

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

***EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL***

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento nos artigos 102, I, “a” e “p”, e 103, VI, da Constituição Federal, e nos dispositivos da Lei nº 9.868/99, vem propor AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, com pedido de medida cautelar, contra a Lei nº 12.505, de 11 de outubro de 2011, a partir da representação formulada no Procedimento Administrativo MPF/PGR nº 1.00.000.014478/2011-22.

2. Eis o teor da lei impugnada:

“Art. 1º. É concedido [sic] anistia aos policiais e bombeiros militares dos Estados de Alagoas, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro, de Rondônia e de Sergipe que participaram de movimentos reivindicatórios por

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'R' followed by a flourish.

melhorias de vencimentos e de condições de trabalho ocorridos entre o dia 1º de janeiro de 1997 e a publicação desta Lei e aos policiais e bombeiros militares dos Estados da Bahia, do Ceará, de Mato Grosso, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte, de Roraima, de Santa Catarina e do Tocantins e do Distrito Federal que participaram de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e de condições de trabalho ocorridos entre a data da publicação da Lei nº 12.191, de 13 de janeiro de 2010, e a data de publicação desta Lei.

Art. 2º. 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. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de outubro de 2011; 190º da Independência e 123º da República.”

3. A lei impugnada, conforme disposto em seu art. 2º, abrange os crimes definidos no Código Penal Militar e as infrações disciplinares conexas, nos mesmos termos da Lei 12.191, de 13 de janeiro de 2010, que “*concede 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*”.

4. A mencionada lei federal é objeto de impugnação pela ADI 4.377¹ – incluída na pauta de julgamentos do Plenário do STF em 29 de fevereiro de 2012 –, na qual a Procuradoria Geral da República ofereceu parecer com os mesmos argumentos aqui adotados.

5. A questão central em ambos os casos diz respeito à ausência de competência da União para conceder anistia relativamente a infrações administrativas em tese perpetradas por servidores estaduais.

¹ Rel. Min. Cezar Peluso.

20

6. Inicialmente, ressalta-se que a anistia de competência da União, a que aludem os artigos 21, XVII², e 48, VIII³, da Constituição da República, há de recair sobre crimes, em sintonia com outra competência que é própria do ente federal: a de legislar sobre direito penal (art. 22, I⁴, da CF). Ademais, compete aos Estados-membros dispor sobre o regime jurídico dos seus servidores.

7. É justamente nesse sentido a orientação da Corte:

“EMENTA: 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

² Art. 21. Compete à União: (...) XVII - conceder anistia;

³ Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...) VIII - concessão de anistia;

⁴ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

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, Ministro Sepúlveda Pertence, DJe 87, de 23/8/2007).

8. Em precedente mais recente, o Supremo Tribunal Federal reafirmou que, em matéria de anistia a faltas praticadas por servidor público estadual, a iniciativa legislativa é exclusiva do chefe do Executivo local (conforme dispõe o art. 61, § 1º, II, “c”, da CF⁵, aplicado por simetria):

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.000, 16 DE JANEIRO DE 1.997, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. CONCESSÃO DE ANISTIA ÀS FALTAS PRATICADAS POR SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, CAPUT E INCISO II, E 61, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. O artigo 61, § 1º, inciso II, alínea 'c', da Constituição do Brasil foi alterado pela EC 19/98. A modificação não foi todavia substancial, consubstanciando mera inovação na sua redação. 2. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. Precedentes. 3. O ato impugnado diz respeito a servidores públicos estaduais --- concessão de anistia a faltas funcionais. A iniciativa de leis que dispõem sobre regime jurídico de servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 7.000, 16 de janeiro de 1.997, do Estado do Rio Grande do Norte.” (ADI 1.594, Ministro Eros Grau, DJe 157, de 21/8/2008).

⁵ Art. 61. (...) § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) II - disponham sobre: (...) c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

20

9. Especificamente sobre o regime jurídico dos militares dos Estados, a competência legislativa estadual é reforçada pela regra do art. 42, § 1^o, da Constituição Federal, quando estabelece caber a *lei estadual específica* dispor sobre as matérias do art. 142, § 3^o, X, da própria Constituição. Este dispositivo, por sua vez, tem a seguinte redação:

“X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.”

10. O quadro apresentado não é alterado pelo teor do art. 22, XXI, da Constituição da República, que prevê a competência privativa da União para dispor sobre “*normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares*”.

11. Esse preceito, além de quase nada estabelecer sobre regime jurídico de ordem estatutária, não faz alusão aos *direitos e deveres* dos militares, tal como o fez explicitamente a norma extraída da combinação do art. 42, § 1^o, com o art. 142, § 3^o, X, da Constituição.

12. Portanto, prevalece a regra geral de que é da competência dos Estados legislar sobre regime jurídico de seus respectivos servidores, sejam civis, sejam militares.

⁶ Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 1^o. Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8^o; do art. 40, § 9^o; e do art. 142, §§ 2^o e 3^o, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3^o, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

AP

13. É interessante mencionar ainda que a lei que trata do regime jurídico dos militares estaduais deve ser de iniciativa do Governador, não só por aplicação simétrica da alínea “c”, mas também da alínea “f”⁷, do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição da República.

14. Sob outra perspectiva, a anistia de infrações disciplinares de militares estaduais, pelo ente federal, parece incompatível com explícitos comandos constitucionais sobre o vínculo de tais membros com os próprios Estados (art. 42, *caput*⁸, da CF) e a franca subordinação deles ao respectivo Governador (art. 144, § 6º, da CF).

Da medida cautelar

15. Estão presentes os pressupostos para concessão de medida cautelar na presente ação direta de inconstitucionalidade.

16. Com efeito, o *fumus boni iuris* está caracterizado por todos os argumentos acima expostos.

17. Já o *periculum in mora* decorre do caráter irreparável ou de difícil reparação dos efeitos que a norma questionada tende a gerar aos Estados-membros em questão, tendo em vista suas repercussões jurídicas numa série de processos administrativos disciplinares e judiciais envolvendo os servidores envolvidos nos movimentos de paralisação e reivindicação promovidos por policiais e bombeiros militares.

⁷ Art. 61. (...)

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - disponham sobre: (...)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

⁸ Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

⁹ 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:
§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

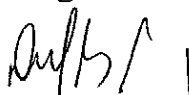
20

18. Diante desse quadro, postula-se a concessão de medida cautelar, para determinar que, até o julgamento do mérito desta ação, seja suspensa a eficácia da Lei nº 12.505, de 11 de outubro de 2011.

Do pedido

19. Por fim, requer, colhidas as informações necessárias e ouvido o Advogado-Geral da União, consoante previsto no § 3º do art. 103 da Constituição da República, seja determinada a abertura de vista dos autos à Procuradoria Geral da República, para manifestação a respeito do mérito, e, ao final, seja julgado procedente o pedido, para o fim de se declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 12.505, de 11 de outubro de 2011.

Brasília, 31 de agosto de 2012.



DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
VICE-PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA

APROVO:



ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA