



Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte

Assunto: Representação de Inconstitucionalidade

O 19º Promotor de Justiça da comarca de Natal, integrante da Promotoria de Justiça de Investigações Criminais e, atualmente, responsável pelo **Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial da comarca de Natal**, vem, respeitosamente, solicitar que Vossa Excelência, no uso de suas atribuições constitucionais, com fulcro no artigo 125, §2º, da Carta da República, bem como no artigo 71 inciso I, alínea “b” e §2º, inciso IV, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, **examine a possibilidade de ajuizar AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE perante o TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade de expressões contidas nos artigos 13, caput e §1º e 14, caput, da Lei Complementar Estadual nº 270, de 13 de fevereiro de 2004** (Lei Orgânica e Estatuto da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Norte), pelos fundamentos a seguir expostos.

I - Dos Atos Normativos Impugnados: artigo 13, parte final e expressões dos artigos 13, §1º e 14, caput, da Lei Complementar nº 270/2004 do Estado do Rio Grande do Norte

A Lei Complementar Estadual nº 270/2004 dispõe sobre a Lei Orgânica e o Estatuto da Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Norte. Ao tratar da nomeação do chefe da Instituição, ou seja, do Delegado-Geral de Polícia Civil, reza:

Art. 13. O cargo de Delegado-Geral de Polícia Civil, privativo de Delegado de Polícia Civil, criado pela Lei Estadual n.º 8.012, de 9 de novembro de 2001, será nomeado pelo Governador do Estado para exercício de 2 (dois) anos, a contar da posse, sendo



permitida uma única recondução, na forma desta Lei Complementar.

§1º Durante o exercício do cargo no período fixado no caput deste artigo, poderá o Governador do Estado, discricionariamente e a qualquer tempo, exonerar o Delegado-Geral de Polícia Civil, procedendo a nova escolha, **dentre os membros eleitos do CONSEPOL**, na forma desta Lei Complementar.

§2º O exercício do cargo de Delegado-Geral de Polícia Civil coincidirá com o mandato eletivo do Chefe do Poder Executivo, e, caso isso não ocorra, o Governador eleito poderá nomear um outro Delegado de Polícia Civil de carreira, na forma desta Lei Complementar.

Art. 14. A escolha do Delegado-Geral de Polícia recairá sobre 01 (um) Delegado de Polícia Civil de Classe Especial, da ativa, **maior de 35 (trinta e cinco) anos de idade**, em efetivo exercício na função e na carreira há mais de 8 (oito) anos, **dentre os delegados integrantes do Conselho Superior de Polícia Civil (CONSEPOL)**. (grifados)

Da análise dos dispositivos acima transcritos, é possível observar nítidas incongruências e violações ao texto da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, conforme restará demonstrado a seguir.

II – Da Fundamentação Jurídica

O artigo 90, §5º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, prevê clara subordinação da Polícia Civil ao Governador do Estado, nos moldes da Constituição Federal (art. 144, §6º), ao estabelecer que “a polícia militar, força auxiliar e reserva do Exército, subordina-se, juntamente com a Polícia Civil, ao Governador do Estado.

Todavia, a Lei Complementar supracitada limitou a escolha do Chefe do Poder Executivo local a um dos delegados integrantes do Conselho Superior de Polícia Civil (CONSEPOL), eleitos pela classe respectiva, criando uma restrição não prevista na Constituição Estadual, que apenas exige que seja o mesmo delegado de carreira integrante da última classe, nos moldes do art. 90, §1º, da CE, *verbum ad verbum*:



Art. 90. *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 Civil;
(...)

§1º *A Polícia Civil, dirigida por Delegado de Polícia de carreira escolhido e nomeado pelo Governador do Estado, dentre os integrantes da última classe, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.*

A norma constitucional acima transcrita (§1º do art. 90), distintamente do §5º também mencionado, não corresponde a uma mera norma de repetição da Constituição Federal, haja vista que o constituinte federal não estabeleceu qualquer outro requisito para o exercício da chefia da Polícia Civil, a não ser a exigência de ser delegado de carreira. Desse modo, não há dúvidas de que o constituinte estadual do Rio Grande do Norte, ao introduzir requisito diverso, qual seja, que o Delegado-Geral fosse – além de delegado de carreira – integrante da última classe, agiu em total conformidade com suas atribuições e ressaltando, inclusive, a autonomia do ente estatal.

Ocorre que o Estatuto da Polícia Civil do Estado, ao restringir, ainda mais, tal escolha àqueles membros do CONSEPOL, findou por limitar, injustificadamente, a possibilidade de escolha, pelo governador(a), daquele que, na condição de chefe da Polícia Civil, deve cumprir a política de segurança pública traçada pelo administrador legitimamente eleito pelo povo através do voto direto.

O Conselho Superior de Polícia Civil – CONSEPOL, nos termos do art. 25 da Lei Complementar Estadual nº 270/2004 (com a redação determinada pela LCE nº 417/2010)¹, é um órgão colegiado, presidido pelo Delegado-Geral, que possui 17 (dezessete) membros, sendo 9 (nove) delegados de Classe Especial, 5 (cinco) delegados de 3ª Classe, além de um corregedor-auxiliar e um representante

¹ “Art. 25. O Conselho Superior de Polícia Civil, presidido pelo Delegado-Geral de Polícia Civil, além deste, é composto por 17 (dezessete) membros, sendo 9 (nove) Delegados de Polícia de Classe Especial, 05 (cinco) Delegados de Polícia Civil de 3ª Classe, todos eleitos pelo Colegiado de Delegados de Polícia (COLDEPOL), além de 01 (um) Corregedor-Auxiliar de Disciplina do Pessoal Civil, este considerado membro nato, de 01 (um) representante da carreira funcional de Escrivão de Polícia Civil e 01 (um) representante da carreira funcional de Agente de Polícia, ambos de 1ª Classe ou de Classe Especial. (NR).”



de cada uma das demais carreiras da Polícia Civil potiguar (agentes e escrivães). Os delegados que integram o CONSEPOL são escolhidos em eleição direta pelo Colegiado de Delegados de Polícia – COLDEPOL, que congrega todos os delegados de polícia.

Logo, em razão da limitação imposta pelo art. 14, da Lei Complementar nº 270, dentre todos os delegados de Classe Especial, o Chefe do Poder Executivo está adstrito a escolher um entre os 9 (nove) delegados dessa classe funcional que tenha anteriormente se candidatado e logrado se eleger membro do CONSEPOL. Assim, mesmo que nenhum delegado de Classe Especial eleito para o CONSEPOL goze da confiança do governador, está o chefe do Poder Executivo obrigado a escolher um daqueles 9 (nove) como Delegado-Geral, ainda que existam outros da mesma classe (última categoria da carreira) que se alinhem à sua política de governo.

Corroborando o entendimento exposto, seguem alguns julgados da Corte Suprema demonstrando a inconstitucionalidade de modificações operadas em alguns Estados no tocante aos critérios de nomeação dos dirigentes da polícia civil, vejamos (ênfases acrescidas):

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO §1º DO ART. 128 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, COM A REDAÇÃO DADA PELA E.C. Nº 31, DE 03.12.2001, NESTES TERMOS: "O DELEGADO-CHEFE DA POLÍCIA CIVIL SERÁ NOMEADO PELO GOVERNADOR DO ESTADO DENTRE OS INTEGRANTES DA ÚLTIMA CLASSE DA CARREIRA DE DELEGADO DE POLÍCIA ATIVA, EM LISTA TRÍPLICE FORMADA PELO ÓRGÃO DA REPRESENTAÇÃO DA RESPECTIVA CARREIRA, PARA MANDATO DE 02 (DOIS) ANOS, PERMITIDA RECONDUÇÃO". ALEGAÇÃO DE QUE TAL NORMA IMPLICA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 2º, 61, § 1º, II, "e", 84, II e VI, e 144, §6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Conforme precedentes do STF, é da competência do Governador do Estado o provimento de cargos de sua estrutura administrativa, inclusive da Polícia Civil. 2. No caso, a norma impugnada restringe a escolha, pelo Governador, do Delegado-Chefe da Polícia Civil, pois lhe impõe observância de uma lista tríplice formada pelo órgão da representação da respectiva carreira, para mandato de dois anos, permitida recondução. 3. A convicção firmada, ao ensejo do deferimento da medida cautelar, restou reforçada no parecer da Procuradoria-Geral da República, bem como nos fundamentos deduzidos nos precedentes referidos. 4. Ação Direta julgada procedente, para se declarar a inconstitucionalidade do § 1º do art. 128



Constituição do Estado do Espírito Santo, com a redação que lhe foi dada pela E.C. nº 31, de 03.12.2001. 5. Plenário. Decisão unânime. (STF, ADI 2710, Tribunal Pleno, Rel.: Min. Sydney Sanches, julgado em 23/04/2003)

EMENTA: Polícia Civil: **subordinação ao Governador do Estado e competência deste para prover os cargos de sua estrutura administrativa: inconstitucionalidade de normas da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (atual art.183, § 4º, b e c), que subordinam a nomeação dos Delegados de Polícia à escolha, entre os delegados de carreira, ao "voto unitário residencial" da população do município; sua recondução, a lista tríplice apresentada pela Superintendência da Polícia Civil, e sua destituição a decisão de Conselho Comunitário de Defesa Social do município respectivo.** 1. Além das modalidades explícitas, mas espasmódicas, de democracia direta - o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) - a Constituição da República aventa oportunidades tópicas de participação popular na administração pública (v.g., art. 5º, XXXVIII e LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 37, § 3º; art. 74, § 2º; art. 187; art. 194, § único, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 224). 2. **A Constituição não abriu ensanchas, contudo, à interferência popular na gestão da segurança pública: ao contrário, primou o texto fundamental por sublinhar que os seus organismos - as polícias e corpos de bombeiros militares, assim como as polícias civis, subordinam-se aos Governadores.** 3. Por outro lado, dado o seu caráter censitário, a questionada eleição da autoridade policial é só aparentemente democrática: a redução do corpo eleitoral aos contribuintes do IPTU - proprietários ou locatários formais de imóveis regulares - dele tenderia a subtrair precisamente os sujeitos passivos da endêmica violência policial urbana, a população das áreas periféricas das grandes cidades, nascidas, na normalidade dos casos, dos loteamentos clandestinos ainda não alcançados pelo cadastramento imobiliário municipal. (STF, ADI 244, Tribunal Pleno, Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 11/09/2002)

EMENTA: (..) VI - **Polícia Civil: direção: inconstitucionalidade da regra impositiva não só de que a escolha recaia em Delegado de carreira - como determinado pela Constituição da República -, mas também de que seja o escolhido integrante da sua classe mais elevada** (....)
(STF, ADI 132, Tribunal Pleno, Rel.: Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 30/04/2003).



Todavia, especificamente em relação à exigência de o Delegado-Geral de Polícia Civil ser delegado de carreira de última classe, pertencente, no âmbito do Rio Grande do Norte, à Classe Especial, resta patente que o preceito em tela está em conformidade com a Constituição Estadual e, ainda, com o mais recente entendimento trazido pelo Supremo Tribunal Federal, em recente julgado, *verbis*:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Nomeação de Chefe de Polícia. **Exigência de que o indicado seja não só delegado de carreira – como determinado pela Constituição Federal – como também que esteja na classe mais elevada.** 3. Inexistência de vício de iniciativa. 4. Revisão jurisprudencial, em prol do princípio federativo, conforme ao art. 24, XVI, da Constituição Federal. 5. **Possibilidade de os Estados disciplinarem os critérios de acesso ao cargo de confiança, desde que respeitado o mínimo constitucional.** 6. **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.** 7. Ação julgada improcedente. (STF, ADI 3062, Tribunal Pleno, Rel.: Min. Gilmar Mendes, julgado em 09/09/2010)*

Sobre essa alteração, esclarecedoras são as palavras do Ministro Ayres Britto em seu voto proferido nos autos da referida ADI, vejamos:

“(...) E me parece que essa é uma regra de organização da polícia civil, prestigiando as carreiras, profissionalizando a carreira de delegado de polícia e, assim, estabelecendo um requisito de maior qualificação profissional para dirigir a polícia civil. Está coerente com a norma constitucional (...)”

Com efeito, acerca da possibilidade de a escolha do Governador do Estado recair sobre delegado de última classe da carreira policial, conforme previsto na Constituição Potiguar, pode-se dizer que está justificada em razão de se buscar pessoas que, em princípio, seriam mais experientes e, portanto, melhores qualificadas. Trata-se de critério **razoável** e, inclusive, justificável em razão das próprias atribuições do cargo de Delegado-Geral. Contudo, limitar ainda mais essa seleção àqueles que integrem o CONSEPOL, que são eleitos pela classe respectiva, restringe consideravelmente, sem justificativa plausível, a liberdade de escolha do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio constitucional da razoabilidade.

Ora, o fato é que, ao subordinar a instituição da Polícia Civil ao Governador do Estado (**art. 90, §5º, CE**), no que está claramente subentendido o poder de nomear o seu chefe, a Constituição Estadual demonstra a integração do



organismo policial na estrutura institucional do Poder Executivo, não podendo a legislação infraconstitucional simplesmente, de forma desarrazoada, criar limitações em desconformidade com o ordenamento constitucional estadual. A política de segurança pública de um governo deve ser traçada pelo Chefe do Poder Executivo, democraticamente eleito, o que implica na liberdade de escolher o respectivo Secretário de Estado da Segurança Pública e, também, os chefes das Polícias Civil e Militar.

É importante notar que, no Rio Grande do Norte, a partir da sanção da Lei Complementar Estadual nº 417/2010, que alterou e revogou diversos dispositivos da Lei Complementar Estadual nº 270, de 13 de fevereiro de 2004 (Lei Orgânica e Estatuto da Polícia Civil), NÃO existe mais limitação para o número de delegados de polícia de Classe Especial (antigamente eram 28), de modo que, hipoteticamente, é possível que todos os 350 (trezentos e cinquenta) delegados de polícia que integram o quadro dessa categoria de policiais sejam, em algum momento, da chamada “Classe Especial”. Essa alteração legislativa terminou por evidenciar ainda mais a falta de razoabilidade da restrição ora atacada, pois, mesmo contando com dezenas ou centenas de delegados de Classe Especial, o Governador está obrigado a escolher, para o cargo de Delegado-Geral, um dos 9 (nove) eleitos pelos próprios colegas para o CONSEPOL.

O CONSEPOL deve ser um órgão de assessoramento da chefia da Polícia Civil, apto a deliberar e opinar sobre matérias de relevante interesse da Instituição. Contudo, a chefia da Polícia Civil deve caber ao Delegado-Geral, que, por determinação legal, é o presidente do referido conselho. Cuida-se, evidentemente, de órgão colegiado importante e democrático, cuja maioria dos membros é eleita pela classe. O que não é razoável, porém, é retirar do(a) Governador(a) a prerrogativa de nomear o delegado de polícia de classe especial que melhor lhe aprouver, segundo o seu critério discricionário. O chefe do Poder Executivo não pode ter a sua liberdade de escolha restringida pela escolha dos servidores. Ainda que o mecanismo criado pela lei infraconstitucional se afigure democrático, não se coaduna com a Constituição Estadual, uma vez que a Polícia Civil não tem autonomia nem independência, se tratado, aliás, de órgão do segundo escalão do governo, subordinado à Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social.

Ademais, a exigência em questão finda por tratar desigualmente servidores que estariam, em princípio, em igual situação, uma vez que, apesar de haver vários integrantes da Classe Especial, apenas os delegados eleitos pelos pares para o CONSEPOL, estão aptos a ser escolhidos pelo Chefe do Executivo.



Há, portanto, clara afronta ao princípio da isonomia, o qual está previsto, implicitamente, no **art. 3º, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte**².

Em linhas gerais, o princípio da isonomia não admite discriminações que não sejam razoáveis e proporcionais, ou seja, o eventual tratamento diferenciado só é tolerado quando imprescindível para se alcançar a própria igualdade. Conforme aduz Alexandre de Moraes³, *“a Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois, o tratamento desigual nos casos desiguais, na medida em que se desiguam, é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça, pois o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito”*. Em resumo, tem-se que o que efetivamente afronta o princípio constitucional da isonomia é o tratamento diferenciado sem razão plausível.

É o que ocorre, ainda, com relação ao trecho do art. 14 da Lei Complementar Estadual nº 270/2004 que exige, também como condição para o exercício do cargo de Delegado-Geral de Polícia, idade superior a 35 (trinta e cinco) anos, ferindo, assim, as diretrizes constitucionais da **razoabilidade, proporcionalidade** e, ainda, da **isonomia**, em sua vertente material.

A Polícia Civil é uma instituição do Estado, integrante do Poder Executivo, eminentemente destinada à promoção da segurança pública e que, justamente por isso, deve pautar sua atuação pelos princípios fundamentais da República Federativa e do Estado e, também, os que regem a Administração Pública, sejam aqueles expressamente encartados **no art. 26 da Constituição Estadual**, sejam os princípios gerais da atividade administrativa, dentre os quais merecem destaque os da **isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade**.

Quanto aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, estes constituem postulados constitucionais autônomos que têm sua sede material na disposição constitucional sobre o devido processo legal, referida, igualmente, no **art. 3º, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte**. O princípio da

² Art. 3º O Estado assegura, nos limites de sua competência, os direitos e garantias fundamentais que a Constituição Federal reconhece a brasileiros e estrangeiros.

³ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 61.



proporcionalidade se traduz na ideia de que os meios utilizados pelo legislador devem ser adequados, isto é, aptos a atingir os objetivos pretendidos, e necessários, ou seja, constituir a forma menos gravosa, à consecução dos fins visados. Com relação ao princípio da razoabilidade, corresponde este a uma diretriz do senso comum, muito utilizada no campo do Direito como forma de se buscar a perfeita adequação entre a proposição legislativa e a finalidade por ela visada. Como é possível perceber, são ideias muito semelhantes, motivo pelo qual ambos os termos são, muitas vezes, usados de forma indistinta pela doutrina e jurisprudência.

Dito de outra forma, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, no âmbito do direito administrativo-constitucional, funcionam como normas fundamentais de sindicabilidade da ação administrativa, consubstanciando-se numa proibição de arbitrariedade, um mandamento de racionalidade e uma imposição de justiça e bom senso. A doutrina de José Roberto Pimenta Oliveira⁴ é esclarecedora a esse respeito:

“As exigências de razoabilidade e proporcionalidade da atuação administrativa constituem pautas principiológicas fundamentais de um legítimo proceder estatal em um Estado Democrático. Integram o direito positivo enquanto princípios jurídicos estruturadores do regime jurídico-administrativo, do qual recebem uma determinada compostura, a partir da qual delineiam todo o desenvolvimento da função administrativa”.

E diz mais⁵:

“Razoabilidade e proporcionalidade são instrumentos de realização ou concretização da Constituição, de seu projeto de cidadania e de defesa da dignidade humana, exigentes de proscrição, em todas as suas formas, da arbitrariedade administrativa”.

No mesmo sentido aponta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁶: *“o princípio da proporcionalidade visa a inibir e a neutralizar o abuso do Poder Público no exercício das funções que lhe são inerentes, notadamente no desempenho da atividade de caráter legislativo. Dentro dessa perspectiva, o*

⁴ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 542.

⁵ *Idem*.

⁶ Decisão do Ministro Celso de Mello no HC nº 100.362 – MC/SP, divulgada no Informativo de Jurisprudência nº 559.



postulado em questão, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, atua como verdadeiro parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe de competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal. A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, bem por isso, tem censurado a validade jurídica de atos estatais, que, desconsiderando as limitações que incidem sobre o poder normativo do Estado, veiculam prescrições que ofendem os padrões de razoabilidade e que se revelam destituídas de causa legítima, exteriorizando abusos inaceitáveis e institucionalizando agravos inúteis e nocivos aos direitos das pessoas (RTJ 160/140-141, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 176/578-579, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 1.063/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.)”.

Discorrendo em sua obra especificamente sobre princípio da proporcionalidade e vício de constitucionalidade material, Gilmar Mendes⁷ aduz que:

“É possível que o vício de constitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade (Verhältnismässigkeitsprinzip), isto é de se proceder à censura sobre a adequação (Geeignetheit) e a necessidade (Erforderlichkeit).”

A presente questão – violação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade na exigência de idade superior a 35 (trinta e cinco) anos para o exercício do cargo de Delegado-Geral de Polícia Civil – fica ainda mais evidente quando se analisa o artigo 10, §1º, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Estadual, o qual traz, repetindo norma constitucional insculpida na Lei Maior, como condição de elegibilidade para o cargo de Governador do Estado, a idade mínima de 30 (trinta) anos, tendo o legislador constituinte, ao fixar tal critério, levado em conta as atribuições e responsabilidades próprias do cargo e, sem dúvidas, a relevância da função no âmbito dos Estados. Da mesma forma, a Constituição do Rio Grande do Norte estabelece o patamar de 21 (vinte e um) anos como idade mínima para o

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 355.



exercício do cargo de Secretário de Estado (art. 66, *caput*⁸), que, no caso da segurança pública, tem sob a sua subordinação as Polícias Militar e Civil.

Entretanto, o legislador infraconstitucional estadual, ao tratar da nomeação do Delegado-Geral, cargo este subordinado àqueles, trouxe, mais uma vez sem justificativa razoável, como idade mínima a de 35 (trinta e cinco) anos. Ora, sem adentrar no mérito da importância ou das responsabilidades inerentes aos cargos acima mencionados (Governador, Secretário de Estado e Delegado-Geral de Polícia Civil), pois que todos, em suas respectivas esferas de atribuições, desempenham funções importantes, o fato é que, de acordo com os critérios constitucionais, se uma pessoa de 30 (trinta) anos tem a maturidade para assumir a gestão de todo um Estado, como Governador, foge aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade exigir que, para assumir o cargo subalterno, de chefe da Polícia Civil, o delegado de carreira **obrigatoriamente** tenha que possuir, no mínimo, 35 anos de idade. Esse limite de idade só é compatível com funções de Estado de muito maior responsabilidade, como, por exemplo, Presidente da República, Senador ou Ministro de Cortes Superiores.

O legislador constitucional estadual, como já dito, só fez uma restrição: que o chefe da Polícia Civil seja delegado integrante da última classe da carreira; nada dispondo sobre integrar colegiado algum ou idade mínima. Em sendo assim, resta patente que a sua intenção foi prestigiar o profissionalismo numa importante área do serviço público, de preferência um servidor experiente, o que, necessariamente, não tem a ver com a idade do escolhido nem tampouco com empatia entre os colegas ou a desenvoltura político-institucional que o conduzam à eleição para algum colegiado.

Dessa feita, não se afigura razoável nem proporcional que o legislador infraconstitucional local imponha tal restrição etária, na medida em que não se faz necessária nem em razão da natureza, nem das atribuições do cargo em apreço.

Nesse sentido já se manifestou a Egrégia Corte Suprema, *verbis*:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONCURSO PÚBLICO. QUADRO DE OFICIAIS DE SAÚDE DA POLÍCIA MILITAR. LIMITAÇÃO ETÁRIA. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 683/STF.
1. **Conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o**

⁸ Art. 66. Os Secretários de Estado são escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um (21) anos e no exercício dos direitos políticos.



limite de idade como critério para ingresso no serviço público apenas se legitima quando estritamente relacionado à natureza e às atribuições inerentes ao cargo público a ser provido. 2. No caso, as atribuições a ser desempenhadas não são propriamente aquelas típicas do serviço militar. Cuida-se de vaga relacionada à área de saúde (cargo de médico, em diversas especialidades), reclamando formação específica para o seu desempenho. Pelo que, a meu sentir, não se revela razoável ou proporcional a discriminação etária (28 anos). 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (grifados) (STF, Agravo Regimental em Agravo de Instrumento 720259, Segunda Turma, Rel: Min. Ayres Britto, julgado em 22/02/2011)

Oportuno mencionar que tais restrições, quais sejam, ter, no mínimo, 35 (trinta e cinco) anos e necessariamente integrar o CONSEPOL, foram criadas posteriormente ao Texto Constitucional Estadual, exclusivamente pelo legislador estadual ordinário, constituindo, assim, clara violação à norma constitucional estadual.

Nesse contexto, não há dúvidas de que, a criação de uma reserva para determinados membros de uma mesma classe funcional, tão-somente em razão da idade, distinguindo entre aqueles que podem exercer a função de chefe da Instituição, como se integrassem classes diferentes, padece de vício de constitucionalidade consistente na afronta aos princípios da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade.

Em verdade, essas normas infraconstitucionais apenas estabelecem uma reserva de poder para uma determinada parcela de membros integrantes da última classe de delegados da Polícia Civil do Estado, um privilégio. Essa “reserva de mercado” evidentemente é arbitrária, desprovida de racionalidade, e por isso violadora dos princípios acima descritos.

Sobre a utilização dos princípios constitucionais como parâmetro no controle de constitucionalidade, explicita Luís Roberto Barroso⁹:

“A inconstitucionalidade material expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva entre a lei ou ato normativo e a Constituição. Pode traduzir-se no confronto com uma regra constitucional – e.g., a fixação da remuneração de uma categoria

⁹ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p.29.



de servidores públicos acima do limite constitucional (art. 37, XI) - ou com um princípio constitucional, como no caso de lei que restrinja ilegitimamente a participação de candidatos em concurso público, em razão do sexo ou idade (arts. 5º, caput, e 3º, IV), em desarmonia com o mandamento da isonomia.”

Por fim, não obstante não fale expressamente, o art. 13, *caput*, parte final, da Lei Complementar Estadual nº 270/2004, também ora atacado, estabelece o exercício de **mandato** por parte do Delegado-Geral ao determinar que sua nomeação se dê para exercício de 2 (dois) anos, a contar da posse, sendo permitida uma única recondução, em afronta à subordinação da Polícia Civil ao Chefe do Poder Executivo prevista na Constituição Estadual.

Explica-se. O instituto do mandato se traduz como uma das formas de se conferir independência no exercício das funções, dando certa estabilidade ao agente público, na medida em que estabelece um prazo fixo para a sua gestão, dando-lhe, ainda, autonomia para dirigir os destinos de determinada instituição ou entidade. Tanto é assim que a Constituição do Estado alberga o instituto, por exemplo, com relação à escolha do Procurador-Geral de Justiça, determinando o mandato de dois anos, permitindo apenas uma recondução.

Ocorre que a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, a exemplo da Carta da República, assegurou ao Ministério Público, como condição necessária para garantir o livre exercício de suas funções, prerrogativas de Poder, com autonomia funcional, administrativa e financeira (art. 82, §§ 2º e 3º, CE). Situação distinta, porém, é aquela vislumbrada no tocante à Polícia Civil, que – tanto quanto a Militar – é subordinada ao Governador do Estado, nos moldes do art. 90, §5º, da CE.

Em sendo assim, tendo em vista a expressa relação de subordinação entre a Polícia Civil e o Poder Executivo local, conforme já demonstrado acima, não se afigura **razoável** conferir certa estabilidade aos Chefes da Polícia Civil estadual por meio do instituto do mandato. A norma ora vergastada se mostra, inclusive, incompatível com o próprio parágrafo primeiro do art. 13, da Lei Complementar nº 270/2004, que preceitua que “*poderá o Governador do Estado, discricionariamente e a qualquer tempo, exonerar o Delegado-Geral de Polícia Civil, procedendo a nova escolha, dentre os membros eleitos do CONSEPOL*”. Ora, trata-se de típico mecanismo de provimento de cargo comissionado, instituto que se coaduna realmente com a natureza do cargo de Delegado-Geral, haja vista ser este uma função de confiança a ser exercida por pessoa escolhida pelo Governador do Estado. Todavia, levando-se em conta o teor do *caput* do artigo que faz alusão ao



instituto do mandato, o fato é que, em razão da própria natureza jurídica do instituto, não pode o exercente de um mandato ser exonerado de forma discricionária, o que denota clara incongruência.

Além disso, o art. 13, *caput*, parte final, traz ainda um lapso temporal de 2 (dois) anos, prorrogável por mais 2 (dois), limitando o exercício do cargo de Delegado-Geral a um prazo total de 4 (quatro) anos, fato este que, mais uma vez, viola tanto a subordinação trazida pela Lei Maior como o princípio constitucional da razoabilidade. Deveras, o próprio mandato eletivo do Chefe do Executivo tem uma duração de 4 (quatro) anos, nos moldes do art. 57, §1º, da CE, podendo o mesmo, ainda, ser reeleito, o que pode resultar numa permanência de até 8 (oito) anos à frente do Executivo estatal, enquanto que o Delegado-Geral pode assumir esse cargo somente por 4 (quatro) anos, sendo o Governador, desse modo, obrigado a nomear servidor diverso, unicamente em razão da determinação infraconstitucional.

Acerca desse ponto, precisa é a lição extraída do voto do então Ministro Sydney Sanches na ADI 2.710/ES, ao aduzir:

É comportamento inconstitucional da Assembléia Legislativa vir a adotar, ao arrepio da opinião do Chefe do Poder Executivo, um critério temporal, fixando uma espécie de mandato ao Delegado que chefie a Polícia Civil. Esse servidor é subordinado ao Governador, conforme prevê o art. 144, §6º, da Constituição Federal(...).

Note-se que é possível, em tese, que um Governador exerça dois mandatos consecutivos, por 8 anos, e mantenha o mesmo Secretário de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social. O mesmo governante, porém, não poderá manter o mesmo Delegado-Geral de Polícia Civil, pois, está obrigado a mudar o subordinado em razão da limitação legal (infraconstitucional) que somente permite uma renovação do “mandato” do chefe da Polícia Civil. É uma clara afronta à subordinação prevista no art. 90, §5º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.

Apenas a título de esclarecimento, cumpre dizer que, no tocante ao controle estadual de constitucionalidade de leis e atos normativos, utiliza-se, como parâmetro, todas as normas da Constituição Estadual, sejam formalmente ou materialmente constitucionais, bem como os princípios constitucionais¹⁰, que, indubitavelmente, abrangem as diretrizes da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia.

¹⁰ DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. **O controle estadual de constitucionalidade de leis e atos normativos**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 112.



Dessarte, nada impede que seja arguida a inconstitucionalidade de lei com base em dispositivo da Constituição estadual que seja mera repetição da Constituição Federal, tal como se pode verificar no seguinte julgado do STF, citado por Gilmar Mendes em sua decisão de arquivamento nos autos da Reclamação 4432/TO, *verbis*:

EMENTA: Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. - Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta. Reclamação conhecida, mas julgada improcedente.(STF, Reclamação 383, Tribunal Pleno, Rel.: Min. Moreira Alves, julgado em 11/06/1992))

Semelhante posicionamento é o adotado pela Corte Suprema com relação às normas constitucionais estaduais remissivas, como é o caso do art. 3º, *caput*, da Constituição do Rio Grande do Norte, que faz remissão aos “direitos e garantias fundamentais que a Constituição Federal reconhece a brasileiros e estrangeiros”, dentre os quais se incluem os princípios constitucionais da isonomia e do devido processo legal, este que, por seu turno, abarca as diretrizes da razoabilidade e proporcionalidade. É o que se depreende da simples leitura do trecho que se segue da mencionada decisão do Ministro Gilmar Mendes, vejamos:

*“(…) Porém, esse posicionamento foi superado no julgamento da RCL nº 733/BA, na qual o Tribunal, por unanimidade de votos, seguiu o voto do Ministro Ilmar Galvão, relator, no sentido de que as normas pertencentes à Constituição estadual, que remetem à disciplina de determinada matéria na Constituição Federal, podem servir de parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade no âmbito estadual. No caso, tratava-se do art. 5º, *caput*, da Constituição do Estado do Piauí, que possui o seguinte teor: ‘O Estado assegura, no seu território e nos limites de sua competência, a inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais que a Constituição Federal confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país’.*



(...)

A norma constitucional estadual de remissão, na condição de norma dependente, toma de empréstimo, portanto, um determinado elemento da norma constitucional federal remetida, não se fazendo completa senão em combinação com este componente normativo externo ao texto da Constituição Estadual.

Essa circunstância, todavia, não retira a força normativa das normas constitucionais estaduais de remissão, que, uma vez conjugadas com as normas às quais se referem, gozam de todos os atributos de uma norma jurídica.”

E conclui:

“Com isso, se uma norma estadual ou municipal viola ou não uma proposição constitucional estadual remissiva, é circunstância que apenas se saberá após a combinação entre norma remissiva e norma remetida, que é o que vai determinar o alcance normativo do parâmetro de controle a ser adotado. Entretanto, uma vez determinado esse alcance, a anulação da norma estadual ou municipal por violação a tal parâmetro nada mais é do que uma consequência da supremacia da Constituição Estadual no âmbito do Estado-membro. Em outras palavras, as consequências jurídicas decorrentes de eventual violação à proposição remissiva constante da Constituição Estadual derivam da própria posição hierárquico-normativa superior desta no âmbito do ordenamento jurídico do Estado-membro, e não da norma da Constituição Federal a que se faz referência.”

Com ser assim, resta patente que as disposições contidas no art. 13º, *caput* e §1º, traduzidas nas expressões **“para exercício de 2 (dois) anos, a contar da posse, sendo permitida uma única recondução”** e **“dentre os membros do CONSEPOL”**, bem como as restrições previstas no art. 14, *caput*, consistentes nos trechos **“maior de 35 (trinta e cinco) anos de idade”** e **“dentre os delegados integrantes do Conselho Superior de Polícia Civil (CONSEPOL)”**, são inconstitucionais por ofensa às normas constitucionais que estabelecem clara subordinação da Polícia Civil ao Poder Executivo Estatal, qual seja, artigo 90, §§ 1º e 5º, da Constituição Estadual, assim como por incontestável afronta às diretrizes constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, e, ainda, no tocante às limitações referentes às exigências de o Delegado-Geral ser membro do CONSEPOL e maior de 35 (trinta e cinco) anos, vislumbra-se, outrossim, violação ao princípio constitucional da isonomia, referido no art. 3º, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.



III – Do Pedido

Pelas razões expostas, este órgão ministerial de primeira instância solicita que Vossa Excelência examine a possibilidade de propor, perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, a competente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade das expressões acima destacadas.

Natal/RN, 30 de agosto de 2011.

Wendell Beethoven Ribeiro Agra
PROMOTOR DE JUSTIÇA
Matrícula nº 157.201-6