

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 40.534 - BA
(2013/0006526-3)**

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : CRISTIANO DA SILVA OLIVEIRA
ADVOGADOS : RUTH SERRAVALLE BALLIN
EDINEI BALLIN E OUTRO(S)
RECORRIDO : ESTADO DA BAHIA
PROCURADOR : MARCOS MARCÍLIO E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS
(Relator):

Cuida-se de recurso ordinário em mandado de segurança interposto por CRISTIANO DA SILVA OLIVEIRA, com fundamento no art. 105, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia assim ementado (fls. 213-214, e-STJ):

"MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR CONTRA POLICIAL MILITAR ENVOLVIDO EM MOVIMENTO PAREDISTA. MEDIDA QUE CULMINOU COM A EXCLUSÃO DO IMPETRANTE DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DA BAHIA. CONCESSÃO DE ANISTIA. LEI FEDERAL Nº 12.191/2010 INCONSTITUCIONAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. DIVISÃO DA COMPETÊNCIA: ASPECTOS GERAIS DA MATÉRIA REGULADAS PELA UNIÃO E AS PARTICULARIDADES DO CASO CONCRETO REGULADAS PELO ESTADO. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO ESTADO. PREDOMINÂNCIA DO PRINCÍPIO FEDERATIVO. ORDEM DENEGADA.

Cediço que a autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal.

As matérias legislativas de competência privativa da União são aquelas indicadas no art. 22, da Constituição da República, podendo a União, mediante Lei Complementar, 'autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo' (parágrafo único do art. 22, da CF/88).

O regime jurídico dos militares estaduais é matéria que deve ser tratada exclusivamente em lei estadual específica, até porque o art. 22, XXI, da Constituição Federal, somente autoriza a União a

Superior Tribunal de Justiça

legislar sobre '(...) normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares'.

Toda a disciplina atinente aos Policiais Militares e membros do Corpo de Bombeiros do Estado, deve ser tratada em lei estadual, como prevêm os arts. 42 e seus parágrafos, e 142, § 3º, inciso X, todos da Carta da República.

Ressalte-se que, nos termos do art. 480, do Código de Processo Civil, aventada a possibilidade de reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Federal nº 12.191/2010, caberia submeter a arguição ao Plenário deste Tribunal, nos moldes do que prevê o art. 97 da CF.

Entretanto, o art. 481, parágrafo único, do Código de Processo Civil, deixa claro que 'os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário, ou ao órgão especial, a arguição de inconstitucionalidade, quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão.'

O Supremo Tribunal já decidiu no sentido da competência dos Estados para legislar sobre anistia ou cancelamento de infrações disciplinares de seus servidores, incluindo tanto os civis quanto os militares, como se infere da ADI nº 104, relatada pelo Min. Sepúlveda Pertence, julgada em 04.06.2007; daí a desnecessidade de submissão da matéria ao Plenário deste Sodalício."

Nas razões do recurso ordinário (fls. 228-252, e-STJ), o recorrente descreve que respondeu processo administrativo disciplinar por ter participado de movimento grevista, sendo excluído da corporação militar. Argumenta, contudo que teria direito à reincorporação pelo advento da Lei Federal n. 12.191/2010. Argumenta que o processo penal derivado do mesmo ato foi arquivado. Postula violação aos princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade, isonomia, moralidade e eficiência), bem como aos artigos 21 e 48 da Constituição Federal, aos artigos 2º e 49 da Lei n. 9.784/99, além de inobservância da jurisprudência do STJ e do STF.

Contrarrazões nas quais se alega que a Lei n. 12.191/2010 teria extrapolado dos limites constitucionais - invadindo competência reservada aos Estados - ao prever a extensão da anistia aos feitos disciplinares; sendo a Lei somente aplicável aos processos criminais (fls. 265-270, e-STJ).

Parecer do Ministério Público Federal que opina no sentido do não provimento do recurso ordinário, nos termos da seguinte ementa (fl. 283, e-STJ):

Superior Tribunal de Justiça

"RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR. PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTO GREVISTA. DEMISSÃO. LEI FEDERAL N. 12.191/2010. ANISTIA. ÂMBITO CRIMINAL. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. O recorrente busca a concessão da ordem para ser reintegrado aos quadros da Polícia Militar do Estado da Bahia, instituição da qual foi excluído em 2005 em razão de ter participado de movimento grevista. A pretensão autoral está alicerçada na Lei Federal 12191/2010 que concedeu anistia aos policiais e bombeiros militares do estado da Bahia punidos por participarem por movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e condições de trabalho entre os anos de 1997 e 2010.

2. O STF, no julgamento da ADI 104, firmou que é dado à União conceder anistia a servidores públicos estaduais apenas sob o aspecto penal, atingindo os delitos praticados por esses agentes, tendo em vista sua competência privativa para legislar em matéria de direito penal. A anistia deferida pela União, no entanto, não alcança a esfera administrativa, sabidamente independente, posto que tal ingerência violaria as normas definidoras da autonomia do Estado.

3. Nesse aspecto, a anistia concedida pela Lei Federal 12191/2010 restringe-se a ao aspecto penal, suprimindo a punibilidade apenas no âmbito criminal. Como efeito da anistia deferida pela União, o recorrente já teve extinta a ação penal que tramitava em seu desfavor na Justiça Militar.

4. A Lei 12191/2010, ao conceder anistia pelos crimes previstos no Código Penal Militar praticados pelos servidores que aderiram a movimento grevista, não sustenta a pretensão autoral de ver anulada a sanção administrativa de demissão aplicada pela autoridade administrativa após o trâmite de processo administrativo disciplinar.

5. Pelo desprovimento do recurso."

É, no essencial, o relatório.

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 40.534 - BA
(2013/0006526-3)**

EMENTA

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR ESTADUAL. MILITAR. EXCLUSÃO. DISCIPLINA. PARTICIPAÇÃO EM ATIVIDADE GREVISTA COM CONDUTAS AFERIDAS EM PROCESSO DISCIPLINAR. POSTULAÇÃO DE ANISTIA COM BASE NA LEI 12.191.2010. INCABÍVEL. PRECEDENTE DO STF.

1. Cuida-se de recurso ordinário interposto contra acórdão no qual se denegou a segurança em pleito de reintegração de servidor militar estadual que foi excluído da corporação após o trâmite de processo disciplinar. Sustenta o servidor que sua reintegração seria em razão da anistia concedida aos grevista, por força do art. 3º da Lei n. 12.191/2010.

2. É indisputado que o recorrente foi anistiado na esfera penal, tendo o seu processo sido extinto em razão da referida Lei n. 12.191/2010 (fls. 40-41).

3. O tema da tentativa de produzir anistia às infrações administrativas dos servidores públicos estaduais pela União já foi examinado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 104, na qual se consignou que somente os Estados podem legislar neste sentido. Cabe à União o papel exclusivo de produzir anistias referentes à esfera penal. Precedente: ADI 104, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2007, publicado no DJe-087 em 24.8.2007, no DJ em 24.8.2007, p. 22, no Ementário vol. 2286-01, p. 1 e na RTJ vol. 202-01, p. 11.

Recurso ordinário improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS
(Relator):

Deve ser negado provimento ao recurso ordinário.

O impetrante foi excluído dos quadros da polícia militar do Estado da Bahia após responder processo administrativo, instaurado por deliberação publicada no Boletim n. 005, de 8.1.2003, p. 110-112 (fls. 43-45, e-STJ), por ter

Superior Tribunal de Justiça

participado de ação grevista na corporação militar.

O relatório final do processo administrativo disciplinar, emanado da comissão consta dos autos (fls. 110-130, e-STJ).

O ato de expulsão do recorrente, devidamente motivado, publicado no Boletim n. 112, de 20.6.2005, p. 34-39, consta dos autos (fls. 131-136, e-STJ).

O argumento central do recorrente é que a sua exclusão teria sido anistiada por força do advento da Lei n. 12.191/2010, cujo teor transcrevo abaixo (fl. 36, e-STJ):

"Art. 1º É concedida anistia a policiais e bombeiros militares do Rio Grande do Norte, Bahia, Roraima, Tocantins, Pernambuco, Mato Grosso, Ceará, Santa Catarina e Distrito Federal punidos por participar de movimentos reivindicatórios.

Art. 2º É concedida anistia aos policiais e bombeiros militares do Rio Grande do Norte, Bahia, Roraima, Tocantins, Pernambuco, Mato Grosso, Ceará, Santa Catarina e Distrito Federal punidos por participar de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e de condições de trabalho ocorridos entre o primeiro semestre de 1997 e a publicação desta Lei.

Art. 3º A anistia de que trata esta Lei abrange os crimes definidos no Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar), e as infrações disciplinares conexas, não incluindo os crimes definidos no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e nas leis penais especiais.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

O Tribunal de origem consignou que a anistia em questão somente pode repercutir na esfera penal, como - aliás - já ocorreu, pois a ação penal que o recorrente possuía contra si foi extinta por meio de sentença que reconheceu o fim da punibilidade pelo advento da referida Lei n. 12.191/2010 (fls. 40-41, e-STJ). Assim indicou a Corte de origem (fls. 220-222, e-STJ):

"O art. 3º da Lei Federal nº 12.191/2010, ao anistiar as infrações disciplinares cometidas pelos policiais militares envolvidos em movimentos paredistas ou reivindicatórios, adentrou no mérito administrativo do que trata o regime jurídico dos militares estaduais.

O regime jurídico dos militares estaduais é matéria que deve

Superior Tribunal de Justiça

ser tratada exclusivamente em lei estadual específica, até porque o art. 22, XXI, da Constituição Federal, somente autoriza a União a legislar sobre '(...) normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares'.

Toda a disciplina atinente aos Policiais Militares e membros do Corpo de Bombeiros do Estado, deve ser tratada em lei estadual, como prevêm os arts. 42 e seus parágrafos, e 142, § 3º, inciso X, todos da Carta da República.

(...)

Partindo dessa premissa observa-se: 1) ao se tratar do instituto da anistia que verse sobre Direito Penal, está-se diante de competência exclusiva da União (art. 22, I); 2) ao se tratar de anistia que verse sobre punições disciplinares, adentrando no ramo do Direito Administrativo, como na hipótese, deverá respeitar os interesses locais de cada ente da federação, e portanto é de competência do Estado.

Assim, não resta dúvida de que a hipótese sugere que se privilegie o interesse do Estado, notadamente porque se discute punição de seu servidores militares, devendo ser preservado o princípio federativo a que se referem os arts. 1º, 18, 21 a 24 e 25, da Constituição Federal de 1988, protegido que é, inclusive contra Emendas supressivas da federação, como determina o art. 60, § 4º, da Carta Magna."

De fato, tenho que não é possível considerar violado direito líquido e certo do recorrente pela ausência de aplicação da postulada anistia à punição administrativa aplicada, nos termos do que opinou o Ministério Público Federal (fl. 287, e-STJ):

"Nesse aspecto, a interpretação mais adequada à Lei Federal 12191/2010 é a que restringe a anistia nela deferida ao aspecto penal, suprimindo a punibilidade apenas no âmbito criminal. Nesse passo, cumpre recordar que, como efeito da anistia deferida pela União, o recorrente já teve extinta a ação penal que tramitava em seu desfavor na Justiça Militar.

A anistia concedida pela União, no entanto, não alcança a esfera administrativa para cassar a decisão que excluiu o recorrente da corporação policial militar. Entendimento contrário importaria em evidente violação à autonomia do Estado.

Dessa forma, deve ser mantida a denegação da ordem impetrada tendo em vista que a Lei 12191/2010, ao conceder

Superior Tribunal de Justiça

anistia pelos crimes previstos no Código Penal Militar praticados pelos servidores que aderiram a movimento grevista, não sustenta a pretensão autoral de ver anulada a sanção administrativa de demissão aplicada pela autoridade administrativa após o trâmite de processo administrativo disciplinar."

De fato, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já se firmou no sentido de que a anistia é um instituto de direito penal, não sendo possível que a União legisle em prol da anistia a infrações disciplinares estaduais sob o risco de violação da divisão de competências estabelecidas na Federação:

"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: Rp 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."

(ADI 104, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno,

Superior Tribunal de Justiça

julgado em 04/06/2007, publicado no DJe-087 em 24.8.2007, no DJ em 24.8.2007, p. 22, no Ementário vol. 2286-01, p. 1 e na RTJ vol. 202-01, p. 11.)

O tema exigiria a edição de lei estadual, portanto.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso ordinário.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator

