



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº274300/2016-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 12, par. único, da LC 37/2004, do Estado do Piauí e art. 54, X, da Constituição do Piauí (alterado pela EC 44/2015 e pela EC 27/2008). Delegados de polícia como carreira jurídica. Autonomia financeira e administrativa. Equiparação remuneratória de diversos cargos com ministros do Supremo Tribunal Federal.]

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, *a e p*, 103, VI, e 129, IV, da Constituição da República, no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, 10 de novembro de 1999, propõe

ação direta de inconstitucionalidade,

com pedido de medida cautelar, contra o art. 12, parágrafo único, da Lei Complementar 37, de 9 de março de 2004, do Estado do Piauí, e contra trecho do art. 54, X, da Constituição do Estado do Piauí, na redação da Emenda Constitucional 44, de 9 de abril de 2015, e na da Emenda Constitucional 27, de 17 de dezembro de 2008.

Esta petição se acompanha de cópia de representação formulada pelo Sindicato dos Policiais Cíveis do Estado do Piauí (SINPOLPI), autuada na Procuradoria-Geral da República como processo administrativo 1.00.000.010548/2015-05, e das normas questionadas (na forma do art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999).

1. OBJETO DA AÇÃO

É o seguinte o teor das normas impugnadas nesta ação:

Lei Complementar 37/2004

Art. 12 Ao delegado de polícia de carreira compete a direção da polícia judiciária, a ele ficando subordinados hierarquicamente os escrivães e os agentes de polícia.

Parágrafo Único O cargo de delegado de polícia constitui uma das carreiras jurídicas do Poder Executivo do Estado e será estruturado em quadro próprio, cuja investidura dar-se-á mediante prévia aprovação em concurso público de provas e títulos com a participação da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

Art. 54, X, da Constituição do Estado do Piauí, redação da EC 44/2015

Art. 54. Sem prejuízo do disposto no art. 39, a administração de pessoal do Estado e dos Municípios observará: (Redação dada pela Emenda Constitucional 10, de 17 de dezembro de 1999)

[...]

X – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da Administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos [e] os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite dos Municípios, o subsídio

do Prefeito, e no Estado, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais, no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça[,] limitado a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores do Estado, aos Defensores Públicos, aos Auditores Fiscais da Fazenda Estadual, aos Delegados de Polícia, e aos Auditores Governamentais. (NR) [...]

**Art. 54, X, da Constituição do Estado do Piauí,
redação da EC 27/2008**

X – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da Administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e no Estado, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores do Estado e aos Defensores Públicos; [...].

Tanto o art.12, parágrafo único da LC 37/2004, quanto o art. 54, X, da Constituição do Estado do Piauí são incompatíveis com os princípios constitucionais da federação (Constituição, art.

1º, *caput*),¹ da finalidade e da eficiência (art. 37, *caput*),² da vedação de vinculação de espécies remuneratórias (art. 37, XIII),³ com a definição de polícia inscrita no art. 144, § 6º,⁴ e com as funções constitucionais do Ministério Público (art. 129, I, VII e VIII).⁵

2. AÇÕES DIRETAS EM CASOS ANÁLOGOS

A exemplo das normas impugnadas neste processo, outros estados da federação aprovaram regras semelhantes, as quais vêm sendo objeto de ações diretas de inconstitucionalidade da Procuradoria-Geral da República. Já tramitam as seguintes ADIs:

ADI	ESTADO	ADI	ESTADO
5.517/ES	Espírito Santo	5.520/SC	Santa Catarina
5.522/SP	São Paulo	5.528/TO	Tocantins
5.536/AM	Amazonas	5.573/RO	Rondônia
5.579/DF	Distrito Federal	5.591/SP	São Paulo

¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]”.

² “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 1998) [...]”.

³ “Art. 37. [...] XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; (Redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 1998) [...]”.

⁴ *Vide* p. 6-8 desta petição.

⁵ *Vide* p. 12 desta petição.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. ASPECTOS INICIAIS

O art. 54, X, da Constituição do Estado do Piauí (alterado pela Emenda Constitucional 44, de 9 de abril de 2015) e o art. 12, parágrafo único, da Lei Complementar 37, de 9 de março de 2004, do mesmo estado, ao interferirem na estrutura e finalidades da Polícia Civil delineadas pela Constituição da República, incorrem em inconstitucionalidade material. O conjunto normativo formado pelos dispositivos piauienses promoveu as seguintes alterações constitucionalmente inválidas: (a) conferiu autonomia financeira e administrativa à Polícia Civil; (b) atribuiu natureza jurídica às funções desempenhadas por delegados; (c) estabeleceu que o cargo de delegado de polícia constitui uma das carreiras jurídicas do Poder Executivo do Estado; (d) estipulou instituição de quadro próprio para a carreira, até estruturando hierarquias; (e) estatuiu participação da Ordem dos Advogados do Brasil no concurso público para prover cargos de delegado de polícia; (f) fixou subsídio desse cargo em 90,25% do subsídio mensal atribuído aos ministros do Supremo Tribunal Federal.

As normas estaduais desnaturaram a função policial, ao conferirem indevidamente à carreira de delegado de polícia isonomia em relação às carreiras jurídicas, como a magistratura judicial e a do Ministério Público, com o intuito de aumentar a autonomia da atividade policial e, muito provavelmente, para atender a interesses corporativos dessa categoria de servidores públicos.

Não atendem os dispositivos impugnados, contudo, à Constituição, ao interesse público nem à natureza e à teleologia constitucional da atividade de polícia criminal de investigação. Criam verdadeira disfunção do ponto de vista administrativo, ao confe-

rirem ao cargo – respeitável, sem dúvida – de delegado de polícia atributos que lhe são estranhos e que se contrapõem à conformação da polícia criminal na Constituição da República e na legislação processual penal.

Previsão desse teor não foi considerada pela Constituição do Brasil, a qual, no art. 144, § 6º, subordina a Polícia Civil ao governo estadual e, no art. 129, VII, atribui ao Ministério Público função de exercer controle externo desse órgão. Isso ocorre, entre outras razões que se exporão, porque as polícias detêm um quase-monopólio do uso legítimo da força, de forma que devem submeter-se a amplo e permanente controle, externo, interno e social.

Prerrogativas de autonomia administrativa e financeira de delegados de polícia e atribuição de natureza de carreira jurídica ao cargo, além de esdrúxulas para a função, são incompatíveis com o poder requisitório do Ministério Público, expressamente conferido pela Constituição, no art. 129, I e VIII, e com a própria natureza e definição constitucional da função policial, que não é judicial nem de Ministério Público, para necessitar desse apanágio. Ademais, a mudança do art. 241 da CR pela Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 2008, evidencia que o poder constituinte reformador federal extirpou qualquer possibilidade de equiparar a carreira de delegado de polícia a carreiras jurídicas, de maneira que a previsão da Constituição Estadual está em confronto direto com a vontade do poder constituinte.

3.2. VIOLAÇÃO AO ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO

A Constituição da República de 1988, ao contrário das anteriores, que faziam referências pontuais a temas correlatos à segurança pública, trouxe capítulo específico a esse respeito:⁶

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.

§ 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.

⁶ Cf. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Comentário ao art. 144. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1.584.

§ 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.

§ 6º. As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 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)

Da interpretação dessas normas, constata-se que a Constituição do Brasil, ao tratar da polícia civil, não atribuiu à carreira de delegado de polícia o perfil nem a autonomia pretendidos pela emenda à Constituição do Estado do Piauí. Esta, no art. 54, X, categorizou como carreira jurídica a de delegado de polícia, atribuiu-lhe autonomia financeira e administrativa, determinou tratamento protocolar dispensado a membros do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública e fixou subsídio de delegado de polícia em equiparação aos subsídios das carreiras jurídicas, entre outras impropriedades.

A falta de previsão constitucional sobre a (inexistente) natureza jurídica da função policial constitui típica hipótese do chamado silêncio eloquente. Certas omissões do legislador não importam em lacuna, mas significam decisão de não estender certa disciplina jurídica a determinadas situações, por ser descabido fazê-lo, de forma que não é cabível aplicar analogia ou criar por normas transversas disciplina jurídica ontologicamente inaplicável à situação ou ao instituto.⁷

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

⁷ Destaca-se trecho do voto do Ministro MOREIRA ALVES, no julgamento do recurso extraordinário 130.552/SP (Primeira Turma, 4/6/1991, un., DJ, 28 jun. 1991): “Sucede, porém, que só se aplica a analogia quando, na lei, haja lacuna, e não o que os alemães denominam que traduz que a hipótese contemplada é a única a que se aplica o preceito legal, não se admitindo, portanto, aí o emprego da analogia.”

poder constituinte decorrente, que deve respeitar o tratamento constitucional nacional, em razão do princípio da simetria e da própria natureza das coisas.

O Supremo Tribunal Federal, 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. O julgamento foi ementado assim:

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.⁸

O relator, Ministro MAURÍCIO CORRÊA, destacou que lei estadual apenas poderia conferir autonomia funcional, administrativa e financeira à Polícia Civil caso a Constituição da República houvesse contemplado a instituição com tais prerrogativas, como 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 milita-

⁸ STF. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 882/MT. Relator: Ministro MAURÍCIO CORRÊA. 19/2/2004, unânime. *Diário da Justiça*, 23 abr. 2004.

res, 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.

Tanto é assim que há proposta de emenda à Constituição da República no Congresso Nacional para alterar o art. 144, com o objetivo de definir como de natureza jurídica a carreira de delegado de polícia e atribuir-lhe independência funcional e garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio (a PEC 293/2008).⁹ Ainda que a proposição fosse aprovada, seria de constitucionalidade discutível, por atentar contra aspectos nucleares da divisão funcional do poder e contra a própria destinação constitucional da atividade de polícia de investigação criminal, a qual, essencialmente, não é jurídica.

Por isso, o art. 54, X, da Constituição do Piauí, como o art. 12 da LC 37/2004, ao disporem sobre a carreira de delegado de polícia e ao lhe conferirem autonomia e natureza jurídica, afrontaram o art. 144 da Constituição da República.

3.3. VIOLAÇÃO À FINALIDADE DA POLÍCIA, À EFICIÊNCIA E AO PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PERSECUÇÃO PENAL

O art. 54, X, da Constituição de Piauí, assim como o art. 12 da LC 37/2004 geram consequências nefastas à persecução penal, à atuação do Ministério Público e à definição constitucional da

⁹ Vide < <http://zip.net/bntcfW> > ou < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=409032> >; texto disponível em < <http://zip.net/bktb5X> > ou < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=09E6E649811186C86A3B5C06CD00306E.proposicoesWeb2?codteor=596424&filename=PEC+293/2008 >. Acesso em 10 nov. 2016.

função policial, ao categorizarem, de forma descabida, como “carreira jurídica” a de delegado de polícia e ao lhe atribuírem autonomia administrativa e financeira, que seriam instrumentais para atuação penal, isto é, atos de investigação para apurar infrações penais, de modo a servir de base à pretensão punitiva do estado, formulada pelo Ministério Público.

Devem tais dispositivos ser interpretados levando em conta a natureza da função policial, sua finalidade no processo penal e a função constitucional do Ministério Público no sistema processual penal brasileiro, à luz do art. 144, acima transcrito, e dos incisos I e VIII do art. 129 da Constituição da República:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; [...]

VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII – requisitar, diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; [...].

Na exegese desses dispositivos, de inspiração garantista, algumas advertências iniciais são necessárias.¹⁰ Primeiro, a feita por LUIGI FERRAJOLI, em seu *Direito e razão*, obra usualmente tida como uma das mais relevantes para compreensão do chamado garantismo: em todos os setores dos ordenamentos jurídicos complexos, existe tensão derivada das antinomias entre princípios de nível normativo superior e normas e práticas de nível inferior. Princípios são marcados por certo déficit de efetividade, enquanto nor-

¹⁰ Diversas considerações deste parecer utilizaram subsídios de SARAIVA, Wellington Cabral. Legitimidade exclusiva do Ministério Público para o processo cautelar penal. In: CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo (orgs.). *Garantismo penal integral: questões penais e processuais, criminalidade moderna e a aplicação do modelo garantista no Brasil*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 157-177.

mas, por correspondente grau de invalidez ou ilegitimidade.¹¹ Mesmo em face do sistema constitucional de atribuição ao Ministério Público de plena titularidade da persecução penal no Brasil, remanescem normas inferiores, notadamente no Código de Processo Penal, práticas e, sobretudo, cultura jurídica que atribuem à polícia criminal funções em muito desbordantes de sua missão precípua, que é a de investigar infrações penais, na fase pré-processual, destinada, em regra, unicamente a subsidiar a atuação do Ministério Público.

De modo intimamente ligado à primeira advertência, vale lembrar o postulado que J. J. GOMES CANOTILHO invoca, de que normas infraconstitucionais devem ser interpretadas à luz da Constituição, não o inverso (interpretação da constituição conforme as leis – *gesetzkonforme Verfassungsinterpretation*).¹² O verdadeiro autor da ideia, WALTER LEISNER, fala de “interpretação da Constituição segundo a lei”.¹³ O intérprete e aplicador do direito deve fazer leis e demais normas infraconstitucionais adaptar-se ao ordenamento constitucional, não este àquelas, a fim de não conferir à constituição caráter demasiadamente aberto, a ser preenchido a seu talante pelo legislador ordinário, e de não se chegar a interpretações constitucionais inconstitucionais.¹⁴ Isso é sobretudo verdadeiro para leis anteriores à ordem vigente (direito pré-constitucional), como o CPP. Normas processuais penais de

¹¹ FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Tradução Perfecto Andrés Ibáñez et al. Madrid: Trotta, 1995, p. 27 (Colección Estructuras y Procesos. Serie Derecho).

¹² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 1106.

¹³ LEISNER, Walter. “Die Gesetzmäßigkeit der Verfassung”, inicialmente publicado no *Juristenzeitung* de 1964, p. 201-205, agora reproduzido in: _____. *Staat: Schriften zu Staatslehre und Staatsrecht 1957-1991*. Berlin: Duncker & Humblot, 1994, p. 276-289 (p. 281).

¹⁴ CANOTILHO, *Direito Constitucional e teoria da constituição*, obra citada na nota 12, p. 1.106.

nível legal é que devem ser examinadas quanto à sua compatibilidade com os preceitos constitucionais, notadamente em relação à eficácia do binômio princípio acusatório–titularidade do Ministério Público da persecução penal.¹⁵

Em consequência desses dispositivos constitucionais e do princípio acusatório dele decorrente (ainda que o Brasil não tenha adotado sistema acusatório puro, segundo a compreensão majoritária), compete ao Ministério Público dirigir a investigação criminal, no sentido de definir quais provas considera relevantes para promover a ação penal, com oferecimento de denúncia ou promoção de arquivamento. Isso, claro, não exclui o importante trabalho da polícia criminal nem implica atribuir ao MP a chamada “presidência” do inquérito policial, quando esse procedimento for necessário. No plano do direito legislado infraconstitucional, pelo menos desde o Código de Processo Penal de 1941, o inquérito policial nunca foi indispensável para o Ministério Público promover ação penal, segundo prevê seu art. 39, § 5º,¹⁶ o que foi igualmente reconhecido pela Suprema Corte no Inquérito 1.957.¹⁷

Parece indiscutível que a investigação deva ser feita em harmonia com as linhas de pensamento, de elucidação e de estratégia definidas pelo Ministério Público, pois é a este que tocará propor a ação penal, se couber, e acompanhar todas as vicissitudes dela,

¹⁵ DIAULAS COSTA RIBEIRO, não sem razão, critica a doutrina e a jurisprudência brasileiras que amiúde interpretam a ordem constitucional de 1988 à luz de parâmetros antigos e diz que ela “sofre de uma das patologias crônicas da hermenêutica constitucional no Brasil: a interpretação retrospectiva, pela qual se procura interpretar o texto novo de maneira a que ele não inove nada, mas, ao revés, fique tão parecido quanto possível com o antigo” (RIBEIRO, Diaulas Costa. *Ministério Público: dimensão constitucional e repercussão no processo penal*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 259).

¹⁶ “§ 5º. O órgão do Ministério Público dispensará o inquérito, se com a representação forem oferecidos elementos que o habilitem a promover a ação penal, e, neste caso, oferecerá a denúncia no prazo de quinze dias.”

¹⁷ STF. Plenário. Inquérito 1.957/PR. Rel.: Min. CARLOS VELLOSO. 11/5/2005, maioria. DJ, 11 maio 2005.

até final julgamento,¹⁸ sem embargo de que a investigação deva fazer-se, tanto quanto possível, em harmonia com a polícia criminal, uma vez que ambos os órgãos têm em comum destinarem-se à prevenção e à repressão da criminalidade.

Como diz MARCELLUS POLASTRI LIMA, sendo titular da ação penal pública, o órgão ministerial é o primeiro interessado no bom andamento das investigações.¹⁹ Titularidade da acusação implica atribuição do ônus da imputação (*nullum crimen, nulla culpa sine accusatione*) e do ônus probatório (*carga probandi*) ao Ministério Público, um dos elementos essenciais do sistema acusatório, como pondera FERRAJOLI.²⁰ Por conseguinte, é lógica e teleologicamente inevitável que a direção da investigação caiba a quem tem esse ônus, pois é seu interesse a prova da acusação.

Julgado do Pleno do STF, relatado pelo Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, corretamente assentou que o Ministério Público é o árbitro exclusivo, no curso do inquérito, da base empírica necessária ao oferecimento da denúncia.²¹ Por isso lhe cabe direcionar as investigações a serem realizadas no inquérito, pois será o órgão ao qual caberá, se for o caso e de acordo com seu exclusivo critério, ofertar imputação ao juiz. Em outro precedente do STF, o Ministro RAFAEL MAYER notou: “é pacífico o entendimento segundo o qual a atuação do Ministério Público, na fase do inquérito policial, tem justificativa na sua própria missão de titular da ação penal,

¹⁸ Nesse sentido, por exemplo, LOPES JÚNIOR, Aury. *Sistemas de investigação preliminar no processo penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 138; STRECK, Lenio Luiz; FELDENS, Luciano. *Crime e Constituição: a legitimidade da função investigatória do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, *passim*.

¹⁹ LIMA, Marcellus Polastri. *Ministério Público e persecução criminal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997, p. 28.

²⁰ FERRAJOLI, *Derecho y razón*, ob. cit. na nota 11, p. 564.

²¹ STF. Plenário. Questão de ordem no Inq 1.604/AL. Rel.: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, 13/11/2002, un. DJ, seção 1, 13 dez. 2002, p. 60.

sem que se configure usurpação da função policial, ou venha a ser impedimento a que ofereça a denúncia”.²²

No julgamento de medida cautelar na ADI 5.104/DF, cujo objeto consiste na Resolução 23.396, de 17 de dezembro de 2013, do Tribunal Superior Eleitoral, o Ministro ROBERTO BARROSO observou que “[a] titularidade da ação penal de iniciativa pública é do Ministério Público, o que pressupõe a prerrogativa de orientar a condução das investigações e formular um juízo próprio acerca da existência de justa causa para o oferecimento de denúncia. A independência da Instituição ficaria significativamente esvaziada caso o desenvolvimento das apurações dependesse de uma anuência judicial”.²³

Também pela titularidade da persecução penal e pela missão constitucional de dirigi-la, pode o Ministério Público requisitar diligências em inquérito policial para, uma vez concluídas, decidir pela denúncia ou pelo prosseguimento da investigação.²⁴ Veja-se julgado desse Supremo Tribunal, a respeito da função do Ministério Público na investigação criminal:

HABEAS CORPUS. PROCEDIMENTO INVESTIGATIVO DA SUPOSTA PARTICIPAÇÃO DE SARGENTO DE POLÍCIA NA PRÁTICA DE ILÍCITOS. ARQUIVAMENTO, PELO JUÍZO, SEM EXPRESSO REQUERIMENTO MINISTERIAL PÚBLICO. REABERTURA DO FEITO. POSSIBILIDADE. [...]

1. O inquérito policial é procedimento de investigação que se destina a apetrechar o Ministério Público (que é o titular da ação penal) de elementos que lhe permitam exercer de modo eficiente o poder de formalizar denúncia. Sendo que

²² STF. Primeira Turma. Recurso em *habeas corpus* 61.110/RJ. Rel.: Min. RAFAEL MAYER, 5/8/1983, un. *DJ*, 26 ago. 1983, p. 12.714.

²³ STF. Plenário. Medida cautelar na ADI 5.104. Rel. Min.: ROBERTO BARROSO. 21/5/2014, maioria. *DJe* 213, 29 out. 2014.

²⁴ STF. Segunda Turma. RHC 58.849/SC. Rel.: Min. MOREIRA ALVES, 12/5/1981, un. *DJ*, 22 jun. 1981, p. 6.064; *Revista trimestral de jurisprudência*, v. 103, n. 3, p. 979.

ele, MP, pode até mesmo prescindir da prévia abertura de inquérito policial para a propositura da ação penal, se já dispuser de informações suficientes para esse mister de deflagrar o processo-crime.

2. É por esse motivo que incumbe exclusivamente ao *Parquet* avaliar se os elementos de informação de que dispõe são ou não suficientes para a apresentação da denúncia, entendida esta como ato-condição de uma bem caracterizada ação penal. Pelo que nenhum inquérito é de ser arquivado sem o expreso requerimento ministerial público. [...]

5. Ordem denegada.²⁵

Em todos esses julgamentos, portanto, o órgão de cúpula do Judiciário reafirmou a posição do Ministério Público como parte e protagonista da persecução penal,²⁶ analogamente ao que ocorre na generalidade dos países. A esse propósito, diz o voto do Ministro CELSO DE MELLO:

[...] o inquérito policial, que constitui instrumento de investigação penal, qualifica-se como procedimento administrativo destinado a subsidiar a atuação persecutória do Ministério Público, que é – enquanto *dominus litis* – o verdadeiro destinatário das diligências executadas pela Polícia Judiciária.²⁷

²⁵ STF. Primeira Turma. HC 88.589/GO. Rel. Min. CARLOS BRITTO, 28/11/2006, un., DJ 1, 23 mar. 2007, p. 107.

²⁶ Muito embora, como se sabe, o Ministério Público atue como parte especial, pois, diferentemente das partes privadas, seu compromisso precípua é com a defesa da ordem jurídica (CR, art. 127, *caput*), de modo que pode – e costuma fazê-lo quotidianamente – postular contra a acusação, como quando pede a absolvição ou a declaração de extinção da punibilidade, e até recorrer ou impetrar *habeas corpus* em favor do réu. Está ultrapassada a figura do membro do Ministério Público como “acusador sistemático”, na esfera criminal.

²⁷ STF. Primeira Turma. HC 73.271-SP. Rel. Min. CELSO DE MELLO, 19/3/1996, un., DJ 1, 4 out. 1996, p. 37100. Na mesma linha, apontando o Ministério Público como único destinatário da investigação criminal (ao lado, excepcionalmente, do ofendido, nos casos de ação penal privada): CALABRICH, Bruno. *Investigação criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. Temas fundamentais de Direito. p. 62.

Como disse MARCELLUS POLASTRI LIMA, inquérito policial é procedimento escrito e inquisitivo, com o fim de apurar a existência da infração penal e sua autoria, e é destinado ao Ministério Público, como titular privativo da ação penal pública, ou, nos casos excepcionais em que caiba ação penal privada, ao ofendido.²⁸ A parte na relação processual penal encarregada de provocar a persecução é o Ministério Público e nenhuma outra. Relembrem-se precisas ponderações de HÉLIO TORNAGHI:

O Ministério Público é parte como órgão (e não representante) do Estado. O aspecto ritual do processo a tanto leva porque, além de o Ministério Público ser fiscal da aplicação da lei, ele exerce a função de acusar. Essa última é sua atribuição precípua, uma vez que o processo está organizado de forma contraditória. Pode acontecer que durante o processo o Ministério Público se convença da inocência do acusado e peça para ele a absolvição. Mas o contraste inicial, nascido com a denúncia, permanece, uma vez que a lei não dispensa o juiz de apurar a verdade acerca da acusação e de condenar se entender que o réu é culpado.

Como fiscal da aplicação da lei, entretanto, o Ministério Público deve agir imparcialmente e reclamar inclusive o que puder ser favorável ao réu...

Não há, pois, conflito entre a imparcialidade que o Ministério Público deve observar e o seu caráter de parte. Imparcial ele deve ser apenas na fiscalização, na vigilância, no zelo da lei.

É fato que a dualidade de funções do Ministério Público faz dele uma parte *sui generis*, parte pública, parte a que se cometem também funções que não são de parte, mas sem lhe tirar esse caráter.²⁹

Essa antiga e consolidada compreensão do inquérito como instrumento **estatal** destinado a fornecer elementos **ao órgão estatal** incumbido de promover a persecução criminal em juízo (o Ministério Público) afasta certas teses corporativas recentemente

²⁸ LIMA, *Ministério Público...*, ob. cit. na nota 19, p. 53-54.

²⁹ TORNAGHI, Hélio. *A relação processual penal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 171-172.

divulgadas, segundo as quais o inquérito serviria ao Ministério Público e também para coleta de provas no estrito interesse do investigado. Embora o processo penal seja inspirado pela busca da verdade real e pela paridade de armas, o sistema brasileiro não dá à investigação criminal feito de processo contraditório, capitaneado por um simulacro de juiz de instrução, como pretendem alguns (sobretudo delegados, por motivos corporativos), que até pretendem introduzir contraditório pleno na fase pré-processual.³⁰

A emenda constitucional impugnada atinge diretamente o poder requisitório conferido pela Constituição da República ao Ministério Público na condução de inquérito policial e de outros procedimentos investigatórios, pois permite que delegado de polícia, com fundamento em supostas autonomia administrativa e natureza jurídica da carreira (que a Constituição da República não lhe confere), descumpra requisições dos membros do MP. Não se trata de argumento *ad terrorem*, pois, mesmo atualmente, não têm sido raros episódios em que delegados de polícia, de maneira legalmente inaceitável, se recusam a realizar diligências requisitadas pelo Ministério Público, sob argumentos descabidos de independência, autonomia e similares.

Se o inquérito policial tem como destinatário final o Ministério Público, cabe somente a este decidir acerca da necessidade de diligências a serem obrigatoriamente cumpridas pela autoridade policial, haja vista que esta deverá fornecer àquele os elementos necessários à elucidação dos eventos criminosos, de maneira a permitir instaurar persecução penal em juízo.

³⁰ Exemplo é o projeto de lei da Câmara (PLC) 3.204/2015, ainda em trâmite. Disponível em < <http://zip.net/bgtfrH> > ou < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1999390> >; acesso em 10 nov. 2016.

Portanto, de acordo com o ordenamento jurídico vigente, o inquérito policial é peça administrativa que tem como escopo apurar fatos criminosos, documentando as diligências em sequência cronológica (e, tanto quanto possível, lógica), a fim de servir de subsídio ao Ministério Público, titular da ação penal, o qual, a partir daí, formará sua *opinio delicti* e poderá oferecer denúncia, promover arquivamento ou declinação de competência ou, se entender que os fatos não estão devidamente comprovados, nos termos do artigo 16 do Código de Processo Penal, devolver os autos à autoridade policial para novas diligências, imprescindíveis a formular acusação.

Partindo dessa inquestionável premissa, observa-se que o inquérito policial tem natureza unidirecional, de modo que

não cabe à autoridade policial emitir nenhum juízo de valor na apuração dos fatos, como, por exemplo, que o indiciado agiu em legítima defesa ou movido por violenta emoção ao cometer o homicídio.

A autoridade policial não pode (e não deve) se imiscuir nas funções do Ministério Público, muito menos do juiz, pois sua função no exercício das suas atribuições, é meramente investigatória.³¹

Exatamente por essa razão, a Presidência da República vetou o § 3º do art. 2º da Lei 12.830, de 20 de junho de 2013, que tratava da investigação criminal conduzida por delegados de polícia e dispunha:

§ 3º O delegado de polícia conduzirá a investigação criminal de acordo com seu livre convencimento técnico-jurídico, com isenção e imparcialidade.

As acertadas razões do veto presidencial, a despeito da referência elíptica ao Ministério Público, foram as seguintes:

³¹ RANGEL, Paulo. *Direito Processual Penal*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 91.

Da forma como o dispositivo foi redigido, a referência ao convencimento técnico-jurídico poderia sugerir um conflito com as atribuições investigativas de outras instituições, previstas na Constituição Federal e no Código de Processo Penal. Desta forma, é preciso buscar uma solução redacional que assegure as prerrogativas funcionais dos delegados de polícias e a convivência harmoniosa entre as instituições responsáveis pela persecução penal.³²

Ainda que as normas estaduais não concedam diretamente independência funcional a delegado de polícia, a nítida tentativa de equiparação a carreiras jurídicas, pode induzir a interpretação errônea de concessão dessa prerrogativa ao cargo. Independência funcional significa possibilidade de formação de juízo valorativo acerca de fatos e normas e atuação livre de interferência e determinações superiores, conforme explica JOSÉ AFONSO DA SILVA, ao analisar a independência funcional dos membros do Ministério Público, prevista no art. 129, § 1º, da Constituição da República:

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 determinações superiores, e só deve observância à Constituição e às leis. Ninguém tem o poder legítimo de lhe dizer “faça isso”, ou “faça aquilo”, “faça assim” ou “faça de outro modo”. E, se o disserem, ele não está obrigado a atender.³³

É constitucionalmente inviável atribuir independência funcional à atuação de servidores policiais sem que isso interfira diretamente nas atribuições do Ministério Público como titular da ação penal (art. 129, I e VIII, da CR). Qualquer juízo de valor emitido durante a fase inquisitorial pela autoridade policial com base em

³² Disponível em < <http://bit.ly/1SMov1G> > ou < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/Msg/VEP-251.htm >; acesso em 10 nov. 2016.

³³ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 609.

sua suposta “livre convicção” importará em análise incumbida constitucionalmente ao Ministério Público, usurpará função do Ministério Público e do Judiciário e tumultuará o processo penal, pois fazer julgamentos **não é função policial**.

Essa descabida “independência funcional” da polícia igualmente ensejará desvio de finalidade, perda de eficiência na ação estatal e tumulto processual, pois, na hipótese de delegado de polícia entender ausentes elementos de prova ou haver óbice jurídico à acusação e formular despachos com “análises jurídicas” nessa direção, essas impertinentes considerações serão, de forma inevitável, brandidas por futuros denunciados e réus para buscar abalar a imputação ministerial. Mesmo descabidas, essas considerações causam discussões desnecessárias e, principalmente, desviam servidores policiais de sua função legítima, que é a de investigar possíveis infrações penais.

Desvio de finalidade e perda de eficiência – em ofensa ao art. 37, *caput*, da CR – estão em que o art. 144 da Constituição atribui às polícias de investigação criminal, como a polícia civil, a função precípua de coletar elementos de informação destinados a formar convicção sobre a viabilidade da persecução penal (a chamada *opinio delicti*) por parte do órgão constitucionalmente competente para isso, que é o Ministério Público. Não cabe à polícia realizar análise jurídica de fatos e provas, salvo no estritamente indispensável à atividade investigatória, como ao propor ao Ministério Público requerimento de medidas cautelares penais, por exemplo. O relatório de encerramento de inquérito policial, a que se refere o Código de Processo Penal, deve ser simples indicação das diligên-

cias (“relatório do que tiver sido apurado” – CPP, art. 10, § 1º),³⁴ não avaliação jurídica sobre a *opinio delicti*.

Tampouco é admissível categorizar como carreira jurídica a carreira de delegado policial, conferir-lhe autonomia financeira e administrativa. Destaca-se, a respeito, trecho de nota técnica do Ministério Público Federal sobre o Projeto de Lei 132/2012, que resultou na Lei 12.830, de 20 de junho de 2013, impugnada pelas ADIs 5.043, 5.059 e 5.073:

Em primeiro lugar, a função de polícia judiciária não configura atividade jurídica. Com efeito, é unanimemente reconhecido que o inquérito policial, como instrumento posto à disposição do Estado para apuração das infrações penais, possui natureza administrativa e inquisitória, não estando sujeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Por outras palavras, o inquérito policial não é considerado processo; trata-se, na verdade, de procedimento pré-processual destinado precipuamente a colher provas que possam subsidiar o exercício da ação penal pelo Ministério Público [...]

Ipso facto, a função de polícia judiciária, conquanto determinante para o eficaz combater à criminalidade, não é essencial à persecução penal, uma vez que o Ministério Público pode dispensar o inquérito policial se dispuser de provas suficientes para o oferecimento da denúncia.

Outrossim, investigação criminal não é atividade exclusiva da polícia judiciária, mas comum a diversos órgãos de Estado, em suas respectivas áreas de atuação. Citem-se, a título de exemplo, as investigações de ilícitos penais levadas a efeito pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, pela Receita Federal, pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras, pelo Tribunal de Contas da União, pela Controladoria-Geral da União, pelo Poder Judiciá-

³⁴ “Art. 10. O inquérito deverá terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela. § 1º A autoridade fará minucioso relatório do que tiver sido apurado e enviará autos ao juiz competente. § 2º No relatório poderá a autoridade indicar testemunhas que não tiverem sido inquiridas, mencionando o lugar onde possam ser encontradas.”

rio em relação a seus membros e pelo próprio Ministério Público.³⁵

Norma jurídica, constitucional ou infraconstitucional, não pode alterar a natureza das coisas nem transmutar a essência de certas atividades administrativas, por melhor que sejam as intenções ou por maiores que sejam as pressões das corporações interessadas. Uma norma não pode qualificar como jurídica, por exemplo, a carreira de médico de hospital público. A violência à realidade seria tal que a tornaria inválida.

Poder-se-ia objetar a esse raciocínio, naturalmente, que a comparação é esdrúxula, porque a carreira de médico não se assemelha à de policial. O exemplo busca apenas mostrar que há limites na realidade para o legislador. Busque-se, então, parâmetro mais próximo.

Seria legítimo o legislador definir como carreira jurídica a de auditor da Receita Federal ou a de analista do Banco Central do Brasil, por exemplo? Tanto quanto no caso dos médicos e dos delegados de polícia, a resposta é negativa. Se bem que ambas desempenhem certas atividades de conteúdo jurídico, nenhuma delas é carreira jurídica. Assim como delegados de polícia (conquanto não exatamente da mesma forma), auditores do fisco e analistas do Banco Central “presidem” investigações e realizam, eles próprios, atos investigatórios dos mais relevantes – os primeiros, para descobrir ilícitos fiscais; os segundos, ilícitos administrativos e financeiros.

Nesses e em outros casos, muito frequentemente esses servidores investigam atos complexos e graves, com repercussões penais, e suas investigações são de tal qualidade que, comunicadas ao

³⁵ Disponível em < <http://migre.me/vsNRs> > ou < <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/plc-132-2012-enfra-quece-controle-externo-da-atividade-policial-pelo-mp> >; acesso em 10 nov. 2016.

Ministério Público, ensejam imediato oferecimento de denúncia, sem necessidade de diligências policiais. Nesses casos, esses agentes públicos colhem provas, examinam documentos, inquirem pessoas, solicitam perícias, exatamente do mesmo modo, na essência, que delegados de polícia. Não raro, suas investigações são muito mais complexas do que as realizadas em inquéritos policiais.

Nem por isso algum legislador responsável terá a ideia de pretender qualificar como jurídicas essas carreiras, que são formadas por profissionais de elevada qualidade, oriundos de diversas áreas do conhecimento, como Engenharia, Economia, Administração e, mas não só, Direito.

Aprovação de “leis policiais” foi expressamente apontada por FERRAJOLI como movimento de grande risco para as garantias do cidadão.³⁶ Autonomia do Ministério Público é requisito para existir verdadeiro garantismo, como expressão do devido processo legal substantivo e do respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Fortalecer supervisão do trabalho policial por parte do Ministério Público e, em termos amplos, controle externo da atividade policial robustece a lógica de concepção garantista do sistema processual penal. FERRAJOLI enfatiza que modelo penal garantista equivale a sistema de redução do poder e de ampliação do saber judicial, porquanto condiciona a validade de suas decisões à ver-

³⁶ FERRAJOLI, *Derecho y razón*, ob. cit. na nota 11, p. 11. Nesse prólogo, como ameaças aos direitos do cidadão, ele se refere ao “*desplazamiento de la acusación pública fuera del orden judicial, a la órbita del poder político*”, e, depois, “*en lo relativo al estatuto del ministerio público, la referencia ha de ser también a la experiencia de todos aquellos países europeos en los que la acusación pública depende más o menos directamente del ejecutivo*”, e à “*influencia de leyes policiales experimentadas desde hace ya tiempo en Italia*”. E conclui: “*Así, pues, parece que España e Italia tiendan a copiar recíprocamente los peores aspectos de sus respectivas legislaciones*”.

dade, empírica e logicamente controlável, de suas motivações³⁷ – tudo isso, claro, no seio de processo dominado pelo princípio acusatório e com plena garantia dos direitos individuais.

Por motivos corporativos, entidades representativas de delegados de polícia vêm, nos últimos anos, às vezes com sucesso, buscando aprovação de leis que realçam seu papel no processo penal, sem preocupação com a coerência e eficiência desse sistema, mas, ao contrário, aprofundando diversos de seus múltiplos problemas e criando novos. Têm procurado conferir a delegados de polícia funções que seriam próprias de juízes de instrução, distanciá-los dos demais servidores policiais e aproximá-los do regime jurídico das magistraturas do Ministério Público e do Judiciário.

Daí a proposição de normas para definir delegados como autoridades, para dar-lhes tratamento protocolar análogo ao do MP e dos juízes, para conferir-lhes foro privilegiado e independência funcional, para definir a carreira de delegado como “jurídica”, para prever participação da Ordem dos Advogados do Brasil nos concursos para delegado, para valorizar o ato processualmente inútil do indiciamento³⁸ etc. Existe até a proposta de emenda à Constituição (PEC) 89/2015, que institui no Brasil “juizados de instrução e garantias” e cria a carreira de “juiz de instrução e garantias”, “a partir da transformação do cargo de delegado de polícia”, isto é, sem realização de concurso público, em evidente e inválida transposição de cargos, já numerosas vezes declarada inconstitucional pela Suprema Corte.³⁹

³⁷ FERRAJOLI, *Derecho y razón*, ob. cit. na nota 11, p. 22.

³⁸ Como fez o art. 2º, § 6º, da Lei 12.830, de 20 de junho de 2013.

³⁹ Tramitação e texto da PEC 89/2015, de autoria do Deputado Federal HUGO LEAL (PROS/RJ), disponíveis em < <http://zip.net/bxrCqV> > ou < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570777> >; acesso em 10 nov. 2016.

É nesse estranho cenário de hipervalorização das funções de delegados de polícia que se inserem os dispositivos impugnados, os quais ferem a Constituição federal em diversos tópicos (*topoi*) e prejudicam o sistema processual penal.

O art. 12, parágrafo único, da Lei Complementar 37/2004, e o art. 54, X, da Constituição do Estado do Piauí, alterado pela Emenda Constitucional 44/2015, ao categorizar como jurídica a carreira de delegado de polícia e ao conferir-lhe autonomia financeira e administrativa, alimenta uma das disfunções da investigação criminal no Brasil, em que policiais se desviam da coleta de provas para dedicar-se a arrazoados jurídicos, e enfraquece a efetivação do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, atribuição imposta pelo art. 129, VII, da Constituição da República e intimamente relacionada com as funções institucionais previstas nos incs. I e VIII do mesmo artigo. Desnaturam a destinação constitucional da polícia e agridem os princípios da finalidade e da eficiência no funcionamento da própria polícia.

3.4. VEDAÇÃO DE VINCULAR E EQUIPARAR ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS

O art. 54, X, da Constituição do Piauí, alterado pela Emenda Constitucional 44/2015, pode ser interpretado como fixando o subsídio de diversas carreiras – membros do Ministério Público, procuradores do estado, defensores públicos, auditores fiscais da fazenda estadual, delegados de polícia e auditores governamentais – em 90,25% do subsídio mensal de ministro do Supremo Tribunal Federal. Poderia ser aplicado, portanto, como equiparando a remuneração desses agentes públicos à de membros da Suprema Corte.

Na redação da Emenda Constitucional 27, de 17 de dezembro de 2008, idêntica inconstitucionalidade havia na referência aos cargos de procurador do estado e de defensor público.

O art. 37, XIII, da Constituição da República expressamente veda “vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público”. Em outras palavras, não é possível fixar remuneração de determinada carreira em equiparação ou como percentual da de outra categoria do serviço público. O objetivo da norma constitucional é evitar aumentos em cadeia da remuneração de servidores públicos de carreiras distintas daquela efetivamente contemplada com reajuste ou aumento de estipêndios, a fim de assegurar adequada gestão pelo poder público das despesas de pessoal.

Uma das poucas exceções consiste no alinhamento da remuneração dos membros do Ministério Público à do cargo organicamente equivalente do Poder Judiciário, como decorrência da simetria de regime jurídico entre essas carreiras, decorrente de norma constitucional expressa.⁴⁰

Consoante JOSÉ AFONSO DA SILVA, equiparação “é a comparação de cargos de denominação e atribuições diversas, considerando-os iguais para fins de lhes conferir os mesmos vencimento;

⁴⁰ Diante das mudanças na Constituição da República impostas pela Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004, cresceu em densidade no Direito Positivo a simetria de regime jurídico entre o Judiciário e o Ministério Público, a qual preexistia à emenda, dada a similitude normativa e funcional das carreiras. A emenda constitucional formalizou esse paralelismo institucional, quando alterou a redação do § 4º do art. 129, que passou a dispor: “§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93.” Antes o art. 129, § 4º, já dispunha na direção dessa simetria, pois preceituava: “§ 4º. Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93, II e VI.” A simetria entre as carreiras foi corretamente reconhecida pelo Conselho Nacional de Justiça ao aprovar a Resolução 133, de 21 de junho de 2011, promulgada pelo então Presidente CEZAR PELUSO.

é igualação jurídico-formal de cargos ontologicamente desiguais”. Vinculação consubstancia “relação de comparação vertical, diferente da equiparação, que é relação horizontal. Vincula-se um cargo inferior – isto é, de menores atribuições e menor complexidade – com outro superior, para efeito de retribuição, mantendo-se certa diferença de vencimentos entre um e outro”.⁴¹

O Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência de vedar vinculação e equiparação de vencimentos para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ante a proibição constitucional, como se vê dos precedentes a seguir, entre muitos outros:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO DAS ADI'S 4.009 E 4.001. LEGITIMIDADE *AD CAUSAM* DA REQUERENTE – ADEPOL. LEI COMPLEMENTAR N. 254, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2003, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI CONFERIDA PELA LEI COMPLEMENTAR N. 374, DE 30 DE JANEIRO DE 2007, AMBAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL. ARTIGO 106, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO CATARIENSE. LEIS COMPLEMENTARES NS. 55 E 99, DE 29 DE MAIO DE 1.992 E 29 DE NOVEMBRO DE 1.993, RESPECTIVAMENTE. VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS DOS POLICIAIS CIVIS E MILITARES À REMUNERAÇÃO DOS DELEGADOS. ISONOMIA, PARIDADE E EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. JURISPRUDÊNCIA DO STF: VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, INCISO XIII; 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA A, E 63, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. PROIBIÇÃO DE VINCULAÇÃO E EQUIPARAÇÃO ENTRE REMUNERAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

⁴¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 347.

1. A legitimidade *ad causam* da requerente foi reconhecida por esta Corte em oportunidade anterior – entidade de classe de âmbito nacional, com homogeneidade em sua representação, que congrega Delegados de Carreira das Polícias Federal, Estaduais e do Distrito Federal.
2. O objeto desta ação direta diz com a possibilidade de equiparação ou vinculação de remunerações de servidores públicos estaduais integrados em carreiras distintas.
3. A jurisprudência desta Corte é pacífica no que tange ao não-cabimento de qualquer espécie de vinculação entre remunerações de servidores públicos [artigo 37, XIII, da CB/88]. Precedentes. [...]
6. É expressamente vedado pela Constituição do Brasil o atrelamento da remuneração de uns servidores públicos à de outros, de forma que a majoração dos vencimentos do grupo paradigma consubstancie aumento direto dos valores da remuneração do grupo vinculado.
7. Afrontam o texto da Constituição do Brasil os preceitos da legislação estadual que instituem a equiparação e vinculação de remuneração.
8. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade: [i] do trecho final do § 3º do artigo 106 da Constituição do Estado de Santa Catarina: “de forma a assegurar adequada proporcionalidade de remuneração das diversas carreiras com a de delegado de polícia”; [ii] do seguinte trecho do artigo 4º da LC n. 55/92 “[...], assegurada a adequada proporcionalidade das diversas carreiras com a do Delegado Especial”; [iii] do seguinte trecho do artigo 1º da LC 99: “mantida a proporcionalidade estabelecida em lei que as demais classes da carreira e para os cargos integrantes do Grupo Segurança Pública – Polícia Civil”; e, [iv] por arastamento, do § 1º do artigo 10 e os artigos 11 e 12 da LC 254/03, com a redação que lhe foi conferida pela LC 374, todas do Estado de Santa Catarina.
9. Modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade. Efeitos prospectivos, a partir da publicação do acórdão.
10. Aplicam-se à ADI n. 4.001 as razões de decidir referentes à ADI n. 4.009.⁴²

⁴² STF. Plenário. ADI 4.009/SC. Rel.: Min. EROS GRAU. 4/2/2009, maioria. *DJe* 99, 28 maio 2009,

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DA VINCULAÇÃO DO SUBSÍDIO DE PREFEITO MUNICIPAL AO DE MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: ART. 37, INC. XIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.⁴³

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 6º DA LEI 934, DE 19 DE JANEIRO DE 1990, DO ESTADO DO ACRE. EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS DOS PROCURADORES E DEFENSORES DO ESTADO AOS DOS PROMOTORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 37, XIII, E 39, § 1º, DA CF-1988.

1. Prejudicado o pedido na parte referente à violação ao artigo 39, § 1º, da Constituição Federal, modificado substancialmente pela EC 19/98 no curso da ação. Precedentes.

2. Equiparação de vencimentos do pessoal do serviço público. Vedação prescrita no inciso XIII do artigo 37 da Carta Federal. Dispositivo constitucional modificado, permanecendo intacto o princípio que veda a mencionada equiparação. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei 934, de 19 de janeiro de 1990, do Estado do Acre.⁴⁴

Afigura-se inconstitucional a previsão da norma da Constituição piauiense, que vincular o subsídio de diversas carreiras aos ministros do Supremo Tribunal Federal. Remuneração de servidor público estadual não se pode vincular à de membro do STF, de modo que qualquer alteração nos vencimentos deste interferiria no cálculo remuneratório daquele. Colhe-se esse entendimento do julgamento da ADI 196/AC:

⁴³ STF. 2ª T. Agravo regimental no recurso extraordinário 709.685/MG. Rel.: Min. CÁRMEN LÚCIA. 27/11/2012, un. *DJe* 247, 17 dez. 2012.

⁴⁴ STF. Plenário. ADI 301/AC. Rel.: Min. MAURÍCIO CORRÊA. 22/5/2002, maioria. *DJ*, 30 ago. 2002.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
ART. 37, § 1º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO
ACRE.

Conforme reiterada jurisprudência desta Corte, mostra-se inconstitucional a equiparação de vencimentos entre servidores estaduais e federais, por ofensa aos arts. 25 e 37, XIII da Constituição Federal. Precedentes: ADIMC 117, ADIMC 193 e ADI 237.

Procedência da ação, declarando-se inconstitucional a expressão “cujo soldo não será inferior ao dos servidores militares federais”, constante da norma estadual acima citada.

Esse gênero de norma fere também o princípio federativo (CR, art. 1º, *caput*), porquanto suprime dos Poderes Executivo e Legislativo estaduais a avaliação, caso a caso, momento a momento, da conveniência e oportunidade de conceder reajuste ou elevação remuneratória a determinadas carreiras de seu serviço público. Estas passam a ter seus vencimentos definidos por outro ente federativo – no caso, a União –, cuja realidade financeira é necessariamente distinta. Fere-se, dessa maneira, *a priori*, a autonomia administrativa e legislativa dos entes federados, traço essencial do modelo federativo.

Não seria descabido afirmar que essa vinculação fere ainda o próprio princípio da razoabilidade, entendido como racionalidade, componente do devido processo legal em sentido substantivo. Não faz sentido algum associar remuneração de delegados de polícia e auditores fiscais, por exemplo, à de juízes, muito menos à dos ministros do Supremo Tribunal Federal, integrantes da mais alta corte de justiça do País, uma vez que não há rigorosamente nenhuma similitude entre as funções – sem embargo, repita-se, da respeitabilidade da função policial e dos demais servidores em causa.

O art. 54, X, da Constituição do Piauí, na redação das duas emendas constitucionais apontadas, parece ter buscado, em reali-

dade, equiparar a remuneração daquelas categorias à das carreiras jurídicas do Judiciário e do Ministério Público, o que não se coaduna com a Constituição da República.

O art. 241 da CR estabelecia fixação de padrões de vencimento do cargo de delegado de polícia, na forma do art. 39, § 1º, com remissão ao art. 135 do texto constitucional. Este prevê que os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III do Capítulo IV do Título IV da Constituição – ou seja, o capítulo que cuida das funções essenciais à justiça – serão remunerados por subsídio, consoante o art. 39, § 4º, da lei fundamental brasileira.

A Emenda Constitucional 19/1998, ao alterar substancialmente o art. 241 da Constituição, proíbe que a carreira de delegado de polícia seja equiparada às carreiras jurídicas de defensor público e de procurador de estado, para fins de fixação de vencimentos. Confirmam-se a redação original e a atual do dispositivo:

REDAÇÃO ORIGINAL	REDAÇÃO DA EC 19/1998
Art. 241. Aos delegados de polícia de carreira aplica-se o princípio do art. 39, § 1º, correspondente às carreiras disciplinadas no art. 135 desta Constituição.	Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Por conseguinte, a parte final do art. 54, X, da Constituição piauiense, na redação da EC 44/2015 e na da EC 27/2008, é incompatível com o art. 37, XIII, da Constituição da República. Na melhor das hipóteses, poderia receber interpretação conforme a Constituição, para o fim de fixar-se que o percentual máximo nela referido é apenas o teto para remuneração das carreiras mencionadas, mas não implica reajustes automáticos nem dispensa ob-

servância do princípio constitucional da legalidade (art. 37, *caput*, da CR) na definição dos estipêndios a que se refere.

4. PEDIDO CAUTELAR

Os requisitos para concessão de medida cautelar estão presentes.

O sinal de bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, os quais se amparam em numerosas decisões do Supremo Tribunal Federal.

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre de que as normas impugnadas propiciam desvio de finalidade e perda de eficiência na atividade policial e ensejam reajustes remuneratórios indevidos para diversas carreiras. É ressabido que a taxa de esclarecimento de crimes no Brasil é inaceitavelmente baixa,⁴⁵ por uma série de fatores. Ao caracterizar a Polícia Civil como órgão com autonomia e ao estimular delegados de polícia a exercer “independência funcional” e “livre convicção” por se tratar de “carreira jurídica”, a emenda desnatura a função policial e os faz despendar tempo em análises jurídicas que lhes são alheias e serão inúteis para futura ação penal (quando não a prejudicarem por tumulto processual), extraviando-os da função investigatória que lhes é própria.

⁴⁵ Levantamento feito em 2012 pela Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP), considerando apenas inquéritos policiais por crime de homicídio, apurou que apenas de 5% a 8% das mortes eram esclarecidas pela polícia no Brasil. Esse percentual é de 90% no Reino Unido, 80% na França e 65% nos Estados Unidos, de acordo com o *Diagnóstico da investigação de homicídios no Brasil* (versão 2012, p. 22). Disponível em < <http://zip.net/bbtqht> > ou < http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relatorio_Enasp_-_FINAL_-_web.pdf >; acesso em 10 nov. 2016.

Além disso, o exercício das funções institucionais conferidas ao Ministério Público pela Constituição é prejudicado em razão dos efeitos das normas estaduais. O poder requisitório do Ministério Público para realização de diligências investigatórias e instauração de inquérito policial, a promoção da ação penal pública e o controle externo da atividade policial podem ser severamente afetados, de maneira a trazer consequências negativas às investigações criminais e ao cumprimento das funções institucionais do Ministério Público.

A definição e vinculação da carreira de delegado como carreira jurídica, previstos no art. 12 da LC 37/20004 igualmente ofende os mesmos princípios.

A vinculação de remuneração de delegados de polícia e outras carreiras à de ministro do Supremo Tribunal Federal afeta indevidamente as finanças públicas estaduais e enfraquece as competências do estado-membro, decorrentes do princípio federativo.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelas normas impugnadas seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia e, ao final, invalidada por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Por conseguinte, além do sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar para esse efeito.

5. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Requer, de início, que esse Supremo Tribunal conceda, com a brevidade possível, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, medida cautelar para suspensão da eficácia das normas

impugnadas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário.

Requer que se colham informações do Governador e da Assembleia Legislativa do Piauí e que se ouça o Advogado-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República. Superadas essas fases, requer prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, requer que seja julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucionalidade do art. 12, parágrafo único, da Lei Complementar 37, de 9 de março de 2004, do Estado do Piauí, e do art. 54, X, da Constituição do Estado do Piauí, na redação da Emenda Constitucional 44, de 9 de abril de 2015.

Brasília (DF), 10 de novembro de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

RJMB/WCS/KZ-PI.PGR/WS/151/2016