

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.666 MARANHÃO

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO DOS DELEGADOS DE POLICIA DO BRASIL
ADV.(A/S)	: OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO
ADV.(A/S)	: PRICURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL/Brasil contra a Lei n. 11.236/2020 do Estado do Maranhão.

A lei impugnada criou, na estrutura da Polícia Civil do Estado do Maranhão, a Perícia Oficial de Natureza Criminal, dotando-a de autonomia técnica, orçamentária e financeira, além de criar o cargo em comissão de Perito Geral, de livre nomeação pelo Governador do Estado, extinguindo o cargo de Superintendente de Polícia Técnico-Científico anteriormente existente.

A requerente sustenta, em síntese: (i) violação ao art. 144, caput e §§ 4º e 7º, da Constituição Federal, em razão da criação de estrutura autônoma dentro da Polícia Civil sem subordinação hierárquica ao delegado chefe da Polícia Civil; (ii) invasão da competência regulamentar da União prevista no art. 144, § 7º, da CF; e (iii) ofensa ao art. 24, § 1º, da CF, na medida em que a norma estadual contrariaria as diretrizes gerais fixadas pela legislação federal pertinente.

Cumpra registrar que a constitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 11.236/2020 do Estado do Maranhão já foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 1454560 AgR (Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, DJe 25/2/2025). Os fundamentos ali lançados serão retomados nesta sede, com os acréscimos necessários ao enfrentamento das questões não apreciadas naquele julgamento.

I. Legitimidade ativa da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL)

De início, reconheço a legitimidade ativa da requerente para o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 103, IX, da Constituição da República, tendo em vista se tratar de entidade de classe de alcance nacional.

Com efeito, a ADEPOL/Brasil é entidade de classe de âmbito nacional, com representação em pelo menos nove Estados da Federação, que, segundo o seu Estatuto, “congrega todos os delegados de polícia de carreira do país, para a defesa de suas prerrogativas, direitos e interesses, pugnando pela preservação das Polícias Federal e Civis dos Estados e do Distrito Federal, como instituições permanentes, destinadas ao exercício, com exclusividade, das funções de polícia judiciária” (doc. 3, p. 2).

A legitimidade *ad causam* da requerente para a propositura de ações de controle de constitucionalidade já foi reconhecida em outros julgados do Supremo Tribunal Federal, “não apenas para o questionamento de questões funcionais, mas também para impugnar normas de caráter processual penal, desde que afetas às atividades de investigação ou às atribuições dos delegados de polícia, ou da polícia judiciária, repercutindo no espectro de atribuições da categoria representada” (ADI

ADI 7666 / MA

7496 MC-Ref, Rel. Min Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 4/7/2024). Menciono, por oportuno: ADI 3337, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 1/7/2024; ADI 3855, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 3/12/2021; ADI 7496 MC-Ref, Rel. Min Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 4/7/2024.

Assim, dada a legitimidade ativa da requerente e o preenchimento dos demais pressupostos de admissibilidade, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade.

II. Mérito

Os órgãos de perícia exercem papel fundamental na persecução penal, tendo especial relevância na investigação e comprovação de delitos. A perícia constitui importante meio de prova disciplinado pelo Código de Processo Penal, a partir do seu art. 158, sendo obrigatória a realização de exame pericial nas infrações que deixam vestígios. O caráter técnico e científico das perícias pode ser depreendido do próprio CPP, que exige, em seu art. 159, que o perito oficial seja portador de diploma de curso superior.

De fato, não há dúvidas acerca da importância do debate em torno da **autonomia das polícias científicas** e da possibilidade de os Estados delinearem modelos de organização administrativa que fomentem a atuação independente dos departamentos ou órgãos de perícia na sua função de auxiliar a polícia judiciária e o Ministério Público, sem que haja interferências indevidas na atividade técnica de coleta de vestígios e elaboração de laudos periciais.

A criação de condições para garantir a autonomia e independência das polícias científicas é, inclusive, uma demanda que foi afirmada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos por ocasião do julgamento do

Caso Favela Nova Brasil vs. Brasil (Sentença de 16 de fevereiro de 2017, p. 82).

No mesmo sentido, este Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 635 (Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 22/5/2025), reafirmou a autonomia técnica, científica e funcional das perícias como condição essencial à apuração independente dos fatos, notadamente nas investigações de crimes contra a vida no contexto de operações policiais. Consignou-se que “a Corte reafirma a autonomia técnica, científica e funcional das perícias como condição essencial para que a investigação conduzida pelo Ministério Público possa ser levada a efeito”. Vê-se, pois, que a autonomia ora examinada não constitui mera prerrogativa corporativa dos órgãos de perícia, mas verdadeira garantia instrumental da fidedignidade da prova pericial e do controle independente da atividade estatal.

A **autonomia técnica e científica** atribui ao perito a liberdade de elaborar o laudo pericial de acordo com o conhecimento científico disponível. Por sua vez, a **autonomia funcional** garante a independência do perito na execução das atividades inerentes ao cargo, sem sofrer interferências externas especialmente quanto ao conteúdo do laudo a ser elaborado. A autonomia técnica, científica e funcional deve ser garantida ao perito independentemente da estrutura na qual se insere o órgão de perícia, se vinculado ou não à polícia civil.

Nesse sentido, a Lei n. 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, ressaltou a importância da **autonomia técnica, científica e funcional** dos institutos de perícia:

Art. 9º, § 2º São integrantes operacionais do Susp:

(...)

X - institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação;

Art. 13. O Ministério Extraordinário da Segurança Pública, responsável pela gestão do Susp, deverá orientar e acompanhar as atividades dos órgãos integrados ao Sistema, além de promover as seguintes ações:

(...)

IV - valorizar a autonomia técnica, científica e funcional dos institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação, garantindo-lhes condições plenas para o exercício de suas funções;

Também a Lei n. 12.030/2009, que estabelece normas gerais para as perícias oficiais de natureza criminal, assegura a **autonomia técnica, científica e funcional** da perícia oficial de natureza criminal:

Art. 2º No exercício da atividade de perícia oficial de natureza criminal, é assegurado autonomia técnica, científica e funcional, exigido concurso público, com formação acadêmica específica, para o provimento do cargo de perito oficial.

A requerente sustenta que a Perícia Oficial de Natureza Criminal criada pela lei impugnada constituiria, na prática, um novo órgão de segurança pública inserido artificialmente na estrutura da Polícia Civil para contornar a taxatividade do rol do art. 144 da Constituição Federal.

Com efeito, esta Corte consolidou o entendimento de que o rol do art. 144 da Constituição Federal é taxativo quanto aos órgãos de segurança pública, não podendo os Estados-membros criar novos órgãos com essa natureza além dos ali enumerados. Essa premissa, porém, foi progressivamente compatibilizada com o reconhecimento de que os

órgãos de perícia criminal — embora auxiliares da polícia judiciária — não exercem funções de segurança pública em sentido estrito, podendo ser estruturados com autonomia administrativa sem que isso configure criação de novo órgão policial. Como assentado na ADI 6621 (Rel. Min. Edson Fachin, DJe 24/6/2021), a compreensão constitucional do rol do art. 144 cedeu lugar a interpretação menos restritiva, permitindo aos entes federativos criarem polícias científicas autônomas que, do ponto de vista da organização administrativa, não estejam vinculadas à Polícia Civil.

Assim, a despeito de as polícias científicas não integrarem o rol dos órgãos de segurança pública, previsto no art. 144 da Constituição da República, já foi reconhecida por este Supremo Tribunal Federal a possibilidade de criação de **órgãos autônomos de perícia**, desvinculados da polícia civil:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. LEGISLAÇÃO QUE CONSIDERA AGENTES DE NECROTOMIA, PAPILOSCOPISTAS E PERITOS OFICIAIS COMO SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO TOCANTINS, E QUE DISCIPLINA ATRIBUIÇÕES DA SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA DO ESTADO. NATUREZA REGULAMENTAR DO DECRETO Nº 5.979/2019. CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA. COMPREENSÃO CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADA DO ROL CONTIDO NO ARTIGO 144 DA CRFB/88. **AUTONOMIA DA POLÍCIA CIENTÍFICA. POSSIBILIDADE DE O ENTE FEDERADO CRIAR SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA NÃO SUBORDINADA À POLÍCIA CIVIL.** AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária apresenta-se como entidade

apta a, nos termos do art. 103, IX da CRFB/88, ajuizar ação direta de inconstitucionalidade que questiona desenho institucional da segurança pública com possíveis reflexos sobre a atuação de Delegados da Polícia Civil. 2. A despeito da consolidada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de conhecer, em ação direta, da incompatibilidade entre decretos secundários e a legislação ordinária, o Decreto nº 5.979/2019, do Estado do Tocantins, revela suficiente generalidade, abstração e independência normativa para permitir a fiscalização abstrata de sua constitucionalidade. 3. **A tradicional compreensão sobre a taxatividade do rol do art. 144 da Constituição da República cedeu lugar a interpretação menos restritiva, permitindo aos entes federativos criarem polícias científicas autônomas que, do ponto de vista da organização administrativa, não estejam vinculadas à Polícia Civil.** 4. Não ofende a Constituição da República legislação estadual que considera agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos oficiais como servidores da polícia civil de Estado-membro, remetendo o poder de controle e supervisão exercido sobre eles a Superintendência de Polícia Científica. 5. Ação direta julgada improcedente. (ADI 6621, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 24/06/2021 — grifei).

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 10/01 à Constituição do Estado do Paraná. Prejudicialidade do julgamento da Emenda, em razão do trânsito em julgado da ADI 2616 que tratava do mesmo tema. Efeito repristinatório da redação originária da norma. Constitucionalidade da criação de um órgão autônomo de perícia. 1. Ação direta proposta em face do art. 50 da Constituição do Estado do Paraná, em sua redação original, e dos seus arts. 46 e 50, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 10/01, os quais criaram um novo órgão de polícia, a “Polícia Científica”. 2. Prejudicialidade do

julgamento referente à EC nº 10, aqui também questionada, uma vez que a Corte já se pronunciou, a uma só voz, pela procedência da ADI nº 2.616, já transitada em julgado. 3. Em virtude do efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade nos processos de controle concentrado, com a declaração de inconstitucionalidade formal do art. 50 da Constituição estadual, na redação a ele conferida pela EC nº 10/01 (nos termos da ADI 2616), subsistirá a redação originária do art. 50 da Constituição estadual, que, apesar de praticamente idêntica àquela conferida pela Emenda Constitucional nº 10/01 ao caput do art. 50, é norma originária da Carta do Estado do Paraná e, por isso, não incide no vício de iniciativa, sendo necessária sua análise em relação ao conteúdo material do art. 144 da Constituição Federal. 4. **Não ofende o § 4º do art. 144 da Constituição a estruturação de um órgão composto por peritos criminais e médicos legistas, separado da Polícia Civil e autônomo.** O art. 50 da Constituição do Estado do Paraná, na redação originária, embora faça menção ao órgão denominado de “Polícia Científica”, por si só, não cria uma nova modalidade de polícia, como órgão de segurança pública, mas apenas disciplina órgão administrativo de perícia. Nada impede que o referido órgão continue a existir e a desempenhar suas funções no Estado do Paraná, não precisando, necessariamente, estar vinculado à Polícia Civil. 5. Ação direta julgada prejudicada na parte referente à Emenda à Constituição do Estado do Paraná nº 10/2001, e conferindo-se interpretação conforme à expressão “polícia científica”, contida na redação originária do art. 50 da Constituição Estadual, tão somente para afastar qualquer interpretação que confira a esse órgão o caráter de órgão de segurança pública. (ADI 2575, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 16/11/2020 — grifei).

Nesse **modelo de desconcentração com atribuição de autonomia**, o órgão de perícia é dotado de **algum grau de autonomia administrativa**,

não havendo, por exemplo, subordinação hierárquica ou correcional em relação à polícia civil, sem prejuízo de estar submetido ao Chefe do Poder Executivo e/ou à Secretaria correspondente.

Outro arranjo possível para o desenho administrativo dos órgãos de perícia é o **modelo de desconcentração na estrutura orgânica da polícia civil**, que vincula a polícia científica àquela e a estrutura como um departamento, como fez a lei aqui questionada. Conforme ressaltei, mesmo neste modelo há que se reconhecer a autonomia técnica, científica e funcional dos departamentos de perícia, de modo que a elaboração dos laudos periciais deve ser independente, pautado exclusivamente no convencimento técnico e nos elementos de fato.

Tanto a faculdade de vincular a polícia científica à polícia civil quanto a garantia de autonomia técnica, científica e funcional são também depreendidas da Lei n. 14.735/2023, que instituiu a Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis:

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:

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

XVI - produzir, na forma da lei, laudo de exame pericial, elaborado por perito oficial criminal, **se o órgão central de perícia oficial de natureza criminal estiver integrado na estrutura das polícias cíveis**;

[...]

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** (grifei).

Reconhecer a **autonomia técnica, funcional e científica das polícias científicas**, contudo, **não implica atribuir-lhes autonomia financeira e orçamentária**. Na verdade, nem mesmo a própria polícia civil tem tal autonomia, tendo em vista a ausência de previsão expressa no art. 144 da Constituição da República.

Há que se distinguir, aqui, entre **autonomia financeira e orçamentária**, de um lado, e **autonomia para gestão de recursos**, de outro.

A **autonomia financeira e orçamentária** corresponde ao mais alto grau de liberdade na elaboração e gestão do orçamento: consiste não apenas em dotação orçamentária própria, mas abrange especialmente a prerrogativa de deflagrar o próprio ciclo orçamentário e, com isso, de elaborar a própria proposta de orçamento, dentro dos limites estipulados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse sentido, ressalto trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes na ADI 5.946:

A Constituição Federal não atribuiu às Universidades a “Autonomia Financeira e Orçamentária”, atributo por ela conferido aos entes federados e aos poderes instituídos, ao Ministério Público e à Defensoria Pública. Ao contrário, ao

tratar das Universidades, o art. 207 mencionou apenas “autonomia de gestão financeira e patrimonial” que, como já dito, consiste em liberdade para administrar os recursos e patrimônio que recebe, ou seja, a partir do momento em que “o dinheiro entra na sua conta”. **A autonomia Financeira e Orçamentária é mais ampla, portanto, permitindo aos poderes elaborar sua própria proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, a qual será consolidada pelo Poder Executivo e encaminhada para votação pelo Poder Legislativo.** Assim, entendo que o Poder Constituinte decorrente não pode dar tratamento próprio de poder instituído às Universidades estaduais ou municipais, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes. As Universidades, embora autônomas, submetem-se à estrutura do Poder Executivo, que as criou. O poder de elaborar a proposta orçamentária, dentro dos limites legais e respeitadas as estruturas administrativas próprias, é conferido pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo (ADI 5946, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 21/06/2021)

Historicamente, a atribuição de autonomia financeira e orçamentária a órgãos de Estado decorreu de explícita previsão na Constituição Federal, sobretudo em vista da magnitude da prerrogativa e dos seus efeitos no complexo arranjo de competências estatais. É o que sucedeu, por exemplo, com o Poder Judiciário (art. 99 do Texto Constitucional), o Ministério Público (art. 127, § 2º) e com a Defensoria Pública, que a adquiriu por meio da emenda constitucional n. 45/2004, nos termos do art. 134, §2º.

Tanto é assim que esta Suprema Corte já reconheceu a inconstitucionalidade de lei estadual que atribui à polícia civil do respectivo Estado autonomia administrativa e financeira, justamente por inexistir tal previsão no art. 144, § 6º, do Texto Constitucional:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 146 DA CONSTITUIÇÃO DE RONDÔNIA. EMENDAS CONSTITUCIONAIS. ADITAMENTO POSSIBILIDADE. POLÍCIA CIVIL. AUTONOMIA FINANCEIRA E ADMINISTRATIVA. ART. 144, § 6, DA CRFB. OFENSA. ATRIBUIÇÕES E CARREIRA POLICIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ART. 61, §1º, II. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. As alterações supervenientes ao texto normativo inicialmente impugnado não o alteraram substancialmente e guardam com ele conexão, de modo que demandariam, de qualquer maneira, a impugnação de toda a cadeia repristinatória. Houve, ademais, aditamento expreso do requerente e oportunidade para que as partes se manifestassem. 2. **A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal pacificou-se no sentido de que, não havendo previsão de autonomia administrativa e financeira da polícia civil no art. 144, § 6º da CRFB, é indevida a sua previsão no âmbito estadual, assim como já se consolidou de que padecem de inconstitucionalidade formal normas de iniciativa parlamentar, inclusive emendas constitucionais, que veiculam matérias cuja iniciativa seja restrita ao chefe do Poder Executivo Estadual.** 3. Materialmente, há inconstitucionalidade na equiparação dos subsídios dos delegados ao percentual de 90,25% (noventa vírgula vinte e cinco por cento) do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. 4. Pedido julgado procedente, a fim de declarar a inconstitucionalidade das alterações promovidas no art. 146, caput, e parágrafos, da Constituição do Estado de Rondônia, pelas Emendas Constitucionais nº 97/2015, 118/2016, 129/2018 e 132/2018. (ADI 5573/RO, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 30/6/2021 – grifei)

Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 1º, 3º e 6º da Lei 11.471/2019 e art. 1º, § 2º, da Lei Complementar 85/2008, ambas do Estado da Paraíba. Aditamento à petição inicial em parecer do Procurador-Geral da República. Mesmo complexo normativo. Possibilidade. **Outorga de autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária à Polícia Civil. Violação do art. 144, § 6º, da Constituição Federal.** Necessário vínculo de subordinação da Polícia ao Governador do Estado. Procedência. 1. Norma infraconstitucional que busca conferir às Polícias estaduais autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária mostra-se incompatível com a Constituição Federal, pois tendente a abolir o necessário e indispensável vínculo hierárquico de subordinação entre a Polícia Civil e o Governador do Estado (art. 144, § 6º, CF). 2. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado procedente. (ADI 6599, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 05/11/2021 – grifei).

Se a lei estadual não pode atribuir autonomia financeira e orçamentária nem mesmo à polícia civil, por lógica não se pode considerar que essa autonomia poderia ser atribuída a órgão de perícia oficial de natureza criminal a ela vinculado.

Nada impede, contudo, que seja destinado orçamento próprio para o órgão de perícia e, portanto, algum grau de liberdade na gestão dos recursos que recebe. Isso em tese poderia se aplicar a ambos os modelos – tanto o de autonomia administrativa quanto o de desconcentração –, a depender do desenho institucional e orçamentário previsto.

No caso concreto, a lei estadual criou o órgão de perícia oficial de natureza criminal vinculado à polícia civil, adotando, assim, o modelo de desconcentração na estrutura orgânica da polícia civil. Os peritos vinculados ao órgão têm autonomia técnica, científica e funcional, mas

não foi atribuída ao órgão a autonomia administrativa, tampouco poderia ter-lhe sido legitimamente atribuída uma autonomia financeira e orçamentária.

Contudo, apesar de o parágrafo único do art. 1º da lei impugnada referir-se expressamente à autonomia orçamentária e financeira, a lei não atribui ao órgão a prerrogativa de elaborar a sua própria proposta orçamentária, mas vincula a concretização da liberdade de gestão orçamentária a ato editado pelo Secretário de Segurança Pública e à operacionalização da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN). Com isso, **apesar do emprego dessa expressão, não se está, na prática, atribuindo ao órgão verdadeira “autonomia orçamentária e financeira”.**

Trata-se, portanto, de uma questão terminológica: a expressão empregada na lei não corresponde à descrição da prerrogativa orçamentária atribuída, de fato, ao órgão.

Entendo, assim, que se conferiu ao órgão de Perícia Oficial de Natureza Criminal do Estado do Maranhão, na verdade, uma mera autonomia para receber e gerir seu próprio orçamento, de modo que a interpretação conforme à Constituição da expressão “autonomia orçamentária e financeira” é suficiente para afastar eventual interpretação equivocada e incompatível com a Constituição Federal.

Nesse sentido:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. ORGANIZAÇÃO DA PERÍCIA OFICIAL. AUTONOMIA TÉCNICA, CIENTÍFICA E FUNCIONAL. RUBRICA ORÇAMENTÁRIA PRÓPRIA. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. PROVIMENTO

PARCIAL DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo regimental interposto contra acórdão que analisou a constitucionalidade da Lei nº 11.236/2020, do Estado do Maranhão, que dispõe sobre a autonomia da Perícia Oficial de Natureza Criminal. A controvérsia insere-se no contexto da organização da perícia oficial nos estados e a compatibilidade da norma estadual com a Lei Federal nº 12.030/2009.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a Lei nº 12.030/2009, que estabelece normas gerais sobre a perícia oficial de natureza criminal, respeita a competência legislativa da União e dos estados; (ii) estabelecer se é constitucional a previsão de autonomia orçamentária e financeira da Perícia Oficial de Natureza Criminal nos estados quando inserida na estrutura da Polícia Civil.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A Lei nº 12.030/2009 não afronta a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, pois regula normas gerais sobre perícia oficial em todo o território nacional, garantindo a autonomia técnica, científica e funcional dos peritos, conforme o art. 24, XVI, da Constituição Federal.

4. O rol do artigo 5º da Lei nº 12.030/2009, ao não mencionar expressamente papiloscopistas e bioquímicos como peritos oficiais, não configura omissão inconstitucional, pois permite suplementação normativa

pelos estados.

5. Estados não podem conceder autonomia orçamentária e financeira à Perícia Oficial quando esta estiver inserida na estrutura da Polícia Civil, pois tal prerrogativa é exclusiva do Poder Executivo estadual. Contudo, para garantir sua autonomia técnica e científica, é possível atribuir à Perícia Oficial rubrica orçamentária específica e gestão financeira própria.

6. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento conjunto da ADI nº 4.354/DF, ADI nº 7.627/RS e do presente ARE nº 1.454.560-AgR/MA, firmou interpretação conforme à Constituição para reconhecer que a Perícia Oficial pode ter rubrica orçamentária própria, desde que sua gestão financeira seja operacionalizada pelo Secretário de Planejamento e Orçamento, garantindo autonomia na execução de suas funções sem invadir a competência do Poder Executivo.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Agravo regimental provido. Recurso extraordinário com agravo parcialmente provido para conferir interpretação conforme ao parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.236/2020, reconhecendo que a Perícia Oficial terá rubrica orçamentária específica e gestão financeira e administrativa, sob ato do Secretário de Segurança e operacionalizado pelo Secretário de Planejamento e Orçamento (ARE 1454560 AgR, Rel. André Mendonça, Tribunal Pleno, DJe 25/2/2025).

Assim, deve-se conferir interpretação conforme ao parágrafo único do art. 1º da Lei n. 11.236/2020 para reconhecer que a Perícia Oficial terá

rubrica orçamentária específica e gestão financeira e administrativa, sob ato do Secretário de Segurança e operacionalizado pelo Secretário de Planejamento e Orçamento.

Por sua vez, os demais dispositivos da lei impugnada alinham-se à Constituição.

Os arts. 2º a 8º da Lei n. 11.236/2020 do Estado do Maranhão dispõem, em síntese, sobre: a criação do cargo em comissão de Perito Geral, de livre nomeação pelo Governador dentre peritos com mais de oito anos de carreira, e a extinção do cargo de Superintendente de Polícia Técnico-Científico (arts. 2º e 3º); adequações terminológicas em leis preexistentes (arts. 4º e 5º); criação de cargos em comissão para atender às necessidades do novo órgão (art. 6º); e previsão de implantação gradual das unidades e delegação regulamentar ao Poder Executivo (arts. 7º e 8º).

Quanto aos arts. 2º e 3º, a requerente sustenta que a criação de cargo de chefia da perícia com nomeação direta pelo Governador, sem subordinação ao Delegado-Geral, violaria o art. 144, § 4º, da Constituição Federal. Contudo, a exigência constitucional de que a Polícia Civil seja “dirigida por delegados de polícia de carreira” diz respeito à chefia da função de polícia judiciária – a presidência do inquérito policial, a direção das investigações criminais, o comando das operações policiais –, não se estendendo à chefia de órgãos técnico-científicos auxiliares.

Esta Suprema Corte assentou, nas já citadas ADIs 2575 (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 16/11/2020) e 6621 (Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 24/06/2021), que o órgão pericial pode ter chefia própria, sem subordinação à Polícia Civil, desde que não assuma funções de segurança pública. Se isso vale para o modelo de autonomia plena, vale com maior razão para o modelo de desconcentração interna adotado pela lei maranhense.

Ademais, a organização da Polícia Civil insere-se no âmbito da competência legislativa concorrente, cabendo aos Estados suplementar as normas gerais federais, desde que preservada a subordinação da instituição ao Governador, nos termos dos arts. 24, XVI e § 1º, e 144, § 6º, da Constituição. Nesse quadro, a prerrogativa de prover os cargos da estrutura administrativa estadual – inclusive os da Polícia Civil – é do Chefe do Poder Executivo, por força do princípio da simetria com o modelo federal (art. 84, II e VI, CF), sendo vedado ao legislador estadual restringi-la indevidamente, conforme reafirmado por esta Corte na ADI 4515 (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 13/5/2021).

A requerente invoca, ainda, o art. 15 da Lei n. 14.735/2023 como parâmetro de confronto, sustentando que a lei maranhense contrariaria a norma geral federal ao atribuir ao Governador, e não ao Delegado-Geral, a nomeação da chefia da unidade técnico-científica. O dispositivo mencionado assim dispõe:

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.

§ 3º Fica garantido, mediante requisição fundamentada, o livre acesso das polícias civis aos bancos de dados de unidades técnico-científicas não integradas à instituição.

Contudo, a circunstância de a lei maranhense ter optado pelo modelo de integração à Polícia Civil não torna automaticamente aplicável a regra de designação do art. 15 da Lei n. 14.735/2023 como norma geral vinculante intransponível.

A competência concorrente do art. 24, XVI, da Constituição Federal reserva à União o estabelecimento de normas gerais, mas preserva aos Estados competência suplementar para disciplinar as especificidades de sua organização policial, sendo o art. 15 melhor lido como padrão organizacional supletivo, aplicável na ausência de disciplina estadual específica, e não como norma que exaure essa competência. Interpretação diversa colidiria com a jurisprudência desta Corte que reconheceu a possibilidade de o órgão pericial ter chefia própria sem subordinação hierárquica à polícia civil (ADIs 2575 e 6621), impondo restrição que a própria Constituição não prevê.

O aparente conflito entre a lei estadual e o art. 15 da Lei n. 14.735/2023 resolve-se, portanto, pela delimitação do alcance da norma geral federal: ela descreve um padrão organizacional supletivo, sem excluir que o Estado-membro, no exercício de sua competência suplementar, adote solução diversa para a chefia do órgão pericial, como fez o Estado do Maranhão.

Por fim, os arts. 7º e 8º merecem exame específico, uma vez que a requerente sustenta que veiculariam delegação de competência

ADI 7666 / MA

regulamentar autônoma ao Governador do Estado, em violação ao art. 144, § 7º, da Constituição Federal.

O argumento não prospera. O art. 7º não delega ao Governador a definição do modelo organizacional da Perícia Oficial, limitando-se a condicionar a implantação gradual das unidades e o preenchimento dos cargos a critérios objetivos nela fixados: existência de instalações adequadas, capacidade orçamentária e financeira e observância da Lei de Responsabilidade Fiscal. O art. 8º, por sua vez, autoriza a regulação da redistribuição e do remanejamento de cargos existentes, matéria de organização interna que se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo nos termos do art. 84, VI, “a”, da Constituição Federal. Em nenhum dos dois casos há inovação normativa primária.

O argumento adicional da requerente, fundado no art. 64, V, da Constituição do Estado do Maranhão, também não prospera. Ao determinar que a regulamentação dos órgãos de segurança pública se dará “na forma da lei”, esse dispositivo não exclui a edição de decretos regulamentadores para execução dessas leis — interpretação que, levada às últimas consequências, inviabilizaria qualquer regulamentação executiva da Administração estadual. Os arts. 7º e 8º da Lei n. 11.236/2020 do Estado do Maranhão são, portanto, constitucionais.

III. Dispositivo

Posto isso, julgo parcialmente procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade para conferir interpretação conforme à Constituição ao parágrafo único do art. 1º da Lei n. 11.236/2020 do Estado do Maranhão, afastando qualquer leitura que lhe atribua autonomia orçamentária e financeira plena e reconhecer que a Perícia Oficial terá rubrica orçamentária específica e gestão financeira e administrativa, sob ato do Secretário de Segurança e operacionalizado pelo Secretário de

ADI 7666 / MA

Planejamento e Orçamento.

É como voto.