

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A ação deve ser parcialmente conhecida, tendo em vista a modificação substancial, promovida pela Lei Complementar n. 201/2016, do art. 6º, IV, da Lei Complementar n. 14/1982, na redação dada pela de n. 98/2003, todas do Estado do Paraná.

Eis a redação atual do dispositivo impugnado:

Art. 6º O Conselho da Polícia Civil, nos termos do § 2º do art. 47 da Constituição do Estado do Paraná, é órgão consultivo, normativo e deliberativo, para fins de controle do ingresso, ascensão funcional, hierarquia e regime disciplinar das carreiras policiais civis, sendo integrado pelos seguintes membros:

[...]

IV – dois Delegados de Polícia de classe mais elevada, indicados pelo Governador do Estado;

Diferentemente do texto ora vigente, a dicção anterior previa a nomeação de dois membros do Ministério Público, e não delegados de polícia, para comporem o Conselho da Polícia Civil. Logo, a discussão sobre a legitimidade da presença de membros do *Parquet* em tal órgão colegiado perdeu o sentido prático.

De resto, a alteração legislativa se deu na esteira do decidido por esta Corte no RE 742.055, ministro Celso de Mello, cujo acórdão ficou assim resumido:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – CONSELHO ESTADUAL DA POLÍCIA CIVIL – ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO INVESTIDO DE COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DISCIPLINAR REFERENTE A SERVIDORES POLICIAIS – PARTICIPAÇÃO DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA COMPOSIÇÃO DESSE ÓRGÃO COLEGIADO – INADMISSIBILIDADE – VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 128, § 5º, N. II, “ D”) – POSSIBILIDADE DE O MEMBRO DO “PARQUET” EXERCER CARGOS EM COMISSÃO OU FUNÇÕES DE CONFIANÇA APENAS

EM ÓRGÃOS SITUADOS NA PRÓPRIA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO – SITUAÇÃO INOCORRENTE NO CASO – RESOLUÇÃO CNMP Nº 5/2006 – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

Ante o quadro, **não conheço da ação no ponto em que impugnado o art. 6º, IV, da Lei Complementar n. 14/1982**, na redação conferida pela de n. 201/2016.

Quanto ao mais, a ação é de ser admitida, pois foi proposta por legitimado contra dispositivos de lei estadual em vigor que alegadamente contrariam a Constituição Federal.

Passo à análise do mérito.

1. Art. 33, § 9º, da Constituição do Estado do Paraná

O art. 33, § 9º, da Constituição do Estado do Paraná prevê a edição de lei complementar para disciplinar as atribuições e o estatuto das carreiras exclusivas de Estado. Confira-se:

Art. 33. [...] [...] § 9º Lei complementar estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto das carreiras exclusivas do Estado.

Tal exigência, no entanto, não encontra paralelo na Constituição Federal, sobretudo em relação à carreira policial. Transcrevo, a propósito, o teor do art. 144, § 7º, da Carta da República:

Art. 144. [...] [...] § 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Da leitura dos dispositivos citados depreende-se que a exigência instituída em âmbito local não encontra equivalência na Lei Maior. Trata-se, portanto, de norma inconstitucional, conforme jurisprudência assente do Supremo, da qual é ilustrativo o acórdão prolatado na ADI 5.003. Eis a respectiva ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 57, PARÁGRAFO ÚNICO, IV, V, VII E VIII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. HIPÓTESES DE RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR NÃO CONTIDAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO, À SEPARAÇÃO DE PODERES E À SIMETRIA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. A lei complementar, conquanto não goze, no ordenamento jurídico nacional, de posição hierárquica superior àquela ocupada pela lei ordinária, pressupõe a adoção de processo legislativo qualificado, cujo quórum para a aprovação demanda maioria absoluta, *ex vi* do artigo 69 da CRFB.

2. **A criação de reserva de lei complementar**, com o fito de mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias, **decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional**, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro.

3. A aprovação de leis complementares depende de mobilização parlamentar mais intensa para a criação de maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo, bem como do dispêndio de capital político e institucional que propicie tal articulação, processo esse que nem sempre será factível ou mesmo desejável para a atividade legislativa ordinária, diante da realidade que marca a sociedade brasileira – plural e dinâmica por excelência – e da necessidade de tutela das minorias, que nem sempre contam com representação política expressiva.

4. **A ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o quórum qualificado – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo**

processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares.

[...]

6. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucional o artigo 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

(ADI 5.003, ministro Luiz Fux, DJe de 19 de dezembro de 2019 – grifos nossos)

Por essa razão, declaro a inconstitucionalidade da expressão “complementar” contida no § 9º do art. 33 da Constituição do Estado do Paraná.

2. Da alegação de inconstitucionalidade formal das Leis Complementares n. 89/2001 e 98/2003 do Estado do Paraná

Embora a Carta estadual não possa instituir a exigência de lei complementar onde a Constituição Federal, em tema análogo, postula apenas a edição de lei ordinária, o certo é que a votação e aprovação de lei complementar em contexto no qual se exigiria apenas lei ordinária é **tão só redundância, sem implicar vício formal que inquene a lei de nulidade.**

Ora, se foi obtida maioria absoluta para a aprovação de determinada matéria, logicamente também foi atingida a maioria simples, que está aquém daquela. Assim, a lei complementar inexigível deve ser tratada como lei ordinária, e não anulada por suposta violação do processo legislativo.

Rejeito, pois, a alegação de inconstitucionalidade formal dos diplomas legais referidos.

3. Art. 6º, VII, da Lei Complementar n. 14/1982, na redação dada pela de n. 98/2003 e observada a renumeração conferida pela de n. 201/2016, todas do Estado do Paraná

O dispositivo impugnado, apenas renumerado pela Lei Complementar n. 201/2016, teve a seguinte redação mantida:

Art. 6º O Conselho da Polícia Civil, nos termos do § 2º do art. 47 da Constituição do Estado do Paraná, é órgão consultivo, normativo e deliberativo, para fins de controle do ingresso, ascensão funcional, hierarquia e regime disciplinar das carreiras policiais civis, sendo integrado pelos seguintes membros:

[...]

VIII – um representante da Procuradoria-Geral do Estado, indicado pelo Procurador-Geral do Estado.

A requerente afirma que a presença de Procurador do Estado no Conselho da Polícia Civil é incompatível com a Constituição Federal.

Todavia, não se encontra na Lei Maior norma a impedir os Procuradores do Estado de participar de conselho dentro da estrutura do Executivo.

Como bem destacado pela Procuradoria-Geral da República, *in verbis* :

A Constituição Federal, no 132, não vedou que os Advogados Públicos exerçam, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública. Desse modo, eventual participação de Procurador do Estado em conselhos estaduais não vai de encontro à Constituição Federal.

Mostra-se salutar que a Advocacia Pública do Estado acompanhe os trabalhos da polícia civil, manifestando-se no âmbito do mencionado Conselho, razão pela qual não se vislumbra a inconstitucionalidade arguida pela autora em decorrência da presença em sua composição de 1 (um) representante da Procuradoria-Geral do Estado, indicado pelo Procurador-Geral do Estado.

Desse modo, não vejo inconstitucionalidade no art. 6º, VIII, da Lei Complementar paranaense n. 14/1982, na redação dada pela de n. 98/2003.

4. Expressão “sindicância ou” constante dos §§ 5º e 6º do art. 240 da Lei Complementar n. 14/1982, na redação dada pela de n. 98/2003

Eis o teor dos §§ 5º e 6º do art. 240 do diploma impugnado:

Art. 240. A autoridade corregedora realizará apuração preliminar, de natureza simplesmente investigativa, quando a infração não estiver suficientemente caracterizada ou for incerta sua autoria.

[...]

§ 5º Determinada a instauração de **sindicância** ou processo administrativo, ou havendo durante seu curso conveniência para a instrução ou para o serviço policial, poderá o Corregedor-Geral da Polícia Civil, por despacho fundamentado, ordenar, isolada ou cumulativamente, as seguintes providências:

I – afastamento preventivo do policial civil, até noventa (90) dias, prorrogáveis uma única vez por até sessenta (60) dias, quando o recomendar a moralidade administrativa ou a repercussão do fato, observado o disposto no artigo 217;

II – designação do policial civil para o exercício de atividades exclusivamente burocráticas, até decisão final do procedimento;

III – recolhimento de carteira funcional, distintivo, armas e algemas;

IV – proibição do porte de armas;

V – comparecimento obrigatório, em periodicidade a ser estabelecida, para tomar ciência dos atos do procedimento.

§ 6º Qualquer autoridade que determinar a instauração ou presidir **sindicância** ou processo administrativo, poderá representar ao Corregedor-Geral da Polícia Civil para propor a aplicação das medidas previstas neste artigo, bem como sua cessação ou alteração.

Segundo sustenta a autora, embora insuficiente ao afastamento cautelar do servidor policial, a sindicância pode implicar a instauração de Processo Administrativo Disciplinar, do qual, por vezes, resultam sanções administrativas ainda mais graves que aquela.

Logo, não se exclui, de antemão, a possibilidade de que, em sindicância, o afastamento preventivo se torne necessário e adequado. Tudo dependerá das circunstâncias do caso concreto. Seja como for, há que assegurar ao investigado o contraditório e a ampla defesa, como decorrência das garantias constitucionais (CF, art. 5º, LV).

Em abstrato, entendo não ser inconstitucional norma a prever o afastamento cautelar de servidor indiciado em sindicância, sobretudo porque não há como determinar rol exaustivo dos elementos concretos que podem surgir no contexto de apuração administrativa de falta funcional.

Portanto, não vislumbro vício de inconstitucionalidade nos §§ 5º e 6º do art. 240 da Lei Complementar n. 14/1982, na redação conferida pela de n. 98/2003.

5. Art. 243, § 1º, da Lei Complementar n. 14/1982, na redação dada pela Lei Complementar n. 98/2003

O dispositivo impugnado está assim redigido:

Art. 243. O processo disciplinar, obedecidos os princípios do contraditório e a ampla defesa, será instaurado por determinação das autoridades referidas no artigo 238 e precederá a aplicação das penas de demissão, cassação de aposentadoria e de disponibilidade.

[...]

§ 1º Aplicam-se ao processo disciplinar, no que couber, as disposições previstas para a sindicância e, subsidiariamente, as normas do Código de Processo Penal .

A norma, na verdade, é meramente expletiva. A aplicação subsidiária do Código de Processo Penal decorre da própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-Lei n. 4.657/1942, art. 4º). De fato, a aplicação subsidiária de normas análogas a situações de aparente anomia é método vetusto e bastante utilizado no meio jurídico, a ponto de ter recebido consagração legal há quase oitenta anos.

Aqui o Estado não legislou sobre direito processual. Diferentemente disso, remeteu qualquer omissão legislativa local à colmatação da norma federal.

Do exposto, declaro constitucional o art. 240, § 1º, da Lei Complementar estadual n. 14/1982, na redação dada pela de n. 98/2003.

6. Expressão “com supressão de vantagens previstas nesta lei” constante do art. 216, § 1º, da Lei Complementar n. 14/1982, no texto conferido pela de n. 98/2003, ambas do Estado do Paraná

Eis a redação do § 1º do art. 216 do referido diploma complementar:

Art. 216. A responsabilidade penal abrange as infrações penais imputadas ao servidor policial civil nessa qualidade.

[...]

§ 1º O Corregedor-Geral da Polícia Civil decidirá fundamentadamente pelo afastamento temporário, ou não, do exercício do cargo ou das funções, **com supressão das vantagens previstas nesta lei**, do servidor Policial Civil processado criminalmente.

Aqui, sim, há flagrante inconstitucionalidade.

Ao prever que o servidor criminalmente processado já poderá ficar sem remuneração em virtude de decisão de autoridade administrativa, o dispositivo viola a cláusula do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), porquanto **priva o servidor de um de seus direitos mais básicos da relação estatutária, que é o estipêndio**, antes mesmo da conclusão do processo criminal.

No âmbito do Supremo, o entendimento é no sentido de que a presunção de não culpabilidade, emanada do art. 5º, LVII, da Constituição Federal, se estende até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Desse modo, é evidente que a tramitação do processo criminal, em si mesma, não autoriza a supressão do pagamento do servidor público acusado de crime. Ilustra essa ótica o decidido no HC 151.430 AgR-segundo, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 11 de dezembro de 2019, assim resumido:

AGRAVO REGIMENTAL EM *HABEAS CORPUS*. CONSTITUCIONAL. PENAL E PROCESSO PENAL. EXECUÇÃO ANTECIPADA DA PENA. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 283 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL (ADCs 43/DF, 44/DF e 54/DF). RÉU QUE RESPONDEU AO PROCESSO EM LIBERDADE. AUSÊNCIA DE DECRETAÇÃO DA PRISÃO PREVENTIVA PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – A execução antecipada da pena, antes do trânsito em julgado da sentença penal condenatória, viola a garantia constitucional da presunção de inocência (art. 5º, LVII, da CF/1988).

II – O art. 283 do CPP foi declarado constitucional pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADCs 43, 44 e 54, de relatoria do Ministro Marco Aurélio.

III – A decretação de prisão antes do trânsito em julgado somente se justifica na modalidade cautelar, quando preenchidos os requisitos do art. 312 do CPP.

IV – O réu que respondeu ao processo em liberdade e que não teve prisão preventiva decretada em seu desfavor, deve iniciar a execução da pena após o trânsito em julgado da condenação.

V – Agravo regimental a que se nega provimento.

Por essa razão, tenho como inconstitucional a expressão “com supressão das vantagens previstas nesta lei” contida no art. 216, § 1º, da Lei Complementar paranaense n. 14/1982, na redação dada pela de n. 98/2003.

7. Parte dispositiva

Ante o exposto:

(i) Não conheço desta ação direta quanto ao art. 6º, IV, da Lei Complementar n. 14/1982 do Estado do Paraná, na redação dada pela de n. 98/2003;

(ii) No mais, conheço da ação e julgo-a parcialmente procedente, para:

(ii.1) declarar a inconstitucionalidade do termo “complementar”, constante do § 9º do art. 33 da Constituição do Estado do Paraná;

(ii.2) declarar a inconstitucionalidade da expressão “com supressão das vantagens previstas nesta lei”, contida no art. 216, § 1º, da Lei Complementar n. 14/1982, no texto conferido pela de n. 98/2003, ambas do Estado do Paraná;

(ii.3) declarar a constitucionalidade formal das Leis Complementares n. 89/2001 e 98/2003 do Estado do Paraná; e

(ii.4) declarar a constitucionalidade dos arts. 6º, VIII; 240, §§ 5º e 6º; e 243, § 1º, todos da Lei Complementar estadual n. 14/1982 do Paraná, na redação dada pela de n. 98/2003.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 14/10/2022 00:00