

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Põe-se em foco na presente ação direta de inconstitucionalidade o exame dos §§ 4º e 9º do art. 119 da Lei Orgânica do Distrito Federal, pelos quais conferida independência funcional aos integrantes de categorias da polícia civil, por alegada contrariedade aos princípios da finalidade, eficiência (*caput* do art. 37 da Constituição da República), ao poder requisitório do Ministério Público (incs. I, VII e VIII do art. 129 da Constituição) e a definição de polícia inserta no § 6º do art. 144 da Constituição.

Do conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade

Tem-se nas normas impugnadas:

“Art. 119. (...)

§ 4º Aos integrantes da categoria de delegado de polícia é garantida independência funcional no exercício das atribuições de Polícia Judiciária.(...)

§ 9º Aos integrantes das categorias de perito criminal, médico legista e perito papiloscopista é garantida a independência funcional na elaboração dos laudos periciais”.

2. A norma do § 9º do art. 119 alterada pela Emenda à Lei Orgânica n. 34, de 2001, foi declarada inconstitucional em ação de controle abstrato ajuizada no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Consta da ementa:

“ CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EMENDA À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL - ORGANIZAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL - VÍCIO FORMAL E MATERIAL - ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA - PRELIMINAR REJEITADA E ADI JULGADA PROCEDENTE - DECISÃO POR MAIORIA.

1) *É admissível a Ação Direta de Inconstitucionalidade quando haja, em tese, violação a preceito normativo da Lei Orgânica do Distrito Federal. Para tanto, em tais casos, a competência é do TJDF.*

2) *Compete à União - que organiza e mantém a Polícia Civil do DF - legislar, com exclusividade, sobre a categoria, mormente quando cuida-se de criação de cargos.*

3) *No âmbito do Distrito Federal, a emenda à LODF, para ser apreciada, reclama o 'quorum' qualificado, proponente, sob pena de comprometimento formal de origem " (Acórdão n. 271064, ADI n. 2004.00.2.008821-3, Relator designado o Desembargador Eduardo de Moraes Oliveira, Conselho Especial, j. 23.5.2006, DJe 19.7.2010).*

O recurso extraordinário interposto pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, com fundamento nas als. *a* e *b* do inc. III do art. 102 da Constituição da República, teve seguimento negado pelo Relator, Ministro Dias Toffoli, em decisão monocrática de 12.5.2010, transitado em julgado em 28.6.2010, baixado o processo à origem em 12.7.2010 (Recurso Extraordinário n. 562.136/DF).

Pelo efeito repristinatório, foi restaurada a norma originária daquele dispositivo, no qual se dispõe:

" § 9º Aos integrantes das categorias de perito criminal, médico-legista e datiloscopista policial é garantida a independência funcional na elaboração de laudos periciais ".

3. Foi restabelecido o nome do cargo de perito papiloscopista para datiloscopista policial, por concluir o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios que a alteração procedida teria importado em transposição funcional para outro cargo, repercutindo, assim, no regime jurídico dos policiais distritais, para o que seria competente a União.

4. Essa mudança no § 9º do art. 119 da Lei Orgânica distrital não altera, em sua essência, o objeto da presente ação direta, considerados os argumentos para o pedido de inconstitucionalidade, a dizer, a inconstitucionalidade da atribuição de independência funcional à atuação dos integrantes das carreiras da polícia civil distrital, aí incluídos os datiloscopistas. Essa circunstância afasta a necessidade de aditamento da petição inicial no ponto.

Nesse sentido, por exemplo: ADI n. 246/RJ, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 29.4.2005; ADI n. 3.434-MC, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Plenário, DJe 28.9.2007; ADI n. 4.284/RR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 12.6.2015; ADI n. 5.260/RS, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 26.10.2018.

5. O pedido também distingue a questão jurídica suscitada na presente ação daquela apreciada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.477 /DF, na qual submetida a discussão a higidez do mesmo § 9º do art. 119 da Lei Orgânica do Distrito Federal, cuja ementa foi assim redigida:

“ EMENTA: Não invade competência legislativa da União o disposto no art. 119 da Lei Orgânica do Distrito Federal, ao conferir aos datiloscopistas policiais, a garantia de independência funcional, na elaboração de laudos periciais (Constituição Federal, artigos 22, I e XVII, 21, XIII e XIV e 24, XI e XVI) ” (Relator o Ministro Octávio Gallotti, Plenário, DJ 5.11.1999).

Apesar deste Supremo Tribunal não ficar condicionado à causa de pedir na ação de controle abstrato, podendo declarar a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado por fundamentação jurídica diversa da suscitada pelo autor, a análise feita naquela oportunidade não abordou as questões jurídicas suscitadas na petição inicial da presente ação direta. Confirma-se do voto Relator, acompanhado à unanimidade:

“ No mérito, persevero na convicção, já externada quando do julgamento da medida cautelar, de que não se vislumbra no § 9º do art. 119 da Lei Orgânica do Distrito Federal a natureza própria das normas de direito processual (art. 22, I, da Constituição) ou mesmo de procedimento em tal matéria (art. 24, IX), tampouco de organização judiciária (art. 22, XVII).

Cuida antes, aquela norma, de repartição de atribuições administrativas da economia interna da Polícia do Distrito Federal, sem reflexo algum na investidura do perito judicial, auxiliar do Juízo conforme o art. 145, e seus parágrafos, do Código de Processo Civil.

Também no Código de Processo Penal (§ 1º do art. 159), não se dirige o requisito do diploma aos peritos oficiais mas aos providos por designação ad hoc , de que ora não se trata.

No tocante ao art. 21, XIV, da Constituição (competência legislativa da União para manter e organizar a polícia civil do Distrito Federal), ressalto que não se tem aqui em mira norma causadora de

despesa, e do ponto de vista da organização, não ultrapassa ela o porte da divisão e metodologia das tarefas policiais, alvo de disciplina contida na competência para legislar, concorrentemente, sobre organização, garantias, direitos da polícia civil, conferida ao Distrito Federal, ao qual cabe também a sua utilização (Constituição, artigos 24, XVI e 32, § 4º).

Sem virem mencionados na petição inicial, mas atento ao caráter aberto da causa de pedir inerente à da ação direta de constitucionalidade, devo considerar que, não se cogitando aqui da criação ou provimento derivado de cargos, nem da instituição de vantagem funcional ou de alteração de regime jurídico (mas, como dito de simples distribuição de atribuições), não se acha em jogo a aplicação do disposto nos artigos 37, II e 61, § 1º, II, ambos da Constituição”.

6. O trânsito em julgado de ação direta de inconstitucionalidade sobre o mesmo objeto não impede a rediscussão da matéria em outra ação de controle abstrato quando em uma se analise a validade considerada em seu aspecto formal e, em outra, o seu aspecto material.

Este Supremo Tribunal admite a reapreciação da compatibilidade constitucional de texto normativo cuja declaração de inconstitucionalidade tenha sido rechaçada em ação de controle abstrato anterior.

Nessa linha, tem-se o voto do Ministro Gilmar Mendes na questão de ordem suscitada pelo Ministro Sepúlveda Pertence na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.675 (Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário):

“ Do prisma estritamente processual, a eficácia geral ou a eficácia erga omnes obsta, em primeiro plano, que a questão seja submetida uma vez mais ao Supremo Tribunal Federal.

Portanto, não se tem uma mudança qualitativa da situação jurídica. Enquanto a declaração de nulidade importa na cassação da lei, não dispõe a declaração de inconstitucionalidade de efeito análogo.

A validade da lei não depende da declaração judicial e a lei vige, após a decisão, tal como vigorava anteriormente.

É certo, pois, que, declarada a constitucionalidade de uma norma pelo Supremo Tribunal, ficam os órgãos do Poder Judiciário obrigados

a seguir essa orientação, uma vez que a questão estaria definitivamente decidida pelo Supremo Tribunal Federal - mas há um outro ponto que deve ser ressaltado.

Se o instituto da eficácia erga omnes entre nós, tal como a força de lei no direito tedesco, constitui categoria de direito processual específica, afigura-se lícito indagar se seria admissível a submissão de lei que teve sua constitucionalidade reconhecida a um novo ao juízo de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal.

Analisando especificamente o problema da admissibilidade de uma nova aferição de constitucionalidade de norma declarada constitucional pelo Bundesverfassungsgericht, Hans Brox a considera possível, desde que satisfeitos alguns pressupostos. É o que anota na seguinte passagem de seu ensaio sobre o tema:

'Se se declarou, na parte dispositiva da decisão, a constitucionalidade da norma, então se admite a instauração de um novo processo para aferição de sua constitucionalidade se o requerente, o Tribunal suscitante (controle concreto) ou o recorrente (recurso constitucional = Verfassungsbeschwerde) demonstrar que se cuida de uma nova questão. Tem-se tal situação se, após a publicação da decisão, se verificar uma mudança do conteúdo da Constituição ou da norma objeto do controle, de modo a permitir supor que outra poderá ser a conclusão do processo de subsunção. Uma mudança substancial das relações fáticas ou da concepção jurídica geral pode levar a essa alteração.'

Na mesma linha de entendimento, fornece Bryde resposta afirmativa a essa indagação formulada:

'Se se considera que o direito e a própria Constituição estão sujeitos à mutação e, portanto, que uma lei declarada constitucional pode vir a tornar-se inconstitucional, tem-se de admitir a possibilidade da questão já decidida poder ser submetida novamente à Corte Constitucional. Se se pretendesse excluir tal possibilidade, ter-se-ia a exclusão dessas situações, sobretudo das leis que tiveram sua constitucionalidade reconhecida pela Corte constitucional, do processo de desenvolvimento constitucional, ficando elas congeladas no estágio do parâmetro de controle à época da aferição. O objetivo deve ser uma ordem jurídica que corresponda ao respectivo estágio do direito constitucional e não uma ordem formada por diferentes níveis de desenvolvimento, de acordo como o momento da eventual aferição da legitimidade da norma a parâmetros constitucionais diversos. Embora tais situações não possam ser eliminadas faticamente, é certo que a ordem processual-constitucional deve procurar evitar o surgimento dessas distorções.' - diz Bryde.

A aferição da constitucionalidade de uma lei que teve sua legitimidade reconhecida deve ser admitida com base no argumento de que a lei pode ter-se tornado inconstitucional após a decisão da

Corte (...) Embora não se compatibilize com a doutrina geral da coisa julgada, essa orientação sobre os limites da coisa julgada no âmbito das decisões da Corte Constitucional é amplamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência. Não se controverte, pois, sobre a necessidade de que se considere eventual mudança das 'relações fáticas'. Nossos conhecimentos sobre o processo de mutação constitucional exigem, igualmente, que se admita nova aferição da constitucionalidade da lei no caso de mudança da concepção constitucional.

Em síntese, declarada a constitucionalidade de uma lei, ter-se-á de concluir pela inadmissibilidade de que o Tribunal se ocupe, uma vez mais, da aferição de sua legitimidade, salvo no caso de significativa mudança nas circunstâncias fáticas ou de relevante alteração das concepções jurídicas dominantes.

Também, entre nós se reconhece, tal como ensinado por Liebman com arrimo em Savigny, que as sentenças contêm implicitamente a cláusula *rebus sic stantibus*, de modo que as alterações posteriores que alterem a realidade normativa, bem como eventual modificação da orientação jurídica sobre a matéria, podem tornar inconstitucional norma anteriormente considerada legítima (inconstitucionalidade superveniente).

Daí, parecer-nos plenamente legítimo que se suscite perante o Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade de norma já declarada constitucional, em ação direta ou em ação declaratória de constitucionalidade." Isso em relação, portanto, a esse tema posto.

Em relação ao efeito vinculante, já anotei que essa é uma questão relevante a de saber se esse efeito vinculante, na dimensão subjetiva, refere-se à possibilidade de a decisão proferida vincular, ou não, o próprio Supremo Tribunal Federal.

E ressalvo:

'Embora a Lei orgânica do Tribunal Constitucional alemão não seja explícita a propósito, entende a Corte Constitucional ser inadmissível construir-se aqui uma autovinculação. Essa orientação conta com aplauso de parcela significativa da doutrina, pois, além de contribuir para o congelamento do direito constitucional, uma solução semelhante obrigaria o Tribunal a sustentar teses que considerasse errôneas ou já superadas.

A fórmula adotada pela Emenda nº 3, de 1993, parece excluir, também' - ressalto, na linha do que já foi observado pelo ministro Carlos Velloso - 'o Supremo Tribunal Federal do âmbito de aplicação do efeito vinculante. A expressa referência ao efeito vinculante em relação "aos demais órgãos do Poder Judiciário" legitima esse entendimento.

De um ponto de vista estritamente material também é de se excluir uma autovinculação do Supremo Tribunal Federal aos

fundamentos determinantes de uma decisão anterior, pois isso poderia significar uma renúncia ao próprio desenvolvimento da Constituição, afazer imanente aos órgãos de jurisdição constitucional.

Todavia, parece importante, tal como assinalado por Bryde, que o Tribunal não se limite a mudar uma orientação eventualmente fixada, mas que o faça com base em crítica fundada do entendimento anterior que explicita e justifique a mudança.

Ao contrário do estabelecido na proposta original, que se referia à vinculação dos órgãos e agentes públicos o efeito vinculante consagrado na Emenda n. 3, de 1993, ficou reduzido, no plano subjetivo, aos órgãos do Poder Judiciário e do Executivo.

Portanto, Sr. Presidente, com essas observações, entendo possível a eventual reapreciação de uma questão constitucional posta no âmbito desta Corte ” (trecho do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 29.6.2017).

Referindo-se a eficácia *erga omnes* da decisão do Supremo Tribunal Federal à parte dispositiva do julgado, a distinção verificada entre as causas de pedir posta nesta ação direta (inconstitucionalidade material) e naquela julgada na ADI n. 1.477/DF, DJ 2.9.1999, o transcurso do tempo afasta a preocupação do Ministro Sepúlveda Pertence quando da propositura da questão de ordem mencionada, no sentido de não parecer, com a reapreciação da higidez constitucional de dispositivo já examinado em ação de controle abstrato, “ *que o Tribunal está sendo inconsequente com as premissas de sua jurisprudência e com esta raridade institucional brasileira, que é a ação declaratória de constitucionalidade, a partir da qual se tornou indiscutível que a rejeição, no mérito, da arguição de inconstitucionalidade de uma lei, tem o efeito de declaração da sua constitucionalidade, com eficácia erga omnes e força vinculante* ”.

7. Conheço da presente ação direta para análise da validade constitucional dos §§ 4º e 9º do art. 119 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Do mérito

8. Quanto aos §§ 4º e 9º do art. 119 da Lei Orgânica do Distrito Federal, questiona-se se contrariariam ou não os princípios constitucionais da finalidade e da eficiência (*caput* do art. 37 da Constituição da República), a competência do requisitório do Ministério Público (incs. I e VIII do art. 129) e a definição de polícia inserta no § 6º do art. 144 da Constituição.

A questão posta não é nova neste Supremo Tribunal Federal.

Em recentes julgados, este Supremo Tribunal assentou que o § 6º do art. 144 da Constituição da República estabelece a subordinação aos Governadores de Estado das respectivas polícias civis. Desta regra decorre a inconstitucionalidade de normas legais estaduais que atribuam a órgãos de direção máxima das polícias civis estaduais autonomia em extensão que esvazie ou comprometa aquela relação hierárquica. Confirmam-se por exemplo:

“Ementa: 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 5520, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 20.9.2019).

“Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 82/2013 DO ESTADO DO AMAZONAS. VÍCIO DE INICIATIVA EM MATÉRIA ÔRGANICA 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 5536, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 26.9.2019).*

No § 6º do art. 144 da Constituição da República se estabelece a subordinação das polícias civis, polícias penais, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal:

“§ 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.”

A polícia civil integra a estrutura institucional do Poder Executivo, que é dependente e subordinada administrativa, funcional e financeiramente ao Governador, a quem é assegurada, constitucionalmente, a direção superior da Administração Pública estadual ou distrital.

Pelo disposto no § 6º do art. 144 da Constituição da República impõe-se a subordinação da polícia civil aos Governadores. Tanto impede a concessão de independência funcional aos integrantes da corporação. Essa independência acarretaria a ausência de subordinação hierárquica interna em relação aos demais integrantes da carreira e externa em relação a outros entes da federação.

No julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 244, decidiu-se que "a subordinação constitucional da Polícia Civil ao Governador do Estado (CF, artigo 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" (Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 31.10.2002).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 882, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional norma do Mato Grosso, pela qual dotava-se a polícia local de autonomia administrativa, funcional e financeira. Tem-se na ementa do acórdão:

"EMENTA: 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” (Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 23.4.2004)

Naquele caso, o Ministro Maurício Corrêa, Relator, explicitou que a autonomia conferida pela norma mato-grossense apresentava relação de interdependência, pelo que impedia-se a subsistência de qualquer uma delas no ordenamento jurídico estadual. Nesse sentido, transcreve-se o trecho do voto do Relator:

“ 8. Ressalte-se que a própria norma, em seu artigo 1º, estabelece, expressamente, que a Polícia Judiciária Civil se subordina ao Governador do Estado e, operacionalmente, à Secretaria de Estado da Justiça. Essa subordinação, é óbvio, não se compadece com a autonomia administrativa, funcional e financeira, dispondo de dotação orçamentária própria, de que trata o artigo 3º.

9. Daí por que há de ser considerado inconstitucional todo o artigo 3º, uma vez que as três situações - autonomia administrativa, funcional e financeira - estão intimamente ligadas, uma vez que seria despropositado declarar atentatória à Carta Federal apenas a autonomia funcional da polícia civil e, por outro lado, considerar constitucional a sua autonomia administrativa e financeira. O artigo todo deverá ser suspenso, não porque o restante - dispondo de dotação orçamentária própria, conforme dispuser a Lei Orçamentária - seja incompatível com a Constituição, mas pela impossibilidade de subsistir sem a parte declarada inconstitucional, e também porque a matéria de que especificamente cuida, evidentemente, deverá estar incluída na Lei Orçamentária do Estado, para cada exercício.”

Anote-se que, embora esse precedente tenha analisado a autonomia administrativa e funcional da polícia civil, a conclusão é aplicável ao caso em análise, considerada a relação intrínseca entre independência funcional e autonomia.

A independência difere da autonomia apenas em relação ao destinatário, sendo a autonomia conferida à instituição e a independência relacionada ao cargo ou função do agente público.

Deferida a independência funcional aos cargos de determinada instituição, a sua autonomia é consequencialmente ampliada em função da independência de seus membros.

Sobre o conceito de independência funcional, Hugo Nigro Mazzilli leciona:

“ Os membros do Ministério Público (...) e os órgãos do Ministério Público (...) no exercício da atividade-fim, só estão adstritos ao cumprimento da Constituição e das leis; não estão obrigados a observar portarias, instruções, ordens de serviço ou quaisquer comandos nem mesmo dos órgãos superiores da administração, no que diga respeito ao que devam ou não fazer ” (MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à justiça e o Ministério Público* . 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 187).

José Afonso da Silva pondera:

“ Portanto, independência funcional quer dizer apenas que no exercício de sua atividade-fim o membro do Ministério Público, assim como seus órgãos colegiados, tem inteira liberdade de atuação, não fica sujeito a determinação superiores, e só deve observância à Constituição e às leis ” (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 596).

Nesse sentido, ainda: *“(...) independente significa, em primeiro lugar, que cada um de seus membros age segundo sua própria consciência jurídica, com submissão exclusivamente ao direito, sem ingerência do Poder Executivo, nem dos juízes e nem dos órgãos superiores do próprio Ministério Público”* (CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo* . 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 213).

Na espécie, a subordinação da polícia civil ao Chefe do Poder Executivo, como preceitua o § 6º do art. 144 da Constituição da República, não se compatibiliza com a independência funcional que as normas questionadas conferem aos delegados de polícia, aos peritos criminais, aos médicos-legistas e aos datiloscopistas policiais do Distrito Federal.

Nesse sentido, tem-se o excerto do voto do Ministro Alexandre de Moraes, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.536: *“ o desenho institucional concedido 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”.

A atribuição de independência funcional às carreiras da polícia do Distrito Federal pelos dispositivos da Lei Orgânica reflete ainda no exercício do poder investigatório do Ministério Público, impondo obstáculos à formação da *opinio delicti* e a propositura de eventuais ações cível ou criminal, por viabilizar, sob o argumento de não sujeição a determinações de outros órgãos, a criação de empecilho à atuação ministerial de requisitar informações e documentos ou determinar a instauração de procedimento investigatório.

Transcreve-se a manifestação do Procurador-Geral da República, como *custus legis*, sobre o modelo institucional da segurança pública estabelecido pela Constituição da República:

“ Da interpretação dessas normas, constata-se que a Constituição do Brasil, ao tratar da polícia civil, não emprestou à carreira de delegado de polícia nem a outros cargos policiais o perfil e a autonomia pretendidos pela Lei Orgânica do Distrito Federal. Esta, no art. 119, §§ 4º e 9º, atribuiu prerrogativa de independência funcional aos cargos de delegado de polícia, perito criminal, perito papiloscopista e médico legista.

A falta de previsão constitucional sobre a (inexistente) independência funcional da atividade policial constitui típica e evidente hipótese de silêncio eloquente. Certas omissões do legislador não importam em lacuna, mas significam decisão política de não estender certa disciplina jurídica a determinadas situações, por ser descabido fazê-lo, de forma que não é cabível aplicar analogia.

Quando o poder constituinte o quis, previu expressamente prerrogativas e garantias para carreiras, fez isso em abundância, por sinal, e definiu, como funções essenciais à justiça, as atividades adequadas a tanto. Não há espaço para inovação nessa matéria pelo poder constituinte decorrente, que deve respeitar o tratamento constitucional, em razão do princípio da simetria e da própria natureza das coisas.

O Supremo Tribunal Federal, no mesmo sentido, pelo fato de reconhecer que ao cargo de delegado de polícia, conquanto relevante, não se deve dar tratamento próprio de outras funções, afirmou inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar 20, de 14 de outubro de 1992, do Estado do Mato Grosso, que conferiam

autonomia administrativa, funcional e financeira à Polícia Civil ” (e-doc. 26).

10. Ao empregar a expressão “independência funcional” nas normas impugnadas, a Lei Orgânica do Distrito Federal valeu-se de terminologia que a Constituição da República expressamente adota apenas para o Ministério Público, no § 1º do art. 127 e, após a Emenda Constitucional n. 80 /2014, para a Defensoria Pública, no § 4º do art. 134, com consequências jurídicas e funcionais próprias, como antes fundamentado neste voto.

Entretanto, é de se anotar que não afasta o dever desses servidores públicos de atuarem com o rigor da independência técnica, em especial, das funções como de peritos criminais, médicos-legistas e datiloscopistas policiais, pois cabe a esses profissionais analisar vestígios e elementos de convicção e interpretá-los, sem interferências ilegítimas, à luz de seus conhecimentos técnicos e de sua experiência.

11. Patente, assim, a inconstitucionalidade das normas impugnadas pelas quais conferida independência funcional aos delegados de polícia, peritos criminais, médicos-legistas e datiloscopistas policiais do Distrito Federal, considerada a subordinação da polícia civil ao Chefe do Poder Executivo estadual, conforme § 6º do art. 144 da Constituição da República.

12. Pelo exposto, **julgo procedente o pedido para declarar inconstitucionais os §§ 4º e 9º do art. 119 da Lei Orgânica do Distrito Federal pelos quais conferida independência funcional aos Delegados de Polícia no exercício das atribuições da Polícia Judiciária e aos integrantes das categorias de perito criminal, médico-legista e datiloscopista policial na elaboração dos laudos periciais.**