



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 385602/2020

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra os arts. 1º, 3º e 6º da Lei 11.471, de 25.10.2019, do Estado da Paraíba, que “*assegura à Polícia Civil, para fins de consecução de suas atribuições precípua, autonomia administrativa e financeira*”.¹

1 Acompanha a petição inicial cópia da norma impugnada (art. 3º da Lei 9.868/1999).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

1. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor das normas contra as quais se dirige a ação:

Art. 1º À Polícia Civil do Estado da Paraíba, para fins de consecução de suas atividades precípua, são asseguradas autonomia funcional, administrativa, orçamentária e financeira, nos termos da legislação estadual vigente:

I - praticar atos próprios de gestão administrativa, orçamentária, financeira e de pessoal, decidindo sobre a situação funcional dos servidores da carreira da Polícia Civil e dos cargos comissionados e funções de confiança, bem como dos serviços auxiliares organizados em quadros próprios;

II - adquirir bens e contratar serviços, efetuar respectiva contabilização;

III - regulamentar sobre as atribuições de seus órgãos policiais e de apoio administrativo e dos serviços auxiliares;

IV - regulamentar sobre a composição e atribuições de seus órgãos de administração.

§ 1º Em decorrência da complexidade de responsabilidades inerentes à instituição, ser-lhe-á destinada uma unidade gestora, sobre a qual o Delegado Geral da Polícia Civil responde pela ordenação das despesas.

§ 2º O Delegado Geral poderá conferir o poder que lhe cabe de ordenação das despesas nos termos do § 1º deste artigo a outras autoridades gestoras da Polícia Civil.

§ 3º Em caso de outras autoridades gestoras da Polícia Civil receberem a incumbência de ordenação de despesas, deverão prestar contas mensalmente ao Delegado Geral da Polícia Civil em decorrência dessa gestão financeira delegada.

§ 4º As decisões da Polícia Civil, fundadas em sua autonomia funcional e administrativa, e obedecidas as formalidades legais, têm autoexecutoriedade e eficácia plena, ressalvadas as competências



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

constitucionais dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Tribunal de Contas.

(...)

Art. 3º A Polícia Civil do Estado elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, observados os princípios institucionais e o plano anual de atuação, encaminhando-a, por meio da Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social, à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão para análise, consolidação e encaminhamento ao Poder Legislativo.

Parágrafo único. Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas que extrapolem os limites estabelecidos na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentária, exceto se previamente autorizadas mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

(...)

Art. 6º Para fins do disposto nesta Lei, a proposta orçamentária da Polícia Civil será encaminhada à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão para análise e consolidação ao Projeto de Lei Orçamentária do exercício seguinte ao do ano de publicação desta Lei.

Como se demonstrará, as disposições sob testilha violam o **art. 144, § 6º** (vínculo de subordinação entre as polícias civis e os Governadores dos estados e do Distrito Federal), da Constituição Federal.

2. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS QUESTIONADAS

A Lei 11.471/2019 do Estado da Paraíba assegurou à Polícia Civil estadual autonomia funcional, administrativa, orçamentária e financeira (art.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

1º, *caput* e § 4º), conferindo expressamente ao órgão policial a prerrogativa de elaborar a sua proposta orçamentária dentro dos limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias (arts. 3º e 6º).

Inovou a Constituição de 1988 em relação às ordens constitucionais anteriores ao disciplinar a defesa do Estado e das instituições democráticas (Título V), estabelecendo em um capítulo específico a disciplina atinente aos órgãos responsáveis pela segurança pública, com delimitação pormenorizada da esfera de competência de cada um:

Capítulo III

Da Segurança Pública

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I – compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II – compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

Atribuiu o art. 144 da CF às polícias de investigação criminal, caso da Polícia Civil, a função precípua de coleta de elementos de informação para formar convicção sobre a viabilidade da persecução penal (a chamada *opinio delicti*) por parte do órgão constitucionalmente competente para isso, ou seja, o Ministério Público.

Não se verifica, em todo o texto constitucional, referência alguma a qualquer espécie de autonomia ou de independência – seja administrativa,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

funcional, financeira ou orçamentária – por parte de órgãos ou autoridades policiais.

Tem-se, em direção oposta, estatuição até certo ponto incompatível com o sentido básico de autonomia, na parte em que prevê o § 6º do art. 144 da CF que 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*”.

Não por outro motivo, tem a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afirmado a inconstitucionalidade de normas estaduais que concedem independência funcional ou autonomia administrativa, orçamentária ou financeira a órgãos responsáveis pela segurança pública. Nesse sentido as seguintes ementas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – POLÍCIA CIVIL – CO-PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS ATOS DE PROVIMENTO DOS CARGOS DE DELEGADO DE POLÍCIA – INVESTIDURA A TERMO – DESTITUIÇÃO FUNCIONAL POR ÓRGÃO ESTRANHO A CHEFIA DO PODER EXECUTIVO – RELEVO JURÍDICO DO TEMA – PERICULUM IN MORA – SUSPENSÃO CAUTELAR DEFERIDA.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A subordinação constitucional da Polícia Civil ao Governador do Estado (CF, art. 144, § 6º) acentua a integração do organismo policial na estrutura institucional do Poder Executivo e destaca, na esfera da Administração Pública local, a primazia político-jurídica do Chefe do Poder Executivo dessa unidade da Federação. Os preceitos ora impugnados, inscritos na Constituição do Rio de Janeiro, parecem restringir – com ofensa ao princípio da separação de poderes – a competência jurídico-administrativa do Governador do Estado, afetada, em seu exercício, por um sistema de co-participação popular não autorizado, prima facie, pelo texto da Lei Fundamental. Ao relevo jurídico do tema, associa-se situação configuradora do periculum in mora, a justificar o deferimento do provimento cautelar requerido.

(ADI-MC 244/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 25.5.1990).

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.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(...)

Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte.
(ADI 882/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 23.4.2004.)

O relator dessa última ação, Ministro Maurício Corrêa, destacou em seu voto que norma estadual somente poderia conferir autonomia funcional, administrativa ou financeira à Polícia Civil caso houvesse a própria Constituição Federal contemplado a instituição com tais prerrogativas, como o fez com o Judiciário e o Ministério Público:

Nosso ordenamento Constitucional apresenta a organização administrativa do Estado de tal sorte que os servidores públicos se situam em posição hierarquicamente subordinada ao mandatário do Poder respectivo. Ora, os organismos policiais civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo, encontrando-se em posição de dependência administrativa, funcional e financeira em relação ao Governador do Estado, conforme determina o artigo 144, § 6º, da Constituição Federal.

Ademais, é notar-se que a vinculação hierárquico-administrativa dos órgãos que compõem a Administração é tão forte que até mesmo ao tratar do Poder Judiciário, o Constituinte quis assegurar-lhe expressamente a “autonomia administrativa e financeira” (CF, artigo 99). Ao Ministério Público conferiu, também, “autonomia funcional e administrativa”, dispondo que lhe compete, ainda, elaborar “sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias” (CF, artigo 127, §§ 2º e 3º). Também às universidades ficou expresso na Constituição que lhes assiste “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” (CF, artigo 207).

No entanto, ao cuidar da Segurança Pública, a Constituição não garante autonomia de espécie alguma às polícias militares, aos corpos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de bombeiros militares e às polícias civis. Antes, deixa claro que essas corporações “subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (CF, artigo 144, § 6º). Daí decorre, logicamente, que a prerrogativa pretendida pela Lei Complementar Estadual 20/92 só seria possível se assim a contemplasse a Carta Federal, a exemplo daquelas outras instituições acima referidas.

O entendimento exposto nos precedentes em questão foi reafirmado em julgados recentes desta Corte. Na ementa da ADI 5.536/AM (Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 26.9.2019), assentou-se expressamente que “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”.

Destaca-se, ainda, trecho do voto-condutor do acórdão proferido na ADI 5.520/SC (Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 20.9.2019):

Ao interpretar o sentido e o alcance do art. 144, § 6º, da CF, o Tribunal definiu ser ele expletivo de um indeclinável traço hierárquico de subordinação, a ser obrigatoriamente reproduzido pelas ordens jurídicas locais na relação por elas estabelecida entre os Governadores de Estado e as respectivas polícias civis. Em função disso, foram tidas por ilegítimas pretensões legislativas de conceder maior liberdade política aos órgãos de direção máxima das polícias civis estaduais, mesmo que promovidas por deliberações das Assembleias Constituintes estaduais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(...) o desenho institucional concebido pelo art. 144 da Constituição Federal para a configuração do aparelho de segurança pública não avaliza soluções legislativas locais calcadas na ideia de governança independente da polícia judiciária.

Para o bem e para o mal, o modelo formatado pelo texto federal atribui ao gestor máximo do Poder Executivo local a prerrogativa (e a correspectiva responsabilidade) pela estruturação dos órgãos locais de segurança pública, pelo seu planejamento operacional e também pela definição do grau de prioridade que os programas e ações governamentais a ela relacionados devam ter dentro do esquadro orçamentário do respectivo Estado-Membro.

Assim, embora os atos normativos sob consideração não cheguem a tratar explicitamente de autonomia, é importante fazer o registro de que eventual interpretação nesse sentido também seria inconstitucional do ponto de vista material, pelas razões declinadas acima.

Cabe reportar que a questão de fundo ora discutida – concessão de autonomia e/ou independência funcional a órgãos ou autoridades policiais – foi também suscitada em outras ações de controle concentrado, as quais pendem de julgamento.²

Considerando as disposições constantes dos arts. 24, XVI, § 1º, e 144, § 6º, da Constituição Federal e a jurisprudência do Supremo Tribunal já

2 Nesse sentido: ADI 5.517/ES (Rel. Min. Celso de Mello), ADI 5.522/SP (Rel. Min. Gilmar Mendes), ADI 5.528/TO (Rel. Min. Celso de Mello), ADI 5.573/RO (Rel. Min. Edson Fachin), ADI 5.579/DF (Rel. Min. Cármen Lúcia) e ADI 5.591/SP (Rel. Min. Cármen Lúcia).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

mencionada, há de se reconhecer a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 3º e 6º da Lei 11.471/2019 do Estado da Paraíba.

3. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que se colham as informações da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado da Paraíba, e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 3º e 6º da Lei 11.471/2019 do Estado da Paraíba.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO