

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Bem examinados os autos, tenho que é caso de declarar inconstitucional o diploma normativo em questão, quando mais não seja, por evidente vício de iniciativa.

Com efeito, a Lei Federal 13.967/2019, ora impugnada, na prática, extinguiu a pena de prisão disciplinar no âmbito das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, “ao argumento de conferir caráter humanista e garantista, voltado para outros instrumentos de controle interno, adequando a legislação disciplinar militar aos patamares civilizatórios atuais” (p. 6 do doc. eletrônico 47).

Esse diploma legal foi editado com o escopo de alterar o artigo 18 do Decreto-Lei 667, de 1969 - que reorganizava tais corporações - cuja redação original era a seguinte:

“Art 18. As Polícias Militares serão regidas por Regulamento Disciplinar redigido à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército e adaptado às condições especiais de cada Corporação”.

O novo texto legal, todavia, no ponto que constitui o objeto central da controvérsia, consigna, repito, o quanto segue:

“Art. 18. As polícias militares e os corpos de bombeiros militares serão regidos por Código de Ética e Disciplina, aprovado por lei estadual ou federal para o Distrito Federal, específica, que tem por finalidade definir, especificar e classificar as transgressões disciplinares e estabelecer normas relativas a sanções disciplinares, conceitos, recursos, recompensas, bem como regulamentar o processo administrativo disciplinar e o funcionamento do Conselho de Ética e Disciplina Militares, observados, dentre outros, os seguintes princípios:

[...]

VII - vedação de medida privativa e restritiva de liberdade ”
(grifei).

A norma questionada resultou – segundo antes destacado - da aprovação do Projeto de Lei 7.645/2014, de autoria parlamentar. Ocorre, porém, que a iniciativa para o exercício dessa competência não é do Poder Legislativo. Com efeito, a orientação desta Suprema Corte aponta no sentido de que, no tocante ao regime jurídico dos integrantes das Forças Armadas, a iniciativa de lei é reservada ao chefe do Poder Executivo Federal, por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição.

No entanto, quando se trata do regime jurídico de servidores militares estaduais e distritais, a jurisprudência do STF é pacífica ao concluir pela reserva da iniciativa do Chefe do Executivo local, por força do princípio da simetria.

Destaco, por oportuno, algumas ementas de julgados nessa linha:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE RONDÔNIA. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - **À luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição.** II - O vício formal não é superado pelo fato de a iniciativa legislativa ostentar hierarquia constitucional. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 148-A da Constituição do Estado de Rondônia e do artigo 45 das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta local, ambos acrescidos por meio da Emenda Constitucional 56, de 30 de maio de 2007” (ADI 3.930/RO, de minha relatoria - negritei).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.203 /2010 DO ESTADO DE ALAGOAS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE LICENÇA PARA OS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ESTADUAIS EM RAZÃO DO DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A ELABORAÇÃO DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE REGIME JURÍDICO E

REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MILITARES ESTADUAIS (ARTIGO 61, § 1º, II, A, C E F, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A reserva legal e a iniciativa do processo legislativo são regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos demais entes federativos, mercê de implicarem a concretização do princípio da separação e independência dos Poderes. Precedentes: ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 9/11/2007; ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 1º/10/2004; e ADI 766, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 11/12/1998. 2. **A iniciativa das leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, bem como sobre a remuneração dos servidores civis e militares da administração direta e autárquica estadual, compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz do artigo 61, § 1º, II, a, c, e f, da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria** . Precedentes: ADI 3.295, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 5/8/2011; ADI 3.930, rel. min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 23/10/2009; e ADI 3.555, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 8/5/2009. 3. *In casu* , a Lei 7.203/2010 do Estado de Alagoas, de origem parlamentar, ao instituir modalidade de licença para os policiais e bombeiros militares estaduais em razão do desempenho de mandato classista, usurpou a iniciativa do chefe do Poder Executivo para a elaboração de leis que disponham sobre regime jurídico e remuneração dos servidores militares estaduais. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.203/2010 do Estado de Alagoas” (ADI 4.648/AL, Rel. Min. Luiz Fux - grifei).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV DO ART. 48 DA CONSTITUIÇÃO DO PARÁ E LEI ESTADUAL 5.652/1991. INSTITUIÇÃO DE ADICIONAL DE INTERIORIZAÇÃO A SERVIDORES MILITARES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA DE GOVERNADOR PARA INICIATIVA DE LEI SOBRE REGIME JURÍDICO E REMUNERAÇÃO DE MILITARES ESTADUAIS. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO” (ADI 6.321/PA, Rel. Min. Cármen Lúcia).

Como se pode ver, a norma contestada, promulgada sob os auspícios da União, dispõe sobre o regime jurídico dos policiais militares e bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal.

Pois bem. A Constituição Federal, em seu artigo 22, inciso XXI, outorgou à União a competência privativa para legislar sobre “ **normas gerais** de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares” (grifei).

Logo, não há dúvida de que, muito embora o art. 42 da Carta Magna consigne que os membros das polícias militares e corpos de bombeiros constituam servidores das distintas unidades federadas, **o estabelecimento de normas gerais concernentes a estes ficou ao encargo da União.**

Convém registrar, todavia, que esta Suprema Corte, em julgamento recentíssimo, num feito relatado pelo Ministro Alexandre de Moraes, **estabeleceu a correta delimitação do conceito de normas gerais quando se trata da organização das polícias militares e corpos de bombeiros militares**, conforme se constata a partir da leitura do excerto do voto a seguir transcrito:

“Com efeito, nos termos do artigo 22, XXI, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares.

Por outro lado, o legislador constituinte delegou aos Estados a competência legislativa para tratar das especificidades atinentes aos temas previstos no artigo 142, § 3º, X, da Constituição em relação aos militares que lhes preste serviço. É o que se depreende da leitura do art. 42, § 1º, abaixo destacado:

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)

§ 1º 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, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

O artigo 142, § 3º, X, por sua vez, dispõe que 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.

De fato, **a concepção de normas de caráter geral relaciona-se ao estabelecimento de diretrizes e de princípios fundamentais regentes de determinada matéria, sem ser possível ao legislador federal lançar mão de disciplina relativa a peculiaridades ou especificidades locais, descendo indevidamente a minúcias normativas mais condizentes com a atividade do legislador estadual ou municipal**. A compreensão da terminologia diretrizes e princípios fundamentais não pode ser ampliada a ponto de tolher a capacidade de produção normativa conferida pela Constituição aos demais entes federativos, sob pena de se vulnerar o pacto federativo.

Nesse sentido, é necessário considerar, tal como oportunamente destacado pelo Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, que problema sério, na questão da competência concorrente, é a demarcação do âmbito normativo das chamadas 'normas gerais'. E, nesse ponto, como assinalou o Ministro NELSON JOBIM, **essa competência federal do art. 22, inciso XXI, para legislar sobre 'normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares'**, há que ser interpretada restritivamente, dentro de princípios básicos da organização federativa: **ela só se justifica em termos da imbricação dos prismas gerais da estruturação das polícias militares com o seu papel de 'forças auxiliares e reserva do Exército'** " (ACO 3.396/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, grifei).

Essa delimitação se explica porque, embora o art. 144, § 6º, da CF, pontue que **as polícias militares e os corpos de bombeiro** configurem forças auxiliares e reserva do Exército, o mesmo dispositivo constitucional também consigna que elas **se subordinam aos Governadores de Estado e do Distrito Federal**, pois a segurança pública dos entes federados é matéria que se coloca sob sua competência destes.

Diante do entendimento doutrinário e jurisprudencial acima exposto, não há como deixar de concluir que, na espécie, está-se diante de patente usurpação da iniciativa legislativa dos Governadores. **Mesmo que se entenda** - a meu ver equivocadamente - **que a Lei atacada dispõe sobre "normas gerais", ainda assim estar-se-ia diante de um incontornável vício de inconstitucionalidade formal**, porquanto o Congresso Nacional, ao aprovar a Lei 13.967/2019, de origem parlamentar, quando menos, invadiu a

esfera de competência privativa do Chefe do Executivo Federal, de nada valendo a sanção presidencial para sanar tal mácula. Transcrevo abaixo, para reforçar tal compreensão, trecho do parecer ministerial:

“[...] a circunstância de a Lei 13.967/2019 ter objetivado estabelecer disciplina geral por lei nacional acerca do regime disciplinar de policiais militares e bombeiros militares (CF, art. 22, XXI, e 144, § 7º) não afasta a iniciativa reservada do Presidente da República para dispor sobre a matéria. É que, conforme esclarece José Afonso da Silva, ‘iniciativa reservada é a que compete a um só dos titulares do poder de iniciativa, com exclusão de qualquer outro titular’. Além disso, a sanção da Lei 13.967/2019 pelo Presidente da República não tem o efeito de convalidar o vício de iniciativa”.

Mesmo que fosse possível superar esse óbice de natureza formal, não há como deixar de constatar que o diploma normativo também padece do vício de inconstitucionalidade material. Sim, porque, embora as polícias militares e corpos de bombeiros militares dos entes federados subordinem-se aos Governadores, elas também configuram forças auxiliares e reserva do Exército, nos termos dos arts. 42 e 144, § 6º, da Constituição, acionáveis, como tal, em circunstâncias excepcionais, a exemplo de uma situação de guerra. Tais corporações, juntamente com as demais polícias de natureza civil, têm a incumbência de - **portando armas letais** - preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Não por outra razão é que os servidores militares estaduais e distritais, à semelhança dos integrantes das Forças Armadas, **submetem-se a um regime jurídico diferenciado**, o qual se distingue daquele concernente aos servidores civis, “desde a forma de investidura, até as formas de inatividade”, segundo José Afonso da Silva.

É que **tais servidores têm como valores estruturantes de sua atividade a hierarquia e a disciplina**, a teor dos arts. 42, *caput*, e 142, *caput*, da CF, exatamente para que desempenhem o seu delicadíssimo múnus público dentro dos parâmetros da mais rigorosa legalidade. José Afonso da Silva, acima mencionado, citando Seabra Fagundes, assim descreve esses dois pilares das organizações castrenses:

“Onde há hierarquia, com superposição de vontades, há correlativamente, uma relação de sujeição objetiva, que se traduz na disciplina, isto é, no **rigoroso acatamento**, pelos elementos dos graus inferiores da pirâmide hierárquica, **às ordens, normativas ou individuais, emanadas dos órgãos superiores**. A disciplina é, assim, um corolário de toda a organização hierárquica” (grifei).

Não foi outra a conclusão a que chegou esta Suprema Corte quando do julgamento do RE 570.177/MG, de minha relatoria, ao assentar que “ **o regime a que submetem os militares** não se confunde com aquele aplicável aos servidores civis, visto que aqueles **têm direitos, garantias, prerrogativas e impedimentos próprios** ” (grifei).

É que, dada a alta relevância de sua importante missão, afigura-se perfeitamente compreensível que o constituinte de 1988 lhes tenha reservado um regime dotado de peculiaridades próprias, condizentes com o exercício da sensível função de “ **braço armado** ” estatal, diferenciando-se, portanto, da categoria dos servidores civis, os quais não respondem – ao menos diretamente - pela manutenção da paz e ordem social.

Não se pode olvidar, ademais, que os direitos e deveres dos militares são definidos nos respectivos regulamentos, observados os dispositivos constitucionais aplicáveis, a saber, art. 44, § § 1º e 2º, da CF, para os entes federados, e art. 142, § 3º, também da Lei Maior, para as Forças Armadas, destacando-se a proibição de sindicalização e greve.

Essa última restrição é explicada pelo Ministro Alexandre de Moraes, em sede acadêmica, da seguinte maneira:

“Não me parece outra a razão da previsão do Pacto de São José da Costa Rica, que autoriza, inclusive, a privação do exercício do direito de associação aos membros de carreiras policiais. No mesmo sentido, a Convenção Europeia de Direitos Humanos, que autoriza restrições à liberdade de reunião, associação e sindicalização às carreiras policiais, visando à garantia da segurança pública, à defesa da ordem e à prevenção do crime. E, ainda, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que, em seu artigo 22, estabelece expressamente a possibilidade de restrições legais ao exercício do direito de associação aos membros de carreiras policiais, no sentido de proteger a segurança e ordem públicas”.

E aqui cabe pontuar que **a própria Constituição Federal**, de forma clara e inequívoca, **autoriza a prisão de militares, por determinação de seus superiores hierárquicos**, caso transgridam regras concernentes ao regime jurídico ao qual estão sujeitos, dispendo o art. 5º, LXI, quanto a essa particularidade, o seguinte: “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, **“ salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar**, definidos em lei”(grifei).

Esse regime peculiar, inclusive, autoriza, no concernente aos militares, que se restrinja o alcance do denominado “remédio heroico”, amplamente assegurado às demais pessoas. Veja-se o que o texto constitucional consigna, a propósito, em seu art. 142, § 2º: **“ Não caberá *habeas corpus* em relação a punições disciplinares militares ”** (grifei).

Não bastasse a interpretação literal dos mencionados dispositivos constitucionais – incontornável, considerada a antiga máxima hermenêutica *in claris cessat interpretatio* -, a leitura sistemática da Carta Magna também leva à conclusão de que as limitações impostas aos servidores militares visam a atender à supremacia do bem coletivo em detrimento de interesses particulares, até pela força, se necessário.

Essa é a razão pela qual o eixo estruturante do regime especial a que estão submetidos os servidores militares leva em conta a natureza peculiar de suas atribuições, o qual gira em torno da subordinação hierárquica e da submissão disciplinar aos respectivos comandantes. Essas características têm por finalidade a salvaguarda de valores basilares da vida castrense, dentre os quais avulta o pronto e estrito cumprimento das missões que lhes são cometidas, sem quaisquer desvios ou tergiversações, sobretudo considerada a potencial letalidade de suas ações, que cresce exponencialmente quando executadas fora dos lindes da legalidade.

Isso posto, voto pela procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Federal 13.967/2019.