

Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

5ª Câmara Cível

Apelação Cível - Nº 0875273-36.2023.8.12.0001 - Campo Grande

Relator(a) – Exmo(a). Sr(a). Des. Alexandre Raslan

Apelante : Estado de Mato Grosso do Sul.

Proc. do Estado : Christiana Puga de Barcelos (OAB: 7575/MS).

Apelado : Sindicato dos Policiais Cíveis do Mato Grosso do Sul-sinpol-ms.

Repre. Legal : Alexandre Barbosa da Silva.

Advogado : José de Mello Junior (OAB: 10456/MS).

EMENTA. DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL COLETIVA. CUSTÓDIA DE PRESOS E ADOLESCENTES INFRATORES EM UNIDADES DA POLÍCIA CIVIL. LEI Nº 14.735/2023. VEDAÇÃO COMO REGRA. EXCEÇÕES LEGAIS DE INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. ADEQUAÇÃO ADMINISTRATIVA. PRAZO DE IMPLEMENTAÇÃO. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta pelo Estado de Mato Grosso do Sul contra sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados em ação civil coletiva ajuizada pelo Sindicato dos Policiais Cíveis do Estado de Mato Grosso do Sul – SINPOL/MS, para declarar a desobrigação da Polícia Civil de custodiar presos e adolescentes infratores, ainda que em caráter provisório, em dependências de prédios e unidades da Polícia Civil, salvo nas exceções expressamente previstas na Lei nº 14.735/2023, fixando prazo de 180 dias para implementação da medida.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há quatro questões em discussão: (i) saber se, após a entrada em vigor da Lei nº 14.735/2023, subsiste obrigação da Polícia Civil de custodiar presos e adolescentes infratores em suas dependências, ainda que em caráter provisório; (ii) saber se as normas estaduais e atos administrativos invocados pelo Estado podem manter essa atribuição em desconformidade com a norma geral federal superveniente; (iii) saber se a sentença, ao determinar a adequação da estrutura da segurança pública estadual ao novo regime jurídico, violou o princípio da separação dos poderes e os limites da intervenção judicial em políticas públicas, especialmente à luz do Tema 698 do STF; e (iv) saber se o prazo de 180 dias fixado para implementação da obrigação é adequado, razoável e proporcional diante da complexidade administrativa da medida.

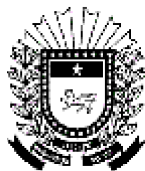
III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A Lei nº 14.735/2023, ao instituir normas gerais nacionais para as Polícias Cíveis, estabeleceu, em seu art. 40, vedação expressa à custódia de preso e de adolescente infrator em dependências de prédios e unidades das Polícias Cíveis, ainda que em caráter provisório, ressalvado apenas o interesse fundamentado na investigação policial, hipótese excepcional que comporta interpretação restritiva.

4. A função constitucional da Polícia Civil, nos termos do art. 144, § 4º, da Constituição Federal, está vinculada à atividade de polícia judiciária e à apuração de infrações penais, não se confundindo com a custódia ordinária e continuada de pessoas privadas de liberdade, atribuição que se harmoniza com a estrutura do sistema penal e com a competência da Polícia Penal.

5. Normas estaduais anteriores, como a Lei Complementar Estadual nº 114/2005 e o Decreto Estadual nº 12.218/2006, bem como pareceres e atos





Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

administrativos infralegais, subsistem apenas naquilo que forem compatíveis com a norma geral federal superveniente, nos termos do art. 24, §§ 1º, 2º e 4º, da Constituição Federal e dos arts. 3º, parágrafo único, e 49 da Lei nº 14.735/2023.

6. Não há violação à separação dos poderes, pois a sentença não impôs modelo administrativo específico nem substituiu o administrador na escolha dos meios de implementação, limitando-se a assegurar o cumprimento de norma federal cogente, preservada a discricionariedade administrativa quanto à definição dos arranjos logísticos, operacionais, orçamentários e interinstitucionais necessários.

7. O Tema 698 do STF não se aplica diretamente à hipótese, pois o caso não versa sobre formulação autônoma de política pública pelo Poder Judiciário, mas sobre controle de legalidade administrativa diante de comando legislativo expresso e específico, que redefiniu, em âmbito nacional, os limites da atuação da Polícia Civil quanto à custódia.

8. O prazo de 180 dias fixado na sentença mostra-se adequado, razoável e proporcional, por considerar a complexidade da reorganização da segurança pública estadual, a necessidade de articulação entre os órgãos envolvidos e a carência estrutural reconhecida nos autos, sem, contudo, permitir a postergação indefinida da eficácia da norma federal. Ausente demonstração concreta, técnica e individualizada de impossibilidade material de cumprimento, não há justificativa para sua ampliação.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Recurso desprovido.

Tese de julgamento: "1. A Lei nº 14.735/2023 veda, como regra, a custódia de presos e adolescentes infratores em dependências da Polícia Civil, admitindo apenas hipóteses excepcionais expressamente previstas em lei e sujeitas à interpretação restritiva. 2. Normas estaduais e atos administrativos não podem manter atribuição incompatível com norma geral federal superveniente. 3. A determinação judicial de adequação da Administração ao regime legal não viola a separação dos poderes quando preservada a discricionariedade quanto aos meios de implementação. 4. O prazo de 180 dias para implementação da medida é adequado e proporcional, diante da complexidade da reorganização administrativa e da ausência de prova concreta de inviabilidade de cumprimento."

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 24, §§ 1º, 2º e 4º, 37, caput, e 144, §§ 4º, 5º e 5º-A; Lei nº 14.735/2023, arts. 3º, parágrafo único, 6º, XIV, 40 e 49; CPC, arts. 1.009 e 85, § 18.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE nº 684.612 (Tema 698 da repercussão geral), Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Rel. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 03.07.2023; TJMG, Agravo de Instrumento-Cv nº 1.0000.23.208824-5/001, Rel. Des. Renan Chaves Carreira Machado, 6ª Câmara Cível, j. 18.06.2025.

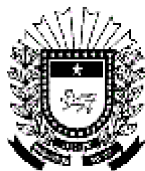
A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM, **em sessão permanente e virtual**, os(as) magistrados(as) do(a) 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, na conformidade da ata de julgamentos, a seguinte decisão: Por unanimidade e com o parecer, negaram provimento ao recurso, nos termos do voto do Relator.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Campo Grande, 17 de julho de 2026
Des. Alexandre Raslan
Relator(a)



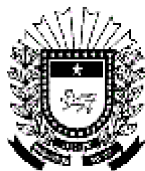
Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

R E L A T Ó R I O

O(A) Sr(a). Des. Alexandre Raslan.

Trata-se de Apelação Cível interposta pelo **Estado de Mato Grosso do Sul** em face de sentença proferida pelo juízo da 1ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos da comarca de Campo Grande/MS que, nos autos da Ação Cível Coletiva de obrigação de fazer com pedido de tutela de urgência nº 0875273-36.2023.8.12.0001, julgou "em parte procedentes os pedidos formulados na inicial para declarar a desobrigação da Polícia Civil do estado de Mato Grosso do Sul de fazer a custódia de presos e adolescentes infratores, ainda que em caráter provisório, em dependências de prédios e unidades das Polícias Cíveis, salvo nas exceções expressamente previstas na Lei nº 14.735/2023, o que deve ser implementado pelo requerido no prazo de 180 dias, tendo em conta a necessidade do estado de Mato Grosso do Sul em reorganizar a estrutura de segurança pública e coordenar adequadamente a competência das forças policiais que lhe competem" (f. 422/450).

Nas razões recursais, o **Estado de Mato Grosso do Sul**, alega, em síntese, que: **a)** "os policiais civis são encarregados da detenção e guarda do preso, ainda que de forma transitória, até a liberação ou transferência à custódia dos agentes penitenciários, de modo que o recolhimento do preso na unidade policial se dá pelo tempo estritamente necessário à conclusão do flagrante (art. 306, CPP) ou ao cumprimento do mandado de prisão cautelar (art. 312, CPP). Assim, em situações pontuais e temporárias, como as descritas acima, é inevitável que os policiais civis venham a atuar na guarda de preso, como corolário das funções típicas de polícia judiciária. E quanto a tal situação, foi omissa a sentença!"; **b)** "a Lei Orgânica Nacional da Polícia Civil não exclui a responsabilidade da Polícia Civil pela custódia, que normalmente ocorre durante a fase investigativa. O que a legislação busca, na verdade, é vedar a permanência imotivada de presos nas delegacias, especialmente após a conclusão da fase investigativa"; **c)** "o argumento de que a Lei Federal nº 14.735/2023 impediria a realização de custódia por parte da Polícia Civil carece de fundamento, seja pela ressalva prevista na própria norma, seja pela necessidade de iniciativa do Governador do Estado de Mato Grosso do Sul para sua efetivação"; **d)** "não obstante o disposto no art. 24, § 4º da CF, a própria Lei Federal nº 14.735/2023 previu, no art. 49, que "Permanecem válidas as leis locais naquilo que não sejam incompatíveis com esta Lei". Ao ter previsto que as leis locais permanecerão válidas naquilo que não seja incompatível com a Lei Federal nº 14.735/2023, o legislador federal continuou permitindo, assim como determinado pela Constituição Federal, que os Estados possam complementar a Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis de acordo com as suas particularidades locais"; **e)** "a interpretação e a aplicação da Lei Federal nº 14.735/2023 estão sujeitas às particularidades e necessidades do Estado, que devem ser levadas em consideração na adequação das regras estaduais à norma federal. Ademais, importante salientar que a própria Lei Federal nº 14.735/2023 previa em seu artigo 484 o prazo de 12 meses para os Estados editarem suas regras; todavia, este dispositivo foi vetado, justamente em respeito às condições e necessidades de cada ente federativo e autonomia do Governador do Estado"; **f)** "a Procuradoria-Geral do Estado emitiu o Parecer PGE/MS/CJUR-SEJUSP nº 001/2024, aprovado pela Decisão PGE/MS/GAB nº 119/2024 (fls. 201/246), no qual foi fixada a orientação de que compete à Polícia Civil a custódia do preso até a realização da audiência de custódia, uma vez que, até esse momento, o indivíduo permanece sob investigação policial, em conformidade com o art.



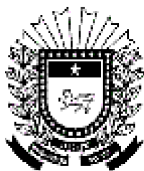
Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

40 da Lei nº 14.735/2023. Aliás, no citado Parecer, ficou esclarecido que, enquanto o preso não for apresentado na audiência de custódia e não ingressar no sistema penal, a responsabilidade pela sua custódia é da Polícia Civil"; **g)** "definiu-se que compete à Polícia Militar realizar a custódia e escolta do preso desde o momento da prisão até sua entrega à delegacia de polícia. À Polícia Civil incumbe a custódia a partir da formalização do flagrante ou da captura por mandado de prisão até a realização da audiência de custódia e a subsequente transferência ao sistema penitenciário. Já à Polícia Penal compete a custódia após a audiência de custódia, caso seja mantida a prisão, mediante transferência ao estabelecimento pena"; **h)** "não procede a alegação de descumprimento da Lei Orgânica da Polícia Civil pelo Estado de Mato Grosso do Sul, pois a custódia temporária de presos pela Polícia Civil se dá por tempo estritamente necessário à conclusão do flagrante ou ao cumprimento dos mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciais, de modo que, nessas situações, os agentes da Polícia Civil são encarregados da detenção e guarda do preso, ainda que de forma excepcional e transitória, até que ele seja liberado ou encaminhado para audiência de custódia que, segundo a própria legislação, deve ser realizada no prazo de 24h"; **i)** "a responsabilidade da Polícia Civil no que concerne à prisão e à custódia de indiciados ou presos durante a fase da investigação policial encontra-se devidamente respaldada pela exceção contida no art. 40 da Lei Orgânica da Polícia Civil"; **j)** "A reorganização estrutural da custódia de presos envolve definição de logística, infraestrutura, redistribuição de efetivo, orçamento e cooperação interinstitucional, matérias típicas da esfera administrativa, além da indispensável revisão normativa. A decisão judicial que impõe modelo organizacional específico, com prazo rígido e sem construção dialógica, avança sobre o núcleo de discricionariedade administrativa, contrariando a jurisprudência consolidada do STF sobre deferência institucional (v.g., ADPF 45, Rel. Min. Celso de Mello; RE 592.581, Rel. Min. Ricardo Lewandowski)"; **k)** "Ao impor o cumprimento de obrigação de fazer de reorganização de toda estrutura de segurança pública e não exigir apresentação de plano técnico-administrativo pelo Estado, o juízo deixa de observar a metodologia imposta pelo STF, incorrendo em substituição indevida da Administração. Não bastasse, o Estado demonstrou exaustivamente nos autos diversas medidas que vêm sendo adotadas, de forma colaborativa, tratando-se de política pública já em execução e que envolve arcabouço normativo amplo"; e **l)** "Trata-se, portanto, de política pública complexa e estrutural, que não pode ser implementada de forma abrupta sem risco de descontinuidade do serviço público essencial de segurança. Assim, em atenção aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da eficiência administrativa, requer-se que, caso mantida a obrigação de fazer nos moldes estabelecidos na sentença, seja observado o Tema 698 de Repercussão Geral, no sentido de determinar que a Administração Pública apresente plano ou meios adequados para atingir o resultado, respeitado o espaço de discricionariedade administrativa, com a correspondente alteração gradativa do arcabouço normativo estadual. Subsidiariamente, caso assim não se entenda, requer-se, ao menos, seja concedido prazo significativamente mais dilatado, compatível com a dimensão institucional da medida e com a necessidade de planejamento técnico e administrativo para sua adequada implementação" (f. 510/532).

Contrarrazões pelo não provimento do recurso (f. 537/547).

Parecer da **Procuradoria-Geral de Justiça** pelo conhecimento e não provimento do recurso (f. 557/569).

É o relatório.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

V O T O

O(A) Sr(a). Des. Alexandre Raslan. (Relator(a))

ADMISSIBILIDADE RECURSAL

Verifico que a apelação: a) é tempestiva, pois interposta no prazo do arts. 1.003, § 5º, e 219, parágrafo único, do Código de Processo Civil; b) não vêm preparados, uma vez que a Fazenda Pública é isenta do recolhimento da taxa judiciária (art. 24, inc. I, da Lei nº 3.779, de 11 de novembro de 2009); c) são os recursos adequados contra sentença recorrida, conforme os arts. 485, 487 e 1.009 do Código de Processo Civil.

MÉRITO

O Apelante insurge-se em face da sentença prolatada nos seguintes termos (f. 422/450) (destaco):

[...] 2.13

O requerente pretende a condenação do requerido a cumprir o que dispõe a Lei n.º 14.735/2023, desobrigando os policiais civis da custódia de preso e de adolescente infrator.

2.14

Como suporte de suas pretensões, o requerente alega que a Lei n.º 14.735/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis), especificamente no que se refere à custódia de presos que até então era atribuída à tal carreira sem qualquer amparo legal, passa a dispor expressamente sobre a vedação à custódia de preso e de adolescente infrator, ainda que em caráter provisório, em dependências de prédios e unidades das polícias civis; além da expressa vedação legal, existem as carreiras de Polícia Penal e a Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário do Estado de Mato Grosso do Sul (AGEPEN-MS) sobre as quais recai a responsabilidade de gestão do sistema penitenciário e, consequentemente, da custódia dos presos; não há o dever legal ou treinamento aos policiais civis para desenvolverem tal função; o requerido ainda segue atribuindo a custódia de presos à Polícia Civil de maneira irregular; é ilegal a responsabilidade da Polícia Civil quanto à custódia de presos; à Polícia Civil cabe apenas a escolta do preso enquanto perdurar a custódia legal dele durante as diligências investigatórias, o que não se confunde com a sua custódia; a realidade das unidades da Polícia Civil no estado de Mato Grosso do Sul, principalmente no interior, é de que o investigador de polícia cumpre seu plantão judicial sozinho, por falta de efetivo, acumulando a seu dever de ofício a segurança da delegacia e a custódia dos presos; em razão de tal situação, muitas vezes o investigador policial acaba fechando a delegacia para poder cumprir o necessário fora da unidade; no dia 11.12.2023, no município de Bodoquena/MS, ocorreu a fuga de preso pelo fato de que o investigador policial, apesar de haver solicitado, não obteve o auxílio da Polícia Militar para a escolta e a custódia do preso, sendo que quando saiu da sala da audiência o preso fugiu; e não há como permanecerem os policiais civis responsáveis pela custódia dos presos em contrariedade à lei.

2.15

O requerido opõe-se às pretensões do requerente e sustenta que o



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

requerente afirma que a custódia de presos, de maneira genérica, não seria de sua responsabilidade, sem especificar as situações que considera que não lhe caberiam, ao mesmo tempo em que alega que ao investigador de polícia cabe a escolta de preso enquanto perdurar a custódia legal durante as diligências investigatórias; além da responsabilidade constitucionalmente estabelecida no artigo 144 da Constituição Federal, cabe à Polícia Civil/Federal tanto o inquérito policial quanto a lavratura do auto de prisão em flagrante, bem como a representação ao juiz nos casos de prisão temporária, o que envolve, por consequência, a custódia dos suspeitos e indiciados nesse ínterim; na Lei Estadual n.º 114/2005, dentre as atribuições do investigador de polícia judiciária, estão expressas as de realizar o recolhimento, a movimentação e a escolta de preso, bem como a guarda de valores e seus pertences, enquanto perdurar a custódia legal do preso durante as diligências investigatórias até a entrega ao respectivo cartório; são diversos os procedimentos de responsabilidade da Polícia Civil de acordo com as disposições do Código de Processo Penal e da Lei de Prisão Temporária, dentre os quais se inclui a prisão e custódia dos indiciados ou presos; ao contrário do que alega o requerente, há extensa previsão legal sobre a responsabilidade da Polícia Civil envolvendo a prisão e a custódia de indiciados ou presos; a Lei n.º 14.735/2023 descreve as competências da Polícia Civil e no artigo 6º, V e XIV, consta o dever de neutralizar ameaças que possam afetar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, observados os direitos e garantias fundamentais, bem como a custódia do policial civil condenado ou preso provisório; o artigo 40 da referida lei permite a custódia de preso e de adolescente infrator desde que exista interesse fundamentado na investigação policial, não afastando completamente a responsabilidade da Polícia Civil pela custódia; o que a Lei n.º 14.735/2023 buscou vedar é a permanência imotivada de presos na delegacia, sobretudo após concluída a fase investigativa; a produção dos efeitos da Lei n.º 14.735/2023 depende de iniciativa do Governador, devendo as leis orgânicas de cada estado estabelecerem regras específicas, observadas as normas gerais previstas; a Lei Estadual n.º 114/2005 e o Decreto Estadual n.º 12.218/2006 preveem a responsabilidade do investigador de polícia judiciária de realizar o recolhimento, a movimentação e a escolta de presos enquanto perdurar a custódia legal do preso durante as diligências investigatórias, bem como incumbe ao delegado de polícia promover a guarda e a vigilâncias dos presos e detidos nas celas das delegacias, salvaguardando sua integridade física e segurança; no estado de Mato Grosso do Sul, a Resolução SEJUSP n.º 544/2011 estabelece que nos casos de prisão em flagrante os policiais militares ou os policiais civis que encontrarem pessoas em flagrante delito deverão efetuar a prisão e apresentar o preso imediatamente à delegacia de polícia de plantão, sendo vedado o encaminhamento do preso a qualquer unidade de segurança pública até a realização da audiência de custódia; o Tribunal de Justiça deste Estado também debateu diversas vezes a temática da custódia, escolta e transporte de presos concluindo que tal responsabilidade é dever funcional da Polícia Civil em relação aos custodiados sob seus cuidados; e a descontinuidade de serviço público essencial, como pretendida pelo requerente, causa fragilidade à segurança pública, pois a transferência de todos os custodiados a um local diverso, além de promover dispêndio desnecessário, acarretará deslocamento de força pessoal para tal fim, fragilizando a força de trabalho necessária para



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

atender as ocorrências policiais.

2.16

Pois bem. É incontroverso que a Lei n.º 14.735/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis) veda a custódia de preso e de adolescente infrator, ainda que em caráter provisório, em dependências de prédios e unidades das Polícias Cíveis e que em razão da insuficiência de contingente da Polícia Penal no estado de Mato Grosso do Sul, especialmente nos municípios do interior, a atividade alhures indicada ainda é exercida pela Polícia Civil, ao menos até a realização da audiência de custódia.

2.17

A questão sobre a qual as partes controvertem reside em esclarecer se há obrigação dos policiais cíveis quanto à custódia e escolta de preso e de adolescente infrator, ainda que em caráter provisório, em dependências de prédios e unidades da Polícia Civil após a vigência da Lei n.º 14.735/2023.

2.18

O artigo 144 da Constituição Federal prevê que:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias cíveis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Às polícias cíveis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais.

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. (Vide Lei nº 13.675, de 2018) Vigência

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (Vide Lei nº 13.022, de 2014)

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

2.19

A Lei nº 14.735/2023 instituiu normas nacionais gerais de funcionamento e competência da Polícia Civil e dispõe que:

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:

(...)

XIV - custodiar o policial civil condenado ou preso provisório à disposição da autoridade competente, na hipótese de ausência de unidade de custódia de caráter exclusivo, por meio de órgão próprio e na forma da lei;

(...)

Art. 40. Fica vedada a custódia de preso e de adolescente infrator, ainda que em caráter provisório, em dependências de prédios e unidades das polícias civis, salvo interesse fundamentado na investigação policial.

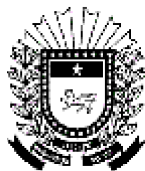
2.20

No âmbito do estado de Mato Grosso do Sul, a carreira da Polícia Civil é regida pela Lei Complementar Estadual nº 114/2005, que determina o seguinte sobre a custódia de presos:

Art. 250. Ao ocupante da função de Investigador de Polícia Judiciária, compete:

(...)

VII - realizar o recolhimento, a movimentação, e a escolta de preso, bem



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

como a guarda de valores e seus pertences, procedendo à escrituração no livro de registro, enquanto perdurar a custódia legal do preso durante as diligências investigatórias, até a entrega ao respectivo cartório;

2.21

O artigo 147, XV, do Decreto Estadual n.º 12.218/2006, por sua vez, estabelece que:

Art. 147. Aos Delegados de Polícia competindo-lhe as atribuições descritas na Lei Complementar 114, de 19 de dezembro de 2005, dentre outras conferidas na legislação pertinente, incumbe:

(...)

XV- Promover a guarda e a vigilância dos presos e detidos nas celas das Delegacias, salvaguardando a sua integridade física e segurança;

2.22

Da legislação alhures transcrita, observa-se que a norma nacional geral, de fato, veda a custódia de preso e de adolescente infrator, ainda que em caráter provisório, em dependências de prédios e unidades das Polícias Cíveis, sendo que a própria norma traz algumas exceções à regra prevista, que são o fundamentado interesse na investigação policial (art. 40) e a custódia de policial civil condenado ou preso provisório à disposição da autoridade competente na ausência de unidade de custódia de caráter exclusivo (art. 6º, XIV), não podendo ocorrer extensão da responsabilidade dos policiais civis pela custódia de preso e adolescente infrator para além das hipóteses previstas como exceção na lei nacional de regência da carreira.

2.23

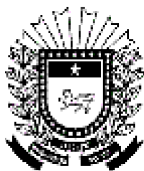
Em relação à primeira exceção, qual seja, "somente se autoriza a custódia de preso e adolescente infrator nas dependências de prédios e unidades das Polícias Cíveis em decorrência de interesse fundamentado na investigação policial", ao contrário do sustentado pelo requerido, não se pode admitir que a existência de investigações policiais, por si só, seja suficiente para configurar o interesse fundamentado, haja vista que a própria lei exige claramente fundamentação, a qual somente pode ser formalizada por escrito pela autoridade competente.

2.24

Em outras palavras, **não há obrigação legal aos policiais civis na guarda de adolescentes infratores e presos simplesmente pelo fato de estarem sob diligência investigatória, exigindo a Lei n.º 14.735/2023 fundamentado interesse na investigação policial, não se podendo concluir abstratamente pela presença de tal interesse sem razões fundamentadas por escrito nesse sentido, de modo que somente restará configurada a exceção prevista no artigo 40 da referida lei observadas as formalidades necessárias a configurarem o interesse fundamentado na investigação policial justificado pela autoridade competente.**

2.25

Quanto à possibilidade da custódia de policial civil condenado ou preso provisório à disposição da autoridade competente, a exceção é clara por si só, somente autorizando tal medida quando se tratar de preso policial civil e desde que não haja unidade de custódia de caráter exclusivo para a respectiva guarda, o que é prerrogativa daquele preso. Assim, **para que o policial civil condenado ou preso provisório possa permanecer nas dependências de prédios e unidades das policias civis é necessário pertencer a tal categoria e inexistir unidade de custódia de caráter**



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

exclusivo para sua permanência.

2.26

Assim, embora a Lei n.º 14.735/2023 não exclua totalmente a responsabilidade dos policiais civis pela guarda de presos e adolescentes infratores, a possibilidade de permanência de tais pessoas nas dependências de unidades da Polícia Civil decorre de exceção expressamente prevista em lei e, como exceção, não se justifica sua interpretação de maneira extensiva como quer o requerido.

2.27

Quanto à alegação do requerido de que cada unidade da federação deve estabelecer regras específicas acerca das atividades e obrigações da respectiva Polícia Civil, em atenção ao que dispõe o artigo 24, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal, uma vez estabelecidas as normas gerais pela União, aos Estados compete apenas legislar sobre a matéria de maneira suplementar, não produzindo eficácia a lei estadual no que lhe for contrário.

2.28

Desse modo, ainda que a Lei Complementar Estadual n.º 114/2005 e o Decreto Estadual n.º 12.218/2006 prevejam a obrigação da Polícia Civil deste Estado e/ou da respectiva autoridade (Delegado de Polícia) pelo recolhimento, movimentação e escolta de presos enquanto perdurarem as diligências investigatórias até a entrega do custodiado ao respectivo cartório, não há como negar que tal norma foi editada sob a competência plena do estado de Mato Grosso do Sul, restando suspensa sua eficácia com a entrada em vigor das normas gerais estabelecidas pela União Federal na Lei n.º 14.735/2023, por ser contrária à proibição, como regra, da custódia de preso e de adolescente infrator em dependências e prédios da Polícia Civil, salvo exceções previstas na própria lei, restando evidente a aplicação do que dispõe o artigo 24, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal.

2.29

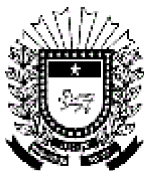
Embora o artigo 144 da Constituição Federal preveja as atribuições genéricas das forças policiais como um todo, não se pode olvidar que há uma divisão clara de tarefas entre as forças de segurança elencadas, seja na própria Constituição Federal ou na legislação infraconstitucional, de forma a coordenar o sistema de segurança pública, sendo que a custódia de presos e adolescentes infratores, ainda que em caráter provisório, cabe à Polícia Penal, competindo à Polícia Civil as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, que não se confundem com a custódia de presos e adolescentes infratores nas dependências de unidades policiais civis, a qual, repise-se, é expressamente vedada como regra pela Lei n.º 14.735/2023.

2.30

De fato, não há dúvidas que os órgãos de segurança pública devem atuar de forma conjunta, coordenada e sistêmica, mas deve ser observada a competência estabelecida em lei para cada um deles, sendo que a partir do momento que houve a instituição de normas gerais sobre a carreira da Polícia Civil pela União, cabe aos Estados-membros se adequarem às mesmas, não se justificando a manutenção ampla de uma obrigação para a Polícia Civil que foi perfeitamente delimitada como excepcional em lei de abrangência nacional.

2.31

Ainda que no estado de Mato Grosso do Sul tenham sido emitidos



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

pareceres, portarias e resoluções pelos órgãos jurídicos e de segurança pública, a exemplo do Parecer PGE/MS/CJUR-SEJUSP n.º 001/2024, Decisão PGE/MS/GAB n.º 119/2024, Resolução SEJUSP/MS/n.º 1.037 e Acordo de Cooperação n.º 03.066/2020, não há como negar que mantiveram a obrigação da Polícia Civil pela guarda e custódia de presos e adolescentes infratores nos prédios e estabelecimentos policiais civis contrariando expressamente o disposto na Lei n.º 14.735/2023. Mesmo que se considerem as exceções previstas na referida norma, que abarcam apenas alguns municípios do estado de Mato Grosso do Sul, além de dependerem da atuação do Poder Judiciário ou de outros órgãos ou entidades públicas para o adequado funcionamento, não deve prevalecer o entendimento infralegal firmado sobre o que foi estabelecido em lei geral de caráter nacional, devendo ser respeitada, obviamente, a hierarquia das normas.

2.32

Como a Lei n.º 14.735/2023 é clara quanto à vedação da custódia de presos e adolescentes infratores, ainda que em caráter provisório, em dependências de prédios e unidades das Polícias Cíveis, salvo as exceções expressamente previstas na própria lei (interesse fundamentado – por escrito – na investigação policial e em se tratando de preso policial civil à disposição da autoridade competente quando ausente unidade de custódia de caráter exclusivo), evidente o direito da categoria substituída nesse sentido, ou seja, à desobrigação da custódia alhures indicada fora das exceções legalmente previstas, o que deve ser observado pelo requerido.

2.33

Reconhecido o direito dos policiais civis à desobrigação da custódia de presos e adolescentes infratores nas dependências de prédios da Polícia Civil, exceto nos casos expressamente previstos na Lei n.º 14.735/2023, cabe ao requerido reorganizar a estrutura de segurança pública e coordenar adequadamente a competência das forças policiais que lhe competem (Polícia Civil, Polícia Penal e Polícia Militar), sendo imperioso reconhecer que tal tarefa não é fácil e depende de esforço conjunto das instituições estatais e de outros agentes públicos ou políticos envolvidos na correção necessária com o advento da Lei n.º 14.735/2023, o que deve ser considerado.

2.34

Em outras palavras, se de um lado restou reconhecido à categoria substituída o cumprimento da lei nacional de regência da carreira, de outro há o direito da coletividade à efetiva segurança pública e proteção da ordem social em decorrência da prestação do serviço público correspondente, sendo que a carência das unidades de Polícia Penal instaladas no estado de Mato Grosso do Sul é incontroversa nos autos e restou demonstrada nas informações prestadas pela SEJUSP às fls. 87-90, de modo que deve ser dado prazo suficiente ao requerido para adoção das medidas necessárias à reestruturação, coordenação e cooperação entre as forças de segurança públicas estaduais, o que é fixado em 180 dias, por se mostrar algo razoável, um meio termo, entre aquilo que é a pretensão do requerente e o que é a possibilidade de quem irá cumprir a obrigação.

3. Dispositivo

3.1

Destarte, em razão dos argumentos expostos, **julgo em parte procedentes os pedidos formulados na inicial para declarar a desobrigação da**



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Polícia Civil do estado de Mato Grosso do Sul de fazer a custódia de presos e adolescentes infratores, ainda que em caráter provisório, em dependências de prédios e unidades das Polícias Cíveis, salvo nas exceções expressamente previstas na Lei n.º 14.735/2023, o que deve ser implementado pelo requerido no prazo de 180 dias, tendo em conta a necessidade do estado de Mato Grosso do Sul em reorganizar a estrutura de segurança pública e coordenar adequadamente a competência das forças policiais que lhe competem. Sem custas, pois isento o requerido do recolhimento da taxa judiciária (Lei Estadual n.º 3.779/2009). [...]

Analizando a decisão e seus fundamentos, o parecer ministerial e os documentos pertinentes, bem como o recurso de apelação e as contrarrazões recursais, verifico que a **sentença deve ser mantida**.

No caso concreto, o **Sindicato dos Policiais Cíveis do Estado de Mato Grosso do Sul – SINPOL/MS** propôs Ação de Obrigação de Fazer com pedido de tutela de urgência em face do **Estado de Mato Grosso do Sul**, visando (f. 1/14):

- [...] a) Seja deferida a tutela de urgência, para desobrigar os policiais cíveis da atribuição e responsabilidade pela custódia dos presos nas unidades de polícia civil, devendo ser atribuída à instituição competente (Polícia Penal ou outra), eis que está vedada pela legislação federal da polícia civil, a custódia de presos nas unidades de polícia civil;
- b) Subsidiariamente, até que se reorganize o sistema prisional, e todos os presos que atualmente se encontram nas unidades de polícia civil, sejam transferidos para a instituição competente e unidade prisional adequada, não mais se atribuía a responsabilidade pela custódia desses presos à Polícia Civil, consequentemente aos policiais cíveis, determinando que a instituição competente, passe a custodiar esses presos mesmo que nas unidades da Polícia Civil;
- c) No mérito, seja confirmada a tutela de urgência, obrigando o Estado de Mato Grosso do Sul a cumprir o que dispõe a Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis, Lei n. 14.735 de 23 de novembro de 2023, em seu artigo 40, que veda a custódia de preso e de adolescente infrator, ainda que em caráter provisório, em dependências de prédios e unidades das polícias cíveis, desobrigando, por consequência, os policiais cíveis da responsabilidade da custódia de presos. [...]

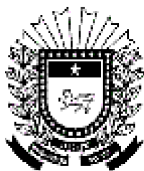
Manifestação do **Estado de Mato Grosso do Sul** pelo **indeferimento** da liminar (f. 81/86).

O Juízo da 1ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos **admitiu** a inicial e **indeferiu** a tutela de urgência (f. 91/97).

O **Estado de Mato Grosso do Sul** ofereceu **contestação**, pela **improcedência** dos pedidos formulados pela parte requerente (f. 107/119).

O Apelado apresentou **réplica** à contestação (f. 155/160).

O **Ministério Público Estadual** apresentou parecer, manifestando-se nos seguintes termos: "1) primeiramente, considerando as razões jurídicas já expostas, emite parecer pela rejeição das preliminares arguidas na peça de defesa, dando-se conhecimento ao mérito da causa; 2) em segundo lugar, o MINISTÉRIO PÚBLICO sugere e pugna pela designação de audiência para tentativa de conciliação entre as partes, antes do enfrentamento do mérito da causa; 3) em conclusão – não sendo



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

necessária a produção de provas, haja vista tratar-se de matéria eminentemente de Direito e caso não sobrevenha audiência conciliatória – o MINISTÉRIO PÚBLICO manifesta-se desde logo, no mérito, pelo deferimento parcial do pedido, de modo que seja determinado por sentença o cumprimento do disposto no art. 40 da Lei n. 14.735/2023, estabelecendo-se, contudo, prazo razoável para que o ESTADO RÉU execute todas as medidas administrativas necessárias à concretização do Direito pleiteado" (f. 163/178).

Foi designada **audiência de tentativa de conciliação** (f. 181), contudo, sem acordo (f. 195).

O Apelante apresentou **manifestação** reiterando os argumentos expostos na **contestação** de f. 107/119 e pugnou pelo **indeferimento** da liminar e a **improcedência** da demanda (f. 196/200).

O Apelado apresentou manifestação **reiterando** o pedido de **procedência** da ação para ser reconhecida a **ilegalidade da manutenção de presos sob custódia da Polícia Civil após a fase investigativa**, e que seja determinada ao Estado de Mato Grosso do Sul a adoção de medidas efetivas para transferir a responsabilidade pela custódia à AGEPEN, em conformidade com o disposto na Lei 14.735/2023; além disso, requereu a produção de provas (f. 332/335).

O Apelante **apontou** não possuir interesse na produção da prova oral ou pericial, sendo o caso de **julgamento antecipado** da lide (f. 336/338).

Indeferiu-se a produção de provas (f. 344).

Alegações finais (f. 390/394 e 398/408).

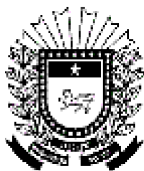
Parecer ministerial pelo "deferimento do pedido inicial, para que seja determinado, por sentença, o cumprimento do disposto no art. 40 da Lei n.º 14.735/2023, assegurando-se, contudo, ao Estado requerido prazo razoável para a adoção das medidas administrativas indispensáveis à efetiva implementação da norma, em atenção aos princípios da razoabilidade, eficiência e segurança jurídica" (f. 414/421).

O Juízo da 1ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos da comarca de Campo Grande/MS julgou "em **parte procedentes** os pedidos formulados na inicial para declarar a desobrigação da Polícia Civil do estado de Mato Grosso do Sul de fazer a custódia de presos e adolescentes infratores, ainda que em caráter provisório, em dependências de prédios e unidades das Polícias Cíveis, salvo nas exceções expressamente previstas na Lei n.º 14.735/2023, o que deve ser implementado pelo requerido no prazo de 180 dias, tendo em conta a necessidade do estado de Mato Grosso do Sul em reorganizar a estrutura de segurança pública e coordenar adequadamente a competência das forças policiais que lhe competem" (f. 422/450).

A sentença **deve ser mantida**.

Explico.

A **controvérsia** recursal consiste em definir se, após a entrada em vigor da Lei n.º 14.735/2023, a qual instituiu a **Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis**, que dispõe sobre suas normas gerais de funcionamento e dá outras providências, **subsiste obrigação** da Polícia Civil de **custodiar presos e adolescentes infratores** em suas dependências, ainda que em caráter provisório, isso em razão do art. 40, que



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

dispõe:

Art. 40. Fica vedada a custódia de preso e de adolescente infrator, ainda que em caráter provisório, em dependências de prédios e unidades das polícias civis, salvo interesse fundamentado na investigação policial.

Com efeito, a Constituição Federal, em seu art. 144, estruturou o **sistema de segurança pública** a partir da **repartição funcional** entre os diversos órgãos policiais.

Dentro desse contexto, à **Polícia Civil** incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de **polícia judiciária** e a **apuração de infrações penais**, exceto as militares, nos termos do art. 144, § 4º.

À **Polícia Militar** há a função de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, conforme narra o art. 144, § 5º.

À **Polícia Penal**, por sua vez, cabe a segurança dos estabelecimentos penais, conforme art. 144, § 5º-A.

Nesse contexto, pertinente transcrever trechos do art. 144 da CF:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (...)

§ 4º **As polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.**

§ 5º **As polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.**

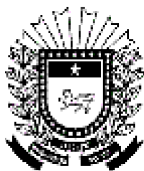
§ 5º-A. **As polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. [...]**

A **distinção constitucional** entre as Polícias Civil, Militar e Penal **não é** meramente nominal ou administrativa. Possui **densidade normativa** própria e revela a opção do constituinte por **separar** as funções de **investigação criminal**, de **polícia ostensiva** e de **custódia** no âmbito do sistema penal.

Em assim sendo, a atividade de **polícia judiciária**, conquanto possa envolver atos materiais de condução, apresentação, contenção momentânea e preservação da segurança durante a formalização de atos investigatórios, **não se confunde** com a assunção ordinária, estrutural e continuada da **custódia de pessoas privadas de liberdade** em prédios de delegacias e congêneres.

É nesse contexto que deve ser interpretada a Lei nº 14.735/2023, que instituiu a **Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis**.

Partindo desse pressuposto, a legislação em destaque, ao estabelecer



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

normas gerais de funcionamento e outras providências à **Polícia Civil**, dispôs **expressamente**, em seu art. 40, que "Fica **vedada** a **custódia de preso** e de **adolescente infrator**, ainda que em caráter provisório, em **dependências de prédios** e **unidades** das polícias civis, **salvo** interesse fundamentado na investigação policial".

A literalidade do dispositivo é inequívoca!

A **regra** é a **vedação** da custódia de presos e adolescentes infratores em dependências da Polícia Civil. A **exceção**, por sua vez, está restrita à existência de interesse fundamentado na investigação policial (depoimento, acareação, perícia etc.).

Como toda **exceção** a uma regra legal proibitiva, sua **interpretação** deve ser **restritiva**, sob pena de esvaziar o comando normativo principal.

Desta forma, **não prosperam** (i) a tese recursal no sentido de que "a legislação busca, na verdade, é vedar a permanência imotivada de presos nas delegacias, especialmente após a conclusão da fase investigativa" (f. 518), ou, ainda, (ii) a tese no sentido de que "a responsabilidade da Polícia Civil no que concerne à prisão e à custódia de indiciados ou presos durante a fase da investigação policial encontra-se devidamente respaldada pela exceção contida no art. 40 da Lei Orgânica da Polícia Civil" (f. 526).

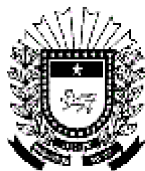
Aponto, ainda, que fundamentar genericamente no interesse investigativo eventual permanência do preso em unidade policial até a audiência de custódia estaria convertendo uma exceção em regra, pois todo flagrante, toda captura por mandado e toda apresentação inicial de pessoa presa guardam alguma conexão remota com a atividade policial. O legislador, contudo, **não autorizou a custódia sempre que houver investigação**; exigiu, de modo **qualificado**, interesse **fundamentado** na investigação policial.

Reforço que a exigência de **fundamentação** pressupõe **motivação concreta, formal e individualizada** pela autoridade competente, apta a demonstrar o motivo pelo qual, naquele caso específico, a **permanência temporária** da pessoa presa ou do adolescente infrator em dependência da Polícia Civil é **necessária** à efetividade de diligência investigatória determinada, urgente ou em curso.

Aponto ter ciência de que a Polícia Civil, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, realiza atos que podem envolver contato direto e imediato com pessoas presas, como a lavratura de auto de prisão em flagrante, a oitiva de conduzidos, a comunicação da prisão à autoridade judicial, ao Ministério Público e à defesa, a realização de diligências investigatórias urgentes, ou a requisição de providências relacionadas à custódia. Tais atos, porém, **não autorizam a transferência ordinária da função de custódia** para a Polícia Civil.

Da mesma forma, o cumprimento do art. 306 do Código de Processo Penal, relativo às comunicações da prisão em flagrante, e a execução de mandados de prisão cautelar **não afastam** a incidência da Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis. Esses dispositivos disciplinam providências processuais e atos de persecução penal; não estabelecem, por si, dever permanente da Polícia Civil de manter presos em suas unidades, especialmente quando norma federal posterior e específica passou a vedar tal prática como regra.

Há **distinção** relevante entre a **guarda momentânea e instrumental indispensável** à prática de ato de polícia judiciária e a **atribuição institucional de custodiar presos** em celas, salas ou dependências de delegacias até ulterior deliberação



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

judicial ou administrativa. A **primeira** decorre da própria dinâmica do procedimento policial e deve ser compreendida nos limites estritos da necessidade operacional imediata. A **segunda**, contudo, configura atividade própria do sistema prisional ou socioeducativo, não podendo ser imposta à Polícia Civil como rotina administrativa em desconformidade com a norma geral nacional.

O Apelante também argumenta que "não há fundamento algum para suspender a eficácia dos dispositivos da Lei Complementar Estadual n.º 114/2005 e do Decreto Estadual n.º 12.218/2006 e desaparecidos, portarias e resoluções dos órgãos jurídicos e de segurança pública a respeito do tema" (f. 522); contudo, **sem razão**.

É sabido que a Lei Complementar Estadual n.º 114/2005 dispõe sobre a **organização institucional e as carreiras, os direitos e as obrigações** dos membros da Polícia Civil e o Decreto Estadual n.º 12.218/2006 aprova a **estrutura básica** e dispõe sobre **competência e composição** dos cargos da Diretoria-Geral da Polícia Civil e dá outras providências.

De igual forma, é nítido que as normas acima citadas (Lei Complementar Estadual n.º 114/2005 e Decreto Estadual n.º 12.218/2006) foram **editadas antes** da Lei n.º 14.735/2023 e devem ser interpretadas à luz da repartição constitucional de competências e da superveniência de norma geral nacional.

Nos termos do art. 24, XVI, da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre "organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis".

Em assim sendo, "No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer **normas gerais**" (art. 24, §1º, CF), o que não exclui a competência **suplementar** dos Estados (art. 24, §2º, CF).

Sobrevindo **norma geral federal**, **suspende-se** a eficácia da lei estadual no que lhe for contrária, conforme art. 24, § 4º, da Constituição.

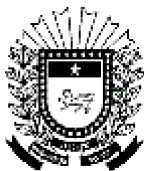
Respeitando o disposto na Constituição Federal, a própria Lei n.º 14.735/2023, em seu art. 3º, parágrafo único, reconhece que "Os entes federativos podem editar suas próprias leis sobre as matérias disciplinadas nesta Lei, de forma suplementar, bem como exercer competência legislativa plena em relação 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".

De mais a mais, o art. 49 do mesmo diploma, dispõe que "Permanecem válidas as leis locais naquilo que **não sejam incompatíveis** com esta Lei".

Ou seja, a própria **Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis**, em estrito respeito à Constituição Federal, confirma a necessidade de **compatibilidade material** entre o direito estadual e a norma geral federal.

Assim, normas estaduais **pretéritas** que atribuam à Polícia Civil, de forma ampla, genérica ou ordinária, a **custódia de presos em unidades policiais não podem subsistir** em contrariedade ao art. 40 da Lei n.º 14.735/2023.

Também **não altera** essa conclusão a existência do Parecer PGE/MS/CJUR-SEJUSP n.º 001/2024, aprovado pela Decisão PGE/MS/GAB n.º 119/2024, ou de atos administrativos, resoluções e orientações internas que tenham



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

definido a responsabilidade da Polícia Civil pela custódia **até a audiência de custódia**; dado que, embora pareceres jurídicos e atos infralegais possuem **relevante função orientativa** no âmbito da Administração Pública, **não detêm** aptidão para restringir, ampliar ou contrariar **norma geral federal** de caráter **cogente**.

Ressalto que a Administração Pública **está vinculada** ao **princípio da legalidade**, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Essa vinculação assume **especial relevo** quando se trata de restrição de liberdade, custódia estatal, integridade física de pessoas presas, segurança de servidores públicos e organização funcional de órgãos policiais. **Não é** juridicamente **admissível** que atos administrativos locais **transformem** exceção legal em regra de funcionamento institucional.

Não obstante, **entendo** relevante destacar que a **vedação à custódia de presos** em dependências de Polícia Civil busca **preservar** a adequada repartição das atribuições estatais, **evitar** desvio funcional de policiais civis, **resguardar** a continuidade e eficiência da investigação criminal, **reduzir** riscos à integridade de servidores, presos e terceiros, bem como **impedir** a manutenção de pessoas privadas de liberdade em locais vocacionados à atividade investigativa, e não à custódia penal ou socioeducativa.

Argumenta, ainda, o Apelante que "A reorganização estrutural da custódia de presos envolve definição de logística, infraestrutura, redistribuição de efetivo, orçamento e cooperação interinstitucional, matérias típicas da esfera administrativa, além da indispensável revisão normativa" (f. 527), além disso, "A atuação judicial em políticas públicas deve ser finalística e estruturante, não substitutiva. De tal modo, a sentença também merece reforma por ofensa aos artigos 2º e 144 da Constituição Federal" (f. 528).

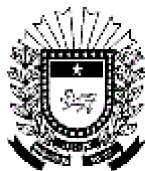
Reconheço a dificuldade administrativa concreta, contudo tal fator **não autoriza** o descumprimento permanente da lei.

A **carência estrutural** do Estado **não pode** servir como fundamento para transferir, de modo ordinário, **atribuição legalmente vedada** a outro órgão público. A escassez de recursos, a necessidade de logística e a complexidade da reorganização institucional devem ser consideradas **na forma e no prazo de implementação** da medida, mas **não afastam** o dever jurídico de conformação administrativa ao novo regime legal.

Nesse ponto, **constato** que a **sentença** adotou solução **equilibrada**.

Não determinou a retirada imediata e abrupta de toda e qualquer pessoa custodiada em prédios da Polícia Civil. **Tampouco** impôs modelo administrativo específico, lotação de servidores, criação de unidades, contratação de pessoal, alteração concreta de rotas, escalas, protocolos internos ou alocação orçamentária determinada. **Limitou-se** a declarar a desobrigação da Polícia Civil quanto à custódia vedada pela Lei nº 14.735/2023, ressalvadas as exceções expressamente previstas, **concedendo prazo razoável (180 dias)** para que o Estado reorganize a estrutura de segurança pública e coordene adequadamente a atuação de suas forças policiais.

A reserva de administração **não constitui** espaço imune à jurisdição quando há descumprimento de norma legal expressa e comprometimento de **direitos fundamentais**.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Ressalto que o Poder Judiciário **não substitui** o administrador quando determina que a Administração **cumpra a lei**; apenas exerce sua função constitucional de **controle da legalidade** e de **tutela jurisdicional adequada**. Não há, portanto, violação ao **princípio da separação dos poderes**.

Aponto, outrossim, que a **discrecionabilidade administrativa** subsiste quanto aos meios de execução, à escolha dos arranjos institucionais, à elaboração de protocolos, à distribuição de pessoal, à cooperação entre Polícia Civil, Polícia Penal e Polícia Militar, e à eventual revisão normativa estadual. O que **não subsiste** é a faculdade de descumprir a vedação legal.

Por último, **verifico** que o Apelante invoca o **Tema nº 698 do Supremo Tribunal Federal**, eis que "Ao impor o cumprimento de obrigação de fazer de reorganização de toda estrutura de segurança pública e não exigir apresentação de plano técnico-administrativo pelo Estado, o juízo deixa de observar a metodologia imposta pelo STF, incorrendo em substituição indevida da Administração. Não bastasse, o Estado demonstrou exaustivamente nos autos diversas medidas que vêm sendo adotadas, de forma colaborativa, tratando-se de política pública já em execução e que envolve arcabouço normativo amplo" (f. 531).

Ocorre, contudo, que a hipótese dos autos **não se amolda** ao objeto da tese firmada pelo **Supremo Tribunal Federal**.

Constato que o referido tema, o qual aborda "Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção", fixou a seguinte **tese** (destaco):

[...] Fixação das seguintes teses de julgamento: "1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, **em caso de ausência ou deficiência grave do serviço**, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)".

(RE 684612, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 04-08-2023 PUBLIC 07-08-2023)

No presente caso, contudo, a hipótese **é diversa**.

Isso porque, no mencionado tema, discute-se a **forma** adequada de atuação judicial quando a Administração se **omite** ou presta **deficientemente** um **serviço público indispensável** à realização de **direitos fundamentais**, hipótese em que o Judiciário deve, em regra, apontar a **finalidade** a ser alcançada e preservar a escolha administrativa dos **meios**.

No caso concreto, **não se trata de omissão ou deficiência na prestação de serviço público**, uma vez que **há comando legislativo expresso**, que



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

redefiniu os limites das atribuições da Polícia Civil em âmbito nacional.

Assim, a atuação jurisdicional **não consiste** em formular política pública autônoma, mas, sim, em **assegurar** a observância da legalidade administrativa.

Dessarte, o Poder Judiciário, ao **determinar** que o Estado se **adeque** ao **regime jurídico** instituído pela Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis, **não invade** discricionariedade administrativa, pois, obviamente, **não há** discricionariedade legítima para descumprir **norma legal cogente que veda a conduta** pretendida pela Administração.

Friso que a **discricionariedade** do Estado permanece preservada quanto aos **meios de cumprimento** da obrigação.

Cabe, assim, ao Poder Executivo definir, **dentro do prazo fixado**, os arranjos administrativos, logísticos, orçamentários e interinstitucionais que entender adequados para **compatibilizar** a atuação da Polícia Civil, da Polícia Penal, da Polícia Militar, da AGEPEN e dos demais órgãos envolvidos.

Por essa razão, **não se aplica** ao caso a necessidade de observância do **Tema nº 698 do Supremo Tribunal Federal** e, por consequência, a exigência de prévia apresentação de plano técnico-administrativo nos moldes pretendidos pelo Apelante.

Em reforço ao todo exposto, **destaco** julgado de situação análoga em que, diante da superveniência da Lei nº 14.735/2023, reconheceu-se que a **custódia provisória de adolescente em dependências de Polícia Civil perdeu respaldo jurídico**, ressalvada a hipótese legal de interesse investigativo.

Nesse sentido, posiciona-se o **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais** (destaco):

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ACAUTELAMENTO PROVISÓRIO DE ADOLESCENTES EM DELEGACIA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 14.735/2023. REFORMA DA DECISÃO QUE DEFERIU TUTELA DE URGÊNCIA.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo de instrumento contra decisão que deferiu tutela de urgência em ação civil pública, determinando a reforma de delegacia para regularizar as instalações voltadas à custódia provisória de adolescentes.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se estão presentes os requisitos legais para o deferimento da tutela de urgência.

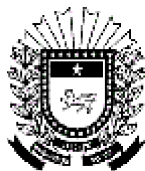
III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O art. 300 do CPC exige, para a concessão da tutela de urgência, a presença simultânea da probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

4. A **superveniência da Lei nº 14.735/2023 vedou a custódia de adolescentes em dependências das polícias cíveis, salvo para fins de investigação, tornando sem respaldo legal a reforma pretendida.**

5. A obrigação de fazer perdeu base normativa e extrapola os limites do controle judicial, por incidir sobre política pública já redimensionada por norma superveniente.

IV. DISPOSITIVO



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

6. Recurso provido.

Legislação relevante citada: CPC, art. 300; Lei nº 14.735/2023, art. 40. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.23.208824-5/001, Relator(a): Des.(a) Renan Chaves Carreira Machado (JD Convocado) , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 18/06/2025, publicação da súmula em 25/06/2025)

Embora o julgado trate **especificamente** de acautelamento provisório de adolescentes, a **razão de decidir é compatível** com a controvérsia ora examinada, pois parte da mesma premissa normativa: a Lei nº 14.735/2023 instituiu **vedação expressa à custódia de presos e adolescentes infratores em dependências das Polícias Cíveis**, admitindo-a apenas em **caráter excepcional** e mediante **fundamento vinculado** à investigação policial.

Portanto, **não havendo** determinação judicial de modelo administrativo específico, mas, sim, **simples imposição de cumprimento de norma federal** expressa, **deve ser mantida** a sentença em todos os seus termos.

Por fim, no que toca ao **prazo** de 180 dias, esse mostra-se **razoável e proporcional**.

Observo que a sentença **reconheceu** de forma expressa a **complexidade** da reorganização da segurança pública estadual, a necessidade de articulação entre forças policiais e a carência de unidades ou contingente suficiente da Polícia Penal em determinados municípios.

Exatamente por isso, **afastou** solução imediatista e **concedeu** prazo de transição, a saber (f. 449):

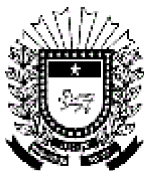
[...] Em outras palavras, se de um lado restou reconhecido à categoria substituída o cumprimento da lei nacional de regência da carreira, de outro há o direito da coletividade à efetiva segurança pública e proteção da ordem social em decorrência da prestação do serviço público correspondente, sendo que a carência das unidades de Polícia Penal instaladas no estado de Mato Grosso do Sul é incontroversa nos autos e restou demonstrada nas informações prestadas pela SEJUSP às fls. 87-90, de modo que deve ser dado prazo suficiente ao requerido para adoção das medidas necessárias à reestruturação, coordenação e cooperação entre as forças de segurança públicas estaduais, o que é fixado em 180 dias, por se mostrar algo razoável, um meio termo, entre aquilo que é a pretensão do requerente e o que é a possibilidade de quem irá cumprir a obrigação. [...]

Ponto que o prazo fixado **revela a preocupação** do juízo de origem com a **complexidade** da medida e com a necessidade de **implementação gradual**, sem descontinuidade do serviço público de segurança.

Houve, portanto, **ponderação** concreta entre a exigibilidade imediata da lei nacional e a necessidade administrativa de reorganização institucional.

Por outro lado, **constato** que o Estado, por sua vez, **não demonstrou**, de forma concreta e tecnicamente individualizada, que o **prazo** fixado seja **exíguo** em demasia, limitando-se a alegações **genéricas** sobre logística, orçamento, efetivo e reorganização normativa.

A **ampliação** indefinida ou significativamente dilatada do prazo, **sem demonstração** objetiva de impossibilidade material de cumprimento, representaria, na prática, postergação da eficácia de norma federal já vigente.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

A **transição administrativa** deve ser compatível com a complexidade da medida, mas **não se pode** converter em autorização judicial para manutenção prolongada de situação contrária à lei.

À vista de todo o exposto, a pretensão recursal **não merece acolhimento**, haja vista que a Lei nº 14.735/2023 possui **eficácia imediata** como **norma geral** nacional, sendo que as normas estaduais e atos infralegais subsistem **apenas** naquilo que forem **compatíveis** com o regime federal superveniente.

Desta forma, a **custódia de presos e adolescentes infratores em dependências da Polícia Civil somente se admite em hipóteses excepcionais**, expressamente previstas em lei, especialmente quando houver interesse fundamentado na investigação policial, o que exige **motivação concreta e individualizada**, não se presumindo da simples existência de procedimento investigativo ou da pendência de audiência de custódia.

Assim, **deve ser mantida** a sentença que declarou a **desobrigação** da Polícia Civil do Estado de Mato Grosso do Sul de fazer a **custódia de presos e adolescentes infratores**, ainda que em caráter provisório, em **dependências de prédios e unidades** das Polícias Cíveis, salvo nas exceções expressamente previstas na Lei nº 14.735/2023, no **prazo de 180 dias**, preservada ao Estado a definição dos meios administrativos necessários ao cumprimento da obrigação.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, conheço do recurso e **nego provimento**.

Não houve fixação de **honorários advocatícios** na sentença e o interessado não recorreu para obtê-los. Portanto, **não os majoro**, nos termos art. 85, § 18, do Código de Processo Civil.

D E C I S Ã O

Como consta na ata, a decisão foi a seguinte:

POR UNANIMIDADE E COM O PARECER, NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.

Presidência do(a) Exmo(a). Sr(a). Des. Luiz Antônio Cavassa de Almeida

Relator(a), o(a) Exmo(a). Sr(a). Des. Alexandre Raslan

Tomaram parte no julgamento os(as) Exmos(as). Srs(as). Des. Alexandre Raslan, Des. Luiz Antônio Cavassa de Almeida e Des. Vilson Bertelli.

Campo Grande, 17 de julho de 2026.