

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.073 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE**
TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S) : **CEZAR BRITTO E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO**
ESTADO DE SÃO PAULO - ADPESP
ADV.(A/S) : **DENISE OZORIO FABENE RODRIGUES E**
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO**
BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S) : **WLADIMIR SÉRGIO REALE**
AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO NACIONAL DOS DELEGADOS DE**
POLICIA FEDERAL
ADV.(A/S) : **CARLOS MARIO DA SILVA VELLOSO E**
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS**
FEDERAIS/FENAPEF
ADV.(A/S) : **LEONARDO DE CARVALHO BARBOZA E**
OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : **ANA CAROLINA PIRES DE SOUZA SENNA**
ADV.(A/S) : **EVELIN LISBOA DE OLIVEIRA**

VOTO – VISTA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis (COBRAPOL) contra a Lei n. 12.830/2013, que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Eis o teor da lei impugnada:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia.

ADI 5073 / DF

Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

§ 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.

§ 2º Durante a investigação criminal, cabe ao delegado de polícia a requisição de perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos.

§ 3º (VETADO).

§ 4º O inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei em curso somente poderá ser avocado ou redistribuído por superior hierárquico, mediante despacho fundamentado, por motivo de interesse público ou nas hipóteses de inobservância dos procedimentos previstos em regulamento da corporação que prejudique a eficácia da investigação.

§ 5º A remoção do delegado de polícia dar-se-á somente por ato fundamentado.

§ 6º O indiciamento, privativo do delegado de polícia, dar-se-á por ato fundamentado, mediante análise técnico-jurídica do fato, que deverá indicar a autoria, materialidade e suas circunstâncias.

Art. 3º O cargo de delegado de polícia é privativo de bacharel em Direito, devendo-lhe ser dispensado o mesmo tratamento protocolar que recebem os magistrados, os membros da Defensoria Pública e do Ministério Público e os advogados.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ADI 5073 / DF

A Requerente sustenta a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 12.830/2013. Quanto aos vícios formais, argumenta que a norma teria violado a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, ao estabelecer atribuições do cargo de delegado de polícia (arts. 60; 61, § 1º, inciso II, alíneas “b” e “c”, bem como art. 84, inciso VI, alínea “a”, e ainda art. 2º, alínea “a”, todos da Constituição Federal). Alega, ainda, que a norma contraria a Emenda Constitucional nº 19/1998, que alterou o art. 241 da Constituição Federal, de modo que o cargo de delegado de polícia não mais ostenta o *status* de carreira jurídica.

No plano material, sustenta-se que a lei buscaria estabelecer indevida simetria entre delegados, magistrados e membros do Ministério Público, em afronta ao princípio da isonomia, além de atribuir poderes excessivos aos delegados, especialmente quanto à requisição de documentos e dados, o que violaria garantias como o contraditório, a ampla defesa e a reserva de jurisdição (arts. 5º, *caput*, XII e LV da Constituição Federal). Também se alega que a lei teria conferido aos delegados competência exclusiva para a condução de investigações criminais, em afronta às atribuições constitucionais do Ministério Público e de outros órgãos policiais (arts. 129, inc. I, VII e VIII e 144, §§ 1º, 4º e 9º da Constituição Federal).

Em sessão virtual iniciada em 16/5/2025, o Ministro Relator Dias Toffoli julgou parcialmente procedente o pedido para:

I - declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, de interpretação do § 1º do art. 2º da Lei nº 12.830/13 que atribua privativamente ou exclusivamente ao delegado de polícia a condução de procedimento de investigação criminal; II - conferir interpretação conforme à Constituição de 1988 ao § 2º do art. 2º da Lei nº 12.830/13, a fim de esclarecer que: (a) o poder genérico de requisição, contido na referida norma, atribui ao delegado de polícia o poder de atuar conforme a lei e o direito e, assim, não dispensa a prévia autorização judicial nas

hipóteses constitucionais e legais submetidas à reserva jurisdicional; (b) nas investigações criminais que conduzir, o delegado de polícia (ou o membro do Ministério Público) pode (1) requisitar diretamente às concessionárias de telefonia somente “dados cadastrais” do titular da linha ou terminal (fixo ou móvel) em relevo, assim considerados seu nome completo, sua filiação e seu endereço; (2) quando configurada qualquer das hipóteses do art. 13-A do CPP, incluído pela Lei nº 13.344/16, requisitar, excepcionalmente: (2.1) dados pertinentes à localização de terminal ou IMEI de cidadão em tempo real por meio de ERB e (2.2) extrato de ERB (cf. o art. 13-B do CPP, inserido pela Lei nº 13.344/16, e a ADI nº 5.642, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 18/4/24, DJe de 22/8/24); e (c) a expressão “dados cadastrais” não abrange (c.1) a interceptação de voz; (c.2) a interceptação telemática; (c.3) o extrato de chamadas telefônicas (ou extrato de registros telefônicos); (c.4) a localização de terminal ou IMEI de cidadão em tempo real por meio de ERB e o extrato de ERB; (c.5) os extratos de mensagens de texto (SMS ou MMS); (c.6) os serviços de agenda virtual ofertados por empresas de telefonia; (c.7) os registros de conexão e de acesso a aplicações de internet a partir de determinada linha ou IP; (c.8) o conteúdo das comunicações privadas armazenadas; (c.9) os dados cadastrais de usuários de IP, os quais abarcam dados de usuários que, em determinada data, hora e fuso, fizeram uso de um IP para acessar a internet; (c.10) os dados cadastrais de correio eletrônico (e-mail); e, por fim, por não constatar a ocorrência dos alegados vícios formais, julgava improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da integralidade da Lei nº 12.830/13

Em voto vista, o Ministro Cristiano Zanin acompanhou a conclusão do Ministro Dias Toffoli para julgar parcialmente procedente o pedido, propondo, entretanto, interpretação conforme distinta do art. 2º, §2º da Lei nº 12.830/2013:

“O poder genérico de requisição atribuído ao Delegado de Polícia pelo art. 2º, § 2º, da Lei n. 12.830/2013 não afasta a necessidade de prévia autorização judicial nas hipóteses submetidas à reserva jurisdicional nem dispensa a observância dos procedimentos previstos em lei, limitando-se a autorizar a requisição direta de dados, informações e documentos que implique intervenção de baixa intensidade na esfera da privacidade, como o acesso a dados cadastrais básicos — compreendidos como informações relativas à qualificação pessoal, endereço e filiação”

Pedi vista para melhor exame dos autos.

É o relatório. Passo a votar.

Acompanho o voto do Eminentíssimo Ministro Relator Dias Toffoli com uma pequena ressalva.

Isto é, acompanho o voto do Relator naquilo que se refere à alegada inconstitucionalidade formal em da Lei n. 12.830/2013, bem como as suas conclusões acerca da inconstitucionalidade material referentes à: (i) cisão da carreira dos policiais civis, que entendeu também improcedente; (ii) suposta usurpação das atribuições dos demais integrantes da carreira policial e do Ministério Público; (iii) proposta de interpretação conforme do art. 2º, § 2º, conforme longamente discutido na ADI 5059, pelas razões expostas em meu voto-vista lá proferido.

Contudo, faço ressalva quanto à avaliação da constitucionalidade do *caput* do art. 2º da Lei n. 12.830/2013, o qual se refere à “natureza jurídica” da função de delegado de polícia. Compreendo que tal menção tem o condão de conceder natureza jurídica à carreira de delegado de polícia.

Tal iniciativa mostra-se incompatível com a jurisprudência desta Corte, que, na ADI 7206, de Relatoria do Ministro Nunes Marques, julgou inconstitucional a atribuição de status de carreira jurídica a delegados de polícia:

EMENTA CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. EMENDA DE N. 46/2010. DELEGADO DE POLÍCIA CIVIL. ENQUADRAMENTO COMO CARREIRA JURÍDICA PARA TODOS OS EFEITOS. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. MODIFICAÇÃO. INICIATIVA PRIVATIVA DO GOVERNADOR (CF, ART. 61, § 1º, II, "C"). VÍCIO FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE. CARGO. SUBORDINAÇÃO AO CHEFE DO EXECUTIVO. MODELO ESTABELECIDO NO ART. 144 DA CF/1988. INOBSERVÂNCIA. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OFENSA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. 1. A atribuição do status de carreira jurídica ao cargo de delegado de polícia implica alteração do regime jurídico desses servidores e afeta o exercício de competência típica do governador do Estado, a ensejar afronta à cláusula de reserva de iniciativa para dispor sobre os servidores públicos (CF/1988, art. 61, § 1º, II, "c", extensível aos Estados-membros por força do art. 25 da Lei Maior). 2. **O constituinte originário estabeleceu, em capítulo próprio e de forma categórica, as funções essenciais à justiça e à ordem jurídica (CF/1988, arts. 127 a 135), catalogando em seção específica os órgãos inseridos no sistema de segurança pública voltado à defesa do Estado e das instituições democráticas, entre os quais a polícia civil (CF/1988, art. 144, IV).** 3. Ao versar sobre o tema segurança pública, a CF/1988 não garante autonomia ou independência às polícias, tampouco lhes confere as garantias outorgadas às carreiras jurídicas (CF/1988, arts. 95; 127, §§ 1º e 5º; e 134, §§ 1º e 4º). Antes, explicita a subordinação e a vinculação hierárquico-administrativa ao chefe do Executivo (CF/1988, art. 144, § 6º). 4. A atribuição de natureza jurídica, para todos os fins, ao cargo de delegado de polícia é incompatível com o vínculo de subordinação ao governador do Estado estabelecido no art. 144, § 6º, da CF/1988. 5. Pedido julgado procedente. (ADI 7206, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe 03.11.2025)

Ao estipular a natureza jurídica das funções, o dispositivo pode subverter a lógica do texto constitucional, que vincula a Polícia Civil ao Poder Executivo (art. 144, IV da Constituição Federal). Ademais, as funções essenciais à justiça e à ordem jurídica encontram-se enunciadas em capítulo próprio e de forma categórica, sem menção à Polícia Civil (CF/1988, arts. 127 a 135). Nessa linha, ainda, confirmam-se os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. POLÍCIA CIVIL. ENQUADRAMENTO COMO ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL DO ESTADO E À DEFESA DA ORDEM JURÍDICA. DELEGADO DE POLÍCIA. INTEGRAÇÃO À CARREIRA JURÍDICA. EQUIPARAÇÃO DE TRATAMENTO LEGAL E PROTOCOLAR A OUTRAS CARREIRAS JURÍDICAS. ATRIBUIÇÃO DE INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE. INOBSERVÂNCIA DO MODELO CONSTITUCIONAL ESTABELECIDO NO ART. 144 E DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO FIXADO EM LEI PRÓPRIA. ADEQUAÇÃO. ART. 144, § 9º, DA CARTA DA REPÚBLICA.

A Constituição Federal estabeleceu, em capítulo próprio e de forma categórica, as funções essenciais à justiça e à ordem jurídica (arts. 127 a 135), catalogando em seção específica os órgãos inseridos no sistema de segurança pública voltado à defesa do Estado e das instituições democráticas, entre os quais a Polícia Civil (art. 144, IV). Assim, em função do princípio da simetria, não cabe inovação pelo constituinte derivado decorrente.

Nos termos do § 6º do art. 144 da Constituição Federal, os organismos policiais civis integram a estrutura institucional do

Poder Executivo e estão diretamente subordinados ao Governador do Estado. Tal comando constitucional inviabiliza, em relação aos seus dirigentes, isto é, os delegados, a atribuição tanto de autonomia administrativa e financeira quanto de independência funcional. Precedentes.

A outorga ao delegado de polícia de tratamento jurídico e de prerrogativas próprias dos membros do Judiciário e do Ministério Público não se compatibiliza com a vinculação hierárquico-administrativa ao Chefe do Executivo e discrepa do modelo concebido pela Carta da República.

A Constituição Federal prevê expressamente a remuneração dos servidores policiais por subsídio (art. 144, § 9º), inexistindo vício na fixação mediante lei específica.

Pedido julgado procedente em parte, declarando-se a inconstitucionalidade dos §§ 3º, 4º e 6º do art. 128 da Constituição do Estado do Espírito Santo, acrescidos pela Emenda de n. 95/2013.” (ADI 5.517/ES, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe 2.12.2022)

“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.

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

ADI 5073 / DF

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).

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.

Ação direta julgada procedente." (ADI 5.520/SC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 20.9.2019)

Nessa linha, revela-se inconstitucional qualquer expressão que outorgue a delegados da Polícia Civil o status de carreira jurídica.

Ante o exposto, **acompanho o Eminentíssimo Relator Dias Toffoli, com ressalva**, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "de natureza jurídica" constante do art. 2º, *caput* da Lei nº 12.830/2013.