 O dever de constrangimento.....	54
5.3 O pragmatismo e a necessidade de políticas públicas legislativas.....	55
6 PRODUTO – NORMA REGULAMENTADORA.....	57
6.1 Estratégias para resolução via políticas públicas legislativas.....	57
6.2 A resolução via Emenda Constitucional.....	57
6.3 A resolução via Emenda Regimental.....	58
6.4 Comunicação dos atores sociais para providências.....	59
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	61
8 APÊNDICES.....	65
8.1 Ofício – Presidente do e. TJTO.....	65
8.2 Ofício – Deputados Estaduais.....	68
8.3 Ofício – Governador do Estado do Tocantins.....	71
8.4 Projeto de Alteração Regimental do RITJTO.....	74
8.5 Projeto de Emenda à Constituição.....	78

1 NOTAS INTRODUTÓRIAS

1.1 Sobre o enfoque da pesquisa

Neste trabalho, empreenderemos uma análise aprofundada da abordagem da investigação criminal direcionada aos detentores de foro por prerrogativa de função, bem como a imperativa necessidade estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal de supervisão judicial dessas investigações. A relevância dessa temática não pode ser subestimada, e, embora sejam demandas recentes, apresentam desafios significativos no âmbito jurídico e institucional.

De início, é importante salientar que, com o intuito de manter clareza e precisão em nosso estudo, optaremos por evitar incursões excessivamente aprofundadas na história, a fim de não desviar do escopo deste trabalho. Frise-se que não implica em desconsiderar a importância da compreensão e contextualização histórica. Reconhecemos plenamente a relevância dessa dimensão, o que poderia resultar em um complexo trabalho em razão das diversas nuances que permeiam a história da prerrogativa de foro e suas peculiaridades no direito brasileiro, mas direcionamos nossa atenção para os aspectos contemporâneos da investigação criminal de detentores de foro por prerrogativa de função, o que é central em nossa pesquisa. Nesse ponto, estamos em busca da pureza argumentativa da qual tratou Luciano Oliveira em seu já clássico artigo “Não me fale do Código de Hamurábi!”.¹

¹ Umas e outras – críticas e exortações – parecem pretender escapar da pecha tão comumente aplicada aos juristas de fugirem do contato com a realidade empírica e se refugiarem num mundo de abstrações, produzindo um saber “alienado”. Trata-se, assim, de dar uma “visão sociológica” (já vi tópicos com esse título) do assunto que estão abordando. Na maioria das vezes, entretanto, essa pincelada de realidade não chega a ser exatamente sociológica, constituindo mais propriamente um discurso crítico muito colado ao senso comum. Reconfortante, por certo, mas desnecessário ao argumento propriamente jurídico que está sendo desenvolvido. E, por certo, desnecessário também enquanto sociologia, pois o que aí se faz não é exatamente sociologia, mas crítica social, o que não é mesma coisa... Tais escapadas, aliás, não se restringem a esse campo específico do saber, pois são também comuns, com especial insistência, incursões no campo da história, mas também da filosofia, como veremos adiante. (OLIVEIRA, Luciano. Não fale do Código de Hamurábi! A pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em Direito. Sua excelência o comissário: e outros ensaios de Sociologia Jurídica. p. 137-167, 2004).

Nossa abordagem metodológica para este estudo envolveu a aplicação da metodologia qualitativa de pesquisa, que nos permitiu explorar a complexidade e a profundidade das questões relacionadas à investigação criminal de detentores de foro por prerrogativa de função. Através da análise de documentos e estudo de casos, especialmente jurisprudências e textos legais, procuramos compreender as perspectivas, percepções e experiências dos atores envolvidos nesse contexto.

Além disso, conduzimos uma pesquisa bibliográfica abrangente, examinando uma ampla variedade de fontes acadêmicas e legais para embasar nosso estudo. Isso inclui a revisão de jurisprudência, literatura acadêmica especializada e documentos legais relevantes. A pesquisa bibliográfica desempenhou um papel fundamental na contextualização de nosso estudo e na análise crítica das informações coletadas.

Portanto, nossa abordagem metodológica, combinando pesquisa qualitativa e pesquisa bibliográfica, permitiu-nos abordar a temática de forma abrangente e fundamentada, proporcionando uma base sólida para as conclusões e discussões apresentadas neste trabalho.

1.2 Sobre o foro de prerrogativa de função

O foro por prerrogativa de função, frequentemente referido como foro privilegiado, é um aspecto crucial dentro do sistema judicial brasileiro. Ao contrário da concepção popular, essa prerrogativa não se trata simplesmente de um privilégio individual, mas tem como propósito garantir a independência e o livre exercício de certos cargos e funções no país.

Remontando às origens do Império Romano, o foro por prerrogativa de função tem suas raízes históricas associadas às práticas da Igreja Católica. Nesse período, a influência da Igreja nas normas do processo criminal instigou a criação de um foro especial para o julgamento de determinadas classes sociais, como senadores e eclesiásticos, buscando assegurar um julgamento mais imparcial e adequado ao status desses indivíduos².

² SALOMÃO, Luís Felipe. O foro por prerrogativa de função e as restrições à sua aplicação no STJ. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/O-foro-por-prerrogativa-de-funcao-e-as->

No contexto brasileiro, o foro por prerrogativa de função foi introduzido na Constituição do Império de 1824. Nessa época, o então Supremo Tribunal de Justiça era incumbido do julgamento de seus próprios ministros, das autoridades nas relações, dos membros do corpo diplomático e dos presidentes das províncias.

Contudo, ao longo do tempo e com o evoluir das constituições, as categorias abarcadas pelo foro especial foram ampliadas gradualmente, alcançando a configuração atual prevista na Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 estabelece diversos foros de prerrogativa, distribuindo a competência para julgamento de autoridades em diferentes esferas. Em crimes comuns, o foro especial abrange, por exemplo, os governadores dos estados e do Distrito Federal. Além disso, nos crimes de responsabilidade, são alcançados os membros dos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho. Adicionalmente, abarca os membros dos Tribunais estaduais e Tribunais de Contas, bem como os membros do Ministério Público da União que desempenham suas funções perante os tribunais.

Essa distribuição de foros por prerrogativa de função é uma estrutura complexa que visa assegurar um julgamento adequado e garantir a independência no exercício de determinados cargos públicos.

Este arranjo complexo do foro por prerrogativa de função não apenas reflete a busca pela preservação da independência e imparcialidade no julgamento de certas autoridades, mas também levanta discussões contínuas sobre sua eficácia, alcance e potenciais impactos no sistema judicial brasileiro. Contudo, não é nossa intenção discutir a adequação da existência do foro por prerrogativa de função na ordem constitucional, embora mereça críticas, inclusive muito bem realizadas por diversos autores³.

restricoes-a-sua-aplicacao-no-STJ.aspx

³ Entre os críticos, destaco meu querido Professor Fábio Konder Comparato, com quem tive o prazer de conviver durante os anos de estudo na Escola de Governo da USP, no prédio de Filosofia na Rua Maria Antônia em São Paulo/SP. “Em nenhum país do mundo, que se pretenda Estado de Direito, ou, mais ainda, Estado Democrático de Direito, nunca se ouviu dizer nem sequer sugerir que o Poder Executivo ou o Poder Judiciário tenham competência para criar prerrogativas de foro; pior ainda - o que seria inominável abuso -, ninguém jamais admitiu a constitucionalidade de sistemas jurídicos onde houvesse prerrogativas de foro para os próprios membros do Poder que as criava”.(COMPARATO, Fábio Konder. Competência do Juízo de 1º grau. Em: Improbidade administrativa. 10 anos da Lei n. 8.429/92. Del Rey: Belo Horizonte, 2002, p. 124).

Assim, o foro por prerrogativa de função, instituto complexo e com inúmeras variáveis, abrange o instituto da supervisão judicial, pois, relacionam-se na medida em que se estabelece a necessidade de supervisão do judiciário das investigações das pessoas detentoras de foro por prerrogativa de função.

Dito isso, nos reservaremos a discutir supervisão judicial sem fazer impugnações à existência do foro por prerrogativa de função, tendo-o, neste momento, apenas como um dado concreto da nossa realidade social.

1.3 Sobre a supervisão judicial

A investigação criminal no sistema jurídico brasileiro prescinde de autorização judicial para a prática de atos investigatórios não abrangidos pela cláusula de reserva de jurisdição. Significa dizer que, antes do ajuizamento da ação penal, a regra é a dispensabilidade de comunicação dos atos investigatórios ao Poder Judiciário.

Entretanto, em investigações criminais que envolvam pessoas detentoras de foro por prerrogativa de função, a supervisão judicial dos atos investigatórios, ainda que preliminares e não abrangidos pela cláusula de reserva de jurisdição, mostra-se obrigatória, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Esse posicionamento foi intensamente debatido no âmbito doutrinário, mas ainda remanescem questões a serem resolvidas, especialmente, como a necessidade de regulamentação por meio de políticas públicas legislativas no âmbito dos estados⁴.

Recorda-se que, antes da virada jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, o instituto era tratado de maneira esparsa na legislação brasileira, possuindo previsão expressa apenas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional⁵.

⁴ Sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é esclarecedor o artigo escrito por Alexandre de Moraes antes de ocupar a função de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Vide: <https://www.conjur.com.br/2014-set-24/justica-comentada-stf-decidir-supervisao-judicial-investigacoes-penais/>

⁵ Art. 33 - São prerrogativas do magistrado: (...) Parágrafo único - Quando, no curso de investigação, houver indício da prática de crime por parte do magistrado, a autoridade policial, civil ou militar, remeterá os respectivos autos ao Tribunal ou órgão especial competente para o julgamento, a fim de que prossiga na

Nesse cenário complexo e desafiador, em que a legislação vigente se apresenta fragmentada e a aplicação consistente do instituto da supervisão judicial enfrenta resistência por parte de alguns Tribunais de Justiça estaduais, o Supremo Tribunal Federal tem assumido um papel crucial ao determinar a obrigatoriedade da supervisão judicial em todos os casos que envolvem indivíduos detentores de foro por prerrogativa de função.

Destaque-se que diversos Tribunais de Justiça estaduais estão tomando medidas para regulamentar a supervisão judicial em seus Regimentos Internos. No entanto, esse esforço de adaptação às novas diretrizes têm sido frequentemente questionado, gerando debates significativos sobre a constitucionalidade dessas normativas. Isso lança luz sobre uma controvérsia fundamental que permeia a discussão sobre o tema.

Por conseguinte, torna-se imperativo conduzir uma análise minuciosa dos fundamentos jurídicos utilizados para embasar a aplicação desse instituto. Essa análise deve ser realizada à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, das contribuições da doutrina especializada e das disposições da legislação pertinente. O propósito é aprofundar nossa compreensão sobre a necessidade de estabelecer regulamentações específicas no Estado do Tocantins, ponderando sua compatibilidade com os princípios constitucionais que orientam o sistema processual penal brasileiro, com foco especial no princípio do sistema acusatório.

Portanto, diante da relevância e da complexidade desse tema, esta pesquisa busca contribuir para um debate jurídico esclarecedor, visando aprimorar o entendimento e fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas e regulamentações adequadas ao tema.

Nesse sentido, a análise abrangente dos aspectos legais e jurisprudenciais envolvidos permitirá uma avaliação crítica das implicações e da necessidade de adaptação no contexto do Estado do Tocantins, ao mesmo tempo em que preserva os valores e princípios fundamentais que moldam o sistema de justiça penal no Brasil⁶.

investigação.

⁶ Sobre o tema publicamos artigo na Revista Interesse Público da Editora Fórum. *Vide*: GONÇALVES, André Luiz de Matos; FERREIRA, Lucas Lima de Castro. “A supervisão judicial nas investigações criminais de detentores de foro por prerrogativa de função: a obrigatoriedade imposta pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a (des)necessidade de regulamentação no âmbito do Estado do Tocantins”. Revista Interesse Público, v. 25, n. 138, mar./abr. 2023, Ed. Fórum.

2 A SUPERVISÃO JUDICIAL NO BRASIL

2.1 Conceito e Evolução Histórica

A supervisão judicial nada mais é do que a necessidade de tutela do Poder Judiciário nas investigações criminais realizadas em desfavor de detentores de foro por prerrogativa de função.

Dito isto, com os olhos voltados ao conceito acima, faz-se necessária uma breve análise da evolução histórica dos diversos cenários em que a supervisão judicial esteve presente no sistema jurídico brasileiro, para que possamos compreender o seu conceito e suas características ao longo do tempo, bem como identificar o papel desempenhado pelo instituto na atualidade.

O ordenamento jurídico brasileiro tem como regra a possibilidade de investigação criminal sem que haja a necessidade de supervisão judicial do procedimento. Entretanto, o legislador brasileiro trouxe algumas exceções ao longo do tempo.

A primeira previsão normativa acerca da necessidade de supervisão judicial está na Lei Orgânica da Magistratura Nacional, de 1979, que, em seu art. 33, parágrafo único, institui como prerrogativa dos magistrados a remessa dos autos ao Tribunal ou Órgão Especial competente para o julgamento quando existirem indícios da prática de crime por magistrado, estabelecendo a obrigatoriedade da supervisão judicial nesses casos⁷. Vejamos:

Art. 33 - São prerrogativas do magistrado:

I - ser ouvido como testemunha em dia, hora e local previamente ajustados com a autoridade ou Juiz de instância igual ou inferior;

II - não ser preso senão por ordem escrita do Tribunal ou do Órgão Especial competente para o julgamento, salvo em flagrante de crime inafiançável, caso em

⁷ BRASIL. Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm.

que a autoridade fará imediata comunicação e apresentação do magistrado ao Presidente do Tribunal a que esteja vinculado;

III - ser recolhido a prisão especial, ou a sala especial de Estado-Maior, por ordem e à disposição do Tribunal ou do órgão especial competente, quando sujeito a prisão antes do julgamento final;

IV - não estar sujeito a notificação ou a intimação para comparecimento, salvo se expedida por autoridade judicial;

V - portar arma de defesa pessoal.

Parágrafo único - Quando, no curso de investigação, houver indício da prática de crime por parte do magistrado, a autoridade policial, civil ou militar, remeterá os respectivos autos ao Tribunal ou órgão especial competente para o julgamento, a fim de que prossiga na investigação.

É importante ressaltar que a previsão da Lei Orgânica da Magistratura Nacional nos parece mais uma proteção corporativa, do que propriamente a aplicação do instituto da supervisão judicial, tendo em vista que busca instituir a prerrogativa de investigação e processamento por pares.

Essa proteção corporativa se mostrou tão forte na República brasileira que, durante muitos anos, o próprio Supremo Tribunal Federal estendeu essa prerrogativa até para magistrados fora do exercício da função, já aposentados, sendo defendido inclusive por doutrinadores do mais alto gabarito⁸.

Ressalta-se que, até o início do século XXI, com exceção dos magistrados, não existia cargo ou função que dependesse de autorização judicial para prática de atos investigatórios em seu desfavor, razão pela qual prevalecia o entendimento de que seria possível a abertura de investigações e o indiciamento formal pela autoridade competente.

⁸ “A comunidade jurídica está atenta e já debate intensamente a sobranceira análise que vem sendo empreendida pelo Supremo Tribunal Federal, em tema que nunca foi ali direta e especificamente enfrentado, e donde se definirá a força normativa e operacional, no sistema jurídico-processual-penal, da garantia da vitaliciedade do cargo que é deferida, por justos motivos, aos membros da Magistratura. Parece-nos, sem embargo das abalizadas opiniões divergentes, acertada a tese de que a competência judicial estabelecida na Carta para o julgamento criminal de Magistrados prossegue após a sua aposentadoria facultativa ou compulsória, encontrando amparo no espírito constitucional.” (MORAES, Leonardo Henrique Mundim. O foro constitucional para julgamento criminal de magistrados aposentados).

Nesse sentido, registra-se que a legislação que regulamenta o processamento de ações penais na Corte Suprema é de 1990 – Lei n. 8.038/90⁹, e não prevê o instituto da supervisão judicial, situação que se mantém inalterada até a data desta publicação.

Ocorre que, em 2007, o Supremo Tribunal Federal, na Petição 3.825-QO/MT, alterou seu entendimento para impôr a obrigatoriedade da supervisão judicial nos casos em que os investigados possuíssem foro por prerrogativa de função. Eis que tudo muda e nada será mais como antes na investigação dos detentores de foro por prerrogativa de função.

2.2 A virada jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal (STF), no ano de 2007, enfrentou tema delicadíssimo e que entregou uma discussão complexa por parte dos Ministros. Era como se cada palavra, cada argumento, estivesse carregado de um peso monumental, moldando o destino das investigações criminais contra detentores de foro por prerrogativa de função.

Tudo se inicia com uma questão de ordem na Petição n. 3.825 do Estado do Mato Grosso. A dúvida pairava sobre a necessidade de supervisão judicial do Supremo Tribunal Federal para investigação criminal de um Senador da República, autoridade com foro por prerrogativa no Supremo Tribunal Federal.

A discussão judicial tinha como fundamento o indiciamento realizado por Delegado da Polícia Federal em desfavor da autoridade¹⁰, despertando questionamentos sobre a legalidade do procedimento inquisitorial sem a devida supervisão judicial dos atos praticados pelo Delegado da Polícia Federal.

O Ministério Público Federal (MPF) levantou um clamor de ilegalidade diante do ato da autoridade policial, apontando a invasão injustificada da esfera exclusiva da Corte

⁹ BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18038.htm.

¹⁰ O Senador da República Aloizio Mercadante Oliva – Partido dos Trabalhadores.

Suprema, quando o Delegado de Polícia Federal procedeu ao indiciamento do Senador sem a prévia manifestação do *Parquet* Federal. O que, a nosso ver, se deu sem pensar nas consequências do ato, tendo em vista que a supervisão causa enfraquecimento das prerrogativas do Ministério Público brasileiro, na medida em que ofende o princípio acusatório previsto na Constituição Federal.

As alegações do Ministério Público Federal se embasaram nas seguintes premissas: a) o ato do Delegado de Polícia Federal que indiciou o Senador violou a prerrogativa de foro de que é titular a referida autoridade, além de incorrer em invasão injustificada da atribuição que é exclusiva desta Corte de proceder a eventual indiciamento do investigado; e b) 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 Tribunal¹¹.

A voz do Ministério Público Federal ecoou forte ao requerer a anulação do indiciamento e o arquivamento do inquérito relacionado ao Senador da República. Além disso, pugnaram pela devolução dos autos ao juízo de origem para uma análise mais detalhada da conduta dos demais envolvidos.

Entretanto, à época do julgamento, o Ministro Relator Sepúlveda Pertence, com a clareza que lhe era peculiar, fez o alerta de que se estava alterando um entendimento secular ao registrar o posicionamento até então adotado pelo Supremo Tribunal Federal em casos semelhantes, qual seja, a inaplicabilidade do instituto da supervisão judicial nos casos em que se investigam detentores com foro por prerrogativa de função. Isto é, não existiam precedentes até então, consistindo em inovação do Supremo Tribunal Federal sobre o caso.

¹¹ Vejamos trecho da ementa da Petição / Questão de Ordem n. 3825/MT em que trata da participação do Ministério Público Federal. “O Ministério público Federal (MPF) suscitou a absoluta ilegalidade do ato da autoridade policial que, por ocasião da abertura das investigações policiais, instaurou o inquérito e, sem a prévia manifestação do Parquet, procedeu ao indiciamento do Senador, sob as seguintes alegações: i) o ato do Delegado de Polícia Federal que indiciou o Senador violou a prerrogativa de foro de que é titular a referida autoridade, além de incorrer em invasão injustificada da atribuição que é exclusiva desta Corte de proceder a eventual indiciamento do investigado; e ii) 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”. (Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Petição / Questão de Ordem n. 3825/MT, Relator: Sepúlveda Pertence, Data de Julgamento: 10/10/2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=518263>).

Neste ponto, transcrevo parte do voto do eminente Ministro Relator Sepúlveda Pertence¹²:

i) a instauração de inquérito policial para a apuração de fato em que se vislumbre a possibilidade de envolvimento de titular de prerrogativa de foro no STF não depende de iniciativa do Procurador-Geral da República, nem o mero indiciamento formal reclama prévia decisão de um ministro do STF;

ii) tanto a abertura das investigações de qualquer fato delituoso, quanto, no curso delas, o indiciamento formal, são atos da autoridade que preside o inquérito;

iii) a prerrogativa de foro do autor do fato delituoso é critério atinente, de modo exclusivo, à determinação da competência jurisdicional originária do Tribunal respectivo, quando do oferecimento da denúncia ou, eventualmente, antes dela, se se fizer necessária diligência sujeita à prévia autorização judicial.

Voto pelo indeferimento do pedido de anulação do indiciamento do Senador investigado por entender como válida a portaria policial que instaurou o procedimento persecutório.

Por outro lado, o Ministro Gilmar Mendes, responsável por abrir divergência sobre o tema, sustentou que se a Constituição Federal estabelece a prerrogativa de foro no Supremo Tribunal Federal, não existiria razão constitucional para que as atividades diretamente relacionadas à supervisão judicial fossem retiradas do controle judicial do Supremo Tribunal Federal, devendo contar com a devida apreciação pelo Ministro Relator.

À época, o voto divergente do Ministro Gilmar Mendes, por maioria de votos, conduziu a anulação do indiciamento formal do Senador da República investigado, alterando o entendimento até então aplicado pelo Supremo Tribunal Federal.

¹² Vejamos trecho da ementa da Petição / Questão de Ordem n. 3825/MT em que o Ministro Sepúlveda Pertence trata do tema: “Com relação ao pedido de anulação do indiciamento do Senador por alegada ausência de competência da autoridade policial para determiná-lo, o Min. Sepúlveda asseverou: i) a instauração de inquérito policial para a apuração de fato em que se vislumbre a possibilidade de envolvimento de titular de prerrogativa de foro do STF não depende de iniciativa do Procurador-Geral da República, nem o mero indiciamento formal reclama prévia decisão de um Ministro do STF; ii) tanto a abertura das investigações de qualquer fato delituoso, quanto, no curso delas, o indiciamento formal, são atos da autoridade que preside o inquérito; e iii) a prerrogativa de foro do autor do fato delituoso é critério atinente, de modo exclusivo, à determinação da competência jurisdicional originária do Tribunal respectivo, quando do oferecimento da denúncia ou, eventualmente, antes dela, se se fizer necessária diligência sujeita à prévia autorização judicial. Voto pelo indeferimento do pedido de anulação do indiciamento do Senador investigado por entender como válida a portaria policial que instaurou o procedimento persecutório”. (Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Petição / Questão de Ordem n. 3825/MT, Relator: Sepúlveda Pertence, Data de Julgamento: 10/10/2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=518263>).

Resta saber se a jurisprudência inaugurada pelo Supremo Tribunal Federal se aproxima da principiologia atinente ao processo penal presente na Constituição Federal ou simplesmente adota razões políticas em sua fundamentação, valendo-se da célebre definição de soberania de Carl Schmitt: “soberano é quem decide sobre o estado de exceção”¹³.

2.3 O poder de legislar do STF e a sua adequação regimental

O Supremo Tribunal Federal, alguns anos após a virada jurisprudencial da Petição / Questão de Ordem n. 3825/MT, para estancar qualquer divergência sobre o tema entre os Ministros, editou a Emenda Regimental n. 44, de 2 de junho de 2011¹⁴, com vistas a dar abstratividade ao entendimento firmado, sedimentando-o no âmbito do Tribunal e conferindo *status* de lei à nova jurisprudência.

Com a regulamentação legislativa no âmbito do STF, estabeleceu-se que, nos casos de foro por prerrogativa de função, a instauração de inquérito e o seu respectivo arquivamento correrão sob a supervisão de Ministro Relator do Supremo Tribunal Federal, bem como trouxe hipóteses para o arquivamento de ofício das investigações. Vale a reprodução da norma:

(...) Art. 21. São atribuições do Relator:

XV - determinar a instauração de inquérito a pedido do Procurador-Geral da República, da autoridade policial ou do ofendido, bem como o seu arquivamento, quando o requerer o Procurador-Geral da República, ou quando verificar: a) a existência manifesta de causa excludente da ilicitude do fato; b) a existência manifesta de causa excludente da culpabilidade do agente, salvo inimizabilidade; c) que o fato narrado evidentemente não constitui crime; d) extinta a punibilidade do agente; ou e) ausência de indícios mínimos de autoria ou materialidade.

(...)

Art. 231, § 4º. O Relator tem competência para determinar o arquivamento, quando o requerer o Procurador-Geral da República ou quando verificar: a) a existência

¹³ SCHIMITT, Carl. Teologia Política. Ed. Del Rey: Belo Horizonte. 2006.

¹⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Emenda Regimental nº 44, de 2 de junho de 2011. Brasília, DF, 2011.

manifesta de causa excludente da ilicitude do fato; b) a existência manifesta de causa excludente da culpabilidade do agente, salvo inimizabilidade; c) que o fato narrado evidentemente não constitui crime; d) extinta a punibilidade do agente; ou e) ausência de indícios mínimos de autoria ou materialidade, nos casos em que forem descumpridos os prazos para a instrução do inquérito ou para oferecimento de denúncia.

Assim, com a edição da Emenda Regimental n. 44/2011, ampliou-se o espectro de aplicação do entendimento na Suprema Corte, exigindo-se a obrigatoriedade de supervisão judicial a todos os casos que investigassem detentores de foro por prerrogativa de função no Supremo Tribunal Federal.

2.4 O princípio da simetria e a vinculação dos demais Tribunais

Em seguida, valendo-se do princípio da simetria, o Supremo Tribunal Federal passou a aplicar o seu entendimento sobre supervisão judicial aos demais Tribunais brasileiros.

Em 2021, no HC 201.965/RJ, o Supremo Tribunal Federal, utilizou a necessidade de observação obrigatória do instituto da supervisão judicial para trancar investigação criminal realizada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, a revelia de regulamentação acerca do tema na legislação fluminense¹⁵.

Mais uma vez, o Ministro Gilmar Mendes reforçou os fundamentos jurídicos utilizados, aperfeiçoando os argumentos retóricos e evidenciando o conteúdo político da decisão paradigma, trazendo à baila a necessidade premente de estabelecer mecanismos de controle e supervisão sobre as atividades de investigação do Ministério Público.

O Ministro busca ressaltar que é evidente que, no cerne do Estado de Direito e no princípio da separação de poderes e funções, residem os limites institucionais que moldam o exercício do poder público, enfatizando o controle mútuo das atribuições dos órgãos estatais.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Habeas Corpus n. 201.965/RJ, Relator: Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 30/11/2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/stf-anula-relatorios-coaf-flavio.pdf>.

Mais uma vez, busca-se destacar a participação fundamental do Poder Judiciário na fase preliminar de investigação de crimes. Não se trata apenas de decidir sobre questões como prisões preventivas e formas de obtenção de provas, mas também de assegurar os direitos fundamentais dos indivíduos. Essa atuação do Judiciário é um escudo protetor desses direitos, conforme defesa realizada pelo Ministro Gilmar Mendes.

Desta forma, o Ministro Gilmar Mendes alerta sobre possíveis riscos inerentes à informalidade de um sistema investigativo e à criação de procedimentos informais, ressaltando os potenciais danos à salvaguarda dos direitos individuais¹⁶.

Este caso ampliou a discussão sobre a necessidade de ter controle e supervisão em todas as investigações conduzidas pelo Ministério Público. Ficou claro que é crucial refletir sobre a importância de informar regularmente os procedimentos de investigação ao Judiciário. Isso evita a repetição de situações em que grandes investigações são realizadas sem qualquer conhecimento ou possibilidade de supervisão pelos tribunais competentes.

Essa questão torna-se ainda mais complexa quando tratamos de investigações contra autoridades que têm foro privilegiado. Nesses casos, os tribunais desempenham um papel

¹⁶ Nesse ponto, importante destacar trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes no HC n. 201.965/TJ, vejamos: O presente caso traz novamente à tona a questão da necessidade de instrumentos de controle e supervisão das atividades investigativas promovidas pelo Ministério Público. Conforme tenho defendido, é corolário do próprio Estado de Direito e do princípio da separação de poderes e funções (arts. 1º e 2º da CF/88) que haja limites institucionais ao exercício do poder, com o controle recíproco do exercício das atribuições dos órgãos públicos. Neste sentido, Karl Loewenstein escreve que “dividir o Leviatã é da essência do governo constitucional”, destacando, ainda, que “a liberdade é o desígnio ideológico da teoria da separação dos poderes (LOWENSTEIN, Karl. *Constituciones y derecho constitucional*. p. 7; *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel, 1979. p. 55). Nessa linha, é importante pontuar que o Poder Judiciário possui atuação clara e indispensável na fase pré-processual de apuração dos delitos: além de decidir sobre atos como prisões cautelares e meios de obtenção de prova, o julgador é guardião dos direitos fundamentais dos indivíduos (LOPES JR., Aury; GLOECKNER, Ricardo J. *Investigação Preliminar no Processo Penal*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 259-261; CHOUKR, Fauzi H. *Garantias constitucionais na investigação criminal*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 93-96). [...] Em relação à criação de mecanismos informais de atuação persecutória, que constitui uma das discussões centrais do presente caso, também já havia destacado, no julgamento realizado ainda no ano de 2015, que “A informalidade de um sistema investigatório, a criação de procedimentos informais podem acarretar [...] graves danos à proteção dos direitos individuais.” (Recurso Extraordinário 593.727, Tribunal Pleno, redator p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 14.5.2015, p. 92). É por esse motivo que o legislador penal, ao tratar do inquérito instaurado pela autoridade policial, determina o dever de ciência e remessa dos autos ao juiz competente, nos termos do art. 10, §1º, do CPP(BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Habeas Corpus n. 201.965/RJ, Relator: Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 30/11/2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/stf-anula-relatorios-coaf-flavio.pdf>).

vital ao autorizar o início das investigações, visando garantir um desempenho adequado das responsabilidades públicas e impedir qualquer uso político dos meios de investigação.

Em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes recorda que o Ministro Ricardo Lewandowski propôs, inclusive, a aprovação de Súmula Vinculante que tornasse obrigatória a imediata remessa ao Tribunal competente de qualquer investigação que envolvesse autoridades com foro por prerrogativa de função, nos termos da jurisprudência do STF¹⁷.

Desta feita, partindo-se da regulamentação legislativa realizada pelo Supremo Tribunal Federal, promoveu-se o alargamento do entendimento até então restrito a Suprema Corte, aplicando-se aos casos de foro por prerrogativa de função previstos no Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados.

2.5 A agenda de políticas públicas legislativas dos Tribunais brasileiros

Diante da incorporação legislativa do instituto pelo Supremo Tribunal Federal, os Tribunais de Justiça dos Estados, sob o argumento do princípio da simetria, também passaram a regulamentá-lo em seus Regimentos Internos, por meio de políticas públicas legislativas.

¹⁷ Nesse ponto, importante destacar trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes no HC n. 201.965/TJ, vejamos: “Durante o debate, o Ministro Ricardo Lewandowski sugeriu inclusive a aprovação de Súmula Vinculante que tornasse obrigatória a imediata remessa ao Tribunal competente de qualquer investigação que envolvesse autoridades com foro por prerrogativa de função, nos termos da jurisprudência do STF. Transcrevo o trecho dos diálogos no ponto que interessa: “O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – [...] Ante um caso momentoso que está a ocorrer, ‘Lava-Jato’, questionaria: seria possível o Ministério Público investigar os detentores de prerrogativa de foro? Seria possível o Ministério Público, sem acionar inclusive quanto ao inquérito [...] investigar deputados e senadores, mais ainda, o Presidente da Câmara dos Deputados e o Presidente do Senado Federal? [...] O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Ministro Marco Aurélio, eu assinarei, dentro de alguns minutos, uma proposta de súmula vinculante, que será publicada para conhecimento geral e, depois, submetida à comissão de jurisprudência, no seguinte sentido: surgindo indícios do envolvimento de autoridade que detenha a prerrogativa de foro, a investigação ou ação penal em curso deverá ser imediatamente remetida ao tribunal competente para as providências cabíveis. (STF, 2021, p. 21-25)”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). Habeas Corpus n. 201.965/RJ, Relator: Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 30/11/2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/stf-anula-relatorios-coaf-flavio.pdf>).

Registra-se que, em alguns casos, essas políticas públicas legislativas foram encampadas pelo Poder Legislativo Estadual, através da edição de Emendas às Constituições estaduais.

Contudo, essas legislações vêm sofrendo impugnações realizadas pela Procuradoria-Geral da República. Recentemente a PGR ajuizou a ADI n. 7.083 para declarar inconstitucional o inciso IX do § 3º do art. 48 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá.

O dispositivo prevê o seguinte:

Art. 48. Cada feito que ingresse no Tribunal terá um Relator escolhido mediante distribuição aleatória, salvo já exista Relator preventivo.

(...)

§ 3º Caberá, ainda, ao Relator:

(...)

IX - autorizar a instauração de inquérito a pedido do Procurador-Geral de Justiça, da autoridade policial ou do ofendido.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, mantendo o entendimento firmado em sua jurisprudência e aplicando a Emenda Regimental n. 44/2011 do RISTF, entendeu pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade, reiterando os argumentos utilizados nos casos individuais.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que a previsão regimental guarda compatibilidade com a Constituição da República, pois a supervisão judicial da investigação de autoridades com foro por prerrogativa de função encontra respaldo na CD, conforme precedentes da Suprema Corte.

Decidiu-se que a norma do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Amapá que condiciona a instauração de inquérito à autorização do Desembargador Relator nos feitos de competência originária daquele órgão possui similaridade com o inc. XV do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal consolidou-se no sentido de que, tratando-se de autoridades com prerrogativa de foro, a atividade de supervisão judicial deve ser constitucionalmente desempenhada durante

toda a tramitação das investigações desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento, ou não, de denúncia pelo *dominus litis*.¹⁸

Argumentou-se que a mesma interpretação tem sido aplicada pelo Supremo Tribunal Federal aos casos de investigações envolvendo autoridades com prerrogativa de foro nos Tribunais de segundo grau, afirmando-se a necessidade de supervisão das investigações pelo órgão judicial competente¹⁹.

Por fim, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que em interpretação sistemática da Constituição da República, a mesma razão jurídica apontada para justificar a necessidade de supervisão judicial dos atos investigatórios de autoridades com prerrogativa de foro neste Supremo Tribunal Federal aplica-se às autoridades com prerrogativa de foro em outros Tribunais.

Logo, não teria que se cogitar a usurpação das funções institucionais conferidas constitucionalmente ao Ministério Público, pois o órgão manteria a titularidade da ação penal e as prerrogativas investigatórias, devendo apenas submeter suas atividades ao controle judicial²⁰.

Os mesmos fundamentos foram utilizados na ADI n. 6.732/GO, para declarar a constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 186, do Estado de Goiás, que regulamentou a supervisão judicial. O Relator, Ministro Dias Toffoli, lembrou o posicionamento do Supremo Tribunal Federal na ADI n. 7.083/AP, aplicando a mesma razão jurídica à questão constitucional. Vejamos:

¹⁸ Inquérito n. 2411-QO, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, julgado em 10.10.2007.

¹⁹ Neste sentido: AP n. 933-QO, Relator o Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, DJ 6.10.2015, DJe 3.2.2016; AP n. 912, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 7.3.2017; e RE n. 1.322.854, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJ 3.8.2021.

²⁰ Em linhas gerais, argumentou-se que a norma do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá: i) tem similaridade com o inc. XV do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal; ii) possui compatibilidade com a jurisprudência do STF; iii) a jurisprudência do STF se aplica aos casos de segunda instância; iv) a interpretação sistemática do princípio da simetria; v) não usurpa as prerrogativas investigatórias do Ministério Público; vi) não possui vício de iniciativa ou inovação em matéria processual penal ou procedimental; vii) limita-se a regulamentar a norma constitucional que prevê o foro por prerrogativa de função.

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 1º da Emenda Constitucional nº 68 à Constituição do Estado de Goiás, de 28 de dezembro de 2020. Acréscimo do parágrafo único ao art. 46 da Constituição Estadual, condicionando-se a instauração de investigação criminal em desfavor de autoridades com foro por prerrogativa de função à autorização judicial prévia. Aplicação do entendimento firmado na ADI nº 7.083. Improcedência do pedido. 1. A controvérsia consiste em saber se é formal e materialmente compatível com a Constituição de 1988 a norma introduzida na Constituição do Estado de Goiás pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 68, de 2020, a qual condiciona o início ou o prosseguimento de investigação criminal em desfavor de autoridades detentoras de foro por prerrogativa de função à prévia autorização do respectivo Tribunal de Justiça. 2. Recentemente, a Suprema Corte se debruçou sobre a matéria ao apreciar a ADI nº 7.083, Rel. Min. Cármen Lúcia, ocasião em que se firmou o entendimento de que “a mesma razão jurídica apontada para justificar a necessidade de supervisão judicial dos atos investigatórios de autoridades com prerrogativa de foro neste Supremo Tribunal Federal aplica-se às autoridades com prerrogativa de foro em outros Tribunais” (ADI nº 7.083, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 24/5/22). 3. Na hipótese dos autos, está-se diante de dispositivo cujo teor estabelece tão somente que a instauração de investigação contra autoridades detentoras de foro por prerrogativa de função perante o Tribunal de Justiça Local depende, obrigatoriamente, de decisão fundamentada desse. É dizer, a norma em questão apenas explicita a necessidade de supervisão judicial exercida desde a fase investigatória, não se exigindo decisão proferida por órgão colegiado do Tribunal de Justiça, o que não destoa do arquétipo federal nem padece de qualquer inconstitucionalidade. 4. Pedido que se julga improcedente.

Portanto, o Supremo Tribunal Federal entende constitucional que os Regimentos Internos dos Tribunais de Justiça dos Estados condicionem a instauração de atos investigatórios à autorização do Desembargador-relator nos feitos que versem sobre detentores de foro por prerrogativa de função de determinado Tribunal.

Posto isso, resta saber se a Emenda Regimental n. 44/2011 do RISTF, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e as normas estaduais que tratam do instituto da supervisão judicial, estão em harmonia com o sistema constitucional vigente, em especial, com o sistema acusatório que rege o Processo Penal brasileiro.

3 AS INCONGRUÊNCIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

3.1 Violação do sistema acusatório

O sistema acusatório caracteriza-se pela separação das funções de acusar, julgar e defender. O juiz deve ser imparcial e as provas não possuem valores preestabelecidos, podendo o juiz apreciá-las de acordo com a sua livre convicção, desde que fundamente a sua decisão²¹.

Deste modo, nenhuma persecução penal pode ser conduzida sem que se ofereça respeito à norma principiológica que veda a confusão entre essas três funções, sob pena de violação do sistema acusatório, reconhecido pela ordem constitucional brasileira como princípio.

Destaca-se que o ordenamento jurídico brasileiro rompeu com os resquícios inquisitórios do processo penal brasileiro, que autorizava, por exemplo, ações penais pelo Poder Judiciário ou por outras autoridades administrativas por meio de instrumentos judicialiformes, nos termos dos arts. 26 e 531 do Código de Processo Penal, que foram derogados pela Constituição Federal de 1988²². Vejamos:

(...) Art. 26. A ação penal, nas contravenções, será iniciada com o auto de prisão em flagrante ou por meio de portaria expedida pela autoridade judiciária ou policial.

(...)

Art. 531. O processo das contravenções terá forma sumária, iniciando-se pelo auto de prisão em flagrante ou mediante portaria expedida pela autoridade policial ou pelo juiz, de ofício ou a requerimento do Ministério Público.

²¹ CAPEZ, Fernando. Sistema acusatório e garantias do processo penal. Conjur. 7 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-07/controversias-juridicas-sistema-acusatorio-garantias-processo-penal>.

²² LIMA, Augusto Carlos Rocha de. Foro por prerrogativa de funções, STF e supervisão judicial de investigações. Revista de Direito Constitucional e Internacional. vol. 124. ano 29. p. 63-78. São Paulo: Ed. RT, mar./abr. 2021.

Observa-se dos artigos derogados que o Poder Judiciário poderia promover a ação penal em relação a contravenções penais, situação teratológica para a ordem constitucional vigente, pois trazia consigo traços inquisitórios que já foram afastados do processo penal brasileiro.

O pesquisador Augusto Carlos de Rocha Lima aponta que:

As consequências desse modelo, com traços inquisitórios, eram nefastas: 1) confusão entre as figuras de acusador e julgador, com a perda, parcial ou total, da imparcialidade, do juiz; 2) falta de especialização técnica do julgador para detalhar, discriminar e apontar os elementos probatórios iniciais na peça acusatória, visto que essas funções eram cumuladas com as funções de dirigir o processo, conduzir a produção de provas e, finalmente, julgar a demanda; 3) quebra da paridade de armas, representada constitucionalmente pelo princípio do contraditório (art. 5º, LV, da CF/88), a partir da supervalorização da função acusatória.

Por tudo isso, o modelo constitucional de 1988 resolveu afastar, definitivamente, o sistema inquisitório do Processo Penal, definindo, com clareza, que a ação penal pública deveria ser manejada por instituição diversa do Poder Judiciário, qual seja, o Ministério Público, bem como inseriu na Constituição as instituições da Defensoria Pública e a Advocacia, essenciais à completude do tripé processual²³.

Bruno Vinícius da Rós Bodart²⁴ aponta essa mudança de paradigma, voltada à realização de um processo penal justo e constitucional, vejamos:

Um processo penal justo (ou seja, um *due process of law* processual penal), instrumento garantístico que é, deve promover a separação entre as funções de acusar, defender e julgar, como forma de respeito à condição humana do sujeito passivo, e este mandado de otimização é não só o fator que dá unidade aos princípios hierarquicamente inferiores do microssistema (contraditório, isonomia, imparcialidade, inércia), como também informa e vincula a interpretação das regras infraconstitucionais.

²³ LIMA, Augusto Carlos Rocha de. Foro por prerrogativa de funções, STF e supervisão judicial de investigações. Revista de Direito Constitucional e Internacional. vol. 124. ano 29. p. 63-78. São Paulo: Ed. RT, mar./abr. 2021.

²⁴ BODART, Bruno Vinícius Da Rós. Inquérito Policial, Democracia e Constituição: Modificando Paradigmas. Revista eletrônica de direito processual, v. 3, p. 125-136, 2009.

Assim, de maneira diversa, o sistema acusatório caracteriza-se pela presença de partes distintas, contrapondo-se acusação e defesa em igualdade de condições, e a ambas se sobrepondo um juiz, de maneira equidistante e imparcial²⁵.

Não é outro o entendimento de Geraldo Prado²⁶:

A construção teórica do princípio acusatório há de consumir-se mediante oposição ao princípio inquisitivo. São antagônicas as funções que os sujeitos exercem nos dois modelos de processo. É desse antagonismo, portanto, que as diferenças devem ser extraídas. Assim, se na estrutura inquisitória o juiz “acusa”, na acusatória a existência de parte autônoma, encarregada da tarefa de acusar, funciona para deslocar o juiz para o centro do processo, cuidando de preservar a nota de imparcialidade que deve marcar a sua atuação.

(...)

Nisso consiste a base teórica em cima da qual procederemos à análise do princípio acusatório. Ao aludirmos ao princípio acusatório falamos, pois, de um processo de partes, visto, quer do ponto de vista estático, por intermédio da análise das funções significativamente designadas aos três principais sujeitos, quer do ponto de vista dinâmico, ou seja, pela observação do modo como se relacionam juridicamente autor, réu, e seu defensor, e juiz, no exercício das mencionadas funções.

O pesquisador Nereu José Giacomolli²⁷, ao analisar as condutas impróprias do juiz que se apropria do sistema inquisitório para investigar, faz considerações relevantes sobre o tema. Transcrevo:

Verifica-se um ‘donismo’ processual sem precedentes, endo e extraprocessuais: o processo é meu, o promotor é meu, o estagiário é meu, o servidor é meu, o carro é meu, eu sou eu, eu e eu. Então, eu posso investigar, eu posso acusar, eu posso julgar, recorrer e executar a sanção. Nesse modelo, confundem-se as funções dos agentes do Estado-Julgador com os do Estado-Acusador e com os do Estado-Investigador.

²⁵ BRASILEIRO, Renato. Manual de Processo Penal. Ed. Juspodivm: Salvador. 2020.

²⁶ PRADO, Geraldo. Sistema acusatório: a conformidade constitucional das leis processuais penais. Ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro. 2005, p. 174-175.

²⁷ GIACOMOLLI, Nereu José. O devido processo penal: abordagem conforme a CF e o Pacto de São José da Costa Rica. 3a ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 90.

Sobre esse ponto, cumpre reafirmar que, no processo penal, a forma é garantia e não há espaço para poderes gerais, pois todo poder é estritamente vinculado a limites. O processo penal é, pois, um instrumento limitador do poder punitivo estatal, de modo que ele somente pode ser exercido e legitimado a partir do estrito respeito às regras do devido processo²⁸.

Portanto, é forçoso reconhecer que as normas que tratam da supervisão judicial nas investigações de detentores de foro por prerrogativa de função, em qualquer tribunal, devem se amoldar à definição constitucional do processo penal acusatório, para que não se violem as garantias constitucionais do contraditório e do devido processo legal, tão essenciais à sociedade brasileira.

Não bastassem as barreiras constitucionais que o instituto da supervisão judicial encontra no sistema acusatório, resta o questionamento: É legítima a interpretação extensiva do art. 102 da Constituição Federal? E a regulamentação do instituto da supervisão judicial através de Regimentos Internos, como pretende o Supremo Tribunal Federal, é possível? Procuramos responder a esses questionamentos a seguir.

3.2 A inadequação da interpretação extensiva da norma constitucional

A norma utilizada pelo Supremo Tribunal Federal para fundamentar a obrigatoriedade da supervisão judicial das investigações criminais de agentes detentores de foro por prerrogativa de função, no âmbito do STF, é o art. 102, I, b, da Constituição Federal, vejamos:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente:

(...)

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República.

²⁸ LOPES JR., Aury; GLOECKNER, Ricardo J. *Investigação Preliminar no Processo Penal*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 259-261;

Extrai-se da norma que compete ao Supremo Tribunal Federal “processar e julgar”, originariamente, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República.

Observa-se que, quando esta quis tratar de “investigação”, expressamente o fez, como é o caso do art. 5º, inciso XII, e do art. 129, inciso VIII, sendo feita, inclusive, a distinção entre “investigação criminal” e “instrução processual penal”. Vejamos:

Art. 5º (...) XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

(...)

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

O membro do Ministério Público do Rio Grande do Norte, Augusto Carlos Rocha de Lima²⁹, é preciso ao dizer:

Os vocábulos “processar” e “julgar”, contidos nesse enunciado normativo, levam a uma interpretação muito clara: O STF só tem competência para presidir processos e sentenciar ações penais que envolvam as autoridades com prerrogativa de foro descritos nas alíneas b e c do art. 102, I, da Constituição. Não há espaço para se extrair, do texto constitucional, que exista competência da Suprema Corte para investigar ou controlar investigações, procedimentos administrativos que não podem ser definidos como processos, na acepção mais técnica da palavra.

É importante observar que a regra de competência do Supremo Tribunal Federal está presente na ordem constitucional brasileira desde a Constituição de 1891, sendo alterada a sua amplitude com o passar dos anos, para incluir e retirar cargos e funções com foro por

²⁹ LIMA, Augusto Carlos Rocha de. Foro por prerrogativa de funções, STF e supervisão judicial de investigações. Revista de Direito Constitucional e Internacional. vol. 124. ano 29. p. 63-78. São Paulo: Ed. RT, mar./abr. 2021.

prerrogativa de função, mantendo-se inalteradas as expressões “processar” e “julgar” até a atual ordem constitucional.

Adiante, listaremos como cada constituição brasileira tratou do tema desde a primeira constituição da república, a Constituição de 1891. Vejamos:

Constituição de 1891³⁰.

Art. 59 - À Justiça Federal compete: Ao Supremo Tribunal Federal: I - processar e julgar originária e privativamente: a) o Presidente da República, nos crimes comuns, e os Ministros de Estado, nos casos de art. 52;

Constituição de 1934³¹.

Art. 76 - A Corte Suprema compete: 1) processar e julgar originariamente: a) o Presidente da República e os Ministros da Corte Suprema, nos crimes comuns;

Constituição de 1937³².

Art. 101 - Ao Supremo Tribunal Federal compete: I - processar e julgar originariamente: a) os Ministros do Supremo Tribunal;

Constituição de 1946³³.

Art. 101 - Ao Supremo Tribunal Federal compete: I - processar e julgar originariamente: a) o Presidente da República nos crimes comuns;

Constituição de 1967 (alterada EC n. 1/69)³⁴.

³⁰ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm;

³¹ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm;

³² BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm;

³³ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm;

³⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm;

Art. 114 - Compete ao Supremo Tribunal Federal: I - processar e julgar originariamente: a) nos crimes comuns, o Presidente da República, os seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

Assim, a despeito da regra secular de competência constitucional, sem previsão de interferência judicial nos atos investigatórios não protegidos pelo manto da cláusula de reserva jurisdicional, o Supremo Tribunal Federal extraiu da norma constitucional a existência do instituto da supervisão judicial.

Acerca do tema, o doutrinador Augusto Carlos Rocha de Lima³⁵ traz ainda que:

A Constituição, ao tratar de regras de competência penal originária do STF, teve um objetivo claro, ao incluir no inciso I, apenas os vocábulos “processar” e “julgar”: excluir da competência do Supremo Tribunal Federal a necessidade de condução de investigações contidas em procedimentos administrativos.

No mesmo sentido, são as manifestações da Procuradoria-Geral da República e da Advocacia-Geral da União, nas ADI's n. 6732/GO e 7083/AP, que tratam da constitucionalidade de normas estaduais que instituíram a necessidade de supervisão judicial das investigações criminais.

A Procuradoria-Geral da República é precisa ao esclarecer que é indevido alargamento do elenco de atos de investigação submetidos a controle judicial prévio, sob pena de derrogação da legislação processual penal, de competência privativa da União. Vejamos:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PENAL CONTRA AUTORIDADES. CRIMES COMUNS. AUTORIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. INTERFERÊNCIA JUDICIAL NA FASE PRÉ-PROCESSUAL DA PERSECUÇÃO PENAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO ACUSATÓRIO, ÀS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E ÀS ATRIBUIÇÕES DA POLÍCIA JUDICIÁRIA. PROCEDÊNCIA. (...) 5. O indevido alargamento do elenco de atos de investigação submetidos a controle judicial

³⁵ LIMA, Augusto Carlos Rocha de. Foro por prerrogativa de funções, STF e supervisão judicial de investigações. Revista de Direito Constitucional e Internacional. vol. 124. ano 29. p. 63-78. São Paulo: Ed. RT, mar./abr. 2021.

prévio, operado por cartas estaduais no trato de matéria relacionada ao foro por prerrogativa de função significa derrogação da legislação processual penal aplicável, o que representa violação da competência privativa da União para legislar sobre o direito processual. Afronta ao art. 22, I, da Constituição Federal. 6. Ao estabelecer a exclusividade de instauração de inquéritos mediante decisão judicial, a Emenda à Constituição do Estado de Goiás 68/2020 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 atribuída ao Ministério Público. — Parecer pela procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 46, parágrafo único, da Constituição do Estado de Goiás, incluído pela Emenda Constitucional 68/2020. (PGR, 2022).

Na mesma esteira de entendimento, julga-se importante trazer à baila, mais uma vez, as lições de Augusto Carlos Rocha de Lima:

Não existem palavras inúteis no texto constitucional, especialmente em se tratando de competência de seus Tribunais Superiores. É lição bastante repisada, na jurisprudência do próprio STF, de que as normas sobre sua competência devem ser interpretadas estritamente, evitando-se o alargamento das tarefas atribuídas à Corte Suprema (...). Não há espaço para se extrair, do texto constitucional, que exista competência da Suprema Corte para investigar ou controlar investigações, procedimentos administrativos que não podem ser definidos como processos, na acepção mais técnica da palavra. (...) Deveras, na ciência jurídica, o vocábulo “processo” e seu verbo respectivo, “processar”, guardam referência direta à relação jurídica formada pelas partes, pelos colaboradores do processo (por exemplo, os amici curiae) e pelo magistrado processante. Em procedimentos investigatórios, administrativos, não há a formação do tripé processual. Ademais, na relação jurídica processual há um complexo de direitos, deveres e obrigações que ultrapassa, em muito, o conjunto de regras, deveres, direitos e sujeições dos procedimentos investigatórios administrativos. Por último, é curial ressaltar que um procedimento administrativo, como o Inquérito Policial ou o Procedimento Investigatório Criminal (PIC), não pode levar à imposição de sanções, declaração de direitos ou constituição de deveres. Essa tarefa é exclusiva do processo judicial, conduzido por magistrados. Essas diferenças basilares entre processo e procedimento guardam elementos-chave para uma interpretação escoreta do art. 102, I, b e c, da Constituição Federal.

Portanto, é evidente que a interpretação extensiva do art. 102, da Constituição Federal, realizada pelo Supremo Tribunal Federal, mostra-se temerária, prescindindo de discussão aprofundada no âmbito doutrinário.

3.3 Normas regimentais: processuais ou procedimentais?

O primeiro Regimento Interno do STF é de 1891.

Após anos de consolidação e vigência do texto original, o Tribunal iniciou as deliberações sobre a competência para alterar o próprio Regimento Interno no ano de 1904. Criou-se, a partir da Sessão de 28 de maio de 1904, um novo arcabouço de gerência que substituiu a influência eminentemente política, operada por outros poderes, por uma disposição normativa da gerência interna que implicava nos julgamentos.

Diante disso, uma fração do poderio que antes pertencia à intervenção externa do Poder Executivo e do Poder Legislativo foi transferida desses Poderes ao Colegiado de Ministros, de modo que a ingerência se transformou em gerência emancipada. Essa transição deixou um espaço vago nos campos de exercício das interferências, como nas tarefas tidas por burocráticas, o que permitiu a expansão das fronteiras de autonomia do STF³⁶.

Assim, com o passar do tempo, o Supremo Tribunal Federal expandiu sua capacidade normativa por meio de seu Regimento Interno, até chegar ao entendimento atual de que o Regimento Interno tem *status* de lei.

Tanto a doutrina como a jurisprudência majoritária entende ser o regimento interno de tribunal lei em sentido material, esclarecendo que apesar de não haver obediência ao processo legislativo, por respeito aos princípios da harmonia, autonomia e autogoverno dos Poderes, devem assim ser considerados³⁷.

³⁶ COSTA, Thiago Bolelli. O SUPREMO REGIMENTAL: Análise da construção histórica do poder de pauta no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Ed. Universidade de Brasília, 2018.

³⁷ ANASTÁCIO, Thiago. Regimento Interno dos Tribunais é lei. Conjur, 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mar-29/thiago-anastacio-regimento-interno-tribunais-lei>.

José Frederico Marques³⁸ asseverou que o regimento é lei em sentido material, embora não o seja em sentido formal.

Na hierarquia das fontes normativas do Direito, ele se situa abaixo da lei, porquanto deve dar-lhe execução. Thiago Anastácio trazendo referência brilhante de José Frederico Marques sobre os Regimentos Internos:

(...) sempre que a norma jurídica, contida em lei formal, apresente regras vagas, imprecisas, estabelecendo apenas princípios gerais, omitindo detalhes necessários à efetiva observância, cumpre à lei material, contida em preceito regulamentar (como o regimento), desenvolvê-la com novas normas, dela extraindo-se, assim, sentidos e consequências nela implícitos, ou os detalhes para sua fiel execução. Em tal caso, o conteúdo exato da norma superior (lei) determina-se através da norma inferior (regulamento).

Assim, é inegável que o Regimento Interno tem o condão de regulamentar dispositivos, podendo estabelecer normas processuais e procedimentais.

Entretanto, não parece legítima a interpretação extensiva conferida pelo Supremo Tribunal Federal a regra de competência constitucional do art. 102 da Constituição Federal, na medida em que as expressões “processar” e “julgar” se converteram em “investigar” ou “autorizar investigação”.

Nesses casos, como ressalta o Professor Lênio Streck³⁹, faz-se necessário o constrangimento da doutrina, pois em uma democracia, aquilo que se pode achar juridicamente errado tem de ser resolvido no âmbito da juridicidade.

³⁸ MARQUES, Jose Frederico. Instituições de Direito Processual Civil. Volume I. Ed. Forense: Rio de Janeiro. 1990;

³⁹ STRECK, Lenio; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni; SILVA, Diogo Bacha. Inquérito judicial do STF: o MP como parte ou "juiz das garantias"?. Conjur, 2020.

4 DA LATÊNCIA CONSTITUCIONAL

4.1 Novas decisões judiciais em 2023

Em setembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 7.477/PA⁴⁰, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, reforçou a necessidade de autorização judicial prévia para a investigação de agentes públicos com prerrogativa de foro no Tribunal de Justiça do Estado do Pará, sob pena de nulidade dos atos praticados.

O Partido Social Democrático – PSD Nacional, propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição aos arts. 161, I, a e b, da Constituição do Estado do Pará, e aos arts. 24, XII, 116, 118, 232, 233 e 234, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do referido Estado, para que fosse declarada a necessidade da prévia autorização judicial para a instauração de inquérito e demais atos investigativos, em desfavor de autoridade detentora do foro por prerrogativa de função, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

Para melhor compreensão, faz-se importante a leitura dos dispositivos da Constituição do Estado do Pará, vejamos:

Constituição do Estado do Pará.

Art. 161. Além das outras atribuições previstas nesta Constituição, compete ao Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

a) o Vice-governador, os Secretários de Estado, ressalvados o disposto no art. 142, os Prefeitos, os Juízes Estaduais, os Membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, observado o art. 92, XXXIV, nos crimes comuns e de responsabilidade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50 de 22/11/2011);

b) os Deputados Estaduais, nos crimes comuns;

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.447/PA, Relator: Alexandre de Moraes, 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7447deciso.pdf>.

Do mesmo modo, a leitura do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará se mostra importante para compreensão. Transcrevo:

Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

Art. 24. O Tribunal Pleno é constituído pela totalidade dos Desembargadores e Juízes convocados, enquanto perdurar a convocação, instalado pelo Presidente do Tribunal e, nos seus impedimentos, sucessivamente, pelo Vice-Presidente e na ausência deste, segundo a ordem de antiguidade na Corte, competindo-lhe:

(...)

XII - processar e julgar, originariamente, ressalvada a competência das Justiças Especializadas:

a) o Vice-Governador do Estado, os Deputados Estaduais, o Procurador-Geral do Estado e o Procurador-Geral de Justiça, nos crimes comuns;

b) os Secretários de Estado, nos crimes comuns e de responsabilidade, quando não conexos com os do Governador;

c) os Deputados Estaduais, os Juízes de Direito, os membros do Ministério Público e os da Defensoria Pública, nos crimes comuns e de responsabilidade.

(...)

Art. 116. A distribuição da ação ou do recurso gera prevenção para todos os processos a eles vinculados por conexão, continência ou referentes ao mesmo feito.

§1º Somente haverá prevenção do órgão fracionário na impossibilidade fática de prevenção do relator e de seu substituto ou sucessor.

§2º As ações conexas serão reunidas para decisão conjunta, salvo se uma delas já houver sido julgada.

§3º A prevenção, se não for conhecida de ofício, deverá ser alegada pela parte na primeira oportunidade que se lhe apresente, sob pena de preclusão e consequente prorrogação de competência.

§4º Vencido o relator, a prevenção recairá no Desembargador condutor do voto vencedor.

§5º No caso de vaga ou de transferência do relator de seção, a prevenção recairá sobre o seu sucessor no órgão de julgamento.

§6º Os feitos distribuídos aos Juízes convocados, durante o tempo da substituição, induzirão a prevenção, observando-se os termos do §1º deste artigo.

(...)

Art. 118. Para fins do disposto no caput do artigo 116 deste regimento, a distribuição do inquérito, para supervisão do Desembargador e aquela realizada

para prática de algum ato ou medida decisória anterior ao oferecimento da denúncia ou da queixa, não prevenirá a distribuição da ação penal.

Art. 232. A denúncia nos crimes de ação penal pública e nos crimes de responsabilidade, a queixa nos de ação penal privada e a representação, quando indispensável ao exercício da primeira, serão regidas pelas leis processuais.

Art. 233. Distribuído inquérito ou representação que se refira a crime cuja competência para apuração seja originária do Tribunal e que verse sobre a prática de crime de ação pública ou de responsabilidade, o relator encaminhará os autos à Procuradoria-Geral de Justiça, que terá o prazo de 15 (quinze) dias para oferecer denúncia ou para requerer arquivamento.

§ 1º Se o indiciado estiver preso, o prazo será de cinco dias, contado do termo de vista.

§ 2º Se existir pedido de prisão cautelar ou comunicação de prisão em flagrante, tão logo distribuídos, os autos serão conclusos ao relator que decidirá em vinte e quatro horas.

§ 3º O Procurador-Geral de Justiça poderá requerer diligências complementares que, se deferidas pelo relator, interrompem o prazo previsto no caput deste artigo, salvo se o indiciado estiver preso.

§ 4º Se as diligências forem indispensáveis ao oferecimento da denúncia, o relator poderá conceder a liberdade provisória do indiciado e, se dispensáveis, o relator determinará que se realizem, separadamente, depois de oferecida a denúncia, sem prejuízo da prisão e do desenvolvimento regular do processo.

Art. 234. O pedido de arquivamento feito pelo Representante do Ministério Público será submetido à decisão do Tribunal Pleno ou da Seção de Direito Penal, conforme a competência para julgamento. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 10, de 21 de fevereiro de 2018).

A discussão se estabeleceu após o Tribunal de Justiça do Estado do Pará ter decidido, em diversas oportunidades, acerca da necessidade de autorização judicial prévia para a investigação de agentes públicos detentores de prerrogativa de foro, sob pena de nulidade.

Levantou-se que, em análise liminar de pedido de controle administrativo apresentado pelo Ministério Público do Estado do Pará perante o Conselho Nacional de Justiça⁴¹, o Conselheiro Relator determinou a supressão da referida exigência de autorização prévia, o que viria a ser revertido apenas na análise do recurso administrativo interposto pelo próprio Tribunal de Justiça, oportunidade em que o CNJ não conheceu do procedimento de controle administrativo.

⁴¹ PCA 0002734-21.2018.2.00.0000.

Assim, diante da ausência de norma regimental imperativa, o autor da ação direta de inconstitucionalidade sustentou existir, no âmbito da Seção de Direito Penal do TJPA, decisões que admitem, expressamente, a desnecessidade de autorização judicial prévia, sob o fundamento de que tal situação gera um conflito de entendimentos no proceder jurisdicional incompatível com a segurança jurídica.

O Partido Social Democrático – PSD Nacional, concluiu que interpretações nesse sentido afrontariam a normatização constitucional a respeito do foro por prerrogativa de função, pois, a supervisão judicial há de ser desempenhada desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento da denúncia, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.

O Ministro relator, em análise preliminar, deferiu cautelar e determinou a imediata remessa dos inquéritos policiais e dos procedimentos de investigação instaurados pela Polícia Judiciária e pelo Ministério Público ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará, para serem distribuídos e analisados por desembargador-relator, a quem incumbirá avaliar se existem fundamentos válidos para dar continuidade à investigação.

Assim, o Supremo Tribunal Federal fez referência ao fato de que a Constituição Federal estabelece como procedimento padrão a apreciação dos processos judiciais em duas etapas, ou seja, inicialmente por um juiz na primeira instância da justiça, e posteriormente por um colegiado na segunda instância.

No entanto, o relator consignou que, no âmbito estadual, a Constituição Federal confere a competência exclusiva aos Tribunais de Justiça para julgar juízes estaduais (e do Distrito Federal) e membros do Ministério Público nos casos de crimes comuns e de responsabilidade.

Observa-se que, na visão do ministro, as situações que envolvem o foro por prerrogativa de função representam exceções e devem ser interpretadas de forma estrita, em conformidade com os princípios constitucionais do juiz natural e da igualdade.

Caso contrário, existe o risco de transformar o caráter excepcional em regra, pois, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as investigações envolvendo

autoridades detentoras de foro por prerrogativa de função no Supremo Tribunal Federal estão sujeitas a um controle judicial prévio, que inclui a necessidade de obter autorização judicial para iniciar as investigações.

A nosso ver, essa decisão cautelar amplia ainda mais o entendimento estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal, pois, até então, cuidava da necessidade de se regulamentar e/ou observar legislações estaduais existentes que continham a previsão da supervisão judicial, como no caso da PET. 3.825-QO/MT, da Emenda Regimental n. 44/2011 do STF, do HC 201.965/RJ-STF e das ADI's n. 7.083, 6.732 e 5.331⁴².

Além disso, não vislumbramos que o Supremo Tribunal Federal tenha enfrentado adequadamente a matéria, incorrendo nos equívocos apontados no capítulo anterior. Faremos uma análise pormenorizada dos argumentos do relator.

O relator sustentou que a Constituição Federal consagra como regra a importância de os julgamentos ocorrerem, ordinariamente, em duas instâncias. A primeira monocrática e a segunda, colegiada. Segundo ele, esse tradicional sistema judiciário brasileiro prevê a existência de juízos e tribunais estaduais, federais, trabalhistas, eleitorais e militares como garantia de segurança jurídica e diminuição da possibilidade de erros judiciários. Assim, o princípio do duplo grau de jurisdição é indicado por nosso texto constitucional, sem, contudo, ser taxativamente obrigatório.

Segundo ele, a Constituição da República menciona, ainda, a existência de juízes e tribunais, bem como prevê a existência de alguns recursos, porém não existe a obrigatoriedade do duplo grau de jurisdição. Dessa forma, há competências originárias em que não haverá o chamado duplo grau de jurisdição, por exemplo, nas ações de competência originária dos Tribunais. Assim, o Supremo Tribunal Federal não reconhece, ao princípio do duplo grau de jurisdição, natureza de garantia constitucional absoluta⁴³.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.447/PA, Relator: Alexandre de Moraes, 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7447deciso.pdf>.

⁴³ Para sustentar seu posicionamento cita as decisões a seguir: AI 601.832, AgR, Rel. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe de 3/4/2009; RE 976.178 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 15/2/2017; AI 248.761 AgR, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, DJ de 23/6/2000; AI 209.954 AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, DJ de 4/12/1998.

Por outro lado, sustenta que a Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico. Trazido para o campo processual e seus consectários, essas premissas constitucionais convergem para que todos os cidadãos sejam processados e julgados pelos mesmos órgãos jurisdicionais, seguindo-se, na generalidade dos casos, a lógica do duplo grau de jurisdição.

No entanto, segundo o relator, a própria Constituição Federal de 1988 estabeleceu, de maneira excepcionalíssima, hipóteses que fogem ao modelo acima delineado, prevendo casos de foro por prerrogativa de função para determinadas autoridades públicas, que serão processadas e julgadas, originalmente, por Tribunais.

Fazendo um malabarismo semântico, o Ministro retorna a estaca zero, voltando à jurisprudência que consolidou que as investigações contra autoridades com prerrogativa de foro no Supremo Tribunal Federal submetem-se ao prévio controle judicial, o que inclui a autorização judicial para as investigações⁴⁴.

Observa-se que o Relator entende que, com amparo nos precedentes do Supremo Tribunal Federal, é possível dar interpretação conforme ao tema, pois existiriam competências originárias em que não há duplo grau de jurisdição, como seria o caso das ações de competência originária dos Tribunais.

⁴⁴ Nesse sentido, no julgamento das questões de ordem suscitadas na Petição 3825 (Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Redator do Acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 04/04/2008) e no Inquérito 2411 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 25/04/2008), o TRIBUNAL assentou que: “se a Constituição estabelece que os agentes políticos respondem, por crime comum, perante o STF (CF, art. 102, I, b), não há razão constitucional plausível para que as atividades diretamente relacionadas à supervisão judicial (abertura de procedimento investigatório) sejam retiradas do controle judicial do STF”, razão pela qual “a atividade de supervisão judicial deve ser constitucionalmente desempenhada durante toda a tramitação das investigações desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento, ou não, de denúncia pelo dominus litis”. Igualmente, como apontado pelo requerente na sua inicial, o mesmo entendimento tem sido aplicado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL na solução de controvérsias relacionadas a autoridades com prerrogativa de foro nos Tribunais de segundo grau (AP 933 QO, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 03/02/2016; AP 912, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 16/05/2017; RE 1.322.854 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe de 09/08/2021). Cito, por todos, o recente julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7083 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 24/05/2022), assim ementada:

O raciocínio, a nosso sentir demasiadamente simplista, desconsidera inúmeras questões importantes como a ausência de previsão normativa, a violação do sistema acusatório e o principal, a virada jurisprudencial, como se isso existisse desde sempre, o que, como já demonstramos, não é verdade.

Portanto, a decisão dá interpretação conforme à Constituição Estadual do Pará e ao Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, que não preveem a supervisão judicial em nenhum de seus dispositivos, para estabelecer a necessidade de autorização judicial para a instauração de investigações penais originárias. No dispositivo da decisão o Ministro Alexandre de Moraes sustenta que⁴⁵:

Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, para: (a) atribuindo interpretação conforme ao arts. 161, I, a e b, da Constituição do Pará, e aos arts. 24, XII, 116, 118, 232, 233 e 234 do RITJPA, ESTABELEECER a necessidade de autorização judicial para a instauração de investigações penais originárias perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, seja pela Polícia Judiciária, seja pelo Ministério Público; e (b) DETERMINAR o imediato envio dos inquéritos policiais e procedimentos de investigação, tanto da Polícia Judiciária, quanto do Ministério Público, instaurados ao Tribunal de Justiça, para imediata distribuição e análise do Desembargador Relator sobre a justa causa para a continuidade da investigação. Comunique-se ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará, para ciência e cumprimento imediato dessa decisão, solicitando-lhes informações, no prazo de 10 (dez dias). Comunique-se, igualmente, em igual prazo, a Assembleia Legislativa para informações. Após esse prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para que cada qual se manifeste de forma definitiva sobre o mérito da presente Ação Direta. Publique-se. Brasília, 6 setembro de 2023. Ministro ALEXANDRE DE MORAES.

Logo, é crucial que o conceito de supervisão judicial, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, seja submetida a uma análise doutrinária legítima quanto à sua abrangência e aplicabilidade, sem descuidar da necessidade de adaptação legislativa, para evitar nulidades processuais.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.447/PA, Relator: Alexandre de Moraes, 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7447deciso.pdf>.

Portanto, a regulamentação dessa instituição a nível estadual, seja por meio dos Regimentos Internos dos Tribunais de Justiça Estaduais ou pelas Constituições Estaduais, requer cautela, mas é evidente que as regulamentações legislativas, embora pragmáticas em sua natureza, estão sujeitas a questionamentos substanciais, dada sua (in)compatibilidade com as normas de competência relativas ao escopo interpretativo, autoridade legislativa e, em maior grau, com a própria Constituição Federal, juntamente com os princípios que norteiam o processo criminal brasileiro.

4.2 O juiz das garantias e a supervisão judicial

O juiz das garantias foi instituído por meio da Lei n. 13.964, de 2019, incluindo os arts. 3-A à 3-F, no Código de Processo Penal⁴⁶.

As alterações visam garantir a separação entre a fase de investigação e a de julgamento, além de delinear as responsabilidades e limites do juiz das garantias, o qual fica encarregado de supervisionar a legalidade da investigação criminal, resguardando os direitos individuais que requerem autorização prévia do Judiciário.

As suas funções incluem desde o recebimento da comunicação da prisão até a decisão sobre medidas cautelares, pedidos de provas e homologação de acordos, encerrando-se sua competência com o recebimento da denúncia ou queixa, momento em que o processo passa ao juiz da instrução e julgamento. Além disso, há a proibição de que o juiz que atue na fase

⁴⁶Art. 3º-A. O processo penal terá estrutura acusatória, vedadas a iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação. Art. 3º-B. O juiz das garantias é responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais cuja franquia tenha sido reservada à autorização prévia do Poder Judiciário, competindo-lhe especialmente: (...) Art. 3º-C. A competência do juiz das garantias abrange todas as infrações penais, exceto as de menor potencial ofensivo, e cessa com o recebimento da denúncia ou queixa na forma do art. 399 deste Código. (...) Art. 3º-D. O juiz que, na fase de investigação, praticar qualquer ato incluído nas competências dos arts. 4º e 5º deste Código ficará impedido de funcionar no processo. (...) Art. 3º-E. O juiz das garantias será designado conforme as normas de organização judiciária da União, dos Estados e do Distrito Federal, observando critérios objetivos a serem periodicamente divulgados pelo respectivo tribunal. Art. 3º-F. O juiz das garantias deverá assegurar o cumprimento das regras para o tratamento dos presos, impedindo o acordo ou ajuste de qualquer autoridade com órgãos da imprensa para explorar a imagem da pessoa submetida à prisão, sob pena de responsabilidade civil, administrativa e penal.

de investigação desempenhe papel no processo posterior, havendo a necessidade de rodízio de magistrados em comarcas com apenas um juiz.

O texto legal também estabelece que a designação do juiz das garantias de acordo com as normas de organização judiciária, bem como a responsabilidade de as autoridades regulamentarem a divulgação de informações sobre prisões, respeitando a dignidade do preso e os objetivos da persecução penal.

Portanto, veja que o juiz de garantias não corresponde a ideia de supervisão judicial estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal. Entretanto, embora guarde semelhança com a supervisão judicial, o juiz de garantias difere daquele na medida em que é mais intervencionista, possui regramento próprio e deve ser utilizado em primeiro grau, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's n. 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305.

O Supremo Tribunal Federal, em setembro de 2023, ao decidir acerca dos juiz das garantias nas ADI's n. 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305, consignou que o referido instituto não se aplica aos processos de competência originária dos tribunais⁴⁷.

Logo, embora sejam temas conexos, não devemos confundi-los, pelo menos nesse momento, até a próxima decisão do Supremo Tribunal Federal, teratológica ou não.

⁴⁷ Vejamos trecho da decisão publicada no sítio do STF (ainda pendente de publicação oficial), que traz: “(...) 10. Por unanimidade, atribuir interpretação conforme à primeira parte do *caput* do art. 3º-C do CPP, incluído pela Lei nº 13.964/2019, para esclarecer que as normas relativas ao juiz das garantias não aplicam às seguintes situações: a) processos de competência originárias dos tribunais, os quais são regidos pela Lei nº 8.038/1990; b) processos de competência do tribunal do júri; c) casos de violência doméstica e familiar; e d) infrações de menor potencial ofensivo. (disponível no site do STF em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512751&ori=1>).

5 ADEQUAÇÃO POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LEGISLATIVAS

5.1 A posição de resistência adotada pelo TJTO

Em que pese alguns estados tenham regulamentado a supervisão judicial, o Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins não prevê norma semelhante, sendo expresso em estabelecer título “da acusação e da instrução”, nada dizendo sobre os “atos investigatórios”. Vejamos:

CAPÍTULO X – DA AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA

Seção I – Da acusação e da Instrução

Art. 190. A acusação e a instrução, nos processos das ações penais originárias do Tribunal, obedecerão ao rito previsto em lei específica e no Código de Processo Penal (arts. 1º a 11 da Lei n.º 8.038, de 1990, com a alteração promovida pelo art. 400 do Código de Processo Penal). Parágrafo único. Nas ações penais originárias serão observadas as determinações constantes dos artigos 76, 88, 89 e 91, da Lei n.º 9.099, de 1995, quando couber, submetendo à apreciação do Órgão competente.

Art. 191. O relator, escolhido na forma regimental, será o juiz da instrução, que se realizará segundo o disposto no Código de Processo Penal, no que for aplicável, e neste Regimento. Parágrafo único. O relator terá as atribuições que a legislação processual confere aos juizes singulares. Art. 192. Compete ao relator: I - submeter o requerimento de arquivamento do inquérito ou das peças informativas, quando requerer o Ministério Público ao Tribunal Pleno; II - decretar a extinção da punibilidade, nos casos previstos em lei (TJTO, 2018).

Assim, a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins tem se posicionado pela desnecessidade de supervisão judicial de investigações de autoridades com foro por prerrogativa de função, tendo em vista a ausência de dispositivo constitucional ou infraconstitucional nesse sentido. Vejamos decisão no Inquérito Policial n. 0005361-53.2022.8.27.2700/TO⁴⁸:

⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (Tribunal Pleno). Inquérito Policial n. 005361-53.2022.8.27.2700, Relatora: Desembargadora Ângela Prudente, Data de Julgamento: 2022. Disponível em: sistema eproc, consulta pública.

(...) Assim, entende-se ser desnecessária a autorização judicial deste Egrégio Tribunal de Justiça para instauração/continuidade do procedimento investigatório criminal em desfavor de um dos supostos autores dos fatos detentor de foro por prerrogativa de função, haja vista a inexistência de norma nesse sentido na Constituição da República ou no sistema infraconstitucional, de modo que deve ser aplicada a regra geral disposta no art. 5º, inciso II, do Código de Processo Penal, em observância ao art. 129, inciso VIII, da Constituição Federal. Logo, uma vez instaurado o inquérito, não cabe ao Poder Judiciário interferir na formação da *opinio delicti*, pois o modo como se desdobram as atividades investigativas e o juízo sobre a conveniência, a oportunidade ou a necessidade de diligências tendentes à convicção acusatória são atribuições do Ministério Público, que, na condição de titular da ação penal, é o verdadeiro destinatário das diligências executadas.

Logo, no âmbito do Estado do Tocantins, a jurisprudência do Tribunal de Justiça entende pela desnecessidade de supervisão judicial, em primazia do sistema acusatório estabelecido pela Constituição Federal de 1988, mostrando-se um Tribunal de resistência em contraposição a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal.

5.2 O dever de constrangimento

A doutrina tem o dever de constranger o Supremo Tribunal Federal quando este incorre em erro, utilizando da força dos seus precedentes para alterar o sentido da Constituição.

Faz-se necessário que o instituto da supervisão judicial, à luz da obrigatoriedade imposta pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, passe pelo legítimo debate doutrinário sobre a sua extensão e aplicabilidade.

Do mesmo modo, não pode passar despercebido que a interpretação ampliada e extensiva da regra de competência para “processar” e “julgar” detentores de foro por prerrogativa de função está em descompasso com a excepcionalidade dessas normas, que devem ser interpretadas restritivamente.

Do mesmo modo, extrair da regra secular de competência, prevista desde a Constituição da República de 1891, a possibilidade de supervisão judicial dos atos investigatórios, sem controle da juridicidade do tema pela doutrina e sem um debate que, de fato, explore os limites constitucionais impostos pelo princípio acusatório, é menoscar a grandeza da Suprema Corte brasileira.

Cabe recordar que a força de uma decisão da Suprema Corte não decorre das armas, que impõe o argumento à revelia da vontade do povo, mas sim da coerência de suas decisões, em primazia da ordem democrática e constitucional vigente.

Destarte, a regulamentação do instituto em âmbito estadual, seja pelos Regimentos Internos dos Tribunais de Justiça dos Estados, seja pelas Constituições Estaduais, também merecem ressalvas, pois, em tese, invadem competência da União para legislar sobre matéria processual penal, conforme art. 22, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

Evidencia-se, portanto, que as regulamentações do instituto, embora pragmáticas, são questionáveis, tendo em vista que conflitam com a norma de competência quanto à amplitude interpretativa, competência legislativa e, em maior grau, com a própria Constituição Federal e os princípios que regem o processo penal brasileiro.

5.3 O pragmatismo e a necessidade de políticas públicas legislativas

O sistema de justiça no Estado do Tocantins se encontra em um dilema delicado, oscilando entre a idealização constitucional e a realidade pragmática da ausência de regulamentação do instituto da supervisão judicial. Esta lacuna normativa representa um desafio significativo, pois a não regulamentação desse instituto pode comprometer a efetividade das decisões judiciais e colocar em risco a estabilidade do sistema jurídico regional.

Destarte, a omissão legislativa sobre a supervisão judicial implica uma tensão entre a busca pela coerência constitucional e a necessidade prática de um arcabouço legal que oriente sua aplicação no contexto jurídico do estado.

A ausência de uma estrutura normativa clara e específica pode resultar em interpretações díspares, abrindo espaço para questionamentos e eventual anulação de suas decisões pelo Supremo Tribunal Federal, cuja análise se baseia na consonância das decisões regionais com a Constituição Federal e a legislação pertinente.

É importante registrar que a fragilidade decorrente da ausência de regulamentação não se restringe apenas à esfera jurídica, mas também abala a eficiência e a legitimidade do sistema judicial no Estado do Tocantins. A falta de diretrizes claras pode prejudicar a celeridade e a consistência das decisões judiciais, impactando diretamente a confiança da sociedade na justiça local e minando sua credibilidade.

Portanto, é fundamental compreender que a regulamentação do instituto da supervisão judicial, por meio de políticas públicas legislativas, não deve ser encarada como uma mera formalidade legal, mas sim como uma oportunidade de estabelecer parâmetros que conciliem os princípios constitucionais com a realidade processual do Estado do Tocantins.

Para isso, torna-se imperativo um amplo debate democrático, envolvendo juristas, acadêmicos, representantes da sociedade civil e demais partes interessadas. Esse diálogo inclusivo é essencial para a criação de políticas públicas legislativas que sejam não apenas conformes à Constituição Federal, mas também adequadas às necessidades específicas e aos desafios do sistema de justiça local.

Assim, a urgência em regulamentar o instituto da supervisão judicial no Estado do Tocantins não reside apenas na sua conformidade com a ordem constitucional – nesse caso específico orientada por decisões do Supremo Tribunal Federal, mas também na salvaguarda da eficácia do sistema judicial, na garantia da legitimidade das decisões e na consolidação de um ambiente jurídico estável e confiável para a sociedade tocantinense.

Isto é, legislar é preciso.

6 PRODUTO – NORMA REGULAMENTADORA

6.1 Estratégias para resolução via políticas públicas legislativas

Como vimos, esta dissertação busca estabelecer um substrato teórico acerca da relevância de regulamentações relacionadas à supervisão judicial, aprofundando as estratégias e os mecanismos necessários para que a supervisão judicial seja devidamente normatizada no contexto do Estado do Tocantins.

Superadas as premissas teóricas, buscamos estabelecer uma forma de alcançar a regulamentação necessária.

Para alcançar esse objetivo, consideramos que existem duas abordagens a serem feitas: a primeira delas através de uma proposta de emenda à Constituição do Estado do Tocantins; a segunda por meio de proposta de alteração do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins.

6.2 A resolução via Emenda Constitucional

A primeira abordagem envolve a proposição de emenda à Constituição do Estado do Tocantins, seguindo o modelo legislativo adotado no Estado de Goiás⁴⁹.

Essa estratégia requer a atuação de atores públicos devidamente legitimados para propor emendas constitucionais, nos moldes do previsto no art. 48, § 1º, da Constituição do Estado do Tocantins. Transcrevo:

⁴⁹ EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 186; 68, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2020. Institui a Polícia Penal do âmbito do Estado de Goiás e dá outras providências. A Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, nos termos do art. 19, § 167; 3º186; da Constituição Estadual, promulga a seguinte Emenda ao Texto Constitucional: Art. 1º186; A Constituição Estadual passa a vigorar com as seguintes alterações: ‘8216; Art. 46. [...] Parágrafo único. Nas infrações penais comuns, a competência do Tribunal de Justiça, prevista no inciso VIII, alíneas "c" a "f", alcança a fase de investigação, cuja instauração dependerá, obrigatoriamente, de decisão fundamentada. '8217;(NR)” 8221; (grifos nossos).

Art. 48. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça:

(...)

§ 1º Compete ao Tribunal de Justiça, além de outras atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar, originariamente:

I - a ação direta de inconstitucionalidade de Lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face da Constituição do Estado, legitimados para sua propositura as partes indicadas no art. 103 da Constituição Federal e seus equivalentes nos municípios, e ações cautelares de qualquer natureza contra atos das autoridades que originariamente são jurisdicionadas ao Tribunal de Justiça;

A relevância dessa abordagem reside na necessidade de reformar a Constituição Estadual para incorporar dispositivos relacionados à supervisão judicial. Isso garantiria uma base legal sólida para a implementação desse mecanismo no Estado.

O processo legislativo que deu ensejo à Emenda Constitucional n. 186, de 28 de dezembro de 2020, do Estado de Goiás, pode servir como referência e ser adaptado às necessidades específicas do Estado do Tocantins.

Além disso, é fundamental que qualquer emenda proposta esteja em consonância com os estudos apresentados, garantindo a conformidade com a Constituição Federal e a jurisprudência vigente⁵⁰.

6.3 A resolução via Emenda Regimental

A segunda abordagem possui tramitação “legislativa” mais simples do que a anterior, pois envolve se dá por meio da Emenda Regimental do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins.

Essa estratégia tem sido adotada por outros estados da federação e já conta com o respaldo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. É o caso do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. Vejamos:

Art. 48. Cada feito que ingresse no Tribunal terá um Relator escolhido mediante distribuição aleatória, salvo já exista Relator prevento.

⁵⁰ CONJUR. STF valida exigência de autorização judicial para investigação de autoridades em GO. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-18/exigencia-autorizacao-investigar-autoridades-go-valida/>.

(...)

§ 3º Caberá, ainda, ao Relator:

(...)

IX - autorizar a instauração de inquérito a pedido do Procurador-Geral de Justiça, da autoridade policial ou do ofendido.

O Supremo Tribunal Federal, como já consignamos nos capítulos anteriores, enfrentou o tema e decidiu ser constitucional a norma do Regimento Interno que condiciona a instauração de inquérito à autorização do desembargador-relator nos feitos de competência originária do Tribunal de Justiça⁵¹.

A alteração do Regimento Interno oferece a vantagem de uma implementação mais rápida e flexível da supervisão judicial. No entanto, é essencial garantir que essa modificação seja realizada de acordo com os princípios legais e constitucionais, de modo a manter a integridade do sistema judicial.

6.4 Comunicação dos atores sociais para providências

Nos dois casos, mostra-se eficaz o contato via expedição de ofícios às autoridades competentes, com o objetivo de informá-las sobre a necessidade de regulamentação da supervisão judicial no Estado do Tocantins.

Esses expedientes terão como finalizado: trazer ao conhecimento desses atores sociais o tema objeto de pesquisa nessa dissertação; sensibilizar as autoridades acerca da importância desse tema e; estimular a adoção das medidas necessárias para a efetiva regulamentação da supervisão judicial no Estado do Tocantins.

⁵¹ STF. Plenário. ADI 7083/AP, Rel. Min. Cármen Lúcia, redator do acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 13/5/2022 (Info 1054).

Nesse ponto, portanto, adota-se uma visão estratégica e prática de como transformar os resultados da pesquisa e análise realizadas nesta dissertação em ações concretas que contribuirão para o aprimoramento do sistema de supervisão judicial.

A proposição de emendas constitucionais ou de alteração do Regimento Interno do Tribunal de Justiça, busca criar uma base sólida para realização da supervisão judicial no Estado do Tocantins, garantindo sua eficácia e conformidade com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, evitando-se a nulidade das decisões judiciais sobre o tema.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTÁCIO, Thiago. **Regimento Interno dos Tribunais é lei**. Conjur, 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mar-29/thiago-anastacio-regimento-interno-tribunais-lei>;

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm;

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm;

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm;

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm;

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm;

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm;

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm;

_____. **Código de Processo Penal**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm;

_____. **Emenda Constitucional n. 01, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm;

_____. **Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm;

_____. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8038.htm;

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Petição / Questão de Ordem n. 3825/MT**, Relator: Sepúlveda Pertence, Data de Julgamento: 10/10/2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=518263>;

_____. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **Habeas Corpus n. 201.965/RJ**, Relator: Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 30/11/2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/stf-anula-relatorios-coaf-flavio.pdf>;

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.083/AP**, Relator: Cármen Lúcia, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6356912>;

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.447/PA**, Relator: Alexandre de Moraes, 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7447deciso.pdf>;

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Emenda Regimental nº 44, de 2 de junho de 2011. Brasília, DF, 2011;

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (Tribunal Pleno). **Inquérito Policial n. 005361-53.2022.8.27.2700**, Relatora: Desembargadora Ângela Prudente, Data de Julgamento: 2022. Disponível em: sistema eproc, consulta pública.

BRASILEIRO, Renato. **Manual de Processo Penal**. Ed. Juspodivm: Salvador. 2020;

BODART, Bruno Vinícius Da Rós. ***Inquérito Policial, Democracia e Constituição: Modificando Paradigmas***. Revista eletrônica de direito processual, v. 3, p. 125-136, 2009;

CAPEZ, Fernando. **Sistema acusatório e garantias do processo penal**. Conjur. 7 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-07/controversias-juridicas-sistema-acusatorio-garantias-processo-penal>;

COMPARATO, Fábio Konder. **Competência do Juízo de 1º grau**. Em: Improbidade administrativa. 10 anos da Lei n. 8.429/92. Del Rey: Belo Horizonte, 2002, p. 124;

CONJUR. **STF valida exigência de autorização judicial para investigação de autoridades em GO.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-18/exigencia-autorizacao-investigar-autoridades-go-valida/>.

COSTA, Thiago Bolelli. **O Supremo Regimental: Análise da construção histórica do poder de pauta no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.** Ed. Universidade de Brasília, 2018;

GIACOMOLLI, Nereu José. **O devido processo penal: abordagem conforme a CF e o Pacto de São José da Costa Rica.** 3a ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 90;

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GONÇALVES, André Luiz de Matos; FERREIRA, Lucas Lima de Castro. “A supervisão judicial nas investigações criminais de detentores de foro por prerrogativa de função: a obrigatoriedade imposta pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a (des)necessidade de regulamentação no âmbito do Estado do Tocantins”. Revista Interesse Público, v. 25, n. 138, mar./abr. 2023, Ed. Fórum;

LIMA, Augusto Carlos Rocha de. **Foro por prerrogativa de funções, STF e supervisão judicial de investigações.** Revista de Direito Constitucional e Internacional. vol. 124. ano 29. p. 63-78. São Paulo: Ed. RT, mar./abr. 2021;

LOPES JR., Aury; GLOECKNER, Ricardo J. **Investigação Preliminar no Processo Penal.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 259-261;

LOPES JR. Aury. **Direito Processual Penal.** Ebook. 2021. Posição 12.459-12.466;

MARCHIONATTI, Daniel. **Processo Penal Contra Autoridades.** Rio de Janeiro: Forense, 2019;

MARQUES, Jose Frederico. **Instituições de Direito Processual Civil.** Volume I. Ed. Forense: Rio de Janeiro. 1990;

MORAES, Alexandre. **Justiça Comentada. Supremo deve decidir sobre supervisão judicial nas investigações penais.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-set-24/justica-comentada-stf-decidir-supervisao-judicial-investigacoes-penais/>

OLIVEIRA, Luciano. **Não fale do Código de Hamurábi!** A pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em Direito. **Sua excelência o comissário: e outros ensaios de Sociologia Jurídica.** p. 137-167, 2004.

PRADO, Geraldo. **Sistema acusatório: a conformidade constitucional das leis processuais penais.** Ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro. 2005, p. 174-175;

SALOMÃO, Luís Felipe. **O foro por prerrogativa de função e as restrições à sua aplicação no STJ.** Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/O-foro-por-prerrogativa-de-funcao-e-as-restricoes-a-sua-aplicacao-no-STJ.aspx>

SCHIMITT, Carl. **Teologia Política.** Ed. Del Rey: Belo Horizonte. 2006;

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos .** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

STRECK, Lenio; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni; SILVA, Diogo Bacha. **Inquérito judicial do STF: o MP como parte ou "juiz das garantias"?** Conjur, 2020.

8 APÊNDICES

8.1 Ofício – Presidente do e. TJTO



Estado do Tocantins, 19 de dezembro de 2023

EXCELENTÍSSIMA SENHORA

ETELVINA MARIA SAMPAIO FELIPE
Presidente do Tribunal de Justiça

Senhora Presidente,

Venho, por meio deste, encaminhar à Vossa Excelência exemplar da dissertação intitulada "A SUPERVISÃO JUDICIAL NAS INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS E A SUA ADEQUAÇÃO POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LEGISLATIVAS", desenvolvida como parte do Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins (UFT), de minha autoria enquanto discente do mencionado programa, sob a orientação do Prof. Dr. André Luiz de Matos Gonçalves.

Razões e cópia da dissertação em anexo.

Atenciosamente,

Lucas Lima de Castro Ferreira
Discente

André Luiz de Matos Gonçalves

Orientador

☎ 63-3216-0000
✉ lucas.castro@uft.edu.br

📍 Palmas/TO
🌐 www.uft.edu.br

I



Estado do Tocantins, 19 de dezembro de 2023

RAZÕES E DISSERTAÇÃO (ANEXOS)

Senhora Presidente,

A presente dissertação versa sobre a relevante temática da supervisão judicial, seu embasamento teórico e suas implicações na administração da justiça.

O objetivo deste contato reside na identificação de uma oportunidade para o aprimoramento das práticas e normativas concernentes à atuação do Poder Judiciário em nosso Estado, tendo em vista o entendimento sedimentado pelo e. Supremo Tribunal Federal acerca da necessidade de regulamentação da supervisão judicial em âmbito estadual, compreendendo-se a relevância de se adotarem providências visando à integração desta regulamentação ao Regimento Interno deste Tribunal.

Diante disso, respeitosamente, sugiro que Vossa Excelência determine as medidas cabíveis para a análise do teor da dissertação em questão e para a avaliação de sua pertinência em relação à atualização do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, no tocante à supervisão judicial.

Tal inclusão, amparada pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal, poderá contribuir para uma maior eficiência e segurança jurídicas às decisões desse e. Tribunal de Justiça.



Estado do Tocantins, 19 de dezembro de 2023

RAZÕES E DISSERTAÇÃO (ANEXOS)

Encaminho em anexo proposta de alteração regimental. Coloco-me à disposição para fornecer qualquer esclarecimento adicional que se faça necessário e aguardo, com expectativa, um retorno acerca das providências que serão adotadas a partir desta solicitação.

Agradeço, desde já, a atenção dispensada ao presente assunto e aproveito para reiterar meus votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

Lucas Lima de Castro Ferreira
Discente

André Luiz de Matos Gonçalves
Orientador

 63-3216-0000
 lucas.castro@uft.edu.br

 Palmas/TO
 www.uft.edu.br

III

8.2 Ofício – Deputados Estaduais



Estado do Tocantins, 19 de dezembro de 2023

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A)

Deputado(a) Estadual

Senhor(a) Deputado(a),

Venho, por meio deste, encaminhar à Vossa Excelência exemplar da dissertação intitulada "A SUPERVISÃO JUDICIAL NAS INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS E A SUA ADEQUAÇÃO POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LEGISLATIVAS", desenvolvida como parte do Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins (UFT), de minha autoria enquanto discente do mencionado programa, sob a orientação do Prof. Dr. André Luiz de Matos Gonçalves.

Razões e cópia da dissertação em anexo.

Atenciosamente,

Lucas Lima de Castro Ferreira
Discente

André Luiz de Matos Gonçalves
Orientador

☎ 63-3216-0000
✉ lucas.castro@uft.edu.br

📍 Palmas/TO
🌐 www.uft.edu.br

I



Estado do Tocantins, 19 de dezembro de 2023

RAZÕES E DISSERTAÇÃO (ANEXOS)

Senhor(a) Deputado(a),

A presente dissertação versa sobre a relevante temática da supervisão judicial, seu embasamento teórico e suas implicações na administração da justiça.

O objetivo deste contato reside na identificação de uma oportunidade para o aprimoramento das práticas e normativas concernentes à atuação do Poder Judiciário em nosso Estado, tendo em vista o entendimento sedimentado pelo e. Supremo Tribunal Federal acerca da necessidade de regulamentação da supervisão judicial em âmbito estadual, compreende-se a relevância de se adotarem providências visando à alteração da Constituição do Estado do Tocantins.

Diante disso, respeitosamente, sugiro que Vossa Excelência determine as medidas cabíveis para a análise do teor da dissertação em questão e para a avaliação de sua pertinência em relação à propositura de Emenda à Constituição do Estado do Tocantins, no tocante à supervisão judicial. Tal inclusão, amparada pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal, poderá contribuir para uma maior eficiência e segurança jurídicas às decisões do e. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins.

☎ 63-3216-0000
✉ lucas.castro@uft.edu.br

📍 Palmas/TO
🌐 www.uft.edu.br



Estado do Tocantins, 19 de dezembro de 2023

RAZÕES E DISSERTAÇÃO (ANEXOS)

Encaminho em anexo proposta de Emenda à Constituição. Coloco-me à disposição para fornecer qualquer esclarecimento adicional que se faça necessário e aguardo, com expectativa, um retorno acerca das providências que serão adotadas a partir desta solicitação.

Agradeço, desde já, a atenção dispensada ao presente assunto e aproveito para reiterar meus votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

Lucas Lima de Castro Ferreira
Discente

André Luiz de Matos Gonçalves
Orientador

 63-3216-0000
 lucas.castro@uft.edu.br

 Palmas/TO
 www.uft.edu.br

8.3 Ofício – Governador do Estado do Tocantins



Estado do Tocantins, 19 de dezembro de 2023

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A)

Governador do Estado do Tocantins

Senhor(a) Governador(a),

Venho, por meio deste, encaminhar à Vossa Excelência exemplar da dissertação intitulada "A SUPERVISÃO JUDICIAL NAS INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS E A SUA ADEQUAÇÃO POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LEGISLATIVAS", desenvolvida como parte do Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins (UFT), de minha autoria enquanto discente do mencionado programa, sob a orientação do Prof. Dr. André Luiz de Matos Gonçalves.

Razões e cópia da dissertação em anexo.

Atenciosamente,

Lucas Lima de Castro Ferreira
Discente

André Luiz de Matos Gonçalves
Orientador

63-3216-0000
 lucas.castro@uft.edu.br

Palmas/TO
 www.uft.edu.br

Estado do Tocantins, 19 de dezembro de 2023

RAZÕES E DISSERTAÇÃO (ANEXOS)

Senhor(a) Governador(a),

A presente dissertação versa sobre a relevante temática da supervisão judicial, seu embasamento teórico e suas implicações na administração da justiça.

O objetivo deste contato reside na identificação de uma oportunidade para o aprimoramento das práticas e normativas concernentes à atuação do Poder Judiciário em nosso Estado, tendo em vista o entendimento sedimentado pelo e. Supremo Tribunal Federal acerca da necessidade de regulamentação da supervisão judicial em âmbito estadual, compreende-se a relevância de se adotarem providências visando à alteração da Constituição do Estado do Tocantins.

Diante disso, respeitosamente, sugiro que Vossa Excelência determine as medidas cabíveis para a análise do teor da dissertação em questão e para a avaliação de sua pertinência em relação à propositura de Emenda à Constituição do Estado do Tocantins, no tocante à supervisão judicial. Tal inclusão, amparada pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal, poderá contribuir para uma maior eficiência e segurança jurídicas às decisões do e. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins.



Estado do Tocantins, 19 de dezembro de 2023

RAZÕES E DISSERTAÇÃO (ANEXOS)

Encaminho em anexo proposta de Emenda à Constituição. Coloco-me à disposição para fornecer qualquer esclarecimento adicional que se faça necessário e aguardo, com expectativa, um retorno acerca das providências que serão adotadas a partir desta solicitação.

Agradeço, desde já, a atenção dispensada ao presente assunto e aproveito para reiterar meus votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

Lucas Lima de Castro Ferreira
Discente

André Luiz de Matos Gonçalves
Orientador

☎ 63-3216-0000
✉ lucas.castro@uft.edu.br

📍 Palmas/TO
🌐 www.uft.edu.br

III

8.4 Projeto de Alteração Regimental do RITJTO



Estado do Tocantins, 19 de dezembro de 2023

PROJETO DE EMENDA REGIMENTAL

REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS

Considerando a necessidade de promover adequações no Regimento Interno do Estado do Tocantins, visando aprimorar o funcionamento do sistema de justiça e garantir maior eficiência nas investigações criminais, em conformidade com os argumentos desenvolvidos em pesquisa da Universidade Federal do Tocantins intitulada "A SUPERVISÃO JUDICIAL NAS INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS E A SUA ADEQUAÇÃO POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LEGISLATIVAS", de autoria do Ms. Lucas Lima de Castro Ferreira, sob a orientação do Prof. Dr. André Luiz de Matos Gonçalves;

Considerando que o presente projeto de emenda regimental visa abordar o instituto da supervisão judicial em investigações criminais no sistema jurídico brasileiro, com foco especial nas investigações que envolvem pessoas detentoras de foro por prerrogativa de função no Estado do Tocantins;

Considerando que, historicamente, as investigações criminais no Brasil não exigiam autorização judicial para atos investigatórios não abrangidos pela reserva de jurisdição, o que implicava na dispensa de comunicação desses atos ao Poder Judiciário antes do ajuizamento da ação penal;

Considerando que o Supremo Tribunal Federal estabeleceu a obrigatoriedade da supervisão judicial, mesmo para atos preliminares não cobertos pela reserva de jurisdição, o que gerou controvérsias e debates sobre a constitucionalidade desse procedimento, levando alguns Tribunais de Justiça estaduais a regulamentarem a supervisão judicial em seus Regimentos Internos e a emendar Constituições Estaduais;

Considerando que, até o início do século XXI, apenas os magistrados necessitavam de supervisão judicial em casos de investigações criminais envolvendo-os, mas em 2007, com a imposição do Supremo Tribunal Federal, surgiram debates sobre a fundamentação dessa decisão, levando à edição da Emenda Regimental n. 44, de 2 de junho de 2011, pela Corte, a qual estabeleceu que a instauração e o arquivamento de inquéritos devem ocorrer sob a supervisão do Ministro Relator do STF nos casos de foro por prerrogativa de função;

Considerando que as normas que regulamentam a supervisão judicial em investigações de detentores de foro por prerrogativa de função devem estar em conformidade com a definição constitucional do processo penal acusatório, garantindo o respeito às garantias constitucionais do contraditório e do devido processo legal;

Considerando que surgem questionamentos sobre a interpretação extensiva do art. 102 da Constituição Federal e a possibilidade de regulamentar o instituto da supervisão judicial por meio de Regimentos Internos ou Emendas à Constituição, conforme proposto pelo Supremo Tribunal Federal;

Considerando a necessidade de regulamentação legislativa no Estado do Tocantins para alinhar o sistema de justiça à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, porém, com a devida cautela para evitar conflitos de competência com a União, dada a competência desta para legislar sobre matéria processual penal (art. 22, inciso I, da CF/1988);

Considerando que as regulamentações estaduais do instituto da supervisão judicial, seja por meio dos Regimentos Internos dos Tribunais de Justiça dos Estados, seja pelas Constituições Estaduais, suscitam preocupações quanto à sua constitucionalidade, uma vez que podem entrar em conflito com a norma de competência da União e com a própria Constituição Federal, bem como com os princípios que regem o processo penal brasileiro;

Considerando que a dissertação retrocitada reflete sobre a regulamentação do instituto da supervisão judicial no Estado do Tocantins, considerando os limites constitucionais, a competência legislativa e os princípios que norteiam o processo penal no Brasil;

Considerando, por fim, a recomendação de uma política legislativa para normatizar o instituto da supervisão judicial no âmbito do Estado do Tocantins, por meio do Poder Legislativo Estadual e/ou do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, a fim de garantir segurança jurídica às decisões proferidas pela egrégia Corte de Justiça e alcançar a desejada pacificação social das relações jurídicas, **propõe-se a inclusão do seguinte dispositivo no Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins:**

“**Art. 1º.** (...) cria-se o artigo a seguir:

Da Autorização para Instauração de Inquérito

Artigo 191-A. Caberá ao Relator, além das suas atribuições previstas neste Regimento Interno, a competência para autorizar a instauração de inquérito a pedido do Procurador-Geral de Justiça, da autoridade policial ou do ofendido, em investigações que tramitem perante o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins.

Parágrafo Único. A autorização para instauração de inquérito deverá ser fundamentada e levar em consideração a relevância da investigação, a preservação de direitos fundamentais, bem como os princípios constitucionais que regem o processo penal brasileiro.

Das Disposições Transitórias

Art. 2º. Este dispositivo passará a vigorar imediatamente após sua aprovação pelo plenário do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins”.

Sala das Sessões, [data].

[Assinatura do proponente]



Lucas Lima de Castro Ferreira
Discente

André Luiz de Matos Gonçalves
Orientador

8.5 Projeto



Estado do Tocantins, 19 de dezembro de 2023

PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS

Considerando a necessidade de promover adequações na Constituição do Estado do Tocantins, visando aprimorar o funcionamento do sistema de justiça e garantir maior eficiência nas investigações criminais, em conformidade com os argumentos desenvolvidos em pesquisa da Universidade Federal do Tocantins intitulada "A SUPERVISÃO JUDICIAL NAS INVESTIGAÇÕES CRIMINAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS E A SUA ADEQUAÇÃO POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LEGISLATIVAS", de autoria do Ms. Lucas Lima de Castro Ferreira, sob a orientação do Prof. Dr. André Luiz de Matos Gonçalves;

Considerando que o presente projeto de emenda à Constituição do Estado do Tocantins visa abordar o instituto da supervisão judicial em investigações criminais no sistema jurídico brasileiro, com foco especial nas investigações que envolvem pessoas detentoras de foro por prerrogativa de função no Estado do Tocantins;

Considerando que, historicamente, as investigações criminais no Brasil não exigiam autorização judicial para atos investigatórios não abrangidos pela reserva de jurisdição, o que implicava na dispensa de comunicação desses atos ao Poder Judiciário antes do ajuizamento da ação penal;

☎ 63-3216-0000
✉ lucas.castro@uft.edu.br

📍 Palmas/TO
🌐 www.uft.edu.br

de Emenda à Constituição



Considerando que o Supremo Tribunal Federal estabeleceu a obrigatoriedade da supervisão judicial, mesmo para atos preliminares não cobertos pela reserva de jurisdição, o que gerou controvérsias e debates sobre a constitucionalidade desse procedimento, levando alguns Tribunais de Justiça estaduais a regulamentarem a supervisão judicial em seus Regimentos Internos e o Poder Legislativo a emendar as Constituições Estaduais;

Considerando que, até o início do século XXI, apenas os magistrados necessitavam de supervisão judicial em casos de investigações criminais envolvendo-os, mas em 2007, com a imposição do Supremo Tribunal Federal, surgiram debates sobre a fundamentação dessa decisão, levando à edição da Emenda Regimental n. 44, de 2 de junho de 2011, pela Corte, a qual estabeleceu que a instauração e o arquivamento de inquéritos devem ocorrer sob a supervisão do Ministro Relator do STF nos casos de foro por prerrogativa de função;

Considerando que as normas que regulamentam a supervisão judicial em investigações de detentores de foro por prerrogativa de função devem estar em conformidade com a definição constitucional do processo penal acusatório, garantindo o respeito às garantias constitucionais do contraditório e do devido processo legal;

Considerando que surgem questionamentos sobre a interpretação extensiva do art. 102 da Constituição Federal e a possibilidade de regulamentar o instituto da supervisão judicial por meio de Regimentos Internos ou Emendas à Constituição, conforme proposto pelo Supremo Tribunal Federal;

Considerando a necessidade de regulamentação legislativa no Estado do Tocantins para alinhar o sistema de justiça à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, porém, com a devida cautela para evitar conflitos de competência com a União, dada a competência desta para legislar sobre matéria processual penal (art. 22, inciso I, da CF/1988);

Considerando que as regulamentações estaduais do instituto da supervisão judicial, seja por meio dos Regimentos Internos dos Tribunais de Justiça dos Estados, seja pelas Constituições Estaduais, suscitam preocupações quanto à sua constitucionalidade, uma vez que podem entrar em conflito com a norma de competência da União e com a própria Constituição Federal, bem como com os princípios que regem o processo penal brasileiro;

Considerando que a dissertação retrocitada reflete sobre a regulamentação do instituto da supervisão judicial no Estado do Tocantins, considerando os limites constitucionais, a competência legislativa e os princípios que norteiam o processo penal no Brasil;

Considerando, por fim, a recomendação de uma política legislativa para normatizar o instituto da supervisão judicial no âmbito do Estado do Tocantins, por meio do Poder Legislativo Estadual e/ou do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, a fim de garantir segurança jurídica às decisões proferidas pela egrégia Corte de Justiça e alcançar a desejada pacificação social das relações jurídicas, **propõe-se a emenda à Constituição do Estado do Tocantins, a seguir:**

EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. XXX/2023

Da Autorização para Instauração de Inquérito

Artigo X. Caberá ao Desembargador-Relator, além das suas atribuições previstas nesta Constituição, a competência para autorizar a instauração de inquérito a pedido do Procurador-Geral de Justiça, da autoridade policial ou do ofendido, em investigações que tramitem perante o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins.

Parágrafo Único. A autorização para instauração de inquérito deverá ser fundamentada e levar em consideração a relevância da investigação, a preservação de direitos fundamentais, bem como os princípios constitucionais que regem o processo penal brasileiro.

Das Disposições Transitórias

Art. 2º. Este dispositivo passará a vigorar imediatamente após sua promulgação”.

Sala das Sessões, [data].

[Assinatura do proponente]



Lucas Lima de Castro Ferreira
Discente

André Luiz de Matos Gonçalves
Orientador