



OPHIR CAVALCANTE  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO, PRESIDENTE DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL –  
ADEPOL/BRASIL**, entidade de classe de âmbito nacional, inscrita no CNPJ sob o nº 00.246.718/0001-62, com sede na SRTVS QD 701, Bloco K, Salas 801/802, ED. Embassy Tower, Brasília-DF, CEP 70340-000, neste ato representado por seu Presidente, **Rodolfo Laterza**, vem, por seus advogados abaixo assinados (procuração – **Doc. 01**), com fundamento no artigo 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, bem como na Lei nº 9.868/1999, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
Com Pedido Cautelar**

em desfavor dos artigos 1º, parágrafo único, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º todos da Lei Estadual maranhense nº 11.236/2020, exarada pelo Exmo. Sr. **GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO** a partir da adoção da MP 303/2019 e promulgada pelo Exmo. Sr. **PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO**, o que faz com esteio nos fatos e fundamentos a seguir expostos.

Os dispositivos questionados, dentre outras providências, instituíram a Perícia Oficial de Natureza Criminal, órgão integrante da Polícia Civil do Estado do Maranhão e dá outras providências, mas, ao alterarem a estrutura da Segurança Pública violaram, a um só tempo, o disposto nos artigos 24, § 1º, e 144 da Constituição Federal de 1988, além de contrariar os entendimentos sedimentados nesse Supremo Tribunal Federal (*v.g.*, ADI 1182, Rel. Min. Eros Grau; ADI nº 2.827/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 6/4/ 11; ADI 2616, Relator Ministro Dias Tóffoli).



## I – Demonstração dos requisitos necessários à propositura da ADI

---

### A. Do objeto

1. A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade objetiva a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1º, parágrafo único, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º todos da Lei Estadual do Maranhão nº 11.236/2020, a seguir transcritos:

Art. 1º Fica criada, na estrutura da Polícia Civil do Estado do Maranhão, a Perícia Oficial de Natureza Criminal, a qual terá por atribuição a realização de exames periciais necessários à elucidação de ilícitos penais.

Parágrafo único. Além de autonomia técnica na sua missão finalística, a Perícia Oficial terá autonomia orçamentária e financeira, conforme ato a ser editado pelo Secretário de Segurança Pública e operacionalizado pela Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento – SEPLAN.

Art. 2º Fica criado, na estrutura da Polícia Civil do Estado do Maranhão, o cargo em comissão de Perito Geral, simbologia ISOLADO.

Parágrafo único. O cargo de Perito Geral é de livre nomeação pelo Governador do Estado, dentre os Peritos Oficiais de Natureza Criminal com mais de 08 (oito) anos de efetivo exercício na carreira.

Art. 3º Fica extinto, na estrutura da Polícia Civil do Estado do Maranhão, o cargo em comissão de Superintendente de Polícia Técnico-Científico, simbologia DANS-1.

Art. 4º O inciso VI do art. 11 da Lei nº 8.508, de 27 de novembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11. (...) (...) VI - Perito Geral da Perícia Oficial; (...)” (NR).

Art. 5º O inciso V do art. 6º da Lei nº 11.139, de 22 de outubro de 2019, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º (...) (...) V - Perito Geral da Perícia Oficial; (...)” (NR).

Art. 6º Ficam criados, na estrutura da Polícia Civil do Estado do Maranhão, a fim de atender às necessidades da Perícia Oficial de Natureza Criminal, os cargos em comissão constantes do Anexo I desta Medida Provisória.

Art. 7º A implantação de novas unidades da Perícia Oficial de Natureza Criminal, bem como o preenchimento dos respectivos cargos de provimento efetivo e comissionados ocorrerão, gradativamente, por ato do Chefe do Poder Executivo, dependendo da existência de instalações adequadas necessárias ao seu funcionamento, da capacidade orçamentária e financeira do Estado, bem como da observância das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.



**OPHIR CAVALCANTE**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Art. 8º O Poder Executivo, mediante Decreto, disporá sobre as demais normas necessárias à execução do disposto nesta Medida Provisória, bem como sobre a redistribuição e remanejamento de cargos atualmente existentes.

2. Esclarecido o objeto da pretensão, cumpre demonstrar a adequação da via eleita e, concomitantemente, a legitimidade ativa da demanda e a pertinência temática entre seus objetivos sociais e a matéria de fundo.

**B. Da adequação da via eleita**

3. Primeiramente, destaca-se que o ato jurídico impugnado é uma lei ordinária editada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Governador do Estado do Maranhão, que altera a estrutura do sistema de Segurança Pública maranhense com a criação da Perícia Oficial de Natureza Criminal, no âmbito da Polícia Civil, dotada de autonomia financeira e orçamentária, além de criar diversos cargos no âmbito da Segurança Pública, inclusive o de Perito-Geral Oficial, subordinado diretamente ao Chefe do Poder Executivo.

4. Com efeito, o Estado do Maranhão, ao alterar a estrutura do sistema de segurança introduzindo uma Perícia Oficial dentro da Polícia Civil, mas autônoma em relação a esta, age em desacordo com o disposto no art. 144, da Constituição Federal, violando o princípio da simetria, na medida em que **o rol de órgãos que integram o sistema de segurança pública ali previsto é taxativo**, como já decidiu essa Corte em inúmeros julgados (ADI 1182, Rel. Eros Grau e ADI 2827, Rel. Min. Gilmar Mendes).

5. Como se vê, embora os Estados detenham competência concorrente com a União para legislar sobre a “organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis” (art. 24, XVI), só podem fazê-lo de forma suplementar, pois cabe à União disciplinar as normas gerais sobre esse tema (art. 24, § 1º), não podendo alterar o desenho do art. 144/CF, o que, também por esse aspecto, eiva a lei maranhense de flagrante inconstitucionalidade.

6. Demonstrado assim que a legislação maranhense discrepa e viola normas da Constituição Federal, comprova-se o preenchimento dos requisitos exigidos por essa Corte Constitucional, devendo sendo ser processada a presente ADI.



### C. Da legitimidade ativa da Adepol/Brasil

7. A Associação dos Delegados de Polícia do Brasil é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, e constitui entidade de classe de âmbito nacional, congregando delegados de polícia das Polícias Cíveis e Federal, para a defesa de suas prerrogativas, direitos, interesses e livre exercício do cargo.

8. Com efeito, a Associação Autora congrega Delegados de Polícia de Carreira do País e, nessa condição, atende o requisito da espacialidade, pois tem atuação transregional e possui associados ou membros em, pelo menos, 09 (nove) estados da Federação, donde se extrai a sua abrangência nacional, conforme requisito previsto no art. 103, IX, da CF.

9. Ademais, a Autora possui, dentre as suas finalidades, a de representar os Delegados de Polícia de Carreira do País – categoria delimitada –, cujos profissionais (Delegados de Polícia Civil e Federal) atuam perante as autoridades judiciárias e administrativas, sendo certo que age na defesa das prerrogativas, direitos e interesses individuais e coletivos da categoria.

10. Na forma do artigo 3º do seu Estatuto Social, são finalidades da Adepol/Brasil:

I – congregar os delegados de polícia de carreira brasileiros, zelando pelo bom nome da classe, prestigiando e defendendo, judicial e extrajudicialmente, as prerrogativas, direitos e interesses das autoridades policiais e da polícia judiciária brasileira;

II – promover cursos, conferências, congressos, simpósios, trabalhos em grupo e outras atividades similares sobre assuntos de interesse da classe e da instituição policial;

III – difundir por meio de estudos, pesquisas, traduções e monografias, processos e métodos modernos de investigação policial, visando essencialmente o respeito à pessoa humana;

IV – colaborar com a União, Estados, Distrito Federal e entidades privadas, com estudos e projetos sobre segurança pública;

V – pugnar por remuneração que garanta a independência econômica dos delegados de polícia brasileiros, observado o princípio de isonomia de vencimentos com as carreiras jurídicas;

VI – promover a divulgação de matéria jurídica e de outras matérias formativas e informativas de interesse da classe;

VII – atuar como substituto processual do seu quadro associativo;



**OPHIR CAVALCANTE**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

VIII – defender o Estado democrático de direito, preservando os direitos e as garantias individuais e coletivos.

11. Para além disso, a Autora é entidade associativa de âmbito nacional, agregando em segundo grau as entidades associativas representantes dos Delegados de Polícia Civil de todo o Brasil e, portanto, tem os mesmos objetivos de representação profissional da entidade de âmbito estadual **ADEPOL/MA – ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO MARANHÃO**, porém com abrangência nacional.

12. Oportuno rememorar que esse e. STF já reconheceu em vários casos que a Adepol/Brasil é órgão de atuação política e mantém legitimidade exigida no Texto Maior para a propositura de ADIs, *ex vi* decisões proferidas nas ADIs 3.263/DF, 3.535/DF, 3.600/DF e 3.644/DF, dentre outras.

#### **D. Da pertinência temática**

13. Também se encontra presente a pertinência temática, pois o texto da lei maranhense impugnada, ao promover uma modificação estrutural, trará repercussão para todo o sistema de segurança pública em âmbito nacional, na medida em que todo ele calcado no disposto no art. 144, da Constituição da República por criar um órgão autônomo, dentro da Polícia Civil, sem subordinação hierárquica ao Chefe desta, obrigatoriamente um delegado de carreira.

14. Pelo alcance da matéria quanto à hierarquia nas Polícias Cíveis e pela repercussão da mesma a toda a categoria dos Delegados de Polícia do país, demonstra-se a legitimidade ativa da Associação Autora, a pertinência temática e o cabimento da presente ADI. Passa-se à impugnação de mérito do texto atacado.

## **II – Mérito**

---

### **A. Inconstitucionalidade formal e material dos arts. 1º, § único, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, da Lei nº 11.236/2020 do Estado do Maranhão**



OPHIR CAVALCANTE  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

15. Como já referido, a Constituição Federal prevê como órgãos integrantes da Segurança Pública nos Estados: Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar, bem como que a direção da Polícia Civil será administrada delegado de carreira (§4º do Art. 144 da CF) e que a regulamentação do “*funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública*” será disciplinada por lei de competência da União (§7º do art. 144 da CF).

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.**

(...)

§ 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.

(...)

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

16. Com efeito, são regras básicas previstas na norma constitucional relativamente à estruturação do sistema de segurança pública (art. 144):

- i. a Polícia Civil é dirigida por Delegado de Polícia de carreira;
- ii. a Polícia Civil tem a função de polícia judiciária;
- iii. a Polícia Civil tem a função de apuração de infrações penais, exceto as militares.

17. O Supremo Tribunal Federal, por reiteradas vezes (ADI 2.827/RS; ADI 3.469/SC; ADI 2616/PR), firmou posição sobre a impossibilidade de ampliação dos órgãos de Segurança Pública estaduais para além daqueles delimitados no art. 144 da Constituição Federal, excetuando, no entanto, a hipótese do órgão pericial criminal – sempre como auxiliar da Polícia Civil, do Ministério Público e da Justiça – ser criado de forma autônoma como autarquia. Veja-se:



OPHIR CAVALCANTE

ADVOGADOS ASSOCIADOS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 16 DE JULHO DE 1997, À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL; EXPRESSÃO 'DO INSTITUTO-GERAL DE PERÍCIAS' CONTIDA NA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 18/1997, À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL; E LEI COMPLEMENTAR Nº 10.687/1996, COM AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 10.998/1997, AMBAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 3. CRIAÇÃO DO INSTITUTO-GERAL DE PERÍCIAS E INSERÇÃO DO ÓRGÃO NO ROL DAQUELES ENCARREGADOS DA SEGURANÇA PÚBLICA. 4. O REQUERENTE INDICOU OS DISPOSITIVOS SOBRE OS QUAIS VERSA A AÇÃO, BEM COMO OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PEDIDO. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL REJEITADA. 5. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA, PELOS ESTADOS-MEMBROS, DO DISPOSTO NO ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 6. **TAXATIVIDADE DO ROL DOS ÓRGÃOS ENCARREGADOS DA SEGURANÇA PÚBLICA, CONTIDOS NO ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES.** 7. **IMPOSSIBILIDADE DA CRIAÇÃO, PELOS ESTADOS-MEMBROS, DE ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA DIVERSO DAQUELES PREVISTOS NO ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES.** 8. **AO INSTITUTO-GERAL DE PERÍCIAS, INSTITUÍDO PELA NORMA IMPUGNADA, SÃO INCUMBIDAS FUNÇÕES ATINENTES À SEGURANÇA PÚBLICA.** 9. **VIOLAÇÃO DO ARTIGO 144 C/C O ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.** 10. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE.**

(ADI nº 2.827/RS, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJe de 6/4/11).

Colhe-se do voto do Ministro Gilmar Mendes na ADI 3469/SC:

Além disso, apesar de possuírem relação com as atividades desempenhadas pela polícia judiciária estadual, tais atribuições não se restringem ao auxílio da polícia civil, mas também são utilizadas para fornecer elementos ao Ministério Público, aos magistrados e à Administração Pública, conforme demonstrado pela Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina às fls. 177-212.

Nesse sentido, cite-se o seguinte trecho da manifestação da Advocacia-Geral da União: 'Conforme o novel art. 109-A da Constituição do Estado de Santa Catarina, são atribuições do mencionado órgão: a realização de perícias criminais, os serviços de identificação civil e criminal, bem como a pesquisa e o desenvolvimento de estudos nesta área de atuação. A perícia é um meio idôneo de comprovação de fatos a ser utilizado, comumente, como prova na apuração da verdade real. A identificação é um processo usado para se assentar a identidade, que significa um conjunto de dados caracterizadores de uma pessoa singular. Assim sendo, nota-se que essas duas atribuições do Instituto Geral de Perícia possuem relação indubitável com a atividade desempenhada pela polícia judiciária estadual. Contudo, é patente também que ambas não se restringem ao universo policial, permeando o Ministério Público, a atividade jurisdicional e os atos praticados pela Administração Pública' (fl. 218). (...) Por isso, mesmo que desempenhe funções auxiliares às atividades policiais, o Instituto-Geral de Perícia não precisa, necessariamente, estar vinculado à polícia civil.



OPHIR CAVALCANTE  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Extrai-se do voto do Ministro Dias Tóffoli na ADI 2616/SC:

Contudo, como ficou salientado no julgamento das ADI nº 2.827/RS e nº 3.469/SC, muito embora me pareça inequívoco que a Constituição Federal vede a criação de órgãos de polícia além daqueles que ela mesma enumera, **não chego ao ponto de entender que está de toda forma vedada a estruturação de um órgão composto por peritos criminais e médicos legistas separado e autônomo da Polícia Civil.**

No ponto, concordo que a literalidade do § 4º do art. 144 da Constituição Federal atribui à Polícia Civil as funções de polícia judiciária e de apuração de infrações penais. De outra parte, não ignoro que as perícias sejam um valioso instrumento para a apuração das infrações penais. É certo, ademais, que a perícia criminal constitui uma atividade que se desenvolve, precipuamente, no curso do inquérito criminal, o qual, por sua vez, deve ser, por força do dispositivo constitucional em apreço, necessariamente presidido por autoridade da Polícia Civil (feita a exceção, é claro, daquilo que é de competência federal ou militar). (...)

Tais considerações, a meu juízo, autorizam a criação de um órgão autônomo de perícia, sem que, contudo, tenha tal órgão caráter policial, no sentido do art. 144 da Constituição Federal. Tratar-se-ia, apenas, de **órgão administrativo vocacionado a auxiliar tecnicamente a Polícia Civil no inquérito policial.**

18. Estabelecida, por essa e. Corte, a premissa de que o rol de que trata o art. 144/CF é taxativo, qualquer tentativa de criar ou alterar a disposição ali constante ofende e autoridade da Carta Magna.

19. No caso concreto, a simples transcrição da lei impugnada é suficiente para demonstrar que o Estado do Maranhão alterou a estrutura do sistema de segurança pública, em completa assimetria com o sistema constitucional estabelecido pelo artigo 144 da Constituição Federal, ao prever **um órgão dentro da Polícia Civil, dela autônomo e independente, com um chefe próprio.** Veja-se:

Art. 1º Fica criada, na estrutura da Polícia Civil do Estado do Maranhão, a Perícia Oficial de Natureza Criminal, a qual terá por atribuição a realização de exames periciais necessários à elucidação de ilícitos penais.

Parágrafo único. Além de autonomia técnica na sua missão finalística, a Perícia Oficial terá autonomia orçamentária e financeira, conforme ato a ser editado pelo Secretário de Segurança Pública e operacionalizado pela Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento – SEPLAN.

Art. 2º Fica criado, na estrutura da Polícia Civil do Estado do Maranhão, o cargo em comissão de Perito Geral, simbologia ISOLADO.





**OPHIR CAVALCANTE**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Parágrafo único. O cargo de Perito Geral é de livre nomeação pelo Governador do Estado, dentre os Peritos Oficiais de Natureza Criminal com mais de 08 (oito) anos de efetivo exercício na carreira.

Art. 3º Fica extinto, na estrutura da Polícia Civil do Estado do Maranhão, o cargo em comissão de Superintendente de Polícia Técnico-Científico, simbologia DANS-1.

Art. 4º O inciso VI do art. 11 da Lei nº 8.508, de 27 de novembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11. (...)

(...)

VI - Perito Geral da Perícia Oficial;

(...)” (NR).

Art. 5º O inciso V do art. 6º da Lei nº 11.139, de 22 de outubro de 2019, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º (...)

(...)

V - Perito Geral da Perícia Oficial;

(...)” (NR).

Art. 6º Ficam criados, na estrutura da Polícia Civil do Estado do Maranhão, a fim de atender às necessidades da Perícia Oficial de Natureza Criminal, os cargos em comissão constantes do Anexo I desta Medida Provisória.

Art. 7º A implantação de novas unidades da Perícia Oficial de Natureza Criminal, bem como o preenchimento dos respectivos cargos de provimento efetivo e comissionados ocorrerão, gradativamente, por ato do Chefe do Poder Executivo, dependendo da existência de instalações adequadas necessárias ao seu funcionamento, da capacidade orçamentária e financeira do Estado, bem como da observância das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 8º O Poder Executivo, mediante Decreto, disporá sobre as demais normas necessárias à execução do disposto nesta Medida Provisória, bem como sobre a redistribuição e remanejamento de cargos atualmente existentes.

20. Não há dúvida de que as alterações legislativas implementadas pela Lei Estadual nº 11.236/2020 instituíram, no âmbito da Segurança Pública maranhense, um novo órgão, que para fugir do rol taxativo imposto pelo art. 144, da CF, foi alocado formalmente no âmbito da Polícia Civil, porém com autonomia administrativa, orçamentária e financeira e com chefia independente, sem subordinação hierárquica ao chefe da Polícia Civil, o delegado de polícia civil (art. 144, §4º, da CF).

21. Note-se que o novo órgão, Perícia Oficial de Natureza Criminal, introduzido na estrutura da Polícia Civil tem status superior ao do órgão que o abriga formalmente, pois possui: autonomia orçamentária; autonomia financeira e chefia própria de livre nomeação pelo Governados do Estado.



22. Para além disso, a Chefia da Polícia Civil, por determinação constitucional (art. 144, § 4º, da CF), é do Delegado de Polícia e, por conseguinte, também por determinação constitucional a ele – e somente a ele – deve caber a nomeação dos ocupantes dos demais cargos. No entanto, a Lei Estadual nº 11.236/2020 cria o cargo de Perito Geral e atribui ao Governador do Estado do Maranhão a competência para nomeação, o que demonstra que fora criado outro órgão dentro da estrutura da Segurança Pública, embora o Estado, como forma de afastar a incidência das reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal, o alojou, inconstitucionalmente, dentro da Polícia Civil.

23. Ademais, a criação de outro órgão de Segurança Pública está tão óbvia que a Lei Estadual nº 11.236/2020 sequer delimita a posição administrativa ou hierárquica do Perito Geral e seu chefe na estrutura da Polícia Civil. Tanto é que a Lei Estadual nº 11.236/2020, em seu art. 3º, extingue o cargo de Superintendente de Polícia Técnico-Científico, antes subordinado hierarquicamente ao Delegado-Geral de Polícia e cria um cargo nomeado diretamente pelo Governador do Estado sem subordinação ao Chefe da Polícia Civil, o delegado.

24. Não há dúvida, portanto, que a Lei Estadual nº 11.236/2020 criou uma lógica inconstitucional e absurda, retirando do chefe do órgão constitucionalmente investido as suas atribuições de praticar ato vinculado a sua condição de chefe e repassou ao Governador do Estado, ou seja, mais uma vez fica demonstrado que, na verdade, **a Perícia Oficial de Natureza Criminal foi elevada, inconstitucionalmente, ao status de órgão de Segurança Pública**, apenas formalmente camuflada na estrutura da Polícia Civil, mas sem que o chefe desta – definido constitucionalmente – tenha poder hierárquico sobre o Chefe da Perícia, o que afronta o disposto no art. 144, §4, da Constituição Federal, segundo a qual ao Delegado de Polícia *“incumbe as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”*, que abrange a chefia da perícia.

25. Portanto, há inconstitucionalidade tanto por criação de um órgão autônomo dentro da estrutura da Segurança Pública, mesmo que acomodado



dentro da Polícia Civil, como por suprimir competência constitucional do delegado chefe da Polícia Civil prevista no art. 144, §4, da Constituição Federal.

**B. Da inconstitucional atribuição de competência regulamentar utilizada pelo Governador do Estado do Maranhão em violação ao art. 144, § 7º, da Constituição Federal**

26. Com efeito, dispõe o art. 144, § 7º, da Constituição Federal:

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:

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

27. Embora os Estados detenham competência concorrente com a União para legislar sobre a “organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis” (art. 24, XVI), só podem fazê-lo de forma suplementar, pois cabe à União disciplinar as **normas gerais** sobre esse tema (art. 24, § 1º), não podendo, por isso mesmo, regulamentar às disposições do art. 144/CF, o que, também por esse aspecto, eiva a lei maranhense de flagrante inconstitucionalidade.

28. Tanto é verdade que o Congresso Nacional editou a Lei nº 14.735/2023, dispondo sobre várias regras atinentes a Polícia Civil. Dentre elas, destaca-se:

Art. 1º As polícias civis, dirigidas por delegado de polícia em atividade e de classe mais elevada nomeado pelos governadores dos Estados e do Distrito Federal, são instituições permanentes, com funções exclusivas e típicas de Estado, essenciais à justiça criminal e imprescindíveis à segurança pública e à garantia dos direitos fundamentais no âmbito da investigação criminal.

Art. 6º Compete à polícia civil, ressalvadas a competência da União e as infrações penais militares, executar privativamente as funções de polícia judiciária civil e de apuração de infrações penais, a serem materializadas em inquérito policial ou em outro procedimento de investigação, e, especificamente:

I - cumprir mandados de prisão, mandados de busca e apreensão e demais medidas cautelares, bem como ordens judiciais expedidas no interesse da investigação criminal;

II - garantir a preservação dos locais de ocorrência da infração penal e controlar o acesso de pessoas a eles, sem prejuízo da atuação de outros órgãos policiais, no âmbito de suas atribuições legais, nas situações de flagrante delito;



OPHIR CAVALCANTE  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

III - organizar e executar os serviços de identificação civil e criminal;  
IV - **organizar e executar a atividade pericial oficial, se o órgão central de perícia oficial de natureza criminal estiver integrado em sua estrutura;**

(...)

Art. 15. Constituem unidades técnico-científicas da polícia civil as unidades responsáveis pela perícia oficial criminal, nos casos em que o órgão central de perícia oficial de natureza criminal estiver integrado em sua estrutura, **cujos chefes devem ser designados pelo Delegado-Geral de Polícia Civil**, dentre outras:

I - Instituto de Criminalística;

II - Instituto de Medicina Legal; e III - Instituto de Identificação.

§ 1º As unidades técnico-científicas são responsáveis pelas atividades de perícia oficial de natureza criminal e técnico-científicas relativas às ciências forenses.

§ 2º Os Institutos de Criminalística, de Medicina Legal e de Identificação devem ser coordenados por peritos oficiais criminais das respectivas áreas que estejam na ativa e sejam da classe mais elevada.

(...)

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.

(...)

Art. 26. O delegado de polícia, além do que dispõem as normas constitucionais e legais, detém a prerrogativa de direção das atividades da polícia civil, bem como a presidência, a determinação legal, o comando e o controle de apurações, de procedimentos e de atividades de investigação.

(...)

Art. 28. O perito oficial criminal, além do que dispõem a Constituição Federal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a legislação extravagante, sem prejuízo de outras previsões constantes de leis e regulamentos, exerce atribuições de perícia oficial de natureza criminal, **sob requisição do delegado de polícia**, assegurada a ele autonomia técnica, científica e funcional.

Art. 39. A estrutura de cargos e as respectivas atribuições relativas à atividade pericial oficial prevista no inciso IV do **caput** do art. 6º desta Lei e relacionadas às unidades técnico-científicas da polícia civil, observada a lei federal que estabelece normas gerais para as perícias oficiais de natureza criminal, serão definidas em lei específica, aplicadas as normas gerais desta Lei no que couber, sem prejuízo do disposto nas legislações vigentes dos entes federativos que disponham sobre organização dos serviços de perícias oficiais.

29. Como se demonstrou ao longo das presentes razões, a norma impugnada estabelece que a Perícia Oficial de Natureza Criminal está alojada dentro da estrutura da Polícia Civil, determinando que a nomeação seja feita pelo Governador do Estado. Por seu turno, a Lei Orgânica da Polícia Civil (de



OPHIR CAVALCANTE  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

competência da União), não a aloja no âmbito da Polícia Civil e determina a designação do cargo de perito oficial seja feita pelo Delegado Geral.

30. Para além disso, a Lei Orgânica da Polícia Civil (de competência da União), determina que “**organizar e executar a atividade pericial oficial (art. 6º, IV)**” é de competência da Polícia Civil, enquanto a Lei impugnada determina que “*A implantação de novas unidades da Perícia Oficial de Natureza Criminal, bem como o preenchimento dos respectivos cargos de provimento efetivo e comissionados ocorrerão, gradativamente, por ato do Chefe do Poder Executivo, dependendo da existência de instalações adequadas necessárias ao seu funcionamento, da capacidade orçamentária e financeira do Estado, bem como da observância das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.*”

31. Portanto, a Lei impugnada usurpou competência da União prevista no art. 144, §7º, da Constituição Federal e criou a Perícia Oficial de Natureza Criminal com autonomia financeira, orçamentária e administrativa, contrapondo as diretrizes gerais traçadas pela União.

32. E, o que é mais grave, atribuiu ao Governador do Estado a competência para regulamentar diretamente a organização da Perícia Oficial de Natureza Criminal – órgão da administração direta – em desacordo com a competência constitucional da União para legislar sobre o tema.

33. Com efeito, os artigos 2º, 7º e 8º da Lei Estadual nº 11.236/2020, acima transcritos, desnaturam a atribuição regulamentar – de agregar elementos à norma legal tornando mais fácil a sua aplicação, sempre observando as balizas da lei – pois os regulamentos no nosso sistema legal serão sempre *secundum legem*, sob pena de extravasamento ilegal de sua esfera de competência, ao inovar no mundo jurídico, o que cabe somente a lei e não o decreto ou o regulamento. Quanto às espécies de regulamentos e os admitidos no nosso sistema jurídico-constitucional, lapidar é a doutrina do Professor CELSO RIBEIRO BASTOS:

Os regulamentos, nos diversos sistemas jurídicos, podem ser de três tipos: os autônomos ou independentes, os delegados e os de execução. Os autônomos, encontráveis em certos países europeus, apresentam a característica de independerem de lei que os fundamente. Extraem sua validade diretamente da



OPHIR CAVALCANTE  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Constituição e são realizados pelo Executivo para a expressão de sua competência sobre matérias não reservadas à lei. (...)

No nosso sistema jurídico-constitucional inexistem os regulamentos autônomos, a despeito de parte da doutrina, sem dúvida minoritária, insistir na possibilidade, entre nós, da edição de regulamentos independentes. A razão é a seguinte. O art. 84, IV, diz caber ao Presidente da República o editar decretos e regulamentos para fiel execução das leis. O art. 5º, II, por sua vez, reza que 'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei'.

Diante de tão inequívocos parâmetros, é perfeitamente lícito afirmar-se o caráter de execução dos nossos regulamentos, emanados em desenvolvimento da lei. Podem, entretanto, agregar elementos à norma legal, para tornar suas obrigações de mais fácil aplicação. São insuscetíveis, entretanto, de criar obrigações novas, sendo apenas aptos a desenvolver as existentes na lei. Eis porque serão sempre secundum legem sob pena de extravazamento (*sic*) ilegal de sua esfera de competência. (Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Saraiva, 1989, p.336-7).

34. Assim também, quanto ao alcance dos regulamentos, objetiva e incisiva é a observação da Ministra CARMEM LÚCIA ANTUNES ROCHA:

Formalmente, o regulamento deriva de fonte diversa daquela de que nascem as leis: ele vem do Poder Executivo, no exercício de sua função típica, qual seja, a de aplicar a lei, dando concretude e efetividade à norma nela contida. Materialmente, **o regulamento somente pode cuidar do que não ficou reservado constitucionalmente ao tratamento de lei formal, à legalidade específica**. A eficácia da lei independe do regulamento, mas a efetividade do quanto nela disposto pode dele depender. O regulamento cuida de matéria administrativa, compreendendo as relações internas ou a sua dinâmica para o atendimento do interesse dos cidadãos em sua vinculação com a Administração Pública. Esta tem sido a diretriz doutrinária e de direito positivo: no exercício desta competência a Administração Pública debruça-se sobre os seus domínios e competências e organiza-se para cumprir melhor os seus fins.

35. Esse C.STF já teve oportunidade de visitar o tema:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Aumento de vencimentos por decreto que aprova tabelas em conformidade com índices firmados em acordo coletivo. Decreto 3.140, de 14.03.91, do Estado de Mato Grosso.

**É de conhecer-se da ação direta, porquanto, no caso, o ato normativo impugnado é um decreto autônomo, sendo que, inclusive, um dos fundamentos da ação é justamente o de ter ele invadido a esfera reservada à lei pela Constituição Federal.**

Ocorrência, na espécie, da relevância jurídica da fundamentação, bem como do *periculum in mora*.



**OPHIR CAVALCANTE**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Pedido de liminar deferido, para suspender-se a eficácia, *ex nunc*, do Decreto 3.140, de 14.03.91, do Estado de Mato Grosso.

(ADIMC nº 519 - DF, Relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJU de 11.10.91, pág.14.248, RTJ - Vol. 137.2 pág. 574)

36. É, pois, da natureza de sua função de dar execução plena à lei, para que ela produza os efeitos jurídicos e sociais para a qual se deu a existir e vigorar, que nasce a competência regulamentar da Administração Pública. Porém, no caso concreto, a lei abre vasta avenida para a regulamentação administrativa, inclusive, para inovação no mundo jurídico, em franca invasão da competência regulamentar geral da União Federal.

37. Para além disso, a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 7º e 8º da Lei Estadual nº 11.236/2020 é evidente, já que não se destinam a estabelecer balizas legais para regulamentação, mas atribuem ao administrador inovar na regulamentação com a materialização de futuro **ato normativo autônomo**. Portanto, há inconstitucionalidade interna na Lei Estadual nº 11.236/2020, ao atribui competência regulamentar autônoma ao Governador do Estado, quando a Constituição Federal dispõe que a regulamentação será na forma da lei e de competência da União.

#### **IV – Da medida cautelar**

38. Sem alongamentos desnecessários, verifica-se que os requisitos para a concessão da medida cautelar pleiteada estão presentes.

39. A rigor, o *fumus boni juris* está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta exordial e pela jurisprudência favorável desse e. Supremo Tribunal Federal, acima citada.

40. Se a vigência da norma mantiver-se intacta, haverá evidentes prejuízos para os administrados no que se refere à Segurança Pública dada a mudança determinada em procedimentos/rotinas, vez que as normas impugnadas alteraram estruturas administrativas em funcionamento há mais de 30 (trinta) anos.



41. Quanto ao perigo da demora, este é evidente, vez que as alterações impugnadas já estão sendo implementadas, **inclusive já tendo sido nomeado o “Perito-Geral do Estado”, que atua como um “chefe independente” dentro da Polícia Civil do Maranhão, que conta inclusive com autonomia financeira para o novo órgão**, tudo ao arrepio de regras constitucionais.

42. Assim, acaso não seja deferida a medida cautelar na forma adiante requerida, a utilidade da ação, como forma de coibir procedimentos inconstitucionais, será comprometida. Esperar o tempo natural do processo com instrução, julgamento e recursos, certamente vai possibilitar a continuidade do dano, posto que, em tempo futuro, quando concedido o provimento jurisdicional definitivo, boa parte do estrago causado, principalmente o financeiro, será irreparável.

43. Como se trata de preservação de estrutura administrativa constitucionalmente definida e de competência da União, a realidade aqui retratada reclama antecipação de parte dos efeitos da pretensão buscada, sendo imprescindível que seja exarada ordem endereçada ao Estado do Maranhão, *inaudita altera pars*, para suspender os dispositivos impugnados até o julgamento definitivo do mérito por parte desta Egrégia Corte.

## V – Dos pedidos

---

44. Por todo o exposto, é a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para requerer:

a) o deferimento da medida cautelar para a suspender integralmente a eficácia dos artigos 1º, parágrafo único, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º todos da Lei Estadual maranhense nº 11.236/2020, até o julgamento definitivo do mérito por parte desta c. Corte;

b) sejam solicitadas informações à Procuradoria Geral da República, à Procuradoria-Geral do Estado do Maranhão e à Advocacia-Geral da União, nos termos do que dispõem os artigos 6º e 8º, da Lei nº 9.868/1999;





**OPHIR CAVALCANTE**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

c) no mérito, seja declarada a **inconstitucionalidade formal e material** dos artigos 1º, parágrafo único, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º todos da Lei Estadual maranhense nº 11.236/2020, por afronta aos artigos 24, § 1º, e 144, §§ 4º e 7º, da Constituição Federal de 1988.

45. Deixa-se de atribuir valor à causa.

Nestes termos pede deferimento.

Brasília, 03 de junho de 2024.

**OPHIR CAVALCANTE JUNIOR**  
**OAB/DF 38.000**

**EDUARDO FALCETE**  
**OAB/DF 45.066**

**EDUARDO AIRES COELHO OTSUKI**  
**OAB/DF 64.312**