



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

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

PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 383881/2020

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 a Lei 837, de 28.12.1994, do Distrito Federal, que “*dispõe sobre a autonomia administrativa e financeira da Polícia Civil do Distrito Federal*”.¹

1 Acompanha a petição inicial cópia da norma impugnada (art. 3º da Lei 9.868/1999) e de peças relevantes do Procedimento Administrativo 1.00.000.007404/2016-44.



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

1. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor do diploma contra o qual se dirige a ação:

Art. 1º À Polícia Civil do Distrito Federal, instituição permanente, essencial à função jurisdicional, vinculada ao Gabinete do Governador, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 408, de 13 de janeiro de 1993, é assegurada relativa autonomia administrativa e financeira, cabendo-lhe:

I – celebrar contratos, acordos e convênios, nos termos da legislação em vigor;

II – propor a nomeação, exoneração, demissão ou reintegração de servidores de seu quadro de pessoal;

III – praticar atos de administração relativos ao regime jurídico de pessoal, nos termos da legislação específica;

IV – adquirir bens e contratar obras e serviços até o limite de tomada de preços;

V – elaborar a proposta orçamentária do órgão;

VI – administrar e promover a conservação do patrimônio sob sua guarda e responsabilidade;

VII – movimentar contas bancárias;

VIII – exercer atividades de tesouraria e escrituração contábil;

IX – elaborar balancetes e demonstrativos;

X – elaborar plano de aplicação de recursos;

XI – propor a criação e extinção de seus cargos, funções e serviços auxiliares;

XII – propor a criação de unidades policiais;

XIII – praticar atos próprios de gestão;

XIV – planejar, normatizar, dirigir, supervisionar, fiscalizar, administrar, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações de polícia judiciária, circunscricional, especializada e técnico-científica, exercendo, com exclusividade, suas funções institucionais;



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

XV – promover a formação, treinamento, aperfeiçoamento e especialização dos servidores policiais civis;

XVI – fiscalizar e controlar o comércio e o uso de armas, munições e explosivos no Distrito Federal, cumprindo e fazendo cumprir as disposições contidas na legislação própria.

Art. 2º A Polícia Civil do Distrito Federal será dirigida por Delegado de Polícia, de reputação ilibada e idoneidade moral inatacável, da Carreira Polícia Civil do Distrito Federal, da Classe Especial, no pleno exercício do seu cargo, sob a denominação do Diretor-Geral, nomeado pelo Governador.

Art. 3º Os vencimentos dos Delegados de Polícia Civil são isonômicos aos percebidos pelas carreiras a que se refere o art. 135 da Constituição Federal, observada, para esse efeito, a correlação entre as respectivas classes e entrâncias e assegurada a revisão de remuneração, em igual percentual, sempre que forem revistos aqueles, garantida a atual proporcionalidade de vencimentos devida às demais categorias da carreira de Polícia Civil do Distrito Federal, nos termos do Decreto-Lei nº 2.266/1985. (Artigo vetado pelo Governador, mas mantido pela Câmara Legislativa. Promulgação publicada no Diário Oficial do Distrito Federal, de 8/3/1995.)

Art. 4º O Departamento de Polícia Técnica é dirigido por Perito Criminal, Perito Médico-Legista e Perito Papiloscopista escolhido entre os integrantes do respectivo quadro funcional da Carreira de Policial Civil do Distrito Federal. (Artigo com a redação da Lei nº 3.513, de 27/12/2004.) 1

Art. 5º São atribuições do Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal:

I – praticar atos de gestão administrativa, financeira e de pessoal;

II – despachar, pessoalmente, com o Governador e o Secretário de Segurança Pública;

III – representar a Polícia Civil perante os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

IV – dirimir conflitos de competência entre os órgãos integrantes da Polícia Civil;



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

V – prestar esclarecimento ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, quando solicitado;

VI – exercer outras atribuições, bem como praticar os demais atos necessários à consecução das finalidades da Polícia Civil, na forma da legislação em vigor.

Art. 6º Passam a integrar o patrimônio da Polícia Civil do Distrito Federal os bens, de qualquer natureza, atualmente alocados às suas unidades administrativas.

Parágrafo único. O Poder Executivo designará comissão para proceder ao arrolamento e à avaliação dos bens a que se refere este artigo e promover as formalidades relativas à transferência de seu domínio.

Art. 7º (VETADO).

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 8º A execução orçamentária, financeira e contábil e a prestação de contas da Polícia Civil do Distrito Federal serão realizadas em conformidade com as normas estabelecidas na legislação específica.

Art. 9º A Academia de Polícia Civil e o Serviço de Armas, Munições e Explosivos da Secretaria de Segurança Pública passam a integrar a estrutura orgânica da Polícia Civil do Distrito Federal, subordinando-se ao seu Diretor-Geral.

Art. 10. Ficam criadas na estrutura organizacional da Polícia Civil as seguintes unidades administrativas:

I – Departamento de Administração Geral, vinculado ao Diretor-Geral;

II – Divisão de Pessoal;

III – Divisão de Orçamento e Finanças;

IV – Divisão de Recursos Materiais;

V – Divisão de Apoio e Serviços Gerais.

Parágrafo único. As unidades orgânicas relacionadas nos incisos II a V vinculam-se ao Departamento de Administração Geral.

Art. 11. Ficam extintos na Secretaria de Segurança Pública e na Polícia Civil do Distrito Federal os cargos em comissão constantes do Anexo I.



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

Art. 12. Ficam criados na Polícia Civil do Distrito Federal os cargos em comissão especificados no Anexo II.

Art. 13. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta das dotações consignadas no orçamento do Distrito Federal.

Art. 14. No prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta Lei, o Poder Executivo baixará ato aprovando o Regimento da Polícia Civil do Distrito Federal.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16. Revogam-se as disposições em contrário.

Como se demonstrará, as disposições sob testilha violam o **art. 21, XIV** (competência exclusiva da União para organizar e manter a Polícia Civil do Distrito Federal), o **art. 24, XVI, § 1º** (competência da União para editar normas gerais de organização das polícias civis), e o **art. 144, § 6º** (vínculo de subordinação entre as polícias civis e os Governadores dos estados e do Distrito Federal), todos da Constituição Federal.

2. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

O constituinte de 1988, ao dispor sobre o sistema de repartição de competências em que se assenta o pacto federativo brasileiro, inseriu no campo do ente central da Federação as prerrogativas de organizar e manter os órgãos policiais do Distrito Federal e de estabelecer normas gerais referentes à organização das polícias desse e dos demais entes:



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

Art. 21. Compete à União:

(...)

XIV – organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Ao interpretar tais preceitos, firmou o Supremo Tribunal Federal o entendimento de competir privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar do Distrito Federal (cf. Súmula 647 e Súmula Vinculante 39 do STF).

No julgamento da ADI 3.666/DF, reconheceu a Corte a invalidade de normas distritais que disciplinavam direitos e deveres, bem como criavam órgãos internos e cargos comissionados na estrutura da PC/DF, por invasão do campo reservado ao legislador federal pelos arts. 21, XIV, e 24, XVI, § 1º, da Constituição:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS Nº 2.835/2001; 3.100/2002;



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

E 3.656/2005, TODAS DO DISTRITO FEDERAL, QUE INSTITUEM NOVOS DIREITOS, DEVERES E CRIAM ÓRGÃOS E CARGOS EM COMISSÃO, NO ÂMBITO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 21, XIV, E 24, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS. ART. 27 DA LEI Nº 9.868/99. EFICÁCIA DIFERIDA POR 24 MESES. PRECEDENTES.

1. As Leis nº 2.835/2001; nº 3.100/2002; e nº 3.656/2005, todas do Distrito Federal, ao promoverem a reestruturação da Polícia Civil/DF, instituíram, extinguíram e transformaram órgãos internos, bem como criaram novos cargos comissionados, dentre outras alterações substanciais. Versaram, assim, sobre a estrutura administrativa do Polícia Civil/DF e o regime jurídico dos respectivos servidores, em afronta direta ao disposto no art. 21, XIV, da Constituição Federal, que fixa a competência da União para manter e organizar a Polícia Civil do Distrito Federal.

2. Embora a Constituição reconheça, em seu art. 24, XVI, competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a organização, garantias, direitos e deveres da respectiva polícia civil, importa, no específico caso da Polícia Civil/DF, realizar leitura sistemática, diante da pluralidade de dispositivos constitucionais pertinentes. Impõe-se reconhecer que o art. 21, XIV, CF/88, trata tanto de competência administrativa quanto legislativa, sendo a matéria, portanto, atribuída prioritariamente à União. Inclusive, por disposição expressa do art. 24, § 1º, CF/88, não compete ao Distrito Federal editar normas gerais, se já existentes de caráter federal, como ocorre na hipótese.

3. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a União possui competência exclusiva para organizar e manter a Polícia Civil do Distrito Federal. Neste sentido: ADI 2.881, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 2.102 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 3.791, Rel. Min. Ayres Britto.



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

4. *As leis distritais impugnadas, ao criarem cargos em comissão e novos órgãos, também instituíram novas obrigações pecuniárias a serem suportadas pela União. É vedado ao Distrito Federal, todavia, valer-se de leis distritais para instituir encargos financeiros a serem arcados pela União, fato que reforça a tese de não haver mera fruição de competência concorrente reconhecida ao Distrito Federal, e referenda a própria inconstitucionalidade dos atos impugnados. Nesse sentido: RE 241.494, Redator do acórdão Min. Maurício Corrêa.*

5. *A organização da Polícia Civil do Distrito Federal, tal como promovida pelas leis impugnadas, vigora há mais de uma década, sem que tenha sido declarada inconstitucional. Assim, verificam-se nos autos razões de segurança jurídica, excepcional interesse social e boa-fé que recomendam a modulação dos efeitos temporais da decisão. Para preservar os atos já praticados e permitir que a União possa, em tempo razoável, reestruturar de modo adequado o Órgão, devem ser condicionados os efeitos desta declaração de inconstitucionalidade. Precedentes: ADI 3.415-ED-Segundos, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 3.819, Rel. Min. Eros Grau; ADI 2.240, Rel. Min. Eros Grau. Pelos mesmos fundamentos, importa ressaltar os efeitos do acórdão para eventuais hipóteses de aposentadoria, conforme também tem referendado esta Corte: ADI 1.301-ED, Rel. Min. Roberto Barroso; ADI 4.876, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI 3.609, Rel. Min. Dias Toffoli.*

6. *Ação cujo pedido se julga procedente, com a declaração de inconstitucionalidade das Leis nº 2.835/2001; nº 3.100/2002; e nº 3.656/2005, todas do Distrito Federal. Modulação (i) para preservar os atos já praticados; (ii) para que a decisão produza efeitos a partir de 24 (vinte e quatro) meses, contados da data da sessão de julgamento; e (iii) para ressaltar da incidência do acórdão, exclusivamente para efeitos de aposentadoria, os servidores que já estejam aposentados e aqueles que implementaram os requisitos para aposentação até a data da publicação da ata de julgamento.*

(ADI 3.666/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, DJ de 18.12.2018).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

As normas da Lei distrital 837/1994 disciplinaram (i) concessão e alcance da autonomia administrativa e financeira da Polícia Civil do Distrito Federal (art. 1º); (ii) regulamentação da escolha do diretor-geral do órgão (art. 2º); (iii) estabelecimento de diretrizes para fixação de vencimentos de policiais (art. 3º); (iv) estrutura orgânica e composição de órgãos, departamentos e divisões, e atribuições de cargos da PC/DF (arts. 4º a 12).

Todas as normas veiculadas pelo diploma normativo dizem respeito à organização geral do órgão policial e, por conseguinte, inserem-se na esfera constitucionalmente reservada à União pelos arts. 21, XIV, e 24, XVI, § 1º, da Constituição.

3. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

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



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

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 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)



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

§ 4º *As 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 *As 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. *As 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)*

§ 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



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

*agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.
(Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)*

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

Tem-se, em direção oposta, disposição até certo ponto incompatível com o sentido básico de autonomia, quando 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



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

independência funcional ou autonomia administrativa e 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.

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.



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

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.

(...)

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



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

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 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”.



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

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.

(...) 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 relatar que a questão de fundo aqui discutida – autonomia e independência de órgãos ou autoridades policiais – é também suscitada em



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

outras ações de controle concentrado pendentes de julgamento,² das quais se destaca a ADI 5.579/DF (sob a relatoria da Min. Cármen Lúcia), que se dirige contra normas da Lei Orgânica do Distrito Federal que, em linha convergente com a norma ora atacada, dão garantias de independência funcional a delegados de polícia e peritos da PC/DF.

De todo modo, considerando as disposições constantes dos arts. 21, XIV, e 24, XVI, § 1º, e 144, § 6º, da Constituição Federal, e a jurisprudência do Supremo Tribunal já mencionada, há de se reconhecer a inconstitucionalidade formal e material da Lei 837/1994 do Distrito Federal.

4. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que se colham as informações da Câmara Legislativa e do Governador do Distrito Federal, 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.

2 Nesse sentido, conferir: 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) e ADI 5.591/SP (Rel. Min. Cármen Lúcia).



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

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei 837/1994 do Distrito Federal.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

AMO