



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

PARECER Nº , DE 2021

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 395, de 2019 (PL nº 6882/2017, na Casa de origem), do Deputado Alberto Fraga, que *concede anistia aos militares do Estado do Espírito Santo, aos militares do Estado do Ceará e aos militares, policiais civis e agentes penitenciários do Estado de Minas Gerais por atuação em movimentos reivindicatórios ocorridos de 1º de janeiro de 2011 a 7 de maio de 2018.*

Relator: Senador **MARCOS DO VAL**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 395, de 2019 (Projeto de Lei nº 6.882, de 2017), de autoria do Deputado Alberto Fraga, que *concede anistia aos militares do Estado do Espírito Santo, aos militares do Estado do Ceará e aos militares, policiais civis e agentes penitenciários do Estado de Minas Gerais por atuação em movimentos reivindicatórios ocorridos de 1º de janeiro de 2011 a 7 de maio de 2018.*

O projeto é constituído por três artigos. O art. 1º concede *anistia aos militares do Estado do Espírito Santo, aos militares do Estado do Ceará e aos militares, policiais civis e agentes penitenciários do Estado de Minas Gerais investigados, processados ou punidos por participarem, ou por suas famílias terem participado, de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e de condições de trabalho ocorridos de 1º de janeiro de 2011 a 7 de maio de 2018.*





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

O art. 2º identifica a abrangência, em termos de infrações penais e disciplinares, da anistia a ser concedida: os crimes definidos no Código Penal Militar (Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro 1969); os crimes definidos no Código Penal (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940); os crimes definidos nas leis penais especiais ou extravagantes; e as infrações disciplinares militares conexas ou não com os crimes mencionados.

Por fim, o art. 3º veicula a cláusula de vigência da futura Lei.

Na justificção, o autor da proposta atenta para a contínua precariedade das condições de trabalho dos militares dos Estados e para o descumprimento, pelos governos estaduais, de obrigações mínimas em face desses agentes públicos, como a revisão anual de seus vencimentos, para preservar-lhes o poder aquisitivo.

Afirma que os militares do Espírito Santo ficaram sem opções de seguir na prestação do serviço público, de modo que suas esposas e filhos, acompanhando a precária situação e indignados com ela, começaram um movimento de luta por reajuste salarial e melhores condições para o exercício da profissão dos militares. Ademais, o governo estadual teria incluído, de forma controversa, os policiais e bombeiros militares no regime de previdência complementar do servidor público.

O projeto foi inicialmente distribuído à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Em 5 de julho de 2021, por decisão do Presidente desta Casa, a matéria teve a sua apreciação deslocada para o Plenário do Senado Federal, na forma do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 17 de março de 2020.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 21, XVII, c/c art. 48, VIII, da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

República, dispor sobre a concessão de anistia. Demonstrada está, portanto, a competência da União para deliberar sobre a matéria, que não se inclui entre aquelas sujeitas à reserva de iniciativa presidencial. Desse modo, é franqueada a apresentação do projeto por parlamentar que disponha sobre anistia.

Em sua obra *Constituição Federal Anotada* (São Paulo: Saraiva, 1986, p. 68), o eminente Celso de Mello, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, esclarece a essência e os efeitos do instituto: *a anistia constitui uma das expressões de clemência do Estado. Seus efeitos em matéria penal são radicais, incidindo retroativamente sobre o próprio fato delituoso.*

Especificamente quanto às infrações disciplinares, no entanto, falece competência à União para promover a anistia. Isso porque as sanções disciplinares possuem natureza administrativa. Sendo os entes federados dotados de autonomia (art. 18 da Carta Magna), é competência privativa sua dispor sobre o regime jurídico de seus servidores (inclusive sobre as sanções disciplinares a eles), bem como de seus militares. Aliás, é isso que deflui da leitura conjugada do art. 42, § 1º, com o art. 142, § 1º, X, da Constituição Federal. O primeiro estabelece caber a lei estadual específica dispor sobre as matérias identificadas no segundo, entre as quais figuram os deveres e outras situações especiais dos militares. Desse modo, assim como cabe à União dispor sobre infrações e sanções disciplinares dos militares das Forças Armadas, aos Estados e ao Distrito Federal cabe fazer o mesmo relativamente aos seus próprios militares.

Não bastasse isso, por serem os militares dos Estados agentes públicos do Poder Executivo e as sanções disciplinares constituírem matéria afeta ao regime jurídico desses agentes, lei que lhes conceda anistia por infrações disciplinares que tenham praticado se submete à reserva de iniciativa conferida ao Chefe do Poder Executivo. Dessarte, somente o Governador de Estado poderia iniciar o processo legislativo para a concessão da anistia.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica, tanto em relação a caber a lei estadual conceder anistia a agentes públicos





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

de Estado-membro por infrações disciplinares (cf. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 104, DJ de 24.08.2007), quanto em relação a ser tal lei de iniciativa privativa do Governador de Estado (ADI nº 1.440, DJ de 06.11.2014).

Temos, portanto, como inconstitucional o inciso IV do art. 2º do PL nº 395, de 2019.

No mérito, concordamos com o diagnóstico feito pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados quanto à situação vivenciada pelos policiais e bombeiros militares dos Estados do Espírito Santo, Ceará e Minas Gerais (assim como das outras unidades da Federação), que ajuda a explicar as paralisações havidas nos anos recentes: defasagem salarial, ausência de investimentos em suas corporações, efetivo insuficiente, condições de trabalho incondizentes com a missão que lhes é conferida, regras que inviabilizam a formulação de legítimas reivindicações, ausência de regulamentação de seus direitos.

Se é certo que a Constituição proíbe, em seu art. 42, § 1º, c/c o art. 142, § 3º, IV, o exercício do direito de greve pelos militares, não menos verdade é que ela também lhes confere direitos negligenciados pelos entes políticos aos quais se vinculam.

Quem quer que se debruce no exame das paralisações que deram ensejo aos processos penais a que alude o PL nº 395, de 2019, há de constatar a justiça das reivindicações, por mais que, no plano normativo, o movimento tenha contrariado as normas de regência dos agentes públicos envolvidos. Por isso, concluímos que, no mérito, o projeto deve ser aprovado.

Acreditamos, contudo, que a anistia proposta é por demais ampla, tanto no aspecto subjetivo quanto no material. Entendemos não ser o caso de concedê-la a policiais civis e agentes penitenciários pela participação em movimentos reivindicatórios. A greve não é constitucionalmente vedada a tais agentes, diferentemente do que se passa com os militares, de tal sorte que a paralisação de policiais civis e agentes





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

penitenciários, por si só, não pode ser considerada um crime. Bem ao contrário disso, a greve é um direito constitucional do servidor público (art. 37, VII, da Lei Maior).

Já no caso dos militares, diversos dispositivos do Código Penal Militar (CPM) podem, em tese, incidir no caso de movimento reivindicatório no qual haja paralisação, tais como os que definem os crimes contra a autoridade militar ou disciplina militar (motim, revolta, entre outros do Capítulo I do Título II do CPM), de desrespeito a superior (Capítulo IV do Título II do CPM) e insubordinação (Capítulo V do Título II do CPM).

Também não faz sentido, em nosso entendimento, promover anistia relativamente a crimes previstos no Código Penal e em leis penais extravagantes (incisos II e III do art. 2º do projeto). A forma como se encontra redigido o PL abre espaço para que quaisquer crimes previstos no Código Penal e em leis extravagantes praticados no bojo dos movimentos reivindicatórios sejam objeto de anistia. Isso não é razoável. Basta imaginar a situação de policial militar que atenta contra a vida de companheiro de corporação, em discussão sobre a cobrança de uma dívida. Praticado no contexto do movimento de paralisação, tal delito sequer poderia ser considerado crime militar, pois seu autor não estaria em situação de atividade, como requer o art. 9º, II, *a*, do CPM. Seria um delito punível na forma do Código Penal e o processo respectivo teria curso na Justiça Comum. Definitivamente, não há razão para anistiar policiais militares e bombeiros militares que praticaram crimes previstos no Código Penal e em leis extravagantes.

Mesmo quanto aos crimes do CPM, entendemos necessário que haja um vínculo entre a conduta punível e a realização do movimento reivindicatório. Afinal, o argumento utilizado em favor da concessão da anistia se funda exatamente na justiça das reivindicações feitas, em face do que a aplicação de sanções penais constituiria um rigor excessivo.

Pelas razões expostas, propomos sejam retiradas do texto do projeto as referências: (i) a policiais civis e agentes penitenciários; (ii) aos crimes definidos no Código Penal e nas leis penais especiais ou





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

extravagantes. Propomos também, como condição para a anistia, que os atos puníveis na forma do CPM tenham sido praticados com a finalidade de viabilizar os movimentos reivindicatórios.

Por outro lado, entendemos que o prazo ao qual o projeto alude deva ser estendido, de modo que a anistia alcance movimentos reivindicatórios ocorridos até 30 de março de 2020. Com efeito, não faria sentido conferir tratamento dispar a situações equivalentes apenas porque uma ocorreu após o período inicialmente previsto no projeto. Isso representaria flagrante ofensa ao princípio da isonomia. Como já diziam os romanos, onde existe a mesma razão, deve-se aplicar a mesma regra jurídica (*ubi ædem ratio, ibi ædem jus*). E, de fato, ocorreram movimentos reivindicatórios dos militares dos Estados após o dia 7 de maio de 2018. No Ceará, houve paralisação de policiais militares nos meses de dezembro de 2019 a março de 2020.

As mudanças que entendemos necessárias no projeto encontram-se condensadas no substitutivo a seguir apresentado.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 395, de 2019, e, no mérito, votamos por sua **aprovação** na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO) **PROJETO DE LEI Nº 395, de 2019**

Concede anistia aos militares do Estado do Espírito Santo, aos militares do Estado do Ceará e aos militares do Estado de Minas Gerais por atuação em movimentos reivindicatórios ocorridos de 1º de janeiro de 2011 a 30 de março de 2020.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica concedida anistia aos militares do Estado do Espírito Santo, aos militares do Estado do Ceará e aos militares do Estado de Minas Gerais investigados, processados ou punidos por participarem, ou por suas famílias terem participado, de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e de condições de trabalho ocorridos de 1º de janeiro de 2011 a 30 de março de 2020.

Art. 2º A anistia de que trata o art. 1º desta Lei compreende os crimes definidos no Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar), praticados com a finalidade de viabilizar os movimentos reivindicatórios nele referidos.

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

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

