



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
7ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**

**NOTA TÉCNICA DO GRUPO DE TRABALHO DE CONTROLE EXTERNO DA
ATIVIDADE POLICIAL (GT-CEAP)**

Trata-se de Nota Técnica acerca da regularidade da atuação das Polícias Legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no que se refere à instauração e à condução de procedimentos investigativos criminais sob a denominação de inquéritos policiais.

A questão foi suscitada a partir do encaminhamento de expediente pela Polícia Federal ao Procurador-Geral da República, para conhecimento e adoção das providências eventualmente cabíveis, em razão de parecer elaborado por aquela instituição sobre investigação conduzida pela Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados por meio do Inquérito Policial nº 18/2025. O procedimento refere-se à apuração de supostas ameaças, incitação ao crime e violência política praticadas, por meio da rede mundial de computadores, em desfavor do Deputado Federal Nikolas Ferreira de Oliveira.

Segundo consta, durante a investigação foram praticados atos típicos de polícia judiciária, entre eles a instauração formal de inquérito policial, a realização de oitivas e a representação por medidas cautelares, circunstâncias que motivaram o questionamento acerca da extensão constitucional das atribuições investigativas das Polícias Legislativas.

Pois bem.

I – O fundamento constitucional da Polícia Legislativa

A Constituição da República assegura autonomia administrativa e organizacional à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, conferindo a cada uma dessas Casas competência privativa para dispor sobre sua organização, funcionamento e polícia, nos termos

dos arts. 51, IV, e 52, XIII.

Essa prerrogativa constitui manifestação do princípio da separação e da independência entre os Poderes, previsto no art. 2º da Constituição, e destina-se a garantir que cada Poder disponha dos meios necessários para assegurar o regular exercício de suas funções constitucionais, preservando a segurança de seus membros, servidores, instalações, bens e serviços.

Nesse contexto, revela-se plenamente legítima a instituição de órgãos próprios incumbidos da segurança institucional do Parlamento, voltados ao policiamento ostensivo, à prevenção de ilícitos, à proteção das instalações legislativas e à preservação da ordem no interior das dependências do Congresso Nacional.

No plano infraconstitucional, essa competência harmoniza-se com o art. 4º, parágrafo único, do Código de Processo Penal, segundo o qual a atribuição da polícia judiciária não exclui a atuação de outras autoridades administrativas às quais a lei confira função investigativa.

O dispositivo não institui novas competências investigativas, tampouco autoriza sua ampliação. Sua função consiste em reconhecer que o inquérito policial, enquanto procedimento administrativo destinado à formação da *opinio delicti*, pode ser conduzido por autoridades diversas da polícia judiciária, desde que exista fundamento legal específico para tanto.

No caso das Polícias Legislativas, esse fundamento decorre da conjugação entre a autonomia constitucional conferida às Casas Legislativas para organizar sua polícia e os atos normativos que disciplinam sua estrutura administrativa.

O exercício desse poder de polícia interna encontra reconhecimento histórico na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Ainda sob a égide da Constituição anterior, foi editada a Súmula nº 397, segundo a qual o poder de polícia da Câmara dos Deputados e do Senado Federal compreende, nos termos de seus regimentos internos, a realização de prisão em flagrante e a instauração de inquérito relativamente a crimes cometidos em suas dependências.

Embora editado em contexto constitucional anterior, o enunciado mostra-se compatível com a Constituição de 1988, desde que interpretado restritivamente, em consonância com a autonomia institucional das Casas Legislativas e com a preservação de sua capacidade de autodefesa administrativa, limitado pela repartição de competências prevista no

art. 144 da Constituição.

Em desenvolvimento dessa competência constitucional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal disciplinaram, por meio de seus respectivos atos normativos internos, a organização das Polícias Legislativas, definindo sua estrutura administrativa e suas atribuições voltadas à proteção da atividade parlamentar e do patrimônio institucional.

O reconhecimento da legitimidade constitucional para a instauração de inquérito relativamente às infrações penais praticadas nas dependências das Casas Legislativas compreende, por força da teoria dos poderes implícitos, a possibilidade de representação perante o Poder Judiciário pelas medidas cautelares estritamente indispensáveis à eficácia da investigação regularmente instaurada.

Com efeito, não seria compatível com a efetividade da atividade investigativa admitir a instauração de procedimento criminal sem reconhecer à autoridade responsável a faculdade de provocar a jurisdição para a adoção das medidas cautelares cuja decretação dependa de reserva de jurisdição.

Essa legitimidade, contudo, possui natureza instrumental. Não amplia a competência material da Polícia Legislativa nem autoriza a instauração de investigações fora das hipóteses constitucionalmente admitidas. O poder de requerer medidas cautelares acompanha, apenas, a competência investigativa constitucionalmente reconhecida, não podendo servir como fundamento para sua expansão.

Do mesmo modo, o reconhecimento constitucional da existência da Polícia Legislativa não implica cancelar competência investigativa ilimitada. Ao contrário, a própria Constituição estabelece balizas materiais e funcionais que delimitam o alcance dessa atuação, as quais devem ser interpretadas em harmonia com o regime constitucional da persecução penal e com a repartição de competências prevista no art. 144 da Constituição.

II – Da natureza não exclusiva da atividade investigativa das Polícias Legislativas

De início, impõe-se frisar que a Constituição da República não instituiu o monopólio da investigação criminal em favor de qualquer órgão estatal. Ao contrário, a atividade investigativa pode ser legitimamente exercida por diferentes instituições, desde que observados os limites constitucionais e legais das respectivas atribuições.

Sob essa perspectiva, a competência investigativa conferida às Polícias Legislativas representa atribuição específica destinada à proteção da autonomia institucional das Casas do Congresso Nacional, sem excluir a atuação dos demais órgãos constitucionalmente incumbidos da persecução penal. É o que se depreende também dos seguintes julgados:

MANDADO DE SEGURANÇA. POLÍCIA DO SENADO FEDERAL COMPETÊNCIA PARA APURAÇÃO DE INFRAÇÃO PENAL QUE NÃO EXCLUI A COMPETÊNCIA DE OUTROS ÓRGÃOS, EM ESPECIAL DA POLÍCIA JUDICIÁRIA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. ORDEM DENEGADA.

1.O impetrante sustenta que o poder de investigação do Senado Federal exclui, absolutamente, o poder investigatório de qualquer outra instituição, ao fundamento de que tal importaria em violação ao princípio da separação dos poderes.

2.Sem razão o impetrante. **Os atos de investigação para a apuração de delitos no âmbito do Senado Federal não são exclusivos da polícia daquela casa legislativa.**

3."**Poderes absolutamente exclusivos de investigação são, por conseguinte, absolutamente incompatíveis com o Estado Constitucional de Direito, seja qual for a instituição que os reclame.**" (do opinativo ministerial, fl. 1172).

4.Ordem denegada.

(TRF-1ª Região, MS 0073258-87.2014.4.01.0000/DF, Rel. Des. Fed. Hilton Queiroz, Segunda Seção, unânime, e-DJF1 22.5.2015)(grifos acrescidos)

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. ATRIBUIÇÃO PARA A APURAÇÃO DE INFRAÇÕES PENAS NO ÂMBITO DO SENADO FEDERAL. PERÍCIA A SER REALIZADA PELA POLÍCIA FEDERAL. EXCLUSIVIDADE DA POLÍCIA

LEGISLATIVA DAQUELA CASA. INEXISTÊNCIA. CRIMES, EM TESE, PRATICADOS CONTRA BENS, SERVIÇOS E INTERESSES DA UNIÃO, SEM RELAÇÃO COM A ATIVIDADE LEGISLATIVA. ATRIBUIÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL. ART. 144, I, E § 1º, I E IV, DA CF APROVEITAMENTO DE PERÍCIA JÁ REALIZADA PELO SENADO. ATO DISCRICIONÁRIO DA AUTORIDADE POLICIAL FEDERAL. NEGATIVA. RAZOABILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

1. Os atos de investigação para apuração de supostos delitos cometidos no âmbito do Senado Federal não constituem exclusividade da Polícia daquela Casa Legislativa. Precedentes da Segunda Seção deste Regional.

2. A investigação na espécie tem por objeto a apuração da suposta prática das condutas tipificadas nos arts. 90 e 96 da Lei n. 8.666/93 no bojo de procedimento licitatório realizado no âmbito da Administração do Senado Federal. Ou seja, cuida-se de infrações penais praticadas, em tese, em detrimento de bens, serviços e interesses da União, sem relação com a atividade legislativa, o que atrai a aplicação do inc. I do § 1º do art. 144 da CF, não havendo que se falar, assim, em ausência de atribuição da Polícia Federal.

3. O inc. IV do § 1º do mencionado artigo dispõe expressamente que compete à Polícia Federal, com exclusividade, o exercício das funções de polícia judiciária da União, pelo que inafastável a conclusão no sentido de que eventual exceção a essa norma apenas pode ser admitida se prevista também na própria Constituição, situação inócurrenente na hipótese em tela.

4. Cabe ao Poder Judiciário, na fase de investigação, apenas assegurar que o procedimento de apuração das supostas infrações criminais transite dentro das balizas constitucionais e legais pertinentes, sem se imiscuir na oportunidade e conveniência da produção de determinada prova, análise que compete privativamente aos órgãos da persecução penal. O exame que pode ser levado a efeito pelo Judiciário, nesse

particular, cinge-se apenas à razoabilidade e/ou proporcionalidade do ato administrativo investigativo, e, tendo em vista as razões expostas pela autoridade policial, no caso presente, é indubitoso que a negativa de aproveitamento da perícia realizada no âmbito da Administração do Senado se assenta em fundamentos pertinentes e razoáveis, concernentes à sua inadequação e insuficiência – em razão de seu objeto - para os fins a que se destina a apuração em curso na Polícia Federal.

5. Segurança denegada.

(TRF-1ª Região, MSCrim 0005585-43.2015.4.01.0000/DF, Rel. Des. Fed. Marcos Augusto de Sousa, Corte Especial, unânime, j. 03/09/2015)(grifos acrescentados)

Os precedentes evidenciam, portanto, que a atuação investigativa das Polícias Legislativas, dentro de suas limitações, possui fundamento constitucional e coexiste com a atuação de outros órgãos de persecução penal, mesmo no caso de crimes cometidos nas dependências da Câmara e do Senado Federal.

Essa compreensão impede tanto a negação da competência investigativa das Polícias Legislativas quanto sua ampliação para hipóteses não contempladas pela Constituição, preservando o equilíbrio entre a autonomia administrativa do Poder Legislativo e o modelo constitucional da persecução penal.

III – Dos limites da competência investigativa das Polícias Legislativas

O reconhecimento da legitimidade constitucional das Polícias Legislativas não afasta a necessidade de delimitar o alcance de suas atribuições à luz do sistema constitucional de repartição de competências.

Embora a Constituição assegure à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, no art. 51, IV, e art. 52, XIII, respectivamente, autonomia para dispor sobre sua organização, funcionamento e polícia, essa competência normativa circunscreve-se às matérias relacionadas à organização administrativa e ao funcionamento interno de cada Casa Legislativa. Trata-se de manifestação da autonomia institucional do Poder Legislativo,

destinada a garantir o livre exercício da função parlamentar, e não de autorização para inovar em matéria reservada à legislação federal.

Nesse contexto, as resoluções que disciplinam a organização das Polícias Legislativas possuem natureza normativa primária no âmbito da autonomia constitucional das Casas Legislativas, mas permanecem limitadas às matérias *interna corporis*. Não lhes é dado instituir regimes jurídicos próprios de persecução penal nem modificar a distribuição constitucional de competências entre os órgãos responsáveis pela investigação criminal.

Essa limitação decorre diretamente do art. 22, inciso I, da Constituição da República, que atribui privativamente à União competência para legislar sobre direito penal e processual penal. Em consequência, normas regimentais não podem ampliar o conceito de autoridade policial, alterar a disciplina do inquérito policial ou estabelecer novas hipóteses de exercício de funções de polícia judiciária.

Ou seja, embora a Câmara dos Deputados e o Senado Federal possam disciplinar suas respectivas polícias por meio de resoluções de natureza normativa primária, matérias de direito penal e processual penal somente podem ser objeto de lei federal, nos termos do art. 22, I, da Constituição

Sob essa perspectiva, a Súmula nº 397 do Supremo Tribunal Federal deve ser interpretada em consonância com a Constituição de 1988.

O verbete sumular reconhece que o poder de polícia das Casas Legislativas compreende a prisão em flagrante e a instauração de inquérito relativamente aos crimes cometidos em suas dependências. A *ratio* desse entendimento está diretamente vinculada ao exercício do poder de polícia interna e à necessidade de assegurar a pronta resposta estatal às infrações penais que afetem a segurança e o regular funcionamento do Parlamento.

Não se extrai da Súmula nº 397, contudo, autorização para que as Polícias Legislativas exerçam atividade investigativa de caráter geral ou promovam investigações desvinculadas da proteção imediata das dependências físicas das Casas Legislativas.

A interpretação ampliativa desse enunciado conduziria à criação, por via regimental, de competência investigativa não prevista na Constituição, em manifesta afronta ao modelo constitucional de persecução penal.

Com efeito, a autonomia administrativa assegurada aos órgãos do Poder Legislativo não se confunde com competência para redefinir a repartição constitucional das funções de polícia judiciária estabelecida no art. 144 da Constituição.

A circunstância de determinada infração penal atingir interesses da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal não autoriza, por si só, a expansão da competência investigativa das respectivas Polícias Legislativas para fatos praticados fora das hipóteses que justificam constitucionalmente sua atuação e dos limites reconhecidos pela Súmula nº 397.

Essa conclusão revela-se particularmente relevante diante de recentes alterações regimentais que passaram a prever a atuação da Polícia Legislativa na apuração de infrações praticadas "*em detrimento de bens, serviços ou interesses*" das Casas Legislativas.

Interpretada literalmente, essa previsão possui amplitude significativamente superior àquela admitida pela Constituição e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, a expressão "interesses da Casa" constitui conceito jurídico aberto e potencialmente indeterminado, apto a abranger situações que extrapolam o espaço físico do Parlamento e não prevista na Súmula nº 397, inclusive crimes cometido através da internet, como golpes ou publicações em redes sociais, críticas dirigidas a parlamentares ou outras condutas sem relação direta com a preservação da ordem e da segurança das dependências legislativas.

Nessa hipótese, a norma regimental deixa de disciplinar a organização administrativa da Polícia Legislativa e passa a inovar no regime jurídico da persecução penal, ampliando materialmente a competência investigativa prevista na Constituição.

Essa interpretação não se mostra compatível com os arts. 22, I, 51, IV, 52, XIII e 144 da Constituição da República.

Por essa razão, as disposições regimentais devem ser interpretadas em conformidade com a Constituição, de modo a compreender que a competência investigativa das Polícias Legislativas permanece restrita às infrações penais diretamente relacionadas ao exercício do poder de polícia interna, assim entendidas como aquelas praticadas nas dependências físicas das respectivas Casas Legislativas.

A excepcionalidade da competência investigativa atribuída às Polícias Legislativas recomenda especial cautela também em razão de tais corporações não contarem com um modelo de carreira técnica com autonomia funcional, tampouco com garantias legais contra pressões hierárquicas ou políticas.

A atividade de investigação criminal pressupõe não apenas competência legal, mas também um modelo institucional apto a assegurar independência técnica, imparcialidade,

transparência e mecanismos de controle compatíveis com a relevância da função exercida.

Embora as Polícias Legislativas desempenhem papel constitucionalmente legítimo na proteção das Casas do Congresso Nacional, sua estrutura administrativa foi concebida para atender às necessidades de segurança institucional do Parlamento, e não para reproduzir, em caráter amplo, o modelo de polícia judiciária delineado pela Constituição.

Não se trata de afirmar que seus integrantes careçam de qualificação técnica ou de idoneidade funcional. Não obstante, a inexistência de disciplina normativa específica sobre garantias funcionais da autoridade responsável pela investigação, critérios objetivos de distribuição dos procedimentos, mecanismos de prevenção a interferências indevidas e outras salvaguardas típicas da atividade investigativa reforça a necessidade de que sua competência seja interpretada restritivamente.

Esse entendimento mostra-se particularmente relevante considerando que a atividade das Polícias Legislativas desenvolve-se no âmbito de instituições marcadas por intensa dinâmica político-partidária, do qual podem emergir investigações envolvendo críticas de conotação política, situações em que a preservação da confiança institucional exige rigorosa observância dos limites constitucionais da atuação estatal e submissão a efetivos mecanismos de controle externo.

Além disso, os técnicos e analistas legislativos lotados nas Polícias Legislativas não possuem, naturalmente, o treinamento e a experiência dos servidores da Polícia Federal, para apuração de crimes complexos, com autonomia e independência asseguradas em lei.

Atualmente, o inquérito policial instaurado por tais corporações é distribuído no PJe da Seção Judiciária do Distrito Federal, da mesma forma que os inquéritos policiais da Polícia Federal, com controle externo pelo Ministério Público Federal.

Esse modelo, contudo, apresenta limitações consideráveis.

O controle ministerial somente incide sobre os procedimentos formalmente instaurados e encaminhados ao Poder Judiciário. A definição acerca de quais fatos serão objeto de inquérito policial permanece, em regra, submetida exclusivamente ao juízo inicial da própria Polícia Legislativa.

Como consequência, não há controle institucional equivalente sobre as notícias-crime que deixem de ensejar a instauração de inquérito, sobre o encerramento de apurações preliminares realizadas no âmbito administrativo ou sobre diligências investigativas desenvolvidas fora dos procedimentos distribuídos ao Poder Judiciário.

O controle externo da atividade policial, previsto no art. 129, VII, da Constituição, pressupõe a possibilidade de fiscalização da integralidade da atividade investigativa, compreendendo não apenas os procedimentos formalmente instaurados, mas também os critérios de seleção dos casos, a observância do princípio da obrigatoriedade quando incidente e a regularidade dos mecanismos de arquivamento, o que não está satisfatoriamente consolidado no que toca às Polícias Legislativas.

O quadro descrito reforça, portanto, a necessidade de que a interpretação das atribuições das Polícias da Câmara e do Senado Federal permaneça estritamente vinculada às balizas constitucionais, normativas e jurisprudenciais que legitimam sua atuação, evitando a expansão de um modelo investigativo que não foi concebido para substituir ou concorrer com o sistema ordinário de polícia judiciária.

IV – Conclusão

À vista do exposto, conclui-se que a Constituição da República confere à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal competência para organizar suas respectivas Polícias Legislativas, como expressão da autonomia administrativa e do poder de polícia interna assegurados pelos arts. 51, IV, e 52, XIII. A interpretação sistemática dessas disposições constitucionais, bem como na Súmula nº 397 do STF, no art. 4º do Código de Processo Penal e no entendimento jurisprudencial permite reconhecer a legitimidade da instauração de inquérito pelas Polícias Legislativas relativamente a infrações penais cometidas nas dependências das respectivas Casas Legislativas. Essa competência possui natureza excepcional e concorrente e deve ser interpretada restritivamente, em harmonia com o sistema constitucional de persecução penal e com a repartição de atribuições prevista no art. 144 da Constituição. As resoluções e regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal não podem ampliar material ou territorialmente a competência investigativa das Polícias Legislativas, nem inovar em matéria de direito processual penal ou modificar a distribuição constitucional das funções de polícia judiciária. Em consequência, a atuação investigativa das Polícias Legislativas deve permanecer limitada à condução de inquéritos relativos aos crimes cometidos nas dependências físicas das Casas Legislativas e à representação pelas medidas cautelares eventualmente necessárias à respectiva apuração.

Ademais, os procedimentos investigativos regularmente instaurados pelas Polícias Legislativas devem se submeter ao controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público, observadas as balizas constitucionais e legais pertinentes.

V – Encaminhamento

Quanto ao encaminhamento, não se mostra necessário, por ora, submeter a controvérsia ao Procurador-Geral da República, para conhecimento e eventual adoção das providências cabíveis, especialmente no que se refere ao controle concentrado de constitucionalidade.

Isso porque o Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradoria da República no Distrito Federal, possui atribuição para exercer o controle externo dos procedimentos investigatórios instaurados pelas Polícias Legislativas. Nesse âmbito, poderá promover o arquivamento dos procedimentos instaurados fora das atribuições constitucionalmente reconhecidas a esses órgãos, nos termos da Súmula nº 397 do Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo de requisitar à Polícia Federal, se for o caso, a instauração de inquérito policial para a apuração dos fatos.

Por essa razão, caso a presente nota técnica seja aprovada pela egrégia 7ª Câmara de Coordenação e Revisão, sugere-se o encaminhamento de cópia aos órgãos criminais e de controle externo da Procuradoria da República no Distrito Federal, bem como a avaliação da conveniência de edição de enunciado sobre a matéria.

Brasília, 4 de agosto de 2026.

GABRIEL PIMENTA ALVES || MARCELO DE FIGUEIREDO FREIRE

PROCURADOR DA REPÚBLICA || PROCURADOR REGIONAL DA REPÚBLICA



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-DF-00068949/2026 NOTA TÉCNICA nº 7-2026**

.....
Signatário(a): **MARCELO DE FIGUEIREDO FREIRE**

Data e Hora: **04/08/2026 18:36:16**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **GABRIEL PIMENTA ALVES**

Data e Hora: **04/08/2026 18:46:58**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave efacf006.9328b85d.9db43d82.f9d3b5b5