

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):** A controvérsia diz respeito à compatibilidade, ou não, com a Constituição Federal, das disposições contidas no art. 128 da Carta do Estado do Espírito Santo a estabelecerem (i) que a Polícia Civil exerce atribuição essencial à função jurisdicional do Estado e à defesa da ordem jurídica (§ 3º) e (ii) que os delegados de polícia integram as carreiras jurídicas do Estado, sendo-lhes conferido o mesmo tratamento, inclusive (ii.1) o requisito de bacharelado em Direito com vistas ao ingresso no cargo e de participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases do concurso público (§ 4º), (ii.2) a fixação do subsídio mediante lei própria (§ 5º) e (ii.3) a independência funcional pela livre convicção nos atos de polícia judiciária (§ 6º).

A Carta de 1988, também denominada Constituição Cidadã, não se limitou a estabelecer, sob o eixo axiológico da dignidade da pessoa humana, os direitos e garantias fundamentais individuais e coletivos, mas também previu mecanismos e instrumentos de participação popular e controle do poder público, a fim de maximizar sua efetividade.

Nessa esteira, fortaleceu as instituições democráticas e ampliou as competências de órgãos que, conquanto não integrem os Poderes da República, desempenham funções relevantes para o Estado Democrático de Direito e a função jurisdicional do Estado.

São entidades expressamente previstas no Texto Constitucional, dotadas de independência funcional e atribuições específicas, cujas atividades são consideradas indispensáveis para a proteção dos direitos, a valorização da cidadania e a realização da justiça.

Assim, ao dispor, no Título IV da Lei Maior, acerca da organização dos poderes, o constituinte estabeleceu, em capítulo próprio (IV), as funções essenciais à justiça, elencando-as nas Seções de I a IV: Ministério Público, advocacia pública, advocacia privada e Defensoria Pública.

Os órgãos inseridos no sistema de segurança pública, por sua vez, estão elencados no Capítulo III do Título V, alusivo à defesa do Estado e das instituições democráticas. São eles, conforme disposição do art. 144:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI – polícias penais federal, estaduais e distrital.

No que tange à Polícia Civil, o dispositivo prevê, ainda, no § 4º, a direção por delegado de carreira e o exercício da função de polícia judiciária e apuração de infrações penais, bem como, no § 6º, a subordinação ao Governador do Estado ou do Distrito Federal:

Art. 144. [...]

[...]

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

[...]

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Ora, os organismos policiais civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo e acham-se diretamente subordinados ao Governador do Estado.

Os temas relativos à autonomia da Polícia Civil, à inclusão do órgão entre os que exercem funções essenciais da justiça e da defesa da ordem

jurídica e à independência funcional do delegado de polícia não são novos. O Supremo cristalizou jurisprudência no sentido de as referidas previsões não se coadunarem com o modelo concebido pela Constituição Federal.

O Plenário, ao apreciar a ADI 244, sob a relatoria do ministro Sepúlveda Pertence, *DJ* de 31 de outubro de 2002, confirmando a medida cautelar implementada em 18 de abril de 1990, consignou a inconstitucionalidade de preceito da Carta do Estado do Rio de Janeiro que estipulava a coparticipação popular nos atos de provimento dos cargos de delegado de polícia. Eis trecho do voto do Relator:

Afinal, a nomeação e a destituição da autoridade policial local foi sempre um dos símbolos mais significativos do poder político local, cuja cessão informal ao poder privado só se fez moeda forte de troca no intrincado compromisso do “*coronelismo*”, que o clássico Victor Nunes Leal desvendou.

No mesmo sentido, ao analisar a ADI 882, da relatoria do ministro Maurício Corrêa, *DJe* de 23 de abril de 2004, ratificou a liminar deferida em 18 de junho de 1993 e declarou inconstitucionais disposições normativas da Lei Complementar n. 20/1992 do Estado de Mato Grosso que conferiam à Polícia Civil autonomia funcional e financeira, bem como, ao Diretor-Geral, a atribuição de propor o orçamento anual da Polícia Judiciária Civil. Confira-se a ementa do acórdão:

[...] LEI COMPLEMENTAR 20/1992. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA CIVIL ESTADUAL. AUTONOMIA FUNCIONAL E FINANCEIRA. ORÇAMENTO ANUAL. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE NO CONTROLE ABSTRATO. PRERROGATIVA DE FORO. EXTENSÃO AOS DELEGADOS. INADMISSIBILIDADE. DIREITO PROCESSUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. AFRONTA AO MODELO FEDERAL.

1. Ordenamento constitucional. Organização administrativa. As polícias civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo, encontrando-se em posição de dependência administrativa, funcional e financeira em relação ao Governador do Estado (artigo, 144, § 6º, CF).

2. Orçamento anual. Competência privativa. Por força de vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo.

3. Ação direta de inconstitucionalidade. Norma infraconstitucional. Não-cabimento. Em sede de controle abstrato de constitucionalidade é vedado o exame do conteúdo das normas jurídicas infraconstitucionais.

4. Prerrogativa de foro. Delegados de Polícia. Esta Corte consagrou tese no sentido da impossibilidade de estender-se a prerrogativa de foro, ainda que por previsão da Carta Estadual, em face da ausência de previsão simétrica no modelo federal.

5. Direito Processual. Competência privativa. Matéria de direito processual sobre a qual somente a União pode legislar (artigo 22, I, CF).

6. Aposentadoria. Servidor Público. Previsão constitucional. Ausência. A norma institui exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos em geral, não previstas na Lei Fundamental (artigo 40, § 1º, I, II, III, "a" e "b", CF).

Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte.

Na ocasião, o Relator fez ver que a Carta da República atribuiu, de forma categórica, autonomia administrativa e financeira apenas ao Poder Judiciário (art. 96, I e II, e 99), ao Ministério Público (art. 127, §§ 2º e 3º) e à Defensoria Pública (CF, art. 134, § 2º), e, no caso das universidades, autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (art. 207).

Por outro lado, ao cuidar do tema segurança pública, não garantiu autonomia de qualquer espécie, quer às polícias e aos corpos de bombeiros militares, quer às polícias civis. Antes, explicitou a **subordinação e a vinculação hierárquico-administrativa ao Chefe do Executivo**. Assim, o estabelecimento das funções do delegado de polícia como essenciais do Estado e dotadas de natureza jurídica discrepa, a mais não poder, do modelo concebido pelo constituinte originário.

Do mesmo modo, aos delegados de polícia não foi conferida a garantia da independência funcional como ocorreu com os integrantes do Judiciário (CF, art. 95), do *Parquet* (CF, art. 127, § 1º) e da Defensoria Pública (CF, art. 134, § 4º).

A autonomia administrativa e financeira e a independência funcional não se compatibilizam com a submissão hierárquica da polícia judiciária ao Chefe do Poder Executivo.

A falta de previsão constitucional não deve ser entendida como omissão a ser suprida ou lacuna a ser integrada. Trata-se, antes, de legítima opção político-normativa de não estender determinada disciplina jurídica a outras situações, revelando-se incabível a aplicação por analogia. Não há espaço, portanto, para inovação pelo constituinte derivado decorrente, o qual deve observar o tratamento federal, forte no princípio da simetria.

Essa ótica foi recentemente reafirmada, por ocasião do julgamento das ADIs 5.520, 5.522 e 5.536, em que impugnadas emendas às Constituições dos Estados de Santa Catarina, São Paulo e Amazonas mediante as quais a função de delegado de polícia ganhou *status* de essencial à justiça e aos ocupantes do cargo foi conferida independência funcional.

A Corte reiterou a compreensão de que o art. 144, § 6º, da Constituição Federal estabelece vínculo de subordinação hierárquica da Polícia Civil ao Governador do Estado, mostrando-se inconstitucional a atribuição de autonomia ao órgão ou de independência funcional a seu dirigente, o delegado de polícia. Os acórdãos ficaram assim resumidos:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 61/2012 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ATRIBUIÇÃO DE *STATUS* DE FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA E DE INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL AO CARGO DE DELEGADO DE POLÍCIA. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO, NO PROCESSO LEGISLATIVO, DO GOVERNADOR DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL (CF, ART. 144, §6º). PROCEDÊNCIA.

1. A Emenda Constitucional 61/2012 de Santa Catarina conferiu *status* de carreira jurídica, com independência funcional, ao cargo de delegado de polícia. Com isso, alterou o regime do cargo e afetou o exercício de competência típica da chefia do Poder Executivo, o que viola a cláusula de reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, c, extensível aos Estados-Membros por força do art. 25 da CF).

2. O art. 144, § 6º, da CF estabelece vínculo de subordinação entre os Governadores de Estado e as respectivas polícias civis, em razão do que a atribuição de maior autonomia aos órgãos de direção máxima das polícias civis estaduais, mesmo que materializadas em deliberações da Assembleia local, mostra-se inconstitucional.

3. Ação direta julgada procedente.

(ADI 5.520, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 20 de setembro de 2019)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 35/2012 à Constituição do Estado de São Paulo. Nova redação dada ao art. 140 da Constituição. 3. Polícia Civil do Estado de São Paulo incluída entre as funções essenciais da justiça estadual. 4. Violação aos arts. 37, 129 e 144 da Constituição Federal. 5. Precedentes: ADI 5520 e ADI 882. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 5.522, Relator o Ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 7 de março de 2022)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 82/2013 DO ESTADO DO AMAZONAS. VÍCIO DE INICIATIVA EM MATÉRIA ORGÂNICA À ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (CF, ART. 61, §1º, II, "C"). MODIFICAÇÃO DE REGRAS E CRITÉRIOS DE PROVIMENTO DO CARGO DE DIRETOR DA POLÍCIA CIVIL, ATRIBUIÇÃO DE STATUS DE FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA E DE INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL EM ANTINOMIA À PREVISÃO CONSTITUCIONAL DE SUBORDINAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL AO GOVERNADOR DE ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL (CF, ART. 144, §6º). PROCEDÊNCIA.

1. A Emenda Constitucional 82/2013 do Amazonas modificou regras e critérios de provimento do cargo de diretor da Polícia Civil e conferiu status de carreira jurídica, com independência funcional, ao cargo de delegado de polícia. Com isso, alterou o regime do cargo e afetou o exercício de competência típica da chefia do Poder Executivo, o que viola a cláusula de reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, "c", extensível aos Estados-Membros por força do art. 25 da CF).

2. O art. 144, § 6º, da CF estabelece vínculo de subordinação entre os Governadores de Estado e as respectivas polícias civis, em razão do que a atribuição de maior autonomia aos órgãos de direção máxima das polícias civis estaduais, mesmo que materializadas em deliberações da Assembleia local, mostra-se inconstitucional.

3. Ação direta julgada procedente.

(ADI 5.536, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 26 de setembro de 2019)

Como se vê, a formatação constitucional não viabiliza a edição de normas nas Cartas estaduais em descompasso com o modelo federal, a abarcar situação de desvinculação da polícia judiciária do Poder Executivo.

O desenho institucional inserido na Carta da República não legitima a governança independente da polícia judiciária, uma vez que competem ao Chefe do Poder Executivo, dirigente máximo da Administração Pública, a prerrogativa e a responsabilidade pela estruturação e pelo planejamento operacional dos órgãos locais de segurança pública, bem como a definição de programas e ações governamentais prioritários a partir do quadro orçamentário do ente federado.

A inclusão da Polícia Civil entre as funções essenciais à justiça e a atribuição de independência funcional aos delegados de polícia, previstas, respectivamente, nos §§ 3º e 6º impugnados nesta ação direta, revelam-se, por conseguinte, desarmônicas com a Constituição de 1988.

Na linha do consignado pelo eminente ministro Alexandre de Moraes por ocasião do julgamento da ADI 5.522, Relator o ministro Gilmar Mendes, é preciso considerar que a concessão de independência funcional aos servidores no comando da Polícia Civil ensejará, no limite, pretensões de autonomia incompatíveis com a instituição policial.

Por essa mesma razão cumpre declarar a inconstitucionalidade também do § 4º questionado nesta ação, por não ser viável reconhecer que os delegados de polícia integram as carreiras jurídicas do Estado, dispensando-se-lhes o mesmo tratamento legal e protocolar.

A análise atenta da norma em conjunto com os demais parágrafos inseridos no art. 128 da Constituição do Espírito Santo pela Emenda de n. 95 /2013 sugere pretensão de equiparação da carreira de delegado de polícia a carreiras jurídicas com regramento, remuneração, garantias e vedações próprias e estabelecidas na Lei Maior.

Conforme ressaltado pelo Procurador-Geral da República, tanto é assim que tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional n. 293/2008, voltada a promover modificações no art. 144 da Carta Magna, com a finalidade de definir a carreira de delegado de polícia como de

natureza jurídica e, assim, conferir-lhe as garantias de independência funcional, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio.

Todavia, não é demais anotar, o inquérito policial é procedimento pré-processual de natureza administrativa e inquisitória, destinado a colher provas que subsidiem o exercício da ação penal pelo Ministério Público. Assim, seu condutor, o delegado de polícia, conquanto desempenhe atividades de conteúdo jurídico, não integra carreira propriamente jurídica, sob pena de inviabilização do controle externo e do poder requisitório exercidos pelo *Parquet*.

O Tribunal concluiu nesse sentido, e por unanimidade, ao apreciar a ADI 5.522, Relator o ministro Gilmar Mendes, quanto ao art. 140, §§ 4º e 5º, da Constituição do Estado de São Paulo, na redação dada pela Emenda de n. 35/2012, de teor semelhante:

Art. 140. [...]

[...]

§ 4º O ingresso na carreira de Delegado de Polícia dependerá de concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, dois anos de atividades jurídicas, observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação.

§ 5º A exigência de tempo de atividade jurídica será dispensada para os que contarem com, no mínimo, dois anos de efetivo exercício em cargo de natureza policial-civil, anteriormente à publicação do edital de concurso.

Com efeito, não subsiste o § 4º atacado, ante a dependência que a segunda parte do dispositivo – “motivo pelo qual se exige para o ingresso na carreira o bacharelado em Direito e assegura-se a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases do concurso” – guarda em relação à primeira, glosada – “Os Delegados de Polícia integram as carreiras jurídicas do Estado, dispensando-lhes o mesmo tratamento legal e protocolar”.

No que tange ao § 5º, que preconiza a elaboração de lei específica para fixar subsídio de delegado de polícia, não vislumbro vício. A norma confere efetividade aos arts. 39, § 4º, e 144, § 9º, da Constituição Federal, mediante

os quais instituído o regime de estipêndio na forma de subsídio inclusive para os servidores policiais. Confira-se:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

[...]

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI – polícias penais federal, estaduais e distrital.

[...]

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

Logo, o preceito questionado não traduz, como sugere o requerente, implicações na persecução penal, na atuação do Ministério Público ou na definição constitucional da função policial.

Do exposto, julgo procedente, em parte, o pedido formulado nesta ação, para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 3º, 4º e 6º do art. 128 da Constituição do Estado do Espírito Santo, acrescentados pela Emenda de n. 95/2013.

É como voto.