



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Polícia Civil do Estado de Minas Gerais

Interessado: Polícia Civil do Estado de Minas Gerais

Número: 16.695

Data: 7 de junho de 2024

Classificação Temática: Competência legislativa. Processo administrativo disciplinar/ recurso.

Precedentes: -

Ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. PROMULGAÇÃO DA LEI ORGÂNICA NACIONAL DAS POLÍCIAS CIVIS. PREVISÃO DE GARANTIA DO DUPLO GRAU DE REVISÃO DO JULGAMENTO NA HIPÓTESE DE APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE DEMISSÃO. INCOMPATIBILIDADE DE DISPOSITIVO DA LEGISLAÇÃO MINEIRA COM A NOVEL LEI FEDERAL. SUSPENSÃO DA NORMA LOCAL. ART. 24, § 4º, CRFB/1988.

Referências normativas: CRFB/1988 - art. 24, XVI e §§ 1º, 2º, § 3º e 4º; Lei federal nº 14.735/2023, notadamente arts. 3º, 10, 49 e 50; Lei estadual nº 5.406/1969, em especial art. 161; Lei Complementar nº 129/2013 - art. 116.

RELATÓRIO

1. Cuida-se de consulta remetida pela Polícia Civil do Estado de Minas Gerais a respeito de aparente divergência da legislação mineira frente à Lei federal nº 14.735, de 23 de novembro de 2023, Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis – LONPC, no tocante à competência para aplicação da penalidade de demissão no âmbito dos processos administrativos disciplinares de policiais civis.

2. A consulta vem instruída com Nota Técnica nº 1/PCMG/CGPC/GABINETE/2024 (88340109), da Corregedoria-Geral de Polícia Civil, que assim expõe o conflito entre normas:

A Lei Orgânica Nacional da Polícia Civil impôs aos entes federados a exigência do duplo grau de revisão do julgamento nos processos administrativos disciplinares que acarrete na aplicação da penalidade de demissão, sendo a primeira instância revisora um órgão colegiado formado pelos integrantes do Conselho Superior da Polícia Civil e a segunda instância revisora o Governador do Estado.

Acontece que, no âmbito deste Estado de Minas Gerais, a atribuição para aplicação da penalidade de demissão é do próprio Governador, sendo que o Corregedor-Geral de Polícia Civil apenas sugere a aplicação da pena após a instrução do competente processo administrativo.

3. Diante disso, a Corregedoria se posicionou no seguinte sentido:

Após a promulgação da Lei Orgânica Nacional da Polícia Civil, o legislador pátrio quis que o Governador do Estado fosse a segunda instância revisora dos processos administrativos disciplinares que acarrete na aplicação da pena de demissão, razão pela qual, agora, tal competência, salvo melhor juízo, deverá recair sobre o próprio Corregedor-Geral de Polícia Civil, diante da ausência de lei complementar que disponha em contrário.

(...).

Assim, a norma que regulamenta a competência para aplicação de penalidade de demissão no âmbito das infrações disciplinares praticadas por Policiais Civis do Estado, prevista no art. 252, I, da Lei Estadual 869/52 e art. 161, I, da Lei Estadual 5.406/69, encontra-se suspensa, diante da incompatibilidade de sua adequação ao instituto do duplo grau de revisão do julgamento, previsto no art. 10, § 3º da Lei Federal 14.735/23, conquanto o Governador do Estado passou a ter competência revisora, em segunda instância, sobre os julgamentos preferidos no âmbito dos processos administrativos disciplinares dos Policiais Civis. (Nota Técnica nº 1/PCMG/CGPC/GABINETE/2024 – 88340109)

4. Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica da PCMG assinalou:

Existe clara divergência entre a previsão contida no inciso I do art. 161 da Lei Orgânica contida da derogada legislação de nº 5.406, de 1969, em comparação com a decorrência lógica da previsão contida no § 3º do art. 10 da Lei nº 14.735, de 2023.

De outro modo, para assegurar o correto cumprimento da norma federal, se faz necessária orientação pela Advocacia-Geral do Estado, uma vez que compete aquela procuradoria e emissão de parecer no caso concreto, considerando a necessidade de aplicação de métodos interpretativos e, especialmente, a repercussão da matéria em âmbito institucional, considerando as previsões inseridas nos incisos III e XXIV do artigo 1º do Decreto nº 47.963, de 28 de maio de 2020.

Referida medida é importante, uma vez que é necessário conferir segurança jurídica aos atos que venham a ser praticados no bojo dos procedimentos administrativos disciplinares, em especial neste momento de transitoriedade que a Polícia Civil de Minas Gerais está vivenciando, até que sobrevenha norma institucional emitida no âmbito estadual que esteja devidamente alinhada com os parâmetros e demais regras fixadas na Lei Federal nº 14.735, de 2023. (Nota Jurídica nº 200, de 16 de maio de 2024 – 88452369)

5. Este, em suma, o relatório.

PARECER

6. A consulta trata da promulgação da Lei Orgânica Nacional da Polícia Civil – LONPC, que estabelece normas gerais a serem observadas no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal. Mais especificamente, tem como cerne a previsão contida em seu artigo 10, § 3º, que garantiu o duplo grau recursal diante da aplicação da penalidade de demissão. Prescreve o dispositivo:

Art. 10. A Corregedoria-Geral de Polícia Civil, dotada de autonomia em suas atividades, tem por finalidade praticar os atos de controle interno, correição, orientação e zelo pela qualidade e avaliação do serviço policial, com atuação preventiva e repressiva, nas ocorrências de infrações disciplinares e penais praticadas por seus servidores no exercício da função.

[...]

§ 3º É garantido o duplo grau de revisão do julgamento nos processos disciplinares na hipótese de penalidade de demissão, mediante recurso ao Conselho Superior de Polícia Civil e, em última instância, ao Chefe do Poder Executivo. (g.n.)

7. Ocorre que a legislação mineira estabelece a competência do Governador do Estado para aplicação da penalidade de demissão no âmbito dos processos disciplinares, conforme dispositivos abaixo transcritos:

Lei nº 869/1952 (Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis de Minas Gerais)

Art. 252 – Para aplicação das penas do art. 244 são competentes:”

I – o chefe do Governo, nos casos de demissão; [...].

Lei nº 5.406/1969^[1] (Estatuto Disciplinar da Polícia Civil de Minas Gerais)

Art. 161 – Para a aplicação das penalidades previstas no artigo 154, são competentes:

I – o Governador do Estado, em qualquer caso;

II – o Secretário da Segurança Pública, até a de suspensão por noventa dias;

III – o órgão disciplinar de Polícia Civil, até a de suspensão por sessenta dias;

IV – o Corregedor Geral de Polícia, até a de suspensão por trinta dias;

V – os Superintendentes, Diretor da Academia de Polícia, Diretor da Casa de Detenção “Antônio Dutra Ladeira” e Chefes de Departamentos, até a de suspensão por trinta dias;

VI – os Delegados Gerais de Polícia, Delegados de Polícia de Classe Especial e Delegados Regionais de Polícia, até a de suspensão por dez dias; e

VII – os demais Delegados de Polícia de Carreira, até a de suspensão por cinco dias.

Parágrafo único – A competência das autoridades referidas nos itens V, VI e VII deste artigo é limitada ao pessoal que lhes é diretamente subordinado.

8. Desse modo, sendo a decisão proferida pela autoridade máxima do Poder Executivo estadual, o pedido de reconsideração ressurte como via recursal única no âmbito do processo, contrariando o que veio dispor a Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis, que atribuiu expressamente à mesma autoridade a incumbência de segunda e última instância recursal.

9. Vê-se, portanto, que a consulta envolve a repartição vertical de competência legislativa.

10. Nesse compasso, extrai-se do artigo 24, inciso XVI, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) ser concorrente, entre União, Estados e Distrito Federal, a competência para legislar sobre a “organização, garantias, direitos e deveres das polícias cíveis”.

11. Na competência concorrente, incumbe à União editar princípios e normas gerais que devem balizar a edição de leis pelos Estados e pelo Distrito Federal sobre a mesma matéria, estas com maior nível de detalhamento, minúcias e em atendimento a peculiaridades locais.^[2]

12. A inércia da União em regulamentar as matérias assinaladas no artigo 24, autoriza, temporariamente, os Estado-membros a exercerem competência legislativa plena.

13. Diz-se ser temporária a autorização porque a própria Constituição estabelece que a superveniência de lei federal a tratar de normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que esta lhe for contrária.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar

concorrentemente sobre:

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. ([Vide Lei nº 13.874, de 2019](#))

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. ([Vide Lei nº 13.874, de 2019](#))

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. ([Vide Lei nº 13.874, de 2019](#))

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

14. Nesse sentido, aliás, colhem-se diversos julgados do Supremo Tribunal Federal, a citar :

Tratando-se de norma de natureza de direito do consumidor do serviço de telecomunicações e havendo conflito entre a disciplina federal e a estadual, deve aquela prevalecer. A norma federal, nestes casos, serve à homogeneidade regulatória, afastando a competência dos Estados. A ANATEL, entidade reguladora do setor, no exercício de sua competência normativa prevista nos arts. 19 e 22 da Lei 9.472/97, editou a Resolução 632/2014, que trata do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações. Segundo o art. 51 do RDC, o fornecimento do contrato pode ser por meio eletrônico, enquanto a norma estadual impugnada obriga o envio por meio de carta registrada. Assim, sobressai a competência da União, nos termos do art. 24, §4º (...).

[[ADI 5.568](#), red. do ac. min. Edson Fachin, j. 27-9-2019, P, DJE de 15-10-2019.]

Lei 10.820/1992 do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre adaptação dos veículos de transporte coletivo com a finalidade de assegurar seu acesso por pessoas com deficiência ou dificuldade de locomoção. (...) Como, à época da edição da legislação ora questionada, não havia lei geral nacional sobre o tema, a teor do § 3º do art. 24 da CF, era deferido aos Estados-membros o exercício da competência legislativa plena, podendo suprir o espaço normativo com suas legislações locais. A preocupação manifesta no julgamento cautelar sobre a ausência de legislação federal protetiva hoje se encontra superada, na medida em que a União editou a Lei 10.098/2000, a qual dispõe sobre normas gerais e critérios básicos de promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência. Por essa razão, diante da superveniência da lei federal, a legislação mineira, embora constitucional, perde a força normativa, na atualidade, naquilo que contrastar com a legislação geral de regência do tema (art. 24, § 4º, CF/1988).

[[ADI 903](#), rel. min. Dias Toffoli, j. 22-5-2013, P, DJE de 7-2-2014.]

Lei Estadual 11.078/1999, de Santa Catarina, que estabelece normas sobre controle de resíduos de embarcações, oleodutos e instalações costeiras. Alegação de ofensa ao art. 22, I, da CF. Não ocorrência. Legislação estadual que trata de direito ambiental marítimo, e não de direito marítimo ambiental. Competência legislativa concorrente para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (...), e sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VIII, CF). Superveniência de lei geral sobre o tema. Suspensão da eficácia do diploma legislativo estadual no que contrariar a legislação geral.

[[ADI 2.030](#), rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-8-2017, P, DJE de 17-10-2018.]

15. Na caso em epígrafe, a União, ao assegurar, na Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis, o

duplo grau de revisão do julgamento em processos disciplinares que resultarem na aplicação da penalidade de demissão, buscou promover tratamento linear da matéria nos Estados-membros, o que evidencia tratar-se de noma geral.

16. De outro lado, a norma estadual, ao estabelecer a autoridade máxima do Governo como a competente para julgamento e aplicação da penalidade de demissão, embora válida e constitucional, passa a conflitar com a norma federal, na medida em que a última não apenas garante a dupla revisão do julgamento, mediante recurso ao Conselho Superior de Polícia Civil, como também, insere como segunda e última instância, o próprio Chefe do Poder Executivo.

17. Com isso, o dispositivo estadual (art. 161, inciso I, da Lei nº 5.406/1969), ao se mostrar incompatível com a novel legislação federal, conduz à aplicação do § 4º do artigo 24 da Constituição.

18. Conforme apontado na Nota Técnica da Corregedoria-Geral de Polícia Civil, a Lei Orgânica Nacional estabeleceu a necessidade de os Estados editarem suas próprias leis, de forma a compatibilizá-las com o normativo federal, suplementando-o nas matérias por ele disciplinadas e exercendo legislação plena nas matérias não disciplinadas.

Art. 3º A lei orgânica da polícia civil de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Território, cuja iniciativa cabe ao respectivo governador, deve estabelecer, observadas as normas gerais previstas nesta Lei, regras específicas sobre:

- I - estrutura, organização, competências específicas e funcionamento de unidades;
- II - requisitos para investidura em cada cargo, com as devidas promoções e progressões;
- III - atribuições funcionais de cada cargo;
- IV - direitos, prerrogativas, garantias, deveres e vedações;
- V - Código de Ética e Disciplina; e
- VI - diretrizes para a elaboração da proposta orçamentária.

Parágrafo único. Os entes federativos podem editar suas próprias leis sobre as matérias disciplinadas nesta Lei, de forma suplementar, bem como exercer competência legislativa plena em relação às não disciplinadas, nos termos do [inciso XVI do caput](#) e dos [§§ 2º e 3º do art. 24](#) e do [art. 25 da Constituição Federal](#).

19. Não obstante, a LONPC não previu *vacatio legis* ou mesmo qualquer regra de transição que permitisse aos Estados promover alterações legislativas a fim de minorar impactos nos processos ou procedimentos em curso. Ao revés, sua vigência teve início, sem exceção, na data de sua publicação (art. 50).

20. Para mais, dispôs o artigo 49 que: “Permanecem válidas as leis locais naquilo que não sejam incompatíveis com esta Lei.” O que significa dizer que os dispositivos das leis locais *perdem a força normativa, na atualidade, naquilo que contrastarem com a legislação geral de regência do tema*, consoante decidido, *mutatis mutandis*, pelo STF na ADI 903.

21. Assim, sobressaindo a Lei federal sobre a estadual na espécie, a aplicação do artigo 10 da LONPC deve se dar de imediato, a fim de resguardar a regularidade dos atos editados no bojo de processos disciplinares e prevenir que, a se aguardar a regulamentação estadual, processos disciplinares sejam alcançados pela prescrição.

22. Nesse compasso, o duplo grau de revisão do julgamento estará resguardado, posto que da Controladoria-Geral, com competência preventiva e repressiva, subirá o processo para análise de recursos ao Conselho Superior, estrutura já existente na PCMG – conquanto sua modelagem deva também ser revista - e em segunda e última instância, ao Governador do Estado.

23. Forçoso dizer, por derradeiro, que impende à Administração, paralelamente, envidar esforços para a adequação das normas estaduais com a lei federal, ainda que o faça, num primeiro momento, por meio de regulamentos internos, até sobrevir a devida alteração legislativa.

CONCLUSÃO

24. Pelo exposto, em atenção e limitando-se aos termos da consulta, verificada a incompatibilidade do art. 161, inciso I, da Lei estadual nº 5.406/1969 com a Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis, é o parecer pela incidência do § 4º do artigo 24 da CRFB/1988 na espécie, com a consequente suspensão do dispositivo estadual e aplicação imediata do artigo 10 da LONPC.

25. No ensejo, cabe ressaltar a necessidade de o Estado promover, o quanto antes, as mudanças necessárias em sua legislação para maior conformação com a lei federal.

26. Por fim, considerando que a consulta foi formulada em abstrato e em termos genéricos, e, ainda, por se tratar de norma recente, carente de posicionamento jurisprudencial próprio, reserva-se a possibilidade, no caso concreto ou mesmo diante de mais subsídios, de se promover nova análise e a revisitação do tema, inclusive para examinar eventuais desdobramentos que venham a surgir.

27. Este o parecer que ora submetemos à superior consideração.

Belo Horizonte, 6 de junho de 2024.

CAROLINA BORGES MONTEIRO
Procuradora do Estado
MASP 1.211.251-2 OAB/MG 104.259

Aprovado por:

RAFAEL REZENDE FARIA
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.181.946-3 OAB/MG 110.416

SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO
ADVOGADO-GERAL DO ESTADO

[1] Esclareça-se que embora a Lei nº 5.406/1969 tenha sido substituída pela Lei Complementar 129, de 08

de novembro de 2013 (Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais - PCMG), seus artigos 142 a 205 permanecem vigentes por força do parágrafo único do artigo 116 da LC 129/2013.

[2] Raul Machado Horta comparou a repartição vertical de competências a um verdadeiro condomínio legislativo. Nas lições atemporais do autor: “As Constituições federais passaram a explorar, com maior amplitude, a repartição vertical de competências, que realiza a distribuição de idêntica matéria legislativa entre União Federal e os Estados-membros, estabelecendo verdadeiro condomínio legislativo, consoante regras constitucionais de convivência. A repartição vertical de competências conduziu à técnica da legislação federal fundamental, de normas gerais e de diretrizes essenciais, que recai sobre determinada matéria legislativa de eleição do constituinte federal. A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais. A Lei Fundamental ou de princípios servirá de molde à legislação local. É a *Rahmengesetz*, dos alemães; a *Legge-cornice*, dos italianos; a *Loi de cadre*, dos franceses; são as normas gerais do Direito Constitucional Brasileiro.”(MACHADO HORTA, Raul. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. P. 366)



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Borges Monteiro, Procurador(a) do Estado**, em 07/06/2024, às 11:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rezende Faria, Procurador(a) Chefe**, em 07/06/2024, às 12:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 07/06/2024, às 16:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **89812299** e o código CRC **90484E76**.

Referência: Processo nº 1510.01.0108854/2024-17

SEI nº 89812299