



ASSOCIAÇÃO DOS INVESTIGADORES DE POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 02.146.044/0001-50 CCM-PMSP: 2.6330781-2 UTILIDADE PÚBLICA PMSP DECRETO Nº 51.983/2010

COMUNICADO

TENDO EM VISTA OS INÚMEROS MANIFESTOS REFERENTE A LEI NÚMERO 14.735 DE 23 DE NOVEMBRO DE 2023, “LEI ORGÂNICA NACIONAL DAS POLÍCIAS CIVIS”, DANDO DIRETRIZES PARA QUE CADA ENTE FEDERATIVO POSSA DISCIPLINAR ATRAVÉS DE LEI PRÓPRIA, NO QUE TANGE ÀS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS, ORGANIZACIONAIS E OPERACIONAIS ATINENTES À POLÍCIA JUDICIÁRIA. FOI SOLICITADO JUNTO AO NOSSO DEPARTAMENTO JURÍDICO, UM ESTUDO E PARECER TÉCNICO SOBRE A REFERIDA LEI EM QUESTÃO, O QUAL SEGUE NA ÍNTEGRA.

ATENCIOSAMENTE

**FERNANDO MARIETTO MAGALHÃES
PRESIDENTE - AIPESP**

SÓCIOS

EVANDRO FABIANI CAPANO
FERNANDO FABIANI CAPANO
LEONARDO S. PASSAFARO JÚNIOR
GISLENE DONIZETTI GERÔNIMO
LUIZ CARLOS GRALHO
RICARDO RUIZ GARCIA

ADVOGADOS ASSOCIADOS

ALEX DONIZETH DE MATOS
ALEXANDRE DE ALMEIDA
ANA CHRISTINA DE VILHENA ASSUMPÇÃO
ANDREA BIAGGIONI
BRUNO CESAR SILVA DE CONTI
CARLA TOSI DOS SANTOS
CARLOS ALBERTO CELONI
CESAR AUGUSTO BUENO BEZERRA
CESAR GONÇALVES DE SOUZA
CESAR JORGE FRANCO CUNHA
CLAUDIA PERES DOS SANTOS CRUZ

CLAUDIA LIGIA MIOLA LIMA
CRISTIANO SOFIA MOLICA
CIBELE CRISTINA MARCON
EVALDO VIEDMA DA SILVA
EVANDRO DIAS JOAQUIM
EVANY ALVES DE MORAES
EZEIO FUSCO JUNIOR
FABIANA DOS SANTOS BORGES
FABIO RIBEIRO DIB
FERNANDA SOUZA MARQUES VICENTIM
GIULIANA ZEN PETISCO DEL PORTO
GUSTAVO TOURRUCÃO ALVES
GRAZIELLA NUNIS PRADO
HEITOR RODRIGUES DE LIMA
JOÃO RAFAEL GOMES BATISTA
JOSE DIRCEU PAULA
KARLA CAVALCANTE G. VALIN FRANCO
KATIA FOGAÇA SIMÕES
KELLI CRISTINA ROCHA PASSAFARO
KEYTHIAN FERNANDES DIAS PINHEIRO

LEANDRO DONIZETTI DO C. ANDRADE
LOURDES CARVALHO
LUCAS ALEXANDRE CARDOSO SILVETRE
LUCIANA MIRELLA BORTOLO
LUCIANA PASCALE KÜHL
LUCIANE NAVEGA FORESTI
MAIARA CANDIDO MESQUITA
MARIANA DOS SANTOS CYRINO
MARIANA SOUZA RAMALHO
MÁRIO ANTÔNIO DE O. FRANCESCHINI
MARCELO KAJIURA PEREIRA
MARCO AURÉLIO GUIMARÃES DA SILVA
MARCO FABRÍCIO VIEIRA
NELSON MARTELOZO JUNIOR
PATRICIA DANIEL DA SILVA
QUELE SILVA DE ALMEIDA
RENATA CLEYSE MARQUES FLORIO
RENATO MARQUES DOS SANTOS
RICARDO IBELLI
ROBERTO GILBERTI STRINGHETA

RONI SERGIO DE SOUZA
ROSELYN YANAGUISAWA

ESTAGIÁRIOS

ANA BEATRIZ SANTOS DA SILVA
MATHEUS DE SOUZA MENDONÇA

Parecer AIPESP 05/2024

São Paulo, 11 de novembro de 2024

1. Objeto da opinião legal

Consulta-nos a Diretoria da Associação dos Investigadores de Polícia do Estado de São Paulo – AIPESP, cujo contexto é a análise da lei número 14.735, de 23 de novembro de 2023, que instituiu a ‘Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis’, dispondo sobre normas gerais de funcionamento dos referidos aparatos estatais, dando outrossim outras providências, perquirindo-nos especificamente acerca da passagem havida no bojo do art. 19 do referido diploma legal¹, ocasião em que o legislador infraconstitucional enumerou as carreiras que compõe o quadro da Polícia Civil.

A pergunta, com efeito, cinge-se acerca da obrigatoriedade dos entes federativos em estruturar suas respectivas polícias civis contemplando estritamente os parâmetros trazidos pela norma em testilha ou se estamos a tratar apenas de balizas gerais que, a rigor, poderão ser adaptadas de acordo com as realidades locais de cada Estado, inclusive no que concerne ao exercício (*considerando ainda o atual texto em vigor*), da competência constitucional que está destinada

¹ Lei 14.735/19: Art. 19. O quadro de servidores da polícia civil, cujas atribuições são de nível superior, é integrado pelos seguintes cargos: I - delegado de polícia; II - oficial investigador de polícia; e III - perito oficial criminal, se o órgão central de perícia oficial de natureza criminal estiver integrado na estrutura da polícia civil. § 1º Os cargos efetivos da polícia civil são considerados permanentes, típicos de Estado e essenciais ao funcionamento da instituição para todos os efeitos legais, e suas atividades devem ser exercidas exclusivamente pelos ocupantes dos cargos previstos nesta Lei ou em lei do respectivo ente federativo. § 2º Os cargos efetivos da polícia civil têm suas atribuições definidas na Constituição Federal, no Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e na legislação extravagante, sem prejuízo de outras definidas em leis e regulamentos. § 3º Os ocupantes dos cargos da polícia civil exercem autoridade nos limites de suas atribuições legais. Disponível em www.planalto.gov.br, acesso em 11/11/2024.

aos Estados para operacionalizarem o havido na passagem do art. 144 do Pacto Social, especialmente no que concerne às polícias civis e militares.

Eis, em apertada síntese, os termos que são objeto desta consulta.

2. Do contexto principiológico-valorativo que está a dar lastro nas questões que serão analisadas nesta opinião legal

A presente opinião legal está inserida em contexto principiológico-valorativo que envolve conceitos com textura interpretativa aberta², como por exemplo, a competência (*como sobredito no primeiro tópico deste arrazoado*) dos Estados, no contexto do nosso Pacto Federativo, para organizarem sua política de Segurança Pública, (*a partir da lógica oferecida pela legislador do nosso Pacto Social*), bem como a posição dos agentes de Segurança na lógica estrutural das carreiras tidas como ‘de estado’ em nosso País.

Antes de mais nada, portanto, como ponto de partida, é preciso asseverar que os componentes das Forças de Segurança estão alocados em posição-patamar de relevo em nossa estrutura jurídica-constitucional, visto que são servidores públicos que merecem passagem específica no texto do Pacto Social (*nos termos do colocado pelo legislador constituinte originário*), possuindo, por via de consequência, tratamento normativo cuidadoso e pormenorizado, em razão direta das elevadíssimas responsabilidades que possuem.

² É, a partir deste pressuposto, que iremos construir nossa visão jurídica acerca da consulta que nos foi feita, cuja linha de raciocínio nos oferece Barroso: *A linguagem jurídica, como a linguagem em geral, utiliza-se de signos que precisam ser interpretados. Tais signos, muitas vezes, possuem determinados sentidos consensuais ou de baixo grau de controvérsia. Embora nem sempre as coisas sejam simples como parecem, há pouca dúvida do que signifique município, orçamento ou previdência complementar. Mas a Constituição se utiliza, igualmente, de inúmeras cláusulas abertas, que incluem conceitos jurídicos indeterminados e princípios. Calamidade pública, relevância e urgência ou crime político são conceitos que transmitem uma ideia inicial de sentido, mas que precisam ser integrados à luz dos elementos do caso concreto. E, em relação a eles, embora possam existir certezas positivas e negativas sobre o que significam ou deixam de significar, é indiscutível que há uma ampla área de penumbra que se presta a valorações que não poderão refugir a algum grau de subjetividade. O fenômeno se repete com maior intensidade quando se trate de princípios constitucionais, com sua intensa carga axiológica, como dignidade da pessoa humana, moralidade administrativa ou solidariedade social. Também aqui será impossível falar em sentidos claros e unívocos. Na interpretação de normas cuja linguagem é aberta e elástica, o Direito perde muito da sua objetividade e abre espaço para valorações do intérprete. O fato de existir consenso de que ao atribuir sentido a conceitos indeterminados e a princípios não deve o juiz utilizar-se dos seus próprios valores morais e políticos não elimina riscos e complexidades, funcionando como uma bússola de papel.* BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. São Paulo : Saraiva, 2015. p. 455

3. Da perspectiva constitucional acerca da autonomia dos Entes Estaduais para organizarem sua política de Segurança Pública e, por via de consequência, a estrutura das suas polícias de atuação estadual, conforme a distribuição de competência escolhida pelo legislador constituinte em passagem do art. 144 da CF

Postas as premissas acima, é de se ponderar que, por mais de uma vez, o Excelso Pretório asseverou ser constitucional eventual iniciativa dos Estados que, observados os parâmetros e os limites previstos pelo legislador originário, tenciona organizar sua polícia civil. É o que deflui dos precedentes abaixo, in verbis:

Ausência de vício formal de iniciativa quando a emenda da Constituição estadual adequar critérios de escolha do chefe da polícia civil aos parâmetros fixados no art. 144, § 4º, da Constituição da República. Impõe-se, na espécie, interpretação conforme para circunscrever a escolha do governador do Estado a delegados ou delegadas integrantes da carreira policial, independente do estágio de sua progressão funcional. [ADI 3.077, rel. min. Cármen Lúcia, j. 16-11-2016, P, DJE de 1º-8-2017.]

Nomeação de chefe de Polícia. Exigência de que o indicado seja não só delegado de carreira – como determinado pela CF – como também que esteja na classe mais elevada. Inexistência de vício de iniciativa. Revisão jurisprudencial, em prol do princípio federativo, conforme ao art. 24, XVI, da CF. Possibilidade de os Estados disciplinarem os critérios de acesso ao cargo de confiança, desde que respeitado o mínimo constitucional. Critério que não só se coaduna com a exigência constitucional como também a reforça, por subsidiar o adequado exercício da função e valorizar os quadros da carreira. [ADI 3.062, rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-9-2010, P, DJE de 12-4-2011.]

Ora, como bem ponderou, e.g., o Ministro Gilmar Mendes, em um dos julgados acima, é preciso considerar que ‘organizar a polícia civil’ é exercício de competência constitucional, sendo certo que tal proceder situa-se no bojo de uma das lógicas fundantes da nossa República, qual seja, o princípio federativo, compreendido aqui como aquele que, do ponto de vista de sua operacionalização, é sempre homenageado quando se preserva a autonomia (ainda que relativizada frente a soberania que perpassa) de cada Ente Federativo.

Assim é que, por autonomia, é necessário compreender que cada ente federativo tem governo próprio, com respectiva divisão de

competências, conforme se depreende da lógica reproduzida no artigo 18 da CF, in litteris:

CF - Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

A autonomia federativa pode ser dividida em um tripé³, qual seja, a) a auto-organização/legislação para a elaboração das próprias Constituições Estaduais (nos Estados) e suas próprias leis, no limite definido pelo Pacto Social; b) o autogoverno, consubstanciando-se pela escolha dos seus próprios governantes (governadores no caso dos Estados); c) a autoadministração, gerindo seus próprios recursos, decidindo-se acerca da aplicação de orçamento próprio.

Deste modo, não nos parece que uma lei orgânica, de patamar infraconstitucional, possa subtrair a competência legiferante do Ente Estatal Paulista que, a rigor, está garantida por texto constitucional, criando através deste veículo normativo obrigações que, em alguma medida, pode diminuir a autonomia que é fruto do exercício do pacto federativo.

4. Da Lei Orgânica da Polícia Civil e seu impacto no âmbito do Estado de São Paulo, na lógica do equilíbrio ótimo que deve haver entre o exercício de competência constitucional e os parâmetros-base elegidos pelo legislador infraconstitucional

Assim, segundo nosso crivo, em boa hora veio a legislação em comento, visto que regrou, entre outros direitos, o porte de arma de fogo em todo o território nacional (mantido mesmo após a aposentadoria), a prisão especial, o ingresso e livre trânsito em qualquer recinto em razão da função (ressalvadas as garantias constitucionais) e a prioridade em serviços de transporte, quando em missão emergencial, assim como a estabilidade depois de três anos de efetivo exercício no cargo.

Outra garantia é de que, em caso de morte do policial civil por agressão, doença ocupacional, contaminação por moléstia grave ou em razão da função policial, os dependentes do servidor poderão ter direito a

³ Conforme, por exemplo, colocado por MORAES, Alexandre de. Curso de Direito Constitucional. São Paulo : Saraiva, 2019. p. 431.

pensão (vitalícia, no caso do cônjuge), equivalente à remuneração do cargo da classe mais elevada e nível à época do falecimento.

A norma também define as competências da polícia civil, sendo certo que, dentre elas, estão a apuração de crimes; o cumprimento de mandados de prisão, de busca e apreensão e outras ordens judiciais relacionadas a investigações criminais; a execução de outras atividades de polícia judiciária civil; a preservação de locais de ocorrência de crimes; a identificação civil; e a execução de perícias oficiais, se o órgão central de perícia criminal estiver integrado em sua estrutura.

No entanto, a passagem do artigo 19 do referido diploma, ao tratar dos cargos/funções que podem compor as Polícias Cíveis dos Estados, segundo nosso juízo, apenas elenca balizas mínimas que poderão ser contempladas em cada Ente Federativo, não pretendendo esgotar-se em si.

Os próprios parágrafos do artigo em testilha abrem a possibilidade de organização autônoma por parte dos Entes Federativos que, por óbvio, devem levar em conta suas peculiaridades, aspectos históricos e necessidades regionais para organizar funcionalmente suas polícias. Destarte, o parágrafo primeiro do artigo 19 é claro ao asseverar tal possibilidade ao prever, e.g., que *‘suas atividades devem ser exercidas exclusivamente pelos ocupantes dos cargos previstos nesta **Lei ou em lei do respectivo ente federativo**’*. (Grifo nosso).

A mesma lógica vale para a passagem havida no § 2º, senão vejamos: *‘Os cargos efetivos da polícia civil têm suas atribuições definidas na Constituição Federal, no Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), **e na legislação extravagante, sem prejuízo de outras definidas em leis e regulamentos**’* (Grifo nosso).

Deste modo, utilizando-se da metodologia da interpretação teleológica, ocasião e que estamos a dirigir nossa atenção para o bem jurídico tutelado pela norma, isto é, para o fim que a norma procura alcançar, consideramos, no cotejo havido entre a necessária autonomia dos Entes Federativos como elemento do Pacto Constitucional a que estão vinculados e o objetivo maior da lei 14735/23, que o Estado de São Paulo poderá, como decisão política, organizar os cargos da sua Polícia Civil tendo a lei orgânica apenas como baliza orientadora.

É nossa opinião, sub censura.

Aproveitamos a oportunidade para renovar nossos votos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente.

Fernando F. Capano

OABSP 203.901

Doutor em Direito pela USP

Doutor em Direito pela Universidad de Salamanca - Espanha