

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia diz respeito à compatibilidade, ou não, com a Constituição Federal, sob os ângulos formal e material, da Emenda de n. 26/2014 à Carta do Estado do Tocantins, por meio da qual preconizada a natureza jurídica da Polícia Civil como função essencial do Estado e disciplinado o cargo de delegado de polícia.

1. Preliminar

O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República suscitaram a perda parcial de objeto em virtude da superveniência da Emenda de n. 37/2019, que (i) alterou o texto dos §§ 1º e 2º, bem assim (ii) revogou as alíneas “a” e “b” do § 1º e os §§ 3º e 4º do art. 116 da Constituição do Estado do Tocantins.

Eis a nova redação dos dispositivos:

Art. 116. [...]

§ 1º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações exercidas pelo Delegado de Polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas do Estado.

§ 2º Ao Delegado de Polícia cabe a condução de investigação criminal por meio do inquérito policial ou outro procedimento previsto em Lei, que tenha como objetivo a apuração das circunstâncias da materialidade e da autoria de infrações penais, respeitando a legislação penal vigente.

As modificações, embora relevantes, não justificam o prejuízo do pedido quanto ao § 1º, uma vez que subsiste a irrisignação contida na inicial quanto à atribuição, ao cargo de delegado de polícia, de natureza jurídica e caráter essencial.

A supressão da cláusula final do § 1º, abaixo transcrita, implica a perda de objeto relativamente à extensão das garantias e direitos das demais carreiras jurídicas do Estado, como independência funcional, vitaliciedade e inamovibilidade. Confira-se:

[...] sendo-lhe assegurados os direitos inerentes às demais carreiras jurídicas do Estado, a independência funcional além das seguintes garantias:

a) vitaliciedade, que será adquirida após três anos de efetivo exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;

b) inamovibilidade, salvo remoção de ofício por motivo de interesse público por ato fundamentado de dois terços do Conselho Superior da Polícia Civil, ou a pedido, mediante concurso de remoção, onde deverão ser observados, alternadamente, os critérios de antiguidade e merecimento.

O processo objetivo pressupõe ato normativo abstrato autônomo em plena vigência. A superveniente revogação das disposições questionadas conduz ao prejuízo do pedido.

Em relação ao § 2º, a modificação revela-se substancial, na medida em que suprimido o trecho final do preceito, colacionado a seguir, alusivo ao livre convencimento técnico-jurídico, à independência funcional, à isenção e à imparcialidade:

[...] atuando de acordo com seu livre convencimento técnico-jurídico, com independência funcional, isenção e imparcialidade.

Ausentes aditamento e impugnação específica quanto à primeira parte, atinente à condução, pelo delegado de polícia, “da investigação criminal por meio do inquérito policial ou outro procedimento previsto em Lei, que tenha como objetivo a apuração das circunstâncias da materialidade e da autoria de infrações penais, respeitando a legislação penal vigente”, mostra-se prejudicado o pedido relativamente ao § 2º.

No tocante aos §§ 3º e 4º, revogados pela Emenda de n. 37/2019, consigno a perda de objeto.

Assim, declaro o prejuízo parcial da ação, quanto às alíneas “a” e “b” do § 1º e aos §§ 2º, 3º e 4º do art. 116 da Constituição do Tocantins.

2. Mérito

Vou ao exame do art. 116, §§ 1º e 5º.

Sob o ângulo formal, a Assembleia Legislativa reconhece o vício.

No ponto, rememoro que esta Corte consolidou jurisprudência no sentido da obrigatoriedade de observância, pelas unidades federativas (CF, art. 25, e ADCT, art. 11), das normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo contidas no Texto Constitucional, independentemente da espécie normativa.

O Tribunal entende que tais normas decorrem diretamente do postulado da separação de poderes (CF, art. 2º) e consistem em cláusulas elementares representativas da identidade institucional e da distribuição de poder no contexto da Federação (CF, art. 1º). Demarcariam, portanto, de forma incisiva, o terreno de competências privativas assinaladas a cada instância política (ADI 4.142, ministro Roberto Barroso, *DJe* de 26 de fevereiro de 2020; ADI 3.848, ministro Marco Aurélio, *DJe* de 6 de março de 2015; ADI 5.087, ministro Teori Zavascki, *DJe* de 13 de novembro de 2014; ADI 584, ministro Dias Toffoli, *DJe* de 9 de abril de 2014; e ADI 4.154, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 18 de junho de 2010).

Desse modo, os Estados e o Distrito Federal têm de cumprir tanto um encargo positivo, porquanto obrigados a reproduzir modelo de organização dos Poderes diverso daquele previsto na Carta da República, como um negativo, visto que são impedidos de abordar, mesmo por meio do legislador constituinte derivado decorrente, temas alçados à iniciativa normativa de outra autoridade pública.

Nos termos do art. 61, § 1º, II, “b” e “c”, compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de normas sobre a organização administrativa e os servidores públicos, seu regime jurídico e provimento de cargos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao

Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – [...]

II – disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

[...]

Anoto, a esse respeito, que esta Corte já se pronunciou acerca de emenda constitucional editada à revelia do Governador a fim de disciplinar a forma de escolha da direção da Polícia Civil:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL. ESCOLHA DO DELEGADO-CHEFE DA POLÍCIA CIVIL. VÍCIO DE INICIATIVA.

1. Não é materialmente inconstitucional a exigência de que o Chefe da Polícia Civil seja delegado de carreira da classe mais elevada, conforme nova orientação do STF. Precedente: ADI 3.062, Rel. Min. Gilmar Mendes.

2. Todavia, a instituição de requisitos para a nomeação do Delegado-Chefe da Polícia Civil é matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo (CRFB/1988, art. 61, § 1º, II, “c” e “e”), e, desta forma, não pode ser tratada por Emenda Constitucional de iniciativa parlamentar . Precedentes.

3. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da EC nº 86/2013, do Estado de Rondônia, por vício de iniciativa.

(ADI 5.075, ministro Roberto Barroso, DJe de 8 de setembro de 2015 – grifei)

Na espécie, a Emenda Constitucional n. 26/2014 do Estado do Tocantins, no texto mantido pela de n. 37/2019, alterou o § 1º do art. 116 – para atribuir natureza jurídica e essencial às funções desempenhadas pelos delegados de polícia – e acrescentou o § 5º – por meio do qual disciplinado o referido cargo quanto à estruturação, ao subsídio e à forma de provimento.

Os preceitos, no que resultantes de iniciativa parlamentar nas redações dadas por ambas as Emendas, revelam usurpação da competência do Chefe do Poder Executivo para organizar a Administração Pública e disciplinar o regime jurídico dos servidores, comprometendo o vínculo de subordinação da Polícia Civil ao Governador do Estado.

Esse o entendimento reiterado do Supremo nas ADIs 5.520 e 5.536, da relatoria do ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 20 e 26 de setembro de 2019, respectivamente. Eis as ementas:

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.

(Com meus grifos)

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.
(Grifei)

Ainda sob a perspectiva da jurisprudência, acrescente-se que a matéria em debate não se assemelha a propostas de modificação constitucional voltadas a conferir autonomia administrativa a entidades como as Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal, as quais não se sujeitam às restrições de iniciativa no processo legislativo, por cuidarem da posição institucional desses órgãos. Foi nesse sentido o julgamento da ADI 5.296 MC, ministra Rosa Weber, *DJe* de 11 de novembro de 2016.

Nada obstante, a outorga de autonomia à Polícia Civil é matéria particular em relação à das Defensorias Públicas, porquanto acolhida na constituição do Executivo. Como consignado nos votos proferidos no precedente invocado, a emancipação jamais poderia resultar de emenda constitucional de iniciativa parlamentar, sob pena de ofensa ao princípio da separação de poderes, uma vez que a instituição em tela é dotada de competências constitucionais típicas de órgãos do Executivo (ADI 5.536, ministro Alexandre de Moraes).

Ante o quadro, declaro a inconstitucionalidade, considerada a perspectiva formal, do art. 116, § 1º, nas redações dadas pelas Emendas de n. 37/2019 e 26/2014, e § 5º, no texto conferido pela Emenda de n. 26/2014.

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 previstos 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 preconiza, 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.

O tema relativo à inclusão do órgão entre as funções essenciais da justiça e da defesa da ordem jurídica não é novo. O Supremo cristalizou jurisprudência no sentido de a referida previsão não se coadunar com o modelo concebido pela Constituição Federal.

O Plenário, 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 contidas na 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 previsto na Lei Maior.

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, restando 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, também sob a perspectiva material, a caracterização do cargo de delegado de Polícia Civil como de natureza jurídica e essencial. 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, 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 prevista no § 1º impugnado nesta ação direta é, por conseguinte, desarmônica com a disciplina da Constituição de 1988.

Na linha do que consignado pelo eminente ministro Alexandre de Moraes, por ocasião do exame da ADI 5.522, da relatoria do ministro Gilmar Mendes, pretensões de autonomia não são compatíveis com a instituição policial.

Por essa mesma razão revela-se incabível o reconhecimento de que as funções desempenhadas pelos delegados de polícia são de natureza **jurídica**, dispensando-se-lhes o mesmo tratamento legal e protocolar outorgado às demais carreiras jurídicas do Estado.

A análise atenta do vocábulo “jurídica”, utilizado em conjunto com os demais parágrafos inseridos no art. 116 da Constituição do Tocantins pela

Emenda de n. 26/2014, 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.

Reputo, portanto, inconstitucional, do ponto de vista material, a expressão “de natureza jurídica, essenciais e” contida no art. 116, § 1º, da Constituição do Estado do Tocantins, nas redações dadas pelas Emendas de n. 37/2019 e 26/2014.

No que tange ao § 5º do dispositivo, articula-se vício material quanto à determinação de lei específica para a fixação do subsídio do cargo de delegado de polícia. Transcrevo, por oportuno, o preceito impugnado:

§ 5º Lei Complementar de iniciativa do Chefe do Poder Executivo disporá sobre a estruturação e o subsídio da carreira jurídica de Delegado de Polícia em quadro próprio, dependendo o respectivo ingresso de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica ou o mesmo tempo em efetivo exercício em cargo de natureza policial e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação.

Não vislumbro o 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:

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, conheço parcialmente desta ação direta e, nessa extensão, julgo procedente, em parte, o pedido nela formulado, para declarar a inconstitucionalidade, sob o ângulo formal, do art. 116, § 1º, nas redações dadas pelas Emendas de n. 37/2019 e 26/2014, e § 5º, no texto conferido pela Emenda de n. 26/2014, bem como, no campo material, da expressão “de natureza jurídica, essenciais e” contida no art. 116, § 1º, da Constituição do Estado do Tocantins, nas redações dadas pelas Emendas de n. 37/2019 e 26/2014.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta Cev-11/11/2022 00:00