



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4869 E DEMAIS MEMBROS DO COLENO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

ESTADO DE PERNAMBUCO, pessoa jurídica de direito público interno, presente em juízo por intermédio da Procuradoria Geral do Estado, com endereço para intimações e demais comunicações processuais à Rua do Sol nº 143, Santo Antônio, Recife-PE, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, pelos Procuradores *in fine* assinados, requerer sua INTERVENÇÃO na AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4869, na qualidade de *AMICUS CURIAE*, o que faz nos termos do §2º do art. 7º da Lei Federal nº. 9.868/1999 e com espeque nas razões de fato e de direito a seguir articuladas.

**I. PERTINÊNCIA DA INTERVENÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO NA
QUALIDADE DE *AMICUS CURIAE***

Na lição do Ministro Celso de Melo, “a admissão de terceiro, na condição de *amicus curiae*, no processo objetivo de controle normativo abstrato, qualifica-se como fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte, enquanto Tribunal Constitucional, pois viabiliza, em obséquio ao postulado democrático, a abertura do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade(…)” (voto na ADI 2.130-MC/SC).

A admissão legal da figura do *amicus curiae* constitui evidente manifestação do impacto que o julgamento de ação de controle concentrado de constitucionalidade produz sobre a ordem jurídico-social, abrindo-se um canal valioso para a participação de interessados no processo de tomada de decisão da Corte, em reforço da legitimidade e do caráter plural e democrático da atividade exercida pelo julgador (STF. ADI 3.474/BA, rel. Min. Cezar Peluso, j. 13.10.2005, DJ 19.10.2005, p. 32).

Com efeito, o objeto da presente ação é relevante e repercute diretamente no exercício da autonomia do ente federado ora requerente, uma vez que, a Lei Federal nº 12.505, de 11 de outubro de 2011, com redação alterada pela Lei Federal nº 13.293, de 1º de junho de 2016, ao anistiar policiais e bombeiros militares de Estados da Federação que tenham participado de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e condições de trabalho acaba por invadir competências que são próprias dos Estados-membros, entre os quais o requerente, no exercício de sua capacidade de autogoverno e autoadministração.

Há, assim, uma manifesta repercussão do objeto da ação - qual seja a declaração de inconstitucionalidade de lei federal que anistia, inclusive de infrações disciplinares conexas aos crimes definidos no Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 e na Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, policiais e bombeiros militares do Estado de Pernambuco que tenham participado de movimentos reivindicatórios - no delineamento fático-jurídico da autonomia



federativa dos ente ora peticionante. É que se está a impugnar, nesta ação, lei federal que anistia policiais e bombeiros militares dos Estados também de certas infrações disciplinares, de natureza administrativa, adentrando, desse modo, de modo patente na autoadministração dos Estados-membros.

Ademais, a matéria perpassa por tema socialmente relevante, albergado na Carta da República, a segurança pública, que encerra, como cediço, a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Tudo isso evidencia a relevância social da matéria, a impor a participação de todos os interessados em enriquecer e pluralizar o debate.

Nesse cenário, resta patente o interesse institucional do Estado de Pernambuco para pleitear sua intervenção na presente ação direta de inconstitucionalidade, na qualidade de *amicus curiae*, a fim de auxiliar o debate da relevante questão sobre a qual versa a presente ação.

II. OPORTUNIDADE PROCEDIMENTAL DA INTERVENÇÃO PRETENDIDA

Entende o ente ora requerente que não há impedimento ao ingresso de *amicus curiae* no atual estágio processual, dado que, conforme orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, admite-se a intervenção de *amicus curiae* até a data em que o Relator liberar o processo para pauta (ADI 4.071/DF, Rel.Menezes Direito, j.22.04.2009, DJE 16.10.2009).

O requerimento de intervenção é, pois, oportuno, devendo a presente manifestação ser admitida e apreciada pela douta Relatoria e aprovada pelos demais membros da Corte.

III. DA MANIFESTA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI FEDERAL 12.505/2011 (REDAÇÃO ALTERADA PELA LEI FEDERAL 13.293/2016). ANISTIA DE POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ESTADUAIS DE INFRAÇÕES DISCIPLINARES CONEXAS AOS CRIMES DEFINIDOS NO DECRETO-LEI Nº 1.001/1969 E NA LEI FEDERAL Nº 7.170/1983. VIOLAÇÃO AO ART. 1º, ART.18, *CAPUT*, ART. 25, *CAPUT*, ART. 42, *CAPUT*, ART. 61, II, C, ART. 144, § 6º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRINCÍPIO FEDERATIVO. AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS. AUTOGOVERNO E AUTOADMINISTRAÇÃO. PODER HIERÁRQUICO E DISCIPLINAR SOBRE OS AGENTES PÚBLICOS ESTADUAIS. POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES, SUBORDINAÇÃO ADMINISTRATIVA (HIERÁRQUICO/DISCIPLINAR) AO GOVERNADOR DO ESTADO.

É patente a inconstitucionalidade da Lei Federal 12.505/2011, com redação alterada pela Lei Federal 13.293/2016, ao anistiar policiais e bombeiros militares estaduais de infrações disciplinares conexas aos crimes definidos no Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 e na Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, cometidas em movimentos reivindicatórios.

Preliminarmente, parece adequado tecer algumas considerações em torno do conceito jurídico de *anistia*, ponto central do presente exame. Na literatura jurídico-penal, a anistia constitui uma das causas de extinção de punibilidade, conforme previsão do art.107, II, do Código Penal, decorrente da decisão (política) do Estado de estabelecer uma espécie de “esquecimento” em relação àquela conduta anteriormente considerada criminosa, perdoadando-se, em consequência, os infratores e deixando de aplicar-lhes as respectivas sanções legais.



Nesse sentido, é a definição do criminalista Heleno Cláudio Fragoso¹:

“A anistia, a graça e o indulto são formas de indulgência soberana que acompanham a pena desde tempos imemoriais. É o benefício concedido ao autor e crime ou ao condenado por órgãos alheios ao Poder Judiciário, que atuam inspirados por conveniências políticas ou por espírito de humanidade, fazendo desaparecer o crime cometido, extinguindo a pena ou, de outra forma, favorecendo o condenado. É o que genericamente se chama direito de graça. Das formas de indulgência soberana, a anistia é a que apresenta mais amplos efeitos. Ela se aplica, em regra, a crimes políticos, mas pode abranger outras categorias de ilícito penal. A anistia, como já assinalamos, faz desaparecer o crime, de tal modo que os favorecidos por ela readquirem a condição de primários, cessando todos os efeitos penais. Os efeitos civis (reparação do dano) subsistem. A anistia pode ser concedida antes ou depois da condenação. Quando concedida antes da condenação a anistia chama-se própria. Se concedida depois da condenação definitiva, chama-se imprópria. Ela se refere ao fato delituoso, impondo o seu esquecimento e não pode ser recusada. Pode, no entanto, a anistia impor condições que os favorecidos não queiram satisfazer. É o caso, por exemplo, de anistia que favorece os insurrectos que depuserem as armas. A anistia é ato de Poder Legislativo e resulta, portanto, de uma lei (art. 43, VIII, Const. Federal). Se se tratar de anistia por crimes políticos, a iniciativa da lei que a concede é da competência exclusiva do Presidente da República (art. 57, VI, Const. Federal). Não pode a anistia ser revogada. Pode a anistia ser geral (ou plena) ou parcial (ou restrita). No primeiro caso beneficia todos os criminosos autores de determinados crimes, indistintamente. No segundo caso, a anistia favorece apenas determinadas pessoas (por exemplo, os que forem primários) ou somente os autores de determinados crimes. Será condicionada a anistia que impuser condições e incondicionada a que for concedida sem condições.”

No que tange ao presente caso, compete assentar que a União detém competência legislativa privativa para dispor sobre direito penal (art. 22, I). Como o direito de conceder anistia, de certa forma, é um direito reflexo ao de criminalizar, então somente a União pode, em tese, abster-se do dever-poder de punir as condutas definidas como crime. Destarte, porque cabe à União dispor privativamente sobre direito penal, também lhe compete privativamente legislar sobre anistia de crimes, que nada mais é do que a outra face da criminalização, consoante consenso compartilhado na doutrina e estabelecido na Constituição Federal.

Contudo, em matéria de agentes públicos estaduais, mormente de policiais e bombeiros militares estaduais, não cabe à União, a pretexto de conceder anistia, decretando, assim, o esquecimento do dever de sancionar no âmbito penal, também isentar o agente infrator de sua responsabilidade administrativa, funcional, disciplinar, porque, já nessa esfera do direito, não mais lhe alcançaria o fundamento constitucional do art. 22, incisos I, mas, ao invés, lhe barraria tal possibilidade o disposto nos art. 1º, art.18, *caput*, art.25, *caput*, art. 42, *caput*, e no art.144, § 6º, todos da Constituição Federal.

Nesse sentido, inclusive, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, o que, para além de qualquer dúvida, reforça os limites da competência normativa da União em matéria de

1

Cf. FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de direito penal*. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 418.



concessão de anistia:

I. PODER CONSTITUINTE ESTADUAL: AUTONOMIA (ADCT, ART. 11): RESTRIÇÕES JURISPRUDENCIAIS INAPLICÁVEIS AO CASO.

1. É da jurisprudência assente do Supremo Tribunal que afronta o princípio fundamental da separação a independência dos Poderes o trato em constituições estaduais de matéria, sem caráter essencialmente constitucional - assim, por exemplo, a relativa à fixação de vencimentos ou a concessão de vantagens específicas a servidores públicos -, que caracterize fraude à iniciativa reservada ao Poder Executivo de leis ordinárias a respeito: precedentes.

2. A jurisprudência restritiva dos poderes da Assembléia Constituinte do Estado-membro não alcança matérias às quais, delas cuidando, a Constituição da República emprestou alçada constitucional.

II - ANISTIA DE INFRAÇÕES DISCIPLINARES DE SERVIDORES ESTADUAIS: COMPETÊNCIA DO ESTADO-MEMBRO RESPECTIVO.

1. Só quando se cuidar de anistia de crimes - que se caracteriza como abolitio criminis de efeito temporário e só retroativo - a competência exclusiva da União se harmoniza com a competência federal privativa para legislar sobre Direito Penal; ao contrário, conferir à União - e somente a ela - o poder de anistiar infrações administrativas de servidores locais constituiria exceção radical e inexplicável ao dogma fundamental do princípio federativo - qual seja, a autonomia administrativa de Estados e Municípios - que não é de presumir, mas, ao contrário, reclamaria norma inequívoca da Constituição da República (precedente: Rf 696, 06.10.66, red. Baleeiro).

2. Compreende-se na esfera de autonomia dos Estados a anistia (ou o cancelamento) de infrações disciplinares de seus respectivos servidores, podendo concedê-la a Assembléia Constituinte local, mormente quando circunscrita - a exemplo da concedida pela Constituição da República - às punições impostas no regime decaído por motivos políticos." (grifou-se)

(ADI nº 104/RO, Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 04/06/2007)

A lei federal impugnada na presente ADI é, dessarte, flagrantemente inconstitucional, na medida em que fere o dogma fundamental do princípio federativo, ao anistiar militares estaduais de certas infrações disciplinares, solapando a autonomia administrativa dos Estados-membros nela mencionados.

Por fim, importante ressaltar a importância do deferimento da medida cautelar, haja vista a necessidade de garantir a máxima efetividade dos vetores normativos da hierarquia e disciplina constitucionalmente previstos na conformação das polícias e bombeiros militares estaduais, não permitindo, inclusive, que a norma legal inquinada de inconstitucionalidade esteja disponível para a finalidade de extensão posterior de seu âmbito de incidência.

IV. DOS REQUERIMENTOS

Por todo o exposto, requer o Estado de Pernambuco:

1) Seja deferido seu ingresso na ADI 4869, na qualidade de *Amicus Curiae*, para o fim de, respeitosamente, tentar auxiliar esse Colendo Supremo Tribunal Federal no reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Federal nº 12.505/2011, com redação alterada pela Lei Federal



13.293/2016;

2) Seja facultado o direito à apresentação de sustentação oral nas sessões de julgamento, nos moldes do que preceitua o §2º do art. 131 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal;

3) A concessão da liminar incidentalmente pelo E. Relator e, no mérito, a procedência total da Ação Direta de Inconstitucionalidade objeto do presente pedido de intervenção.

Termos em que
Pede deferimento.

Recife, 11 de janeiro de 2017.



ANTÔNIO CÉSAR CAÚLA REIS
Procurador Geral do Estado



ANTIÓGENES VIANA DE SENA JUNIOR
Procurador Chefe do Contencioso