

ATRIBUIÇÃO CONCORRENTE PARA A INVESTIGAÇÃO DE CRIMES ELEITORAIS

Miguel de Almeida Moura Senna



RESUMO

Artigo sobre a atribuição concorrente das polícias judiciárias estaduais e federal para a investigação de delitos eleitorais. É de senso comum o entendimento de que cabe apenas à Polícia Federal a apuração de crimes eleitorais. Quando posta em prática, esta idéia gera uma sobrecarga de demandas para a organização que, sem ter como atuar simultaneamente em todos os municípios no período eleitoral, acaba tendo dificuldades no tratamento da questão. No entanto, a legislação e os precedentes dos tribunais, especialmente as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, têm apontado no sentido de que a Polícia Civil Estadual também tem atribuição para realizar investigações sobre crimes eleitorais. Em cima dessas bases jurídicas, razões de caráter político-criminal justificam essa atuação concorrente, especialmente nos municípios em que não há unidade da Polícia Federal. A Polícia Civil, por estar sediada em praticamente todos os municípios, conhece bem a comunidade e tem condições de produzir uma rápida investigação. Por outro lado, a Polícia Federal é uma instituição de âmbito nacional, vocacionada para enfrentar os delitos mais complexos, também no âmbito eleitoral. Essa atribuição concorrente dá ao Juiz, ou ao Promotor Eleitoral, a opção de acionar a instituição policial que julgar mais adequada para realizar a investigação criminal no caso concreto.

PALAVRAS-CHAVE: Crimes eleitorais. Atribuição investigativa concorrente. Polícia Federal. Polícia Civil Estadual. Fundamentação legal. Precedentes judiciais.

INTRODUÇÃO

Nos dias 04 e 05 de outubro de 2007, o Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Minas Gerais (TRE-MG) promoveu o “I Ciclo de Debates: A Participação da Polícia Federal no Processo Eleitoral”.

Um dos oradores do evento foi o Delegado de Polícia Federal (DPF) Lázaro Moreira da Silva, que falou com a autoridade de quem trabalhara na Coordenação de Defesa Institucional da Polícia Federal (CGDI), até o início do ano de 2007. Essa coordenação tinha, entre outras atribuições, a responsabilidade de coordenar as ações da Polícia Federal (PF) referentes ao processo eleitoral no Brasil.

Em sua explanação, Lázaro mostrou as dificuldades enfrentadas na repressão aos delitos eleitorais no Brasil, especialmente nos municípios que não albergavam órgão da PF:

(...) Aqui é outro detalhe que é tema de discussão sempre. Quando no local da infração não existe órgão da Polícia Federal, e na maioria do País, os municípios não têm Delegacia de Polícia Federal. (...)

E um dos grandes problemas é que a Polícia Federal tem inquérito demais em matéria eleitoral. (...)

Hoje mesmo na palestra da manhã argumentou-se que a Superintendência aqui de Minas Gerais tem uma quantidade imensa de municípios, não sei se 300, para administrar.

Então toda ocorrência eleitoral de Prefeito, Vereador, em todos os municípios essas requisições vem para a Polícia Federal e é muito complicado. Até para nos dedicarmos às operações de combate a crimes eleitorais mais graves. Às vezes até investigação de boca-de-urna e outros crimes menores ficam aí por nossa conta. É outra coisa que tem que ser melhor discutida. (Grifos nossos).

Após identificar o problema, o palestrante ilustrou-o apresentando um levantamento estatístico, em que se constatava o aumento do número de inquéritos relativos a delitos eleitorais nos anos que se seguiam às eleições:

O próximo ponto é a estatística eleitoral. Quando eu estava na CGDI, não foi computada ainda 2005, mas é só para se ter idéia de que em determinados anos os inquéritos diminuem um pouco, depois aumentam e, é lógico, no ano depois das eleições geralmente aumentam. Em 2004, tivemos eleições para Prefeito e Vereador. Em 2005, tivemos o aumento do número de inquéritos. Havia 8.470 notícias de crimes a serem apurados pela Polícia Federal. (...)¹

¹ A sazonalidade dos crimes eleitorais também foi constatada pelo Coordenador Executivo de Investigações Criminais do FBI James Burrus. Ao dar uma entrevista sobre a atuação FBI nos crimes eleitorais, em 14.04.06, Burrus disse o seguinte:

Por fim, o orador fez uma convocação para que se fossem debatidas soluções para a questão do excesso de inquéritos eleitorais envolvendo delitos de menor lesividade, conduzidos pela PF, a fim de que o órgão pudesse investir mais tempo e esforços em ações de maior impacto social:

Então, nós temos que limpar a pauta, diminuir essa quantidade, buscar um meio de diminuir essa quantidade de procedimentos eleitorais para sobrar tempo para essas ações de maior impacto de uma investigação tratando do crime eleitoral.

Ao apresentar sua explanação, o DPF Lázaro Moreira diagnosticou com precisão um dos problemas que mais emperram o andamento e prejudicam a qualidade das investigações de crimes eleitorais: o excesso de inquéritos, especialmente aqueles relativos a delitos ocorridos em cidades que não são sede de Delegacia da PF.

A EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

O problema relatado na palestra nos soa bastante familiar.

Durante os cinco anos em que estivemos lotados na Delegacia da Polícia Federal em Ilhéus (BA), fomos responsáveis pela apuração dos delitos eleitorais por um determinado período². A situação que encontramos foi justamente aquela descrita na palestra.

During the 2004 presidential election year alone, we opened more cases than the previous four years combined. We're seeing all types of schemes—double voting, voter intimidation, ballot box stuffing, voting in someone else's name, using false corporate invoices to conceal the actual source of a campaign contribution.

Em uma tradução livre:

Apenas no ano de 2004, quando houve eleições presidenciais, nós iniciamos mais investigações que nos quatro anos anteriores somados. Nós temos visto todos os tipos de falcatriuas: eleitores que votam mais de uma vez, intimidação de eleitores, eleitores que colocam mais de uma cédula na urna, eleitores que votam se passando por outros, uso de doações simuladas de empresas para esconder a verdadeira fonte de financiamento eleitoral.

2 Na Delegacia de Ilhéus (DPF/ILS/BA) era utilizado um sistema de distribuição de inquéritos por especialização, onde cada assunto era tratado por apenas um DPF. Assim, apenas um DPF cuidava de todos os crimes eleitorais, além de outras matérias. No dia da eleição, contudo, todos os policiais trabalhavam nas ocorrências eleitorais.

A Delegacia de Ilhéus abrangia setenta e quatro municípios das regiões sul e sudoeste do Estado da Bahia, com população de quase dois milhões de habitantes, em uma área de mais de cinquenta e dois mil quilômetros quadrados³. Para se chegar a certos municípios era necessário trafegar por mais quatrocentos quilômetros de estradas, partindo da Delegacia⁴.

As dificuldades operacionais da Delegacia eram aquelas já bem conhecidas nas organizações policiais: poucos servidores para o grande número de inquéritos, diversas operações policiais concomitantes, sobre-avisos, flagrantes etc.

A estas dificuldades cotidianas, no período pré-eleitoral, acrescentavam-se as diversas solicitações de atuação da “Federal” pelos candidatos, partidos políticos, jornais locais e eleitores que provocavam requisições de Juízes e Promotores Eleitorais.

De fato, em praticamente todos os municípios da circunscrição a disputa eleitoral era bastante acirrada e despertava grandes paixões nas populações locais. Assim, no período pré-eleitoral havia um grande número de ocorrências, acusações entre os candidatos e acionamentos da PF. Passada a votação, restava um grande número de expedientes oriundos dos Juízos e Ministérios Públicos Eleitorais requisitando instauração de inquérito.

Assim, quando assumimos a presidência dos inquéritos eleitorais, passamos a nos dedicar ao estudo da questão, para encontrar formas de agilizar e melhorar a qualidade das investigações criminais.

Inicialmente constatamos que a maioria dos inquéritos versava

3 Na monografia o artigo “Lotações Críticas de Agentes de Polícia Federal”, publicado no volume 1 da Revista Brasileira de Segurança Pública e Cidadania, podem ser encontrados a população e a área de circunscrição de todas as unidades da PF.

4 A circunscrição de Ilhéus, com 74 municípios, abrangia 52.309,30 Km². A título de comparação, a extensão territorial era maior que a dos Estados de Sergipe 21.910,35 Km², Alagoas 27.767,66 Km², Rio de Janeiro 43.696,05 Km² e Espírito Santo 46.077,52 Km².

sobre delitos de baixa periculosidade, decorrentes de “excesso de empolgação” dos candidatos envolvidos. Assim, havia muitos casos de ofensas proferidas por um candidato contra o outro (art. 326 da Lei n.º 4.737/65 – Código Eleitoral – CE – pena: detenção até 6 meses), distribuição de panfletos no dia da eleição – “boca de urna” (art. 39, §5º, II da Lei n.º 9.504/95 – detenção de 6 meses a 1 ano), carreata no dia da eleição (art. 39, §5º, I da Lei n.º 9.504/95 – detenção de 6 meses a 1 ano), realização de bingos por candidatos (art. 334 CE – pena: detenção de 6 meses a 1 ano), danos a placas de propaganda (art. 331 CE – pena: detenção até 6 meses) etc.

Nesses casos, passado o calor da disputa eleitoral, quando finalmente ouvíamos os supostos ofendidos, muitas vezes eles nos pediam para “retirar a queixa”, pois as forças políticas locais, antes adversárias, já haviam chegado a uma composição pós-eleitoral (composição esta que geralmente durava até o início da campanha eleitoral seguinte).

Somada a essa massa de infrações de menor potencial ofensivo, havia alguns casos de delitos altamente nocivos ao processo eleitoral, tais como a corrupção eleitoral – “compra de votos” (art. 299 CE – pena: reclusão até 4 anos), a falsidade documental (arts. 349 e 350 CE – pena: reclusão até 5 anos), a votação no lugar de outrem (art. 309 CE – pena: reclusão até 3 anos) etc.

Enquanto fazíamos o inventário da situação e realizávamos as apurações dos delitos eleitorais, passamos a perceber que, em alguns municípios da circunscrição, a Polícia Civil Estadual (PC), realizava um bom trabalho investigativo nessa seara. Especialmente nos delitos de menor potencial ofensivo, a ação célere da polícia local gerava bons resultados na repressão ao delito eleitoral.

Entusiastas da idéia do trabalho compartilhado, pesquisamos os fundamentos jurídicos e político-criminais da ação da PC nos crimes eleitorais, chegando às conclusões que apresentamos a seguir.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

As normas gerais

Segundo a doutrina, crimes eleitorais são aqueles que, tipificados especificamente na legislação eleitoral, buscam atingir as eleições em qualquer de suas fases, isto é, desde o alistamento do eleitor até a diplomação do eleito (Rosa, 2008).

O crime eleitoral é uma espécie do gênero crime contra a ordem política e social⁵. Esse gênero delitivo é aquele em que o bem jurídico ameaçado é a segurança do Estado e a integridade de suas instituições políticas. Neste sentido, vale citar a lição de Nelson Hungria, para quem “os crimes eleitorais, exatamente apreciados, são, por consequência, crimes contra o Estado ou contra a ordem política” (Hungria, 1958).

No mesmo sentido, está o entendimento de Roberto Lyra, para quem “os crimes eleitorais ofendem ou ameaçam a ordem política” (Lyra, 1947).

A Constituição Federal, ao disciplinar as atribuições dos órgãos policiais, incumbiu à Polícia Federal a tarefa de apurar os delitos contra a ordem política e social:

Art. 144 (...) § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; (grifos nossos).

Portanto, se cabe à Polícia Federal apurar os delitos contra a ordem política (gênero), então lhe cabe apurar os delitos eleitorais (espécie).

⁵ Outros crimes contra a ordem política são aqueles previstos na Lei de Segurança Nacional – Lei n.º 7.170/83.

No entanto, a legislação infraconstitucional, ao dar eficácia à norma, sinalizou não se tratar de uma atribuição privativa da Polícia Federal.

Essa posição se depreende inicialmente da análise da Lei n.º 9.100/95, que, ao regulamentar as normas para a realização das eleições municipais de 1996, deixou claro caber às polícias judiciárias (no plural) auxiliar a Justiça Eleitoral na apuração de delitos eleitorais:

Art. 81 (...) § 2º Para a apuração dos delitos eleitorais, auxiliarão a Justiça Eleitoral, além das polícias judiciárias, os órgãos da receita federal, estadual e municipal, bem como os tribunais e órgãos de contas, tendo os feitos eleitorais prioridade sobre os demais. (Grifos nossos).

Ora, no Brasil existem duas espécies de polícias judiciárias: a Polícia Federal e as Polícias Cíveis Estaduais. Assim, ao usar a expressão “polícias judiciárias” no plural, a norma estabeleceu não ser papel de apenas uma polícia judiciária, a PF, a apuração de delitos eleitorais.

Certamente que as polícias judiciárias devem auxiliar a Justiça Eleitoral atuando no âmbito de sua atribuição legal: a apuração das infrações penais e da sua autoria, nos termos do art. 4º do Código de Processo Penal⁶.

Enquanto a Lei n.º 9.100/95 regulava apenas a disputa eleitoral do ano seguinte, a Lei n.º 9.504/97 – Lei Geral das Eleições – passou a disciplinar genericamente todos os pleitos subseqüentes. A lei nova apresentou texto semelhante à anterior sobre o tema:

Art. 94 (...) § 3º Além das polícias judiciárias, os órgãos da receita federal, estadual e municipal, os tribunais e órgãos de contas auxiliarão a Justiça Eleitoral na apuração dos delitos eleitorais, com prioridade sobre suas atribuições regulares. (Grifos nossos).

Assim, mais uma vez o ordenamento jurídico deixou clara a atribuição concorrente das polícias judiciárias para a apuração dos crimes eleitorais.

⁶ As disposições do Código de Processo Penal devem ser aplicadas subsidiariamente ou supletivamente no processamento dos crimes eleitorais, conforme estabelece o art. 364 do Código Eleitoral.

Contudo, há que se reconhecer que a legislação foi lacunosa, não disciplinando o espaço de atuação de cada entidade policial.

Das atribuições de cada polícia judiciária

De acordo com o art. 23, IX do Código Eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) possui competência para expedir instruções que auxiliem a aplicação da legislação eleitoral.

No âmbito desse poder de regulamentação, em 28.08.06, o TSE expediu a Resolução n.º 22.376. Essa norma, consolidando reiterada jurisprudência pretérita, preencheu a lacuna legal, informando que, quando no local do delito não houver órgão da PF, a Polícia Civil Estadual terá atuação supletiva:

Art. 2º A Polícia Federal exercerá, com prioridade sobre suas atribuições regulares, a função de polícia judiciária em matéria eleitoral, limitada às instruções e requisições do Tribunal Superior Eleitoral, dos Tribunais Regionais ou dos Juízes Eleitorais.

Parágrafo único. Quando no local da infração não existir órgãos da Polícia Federal, a Polícia Estadual terá atuação supletiva. (Grifos nossos).

A própria jurisprudência explica em que consiste essa atuação supletiva. De acordo com os julgados do TSE, o Delegado de Polícia Civil (DPC) possui a mesma autoridade que seu congêneres Federal para praticar todos os atos de polícia judiciária no âmbito eleitoral.

De fato, de acordo com a Resolução n.º 11.218/82 do TSE, em não havendo órgão da PF na localidade, caberá à Autoridade Policial Civil realizar todos os atos de polícia judiciária, tais como instaurar inquérito por requisição da autoridade competente, lavrar termo circunstanciado, efetuar prisão em flagrante, conceder fiança etc.:

A competência legal da Polícia Federal para a instauração de inquéritos policiais de apuração da prática de ilícito capitulado no Código Eleitoral, por iniciativa do Ministério Público, Juiz ou Tribunal Eleitoral, não exclui a competência, de igual iniciativa, da Autoridade Policial Estadual, em ação supletiva.

Faltando Autoridade Policial Federal no distrito da culpa, pode a Autoridade Policial Estadual, ex officio, se couber, autuar em flagrante e conceder fiança, por crime eleitoral, respeitadas as mesmas restrições impostas à Polícia Federal. (Grifos nossos).

O Acórdão n.º 8.476/87 do TSE, por sua vez, esclarece ainda que a Autoridade Policial Civil deve não apenas instaurar o inquérito (por portaria ou por auto de prisão em flagrante). A ela cabe “realizá-lo”, ou seja, instruí-lo com as diligências necessárias, concluí-lo, remetê-lo à Justiça Eleitoral, administrar a custódia de eventual preso, realizar eventuais diligências complementares requisitadas pelo Ministério Público etc., executando todos os atos de polícia judiciária :

Crime Eleitoral. Recadastramento. Denúncia: Descrição de fatos que, em tese, configuram crime. Inquérito realizado pela Polícia Estadual: Irrelevância. — se a denúncia descreve fatos que, em tese, configuram crime eleitoral, e o denunciado se defende dos fatos, não há como trancar-se a ação penal, ainda que possa haver má capitulação do tipo penal. - e irrelevante que o inquérito policial - mera peça instrutiva que é - tenha sido realizado pela Polícia Estadual e não pela Federal. (Grifos nossos).

Na vigência da ordem constitucional atual, entendimento semelhante foi apresentado pelo TSE no Acórdão n.º 16.048/00. Assim diz o trecho do julgado que trata do tema:

(...) Irrelevância de o inquérito ter sido realizado pela Polícia Estadual.

A jurisprudência da corte é no sentido de ser irrelevante ter o inquérito sido realizado pela Polícia Estadual, se a denúncia preenche os requisitos estabelecidos em lei. Precedente: Acórdão 8.476. (...). (Grifos nossos)

Pacificando a questão, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a atuação da Polícia Civil em crimes eleitorais está em perfeita consonância com os princípios da Constituição de 1988. Assim, ao julgar o Habeas Corpus n.º 73.424/95, a Suprema Corte resolveu a questão com os seguintes argumentos:

O ilustre impetrante entende ser nula a denúncia oferecida pelo Ministério Público Eleitoral, por achar-se ela "fundamentada, exclusivamente, em inquérito policial procedido por autoridade absolutamente incompetente" (fls. 16), eis que - tratando-se de crime eleitoral - caberia à Polícia Federal, e não à Polícia Civil do Estado, promover a apuração do fato delituoso. Se é certo que a investigação penal dos crimes eleitorais compete, em princípio, à Polícia Federal (CF, art. 144,

§ 1º, IV), nada impede - especialmente nas localidades que não sediam órgãos do Departamento de Polícia Federal - que as atribuições concernentes à Polícia Judiciária Eleitoral sejam desempenhadas, concorrentemente, em caráter excepcional, pela Polícia civil do Estado-membro, consoante esclarece o magistério doutrinário (JOEL JOSÉ CÂNDIDO, "Direito Eleitoral Brasileiro", p. 303, 4ª ed., 1994, EDIPRO) e proclama a jurisprudência do próprio Tribunal Superior Eleitoral: "Crime eleitoral. Recadastramento. Denúncia: descrição de fatos que, em tese, configuram crime. Inquérito realizado pela polícia estadual irrelevância. É irrelevante que o inquérito policial - mera peça instrutiva que é - tenha sido realizado pela Polícia Estadual e não pela Federal." (Boletim Eleitoral do TSE nº 432/399, Rel. Min. ALDIR PASSARINHO) "A competência legal da Polícia Federal para a instauração de inquéritos policiais de apuração da prática de ilícito capitulado no Código Eleitoral, por iniciativa do Ministério Público, Juiz ou Tribunal Eleitoral, não exclui a competência, de igual iniciativa, da Autoridade Policial Estadual, em ação supletiva. Faltando autoridade policial federal no distrito da culpa, pode a autoridade policial estadual, ex officio, se couber, atuar em flagrante e conceder fiança, por crime eleitoral, respeitadas as mesmas restrições impostas à Polícia Federal (Resolução nº 11.218)." (Boletim Eleitoral do TSE nº 379/76, Rel. Min. CARLOS MADEIRA) Impende observar - tendo presente a natureza eminentemente administrativa da investigação penal realizada pela Polícia Judiciária (RTJ 143/306, Rel. Min. CELSO DE MELLO) - que eventuais vícios concernentes ao inquérito policial não têm o condão de infirmar a validade jurídica do subsequente processo penal condenatório (RTJ 89/57 - RTJ 90/39 - RTJ 125/177), eis que, "Sendo o inquérito policial mero procedimento informativo e não ato de jurisdição, os vícios nele acaso existentes não afetam a ação penal a que deu origem" (JÚLIO FABBRINI MIRABETE, "Processo Penal", p. 82, 4ª ed., 1995, Atlas; DAMASIO E. DE JESUS, "Código de Processo Penal Anotado", p. 5, 10ª ed., 1993, Saraiva; PAULO LÚCIO NOGUEIRA, "Curso Completo de Processo Penal", p. 45, 9ª ed., 1995, Saraiva, v.g.) (...) (grifos nossos).

Cabe considerar também que a Polícia Civil Estadual não só pode, mas deve atuar inclusive em localidade que seja sede de órgão da PF, no intuito de combater o delito eleitoral. Nesse caso, contudo, como bem esclarece a Resolução n.º 2.123/96 do Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Bahia, sua atuação deverá ser de polícia ostensiva, e não judiciária. Assim, se a Autoridade Policial Civil flagrar alguém cometendo delito eleitoral, deverá lhe dar voz de prisão, detê-lo e imediatamente conduzi-lo à sede da PF no município para autuação e realização das demais atividades de polícia judiciária⁷:

⁷ Fizemos questão de frisar que o inquérito deve não apenas ser iniciado pela Polícia Civil, mas também instruído

1. O Delegado de Polícia Civil deve instaurar inquérito policial sempre que existir requisição da autoridade competente e no município respectivo inexistir delegacia de Polícia Federal;

2. Em caso de flagrante delito seja qual for o caso, deve, o Delegado da Polícia Civil efetivar a prisão e instaurar inquérito policial, salvo disposição legal em contrário e se inexistir no respectivo município delegacia da Polícia Federal; se existir, encaminhar o preso a Delegacia de Polícia Federal. (Grifos nossos).

Há que destacar, no entanto, que conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal apresentado no julgado apresentado linhas acima, é perfeitamente válido o inquérito realizado pela Polícia Civil, mesmo em município com sede de Polícia Federal. Transcrevendo-se novamente parte do Hábeas Corpus n.º 73.424/95, vê-se que a Suprema Corte, ao usar o vocábulo “especialmente”, o fez para destacar a ação da Polícia Civil como polícia judiciária nas localidades em que não haja sede de PF, sem contudo, excluí-la nas outras localidades:

(...) nada impede - especialmente nas localidades que não sediam órgãos do Departamento de Polícia Federal - que as atribuições concernentes à Polícia Judiciária Eleitoral sejam desempenhadas, concorrentemente, em caráter excepcional, pela Polícia civil do Estado-membro (...).

Por fim, é importante frisar que a atuação supletiva da Polícia Estadual, também não tem o poder de excluir a atuação (originária) da Polícia Federal. De fato, esta possui circunscrição sobre todo território nacional, inclusive em matéria eleitoral, conforme relembra o art. 2º do Decreto-Lei n.º 1.064/69:

Art. 2º O Departamento de Polícia Federal ficará à disposição da Justiça Eleitoral, sempre que houver de se realizar eleições, gerais ou parciais, em qualquer parte do Território Nacional.

até sua conclusão. Com efeito, em alguns estados, as Autoridades Policiais Civis até realizam os flagrantes no dia da eleição nas cidades em que não há sede de Polícia Federal, mas logo depois remetem a esta as peças processuais, juntamente com o preso. Tal procedimento não segue o entendimento jurisprudencial, que determina a realização de todos os atos de polícia judiciária pela Autoridade Policial Estadual.

8 Obviamente que a Polícia Federal ficará à disposição da Justiça Eleitoral para realizar atividades relacionadas a suas atribuições constitucionais. Nesse sentido, estão as Resoluções 8.906 de 05.11.70, 14.623 de 22.06.88 e 21.843 de 22.06.04, todas do TSE.

Assim, pode a Justiça Eleitoral, se entender cabível, requisitar à Polícia Federal que atue na apuração de determinado delito, caso julgue ser ela a mais apta a investigá-lo, mesmo que o local do crime não seja sede de uma unidade do órgão.

Decerto que, como se verá no tópico seguinte, tal prerrogativa deverá ser usada pela Justiça Eleitoral com parcimônia, sob pena de se comprometer justamente a desejada eficiência das investigações.

FUNDAMENTAÇÃO POLÍTICO-CRIMINAL

Além do aspecto jurídico, razões de política criminal também justificam a atribuição investigativa concorrente entre as instituições.

Com efeito, nas cidades que não são sede de Polícia Federal, a Autoridade Policial Civil geralmente tem condições de realizar um trabalho investigativo mais célere.

De fato, o Delegado de Polícia Civil usualmente tem como circunscrição apenas o município onde ocorreu o delito eleitoral. Nas cidades maiores, sua circunscrição ainda se reduz a alguns bairros. Assim, por conhecer melhor a localidade e seus habitantes, ele tem maior possibilidade de coletar provas, localizar testemunhas, encontrar suspeitos etc. Pelas mesmas razões, tem como chegar mais rapidamente ao local do crime, quando da sua ocorrência. Além disso, especialmente nas cidades pequenas, o DPC acompanha o transcorrer diário da campanha eleitoral, podendo identificar situações conflituosas e criminosas envolvendo os candidatos e seus cabos-eleitorais. Há que se considerar ainda que o Delegado Estadual, como Autoridade Policial local, já mantém contato freqüente com o Promotor de Justiça da cidade que, na condição de Ministério Público Eleitoral, é o destinatário primeiro do inquérito policial. Assim, eles têm a capacidade de estabelecer uma maior sintonia na investigação eleitoral.

Por outro lado, a Autoridade Policial Federal está baseada na cidade onde fica a sede da PF e sua área de circunscrição abrange diversos outros municípios. Em alguns casos, há municípios da circunscrição que distam até centenas de quilômetros da Delegacia da Polícia Federal. Isso prejudica o andamento da investigação eleitoral, pois muitas vezes uma simples intimação leva meses para ser realizada, visto que os Agentes Federais, desconhecedores da população local, têm dificuldades para identificar ou localizar uma testemunha. Em outras situações, a testemunha é até intimada, mas não tem como se deslocar da sua cidade até a agência da PF por falta de recursos. Além disso, justamente por ter diversos municípios em sua circunscrição, o DPF e sua equipe simplesmente não têm como atuar em todos eles simultaneamente. Desse modo, os delitos eleitorais correm o risco de não ser reprimidos e investigados no momento devido. Essa confluência de fatores tende a gerar um fruto indesejável: a impunidade.

A questão é muito bem ilustrada por um Delegado de Polícia Federal que participou do referido evento do TRE-MG. Após a palestra do DPF Lázaro, seguiram-se as perguntas da platéia para os oradores do seminário. Nesse momento, um DPF não identificado na transcrição do seminário fez uma importante colocação, seguida por uma pergunta ao Corregedor do TRE-MG:

(...) Vou dar como exemplo um que ficava na minha mão, requisição, e era uma cidade próxima de Ponte Nova, onde passou um caminhão cheio de eleitores, provavelmente já bêbados, e arrancaram a faixa eleitoral. Um ano depois, isso teria que ser investigado pela Polícia Federal para apurar o culpado. Praticamente impossível. Em contato com o Delegado Civil lá ele me disse que algumas vezes ele atuou em inquérito dessa espécie. Ele me falou que aquilo ele conseguiria matar em 15, 30 dias. É porque numa cidade pequena, o delegado chega num posto de gasolina, numa cooperativa e basta perguntar onde mora o fulano de tal e, às vezes, nem uma intimação é necessária, pede para o sujeito comparecer à delegacia e, rapidinho, ele dá conta.

Então, enquanto aqui às vezes a Polícia Federal fica, como já disse o professor, atulhada de inquéritos sem muita importância, de repente, se houvesse essa ação supletiva da Polícia Civil, a Polícia Federal poderia atuar em crimes que realmente fossem mais interessantes, porque o Juiz, ao requisitar o Promotor eleitoral,

evidentemente, quando ele perceber, pela atuação da pessoa, que ele poderá influir no inquérito, ele vai ter o bom senso de, talvez, não deixar na localidade.

Então a minha pergunta dirigida ao Corregedor é o que que o TRE/MG pode fazer nesse sentido? Vou até adiantar – se tiver alguém do Estado da Bahia aqui para confirmar –, parece-me que lá existe uma resolução⁹ determinando que a Polícia Civil faça esse trabalho onde não existe Delegacia da Polícia Federal.

Assim, seria até um contra-senso excluir a ação do DPC, agente público com profundo conhecimento das questões municipais, da apuração dos delitos eleitorais, usualmente cometidos pelos próprios habitantes do município.

Além da ilustração apresentada, vê-se também que o DPF anônimo falou ainda sobre a possibilidade de o Juiz, a depender de seu bom senso, escolher se o inquérito deve ser conduzido pela Polícia Civil ou Federal. Justamente a tese que havíamos acolhido em nosso trabalho policial, como se mostrará a seguir.

DAS AÇÕES IMPLEMENTADAS E DOS RESULTADOS OBTIDOS

De posse desses fundamentos jurídicos e político-criminais, adotamos uma estratégia para compartilhar a tarefa investigativa com a Polícia Civil.

Visto que pelo aspecto jurídico seria indiferente a apuração ser feita por qualquer das instituições, o fator diferencial residiria justamente em questões de ordem político-criminais.

Deste modo, em não havendo uma autoridade policial superior comum às duas instituições, melhor seria que o Juiz Eleitoral, destinatário final da investigação eleitoral, avaliasse a situação concreta e, depois de ouvido o Ministério Público Eleitoral, decidisse qual instituição deveria conduzir o inquérito eleitoral.

⁹ Resolução 2.123/96 TRE-BA, já transcrita no texto.

Assim, condensamos os fundamentos acima vistos em uma petição, cujo modelo está transcrito no final deste artigo. Em seguida, remetemos todos os inquéritos já em andamento, bem como os expedientes a instaurar, para os Juízes Eleitorais respectivos, a fim de que se decidisse que entidade policial deveria apurar o delito.

Dessas remessas, excetuamos os inquéritos relativos ao município de Ilhéus, sede da Delegacia da Polícia Federal, bem como aqueles que envolviam delitos cometidos por prefeitos, de competência originária do Tribunal Regional Eleitoral.

Em relação aos inquéritos e expedientes remetidos, mais de setenta por cento foram efetivamente redistribuídos à Polícia Civil. Na maioria dos casos concretos, Juízes e Promotores Eleitorais concordaram que a Polícia Estadual poderia atuar de forma mais efetiva que a Polícia Federal.

Nos inquéritos devolvidos, os Juízes alegaram que, naqueles casos, o distanciamento da Polícia Federal em relação às questões locais era mais importante que a celeridade, para a investigação.

Desse modo, tanto os inquéritos que permaneceram na Polícia Federal, geralmente os mais complexos, quanto aqueles que foram redistribuídos tiveram uma instrução mais célere e eficiente, o que só contribuiu para o benefício da sociedade.

CONCLUSÃO

A título de conclusão, é importante frisar, mais uma vez, que essa proposta de compartilhamento do trabalho investigativo entre as Polícias Federal e Civil Estadual é uma decisão de caráter político-criminal, de base constitucional e legal, que tem como principal objetivo combater a impunidade nos delitos eleitorais.

Como dito no texto, tais crimes possuem alcance predominantemente local, especialmente nas eleições municipais. Tal dado só reforça a

conclusão de que uma polícia com forte presença em cada município tem amplas condições de realizar um trabalho investigativo muito eficiente.

A Polícia Federal, por sua vez, é uma entidade que deve focar seus esforços no combate aos delitos de âmbito interestadual e internacional, como bem determina o art. 144, I da Constituição, transcrito linhas atrás, aproveitando a sua presença em todo o território nacional e seus vínculos com entidades policiais estrangeiras e internacionais.

No tocante à apuração dos delitos eleitorais, melhor para a sociedade que a PF, aplicando os métodos que já utiliza com sucesso contra o crime organizado, invista seus esforços na apuração dos crimes complexos e danosos, justamente aqueles que ferem mais fortemente a democracia no Brasil.

MODELO DE PETIÇÃO

Sintetizando os argumentos jurídicos e político-criminais apresentados no artigo, apresentamos nosso modelo de petição de decisão sobre qual entidade policial deveria realizar a investigação e o consequente encaminhamento de expediente eleitoral à Polícia Civil, se fosse o caso.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ ELEITORAL DA XXX ZONA

COMARCA DE YYY

A Autoridade Policial Federal que ao final subscreve esta vem, perante Vossa Excelência, apresentar a seguinte REPRESENTAÇÃO:

DOS FATOS

O expediente em anexo foi encaminhado à Delegacia de Polícia Federal de Ilhéus, em AA.AA.AA, para se apurar suposto delito eleitoral ocorrido na cidade de YYY.

DO DIREITO

No sistema jurídico brasileiro, a atribuição para a apuração dos crimes eleitorais é concorrente entre as polícias judiciárias estaduais e federal:

De fato, a Lei n.º 9.504/97 o diz:

Art. 94, §3º - Além das polícias judiciárias, os órgãos da receita federal, estadual e municipal, os tribunais e órgãos de contas auxiliarão a Justiça Eleitoral na apuração dos delitos eleitorais, com prioridade sobre suas atribuições regulares. (Grifos nossos).

Disciplinando o exercício de tais atribuições em nosso Estado, o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, publicou a Resolução n.º 2.123 estabelecendo que é dever da Polícia Civil apurar os delitos eleitorais nas localidades em que não haja sede de Polícia Federal:

1. O Delegado de Polícia Civil deve instaurar inquérito policial sempre que existir requisição da autoridade competente e no município respectivo inexistir Delegacia de Polícia Federal;

2. Em caso de flagrante delito seja qual for o caso, deve, o Delegado da Polícia Civil efetivar a prisão e instaurar inquérito policial, salvo disposição legal em contrário e se inexistir no respectivo município Delegacia da Polícia Federal; se existir, encaminhar o preso à Delegacia de Polícia Federal. (Grifos nossos).

O entendimento em questão foi normatizado de forma semelhante pelo Tribunal Superior Eleitoral, conforme se verifica na Resolução n.º 11.494:

A competência legal da Polícia Federal para a instauração de inquéritos policiais de apuração da prática de ilícito capitulado no Código Eleitoral, por iniciativa do Ministério Público, Juiz ou Tribunal Eleitoral, não exclui a competência, de igual iniciativa, da Autoridade Policial Estadual, em ação supletiva.

Faltando Autoridade Policial Federal no distrito da culpa, pode a Autoridade Policial Estadual, ‘ex officio’, se couber, autuar em flagrante e conceder fiança, por crime eleitoral, respeitadas as mesmas restrições impostas a Polícia Federal (res. n. 11.218). (Grifos nossos).

A experiência investigativa confirma o acerto de tais Resoluções.

De fato, a Autoridade Policial Estadual, por estar no distrito da culpa e conhecer melhor a localidade e sua comunidade, tem a capacidade de coletar provas, localizar testemunhas e supostos autores do delito, com maior celeridade.

Desse modo, evita-se, por exemplo, que a realização de uma simples intimação leve meses, ou até anos para ser efetivada, simplesmente porque os Agentes Federais, desconhecedores da população local, têm dificuldades para identificar ou localizar uma testemunha. Ou ainda, que a testemunha, finalmente intimada, simplesmente não compareça nesta Delegacia em Ilhéus, por não dispor de recursos para pagar a viagem.

Por outro lado, até para as partes envolvidas é muito mais conveniente e oportuno que apresentem seus esclarecimentos na própria localidade em que vivem, sem terem a necessidade de perder tempo e dinheiro com deslocamentos até esta Delegacia.

Desperdiça-se ainda muito tempo e recursos na tramitação dos autos entre a Delegacia da Polícia Federal em Ilhéus e a sede do Juízo Eleitoral. Assim, muitas vezes, os autos do inquérito passam mais tempo nos cartórios aguardando remessa que sendo efetivamente apreciados pelas autoridades que nele oficiam.

Também pela proximidade no trato diário, a Autoridade Policial Estadual tem condições de realizar sua atividade investigativa em maior sintonia com o Ministério Público Eleitoral da Comarca, destinatário primeiro do inquérito policial.

Por fim, não temos receio algum em reconhecer que o Delegado de Polícia Civil responsável pelo Município de YYY, que possui cerca de dez mil habitantes¹⁰, terá condições de fazer um trabalho muito mais célere que nós, que temos na circunscrição de nossa Delegacia cerca de

10. As populações de todos os municípios brasileiros podem ser encontradas no endereço eletrônico do IBGE: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2008/estimativa.shtm>.

dois milhões de pessoas¹¹, distribuídas em setenta e quatro municípios e estamos sediados a 350 km dessa cidade¹².

Assim, dependendo da decisão judicial, um inquérito que poderia levar anos para ser concluído, poderá ser finalizado em poucas semanas.

DA REPRESENTAÇÃO

Isto posto, representamos a Vossa Excelência que, após ouvido o Ministério Público Eleitoral, encaminhe o presente inquérito para a Autoridade Policial Estadual competente, a fim de que seja realizada a apuração dos fatos narrados nos autos.

A fim de subsidiar a decisão judicial, encaminhamos cópia da decisão precedente exarada pelo Juízo Eleitoral da WWW Zona, concordando com a representação desta Autoridade Policial, bem como ofício da ZZZ Zona no mesmo sentido.

Por outro lado, caso Vossa Excelência entenda que a Lei n.º 9.504/97 e as Resoluções n.º 2.123 do Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Bahia e n.º 11.949 do Tribunal Superior Eleitoral não devam ser aplicadas ao caso concreto, solicitamos a devolução do expediente para a regular instauração de inquérito policial nesta unidade.

Nestes termos,

P. deferimento.

Ilhéus, dd de mm de aaaa.

Delegado de Polícia Federal

¹¹ Ver nota 3.

¹² As distâncias rodoviárias entre quaisquer cidades podem ser obtidas endereço eletrônico do Google: <http://maps.google.com.br/>.

MIGUEL DE ALMEIDA MOURA SENNA

Delegado de Polícia Federal

*Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental –
ENAP Especialista em Ciências Penais – UNISUL / IELF*

E-mail: miguelsenna.mams@dpf.gov.br

ABSTRACT

Article about the concurrent obligation of state and federal law enforcement agencies for investigation of election crimes. It belongs to common sense the agreement that the investigation of election crimes is an exclusive responsibility of Federal Police. When put into practice, this idea generates an overload of demands for this police force that, without conditions to work simultaneously in all cities during the electoral period, finishes having difficulties in the treatment of the issue. However, legislation and precedents of courts, especially the Resolutions of the Electoral Superior Court, have decided that state police agencies are also responsible for conducting inquiries on election crimes. Beyond the legal grounds, criminal policy reasons justify this common duty, especially in the cities where there is not Federal Police office. Once that state police forces have stations in almost all cities and towns, their officers know the community very well and have better conditions to produce a prompt investigation. On the other hand, Federal Police is an organization of national scope, with the vocation for dealing with serious crime, also in elections. This concurrent responsibility gives to the Electoral Judge or Prosecutor the option to request the law enforcement agency considered more suitable to carry out the criminal investigation in the concrete case.

KEYWORDS: Election crimes. Concurrent responsibility for investigation. Federal Police. State Police Agency. Legal grounds. Judicial precedents.

REFERÊNCIAS

BURROS, James. *Focus on Election Crime - New Initiative Announced*. Disponível em <<http://www.fbi.gov/page2/april06/electioncrime041406.htm>>. Acessado em 20 out. 2008.

- FERREIRA NETO, Weser F. *Polícia Judiciária e a Atividade Repressiva na Seara Eleitoral*. Disponível em <<http://www.sesp.mg.gov.br/internas/artigos/artigos/ART00008AGO2007.php>>. Acessado em 20 out. 2008.
- GOMES, Suzana de C. *Crimes Eleitorais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- GOOGLE MAPS BRASIL. Disponível em <<http://maps.google.com.br>>. Acessado em 20 out. 2008.
- HUNGRIA, Néelson. *Comentários ao Código Penal*. Rio de Janeiro: Forense, 1959.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Área Territorial Oficial*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm>. Acessado em 20 out. 2008.
- _____. *Estimativa da População de 2008*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2008/estimativa.shtm>>. Acessado em 20 out. 2008.
- LYRA, Roberto (verbete). IN: SANTOS, J. M. de Carvalho. *Repertório enciclopédico do direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1947.
- MELO, Flávio H. *Crimes Eleitorais*. Disponível em <http://agata.ucg.br/formularios/site_docente/jur/flavio/pdf/aula19_eleitoral.pdf>. Acessado em 20 out. 2008.
- MONTEIRO, Daniel. *Curso de Direito Eleitoral*. Disponível em <[http://www.danielmonteiro.com.br/doc/2008/ROTEIRO%20DE%20AULA%20N%2023%20\(CRIMES%20ELEITORAIS\)%202008.1.doc](http://www.danielmonteiro.com.br/doc/2008/ROTEIRO%20DE%20AULA%20N%2023%20(CRIMES%20ELEITORAIS)%202008.1.doc)>. Acessado em 20 out. 2008.
- ROSA, MARCELO I. P. L. *Crimes Eleitorais*. Disponível em <<http://www.soartigos.com/articles/356/1/Crimes-Eleitorais/Page1.html>>. Acessado em 20 out. 2008.
- SENN, Miguel de A. M. “Lotações Críticas de Agentes de Polícia Federal”. *Revista Brasileira de Segurança Pública e Cidadania*, vol. 1. n. 1. Brasília: Academia Nacional de Polícia. 2008.
- SILVA, Lázaro M. S. *I Ciclo de Debates: A Participação da Polícia Federal no Processo Eleitoral*. Disponível em <http://www.tre-mg.jus.br/escola_judiciaria/eventos_arquivos/pf_lazaro_moreira_da_silva.pdf>. Acessado em 20 out. 2008.
- _____. *I Ciclo de Debates: A Participação da Polícia Federal no Processo Eleitoral – Perguntas Respondidas pelo Palestrante: Dr. Lázaro Moreira da Silva I*. Disponível em <http://www.tre-mg.jus.br/escola_judiciaria/eventos_arquivos/pf_lazaro_moreira_da_silva_debates.pdf>. Acessado em 20 out. 2008.