

*Supremo Tribunal Federal*

Ofício eletrônico nº 7248/2022

Brasília, 1º de junho de 2022.

A Sua Excelência o Senhor
Senador RODRIGO PACHECO
Presidente do Senado Federal

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4869

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : ESTADO DE PERNAMBUCO E OUTRO(A/S)
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

(Gerência de Controle Concentrado e Reclamações)

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que o Plenário do Supremo Tribunal Federal proferiu, nos autos em epígrafe, julgamento colegiado nos termos da certidão de cópia anexa.

Atenciosamente,

Ministro LUIZ FUX
Presidente
Documento assinado digitalmente

PLENÁRIO**CERTIDÃO DE JULGAMENTO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.869**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CARMEN LÚCIA

REQTE. (S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO. (A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTDO. (A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

AM. CURIAE. : DISTRITO FEDERAL

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

AM. CURIAE. : ESTADO DE ALAGOAS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

AM. CURIAE. : ESTADO DO AMAPÁ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DA BAHIA

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

AM. CURIAE. : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

AM. CURIAE. : ESTADO DE GOIÁS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

AM. CURIAE. : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

AM. CURIAE. : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

AM. CURIAE. : ESTADO DO PARÁ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DO PIAUÍ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. : ESTADO DE RONDÔNIA

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

AM. CURIAE. : ESTADO DE RORAIMA

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

AM. CURIAE. : ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

AM. CURIAE. : ESTADO DE SÃO PAULO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : ESTADO DO TOCANTINS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

AM. CURIAE. : ESTADO DO AMAZONAS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

CERTIFICO que o **PLENÁRIO**, ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão virtual realizada neste período, proferiu a seguinte decisão:

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu parcialmente da ação direita apenas quanto à expressão "e as infrações disciplinares conexas", constante no art. 2º da Lei n. 12.505/2011, alterado pela Lei n. 13.293/2016, e julgou procedente a parte conhecida para declarar, com eficácia *ex nunc* a contar da data da publicação da ata de julgamento, a constitucionalidade das Leis n. 12.505/2011 e n. 13.293/2016 quanto à expressão "e as infrações disciplinares conexas", nos termos do voto da Relatora, vencidos parcialmente os Ministros Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes e Rosa Weber, que divergiam apenas quanto à modulação de efeitos, para assentar a eficácia *ex tunc* da referida declaração de constitucionalidade. Plenário, Sessão Virtual de 20.5.2022 a 27.5.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármem Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

30/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.869 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	: DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

ADI 4869 / DF

AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.505/2011, COM ALTERAÇÃO DA LEI N. 13.293/2016. ANISTIA. INFRAÇÕES DISCIPLINARES. BOMBEIROS E POLICIAIS MILITARES. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA ESTADUAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. AFRONTA À AL. C O INC. II DO § 1º DO ART. 61. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NA PARTE CONHECIDA COM EFICÁCIA EX NUNC.

- 1. Preliminar de inadequação da via eleita. Leis pelas quais se concede anistia em caráter geral. Precedentes. Preliminar afastada.*
- 2. Preliminar de conhecimento parcial da ação direta de inconstitucionalidade por ausência de impugnação específica acolhida. Conhecida a ação direta somente quanto à expressão 'e as infrações disciplinares conexas', constante do art. 2º da Lei n. 12.505/2011, alterado pela Lei n. 13.293/2016.*
- 3. Inconstitucionalidade formal: competência dos Estados para conceder anistia aos Policiais e Bombeiros Militares por infrações disciplinares. Situações similares ocorridas em mais de um Estado da Federação não afasta o interesse*

ADI 4869 / DF

regional para legislar sobre anistia de servidores estaduais, bombeiros e policiais militares por infrações disciplinares.

4. Inconstitucionalidade formal: *al. c do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de leis sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.*

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente na parte conhecida para declarar, com eficácia ex nunc a contar da data da publicação da ata de julgamento, a inconstitucionalidade das Leis n. 12.505/2011 e n. 13.293/2016 quanto à expressão “e as infrações disciplinares conexas”.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por maioria, **conhecer parcialmente da ação direita apenas quanto à expressão “e as infrações disciplinares conexas”, constante no art. 2º da Lei n. 12.505/2011, alterado pela Lei n. 13.293/2016, e julgar procedente a parte conhecida para declarar, com eficácia ex nunc a contar da data da publicação da ata de julgamento, a inconstitucionalidade das Leis n. 12.505/2011 e n. 13.293/2016 quanto à expressão “e as infrações disciplinares conexas”, nos termos do voto da Relatora, vencidos parcialmente os Ministros Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes e Rosa Weber, que divergiam apenas quanto à modulação de efeitos, para assentar a eficácia ex tunc da referida declaração de inconstitucionalidade.** Sessão Virtual de 20.5.2022 a 27.5.2022

Brasília, 30 de maio de 2022.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**

Relatora

30/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.869 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	: DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

ADI 4869 / DF

AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

R E L A T Ó R I O**A SENHORA MINISTRA CÂRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Ação direta de constitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República contra a Lei n. 12.505, de 11.10.2011, pela qual se concede anistia aos policiais e bombeiros militares dos Estados de Alagoas, da Bahia, do Ceará, de Mato Grosso, de Minas Gerais, de Pernambuco, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte, de Rondônia, de Roraima, de Santa Catarina, de Sergipe e do Tocantins e do Distrito Federal punidos por participar de movimentos reivindicatórios.

Tem-se na legislação questionada:

“Art. 1º É concedido 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

ADI 4869 / DF

reivindicatórios por 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 traz 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".

2. O autor afirma que o ajuizamento da ação decorre de representação formulada no Procedimento Administrativo MPF/PGR n. 1.00.000.0014478/2011-22.

Assinala “ausência de competência da União para conceder anistia relativamente a infrações administrativas em tese perpetradas por servidores estaduais”.

Sustenta que “a anistia de competência da União, a que aludem os artigos 21, XVII, e 48, VIIIV, 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, I, da CF)”.

Enfatiza que “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 CF, aplicado por simetria)”.

Argumenta que “a anistia de infrações disciplinares de militares

ADI 4869 / DF

estaduais, pelo ente federal, parece incompatível com explícitos comandos constitucionais sobre o vínculo de tais membros com os próprios Estados (art. 42, caput, da CF) e a franca subordinação deles ao respectivo Governador (art. 144, § 6º, da CF)".

3. Pede seja declarada a inconstitucionalidade da Lei n. 12.505, de 11.10.2011.

4. Em 10.10.2012, o Ministro Dias Toffoli, então Relator, adotou rito do art. 12 da Lei n. 9.686/1999.

5. Foram requisitadas informações do Presidente da República e do Congresso Nacional, nos termos dos art. 6º da Lei n. 9.868/1999.

6. O Presidente da República anotou “*cabe(r) ao Poder Legislativo Federal declarar não puníveis - segundo ponderação de fatores sócio-políticos que somente a ele está confiada e que transcendem o mero interesse de esferas federativas - agentes que praticaram os fatos referidos na lei, fazendo cessar, em consequência, as diligências persecutórias implementadas por processos administrativos ou judiciais e ainda tornando nulas e de nenhum efeito as condenações porventura aplicadas, sem que, com isso, ocorra invasão de competência estadual ou que a competência estadual para anistiar fatos ocorridos exclusivamente em seu território seja excluída*”.

7. A Câmara dos Deputados afirmou que “*a referida matéria, oriunda do Projeto de Lei n. 2.042/2011, foi processada dentro dos estritos trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie, conforme ficha anexa*”.

8. O Senado Federal suscitou preliminar de inadequação da via eleita ao argumento de ser a norma impugnada de efeitos concretos, exauridos, sendo incabível para seu questionamento o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade.

ADI 4869 / DF

No mérito, defendeu a constitucionalidade da norma, afirmando que *“o diploma legal vergastado é claro ao limitar a anistia das infrações disciplinares àquelas que forem conexas aos delitos penais perdoados, donde exsurge naturalmente uma relação a fortiori: se o Congresso Nacional anistiar o delito, que é mais grave, não faz sentido em subsistir, em razão dos mesmo e idênticos fatos, a infração disciplinar, que tem menor repercussão na esfera social”*.

Anota que *“a anistia concedida no caso em análise deflui de uma convulsão social que tem repercussão direta na legislação nacional, e não em mero interesse do Estado da Federação que ora argui a constitucionalidade da lei”*.

9. A Advocacia-Geral da União arguiu preliminar de conhecimento parcial da ação, devendo ser conhecida apenas quanto à expressão *“e as infrações disciplinares conexas”*, posta no art. 2º da Lei n. 12.505/2011.

No mérito, argumenta que *“a lei que ora se impugna concede anistia em âmbito interestadual, procurando dar vazão a uma política de caráter nacional, no exercício da competência definida no artigo 22, inciso XXI, da Carta da República”*.

Assinala que *“a fixação de anistia por lei não significa imposição de ordem hierárquica pelo Congresso Nacional ou pelo Presidente da República às corporações militares estaduais, em suposto desrespeito ao artigo 144, § 6º, da Constituição Federal”*.

10. A Procuradoria-Geral da República reiterou as razões da petição inicial, pronunciando-se pela procedência da ação.

11. Foi deferido o aditamento da inicial requerido pelo autor para a inclusão, no objeto desta ação direta, da Lei n. 13.293, de 1º.6.2016, pela qual foi alterada a Lei n. 12.505, de 11.10.2011, para acrescentar os

ADI 4869 / DF

policiais e bombeiros militares do Amazonas, do Pará, do Acre, de Mato Grosso do Sul e do Paraná que participaram de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e condições de trabalho entre os contemplados pela anistia concedida na lei questionada.

12. Admitiu-se o ingresso de Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Tocantins e do Distrito Federal como *amici curiae*.

13. Em 13.9.2018, vieram os autos conclusos a minha relatoria, em substituição ao Ministro Dias Toffoli, conforme art. 38 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9868/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

30/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.869 DISTRITO FEDERAL

V O T O

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem como objeto a Lei n. 12.505, de 11.10.2011 e as alterações incluídas pela Lei n. 13.293, de 1º.6.2016, pela qual foi concedida anistia aos policiais e bombeiros militares do Acre, de Alagoas, do Amazonas, da Bahia, do Ceará, do Maranhão, de Mato Grosso, de Minas Gerais, do Pará, da Paraíba, do Paraná, de Pernambuco, do Piauí, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte, de Rondônia, de Roraima, de Santa Catarina, de Sergipe e do Tocantins e do Distrito Federal punidos por participar de movimentos reivindicatórios.

Tem-se na legislação questionada:

“Art. 1º É concedida anistia aos policiais e bombeiros militares que participaram de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e condições de trabalho ocorridos:

I - entre o dia 1º de janeiro de 1997 e a data de publicação desta Lei, inclusive, nos Estados de Alagoas, de Goiás, do Maranhão, de Minas Gerais, da Paraíba, do Piauí, do Rio de Janeiro, de Rondônia, de Sergipe e do Tocantins;

II - entre a data de publicação da Lei nº 12.191, de 13 de janeiro de 2010, e a data de publicação desta Lei, inclusive, nos Estados da Bahia, do Ceará, de Mato Grosso, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte, de Roraima, de Santa Catarina, do Amazonas, do Pará, do Acre, de Mato Grosso do Sul, do Maranhão, de Alagoas, do Rio de Janeiro, da Paraíba, do Paraná e do Distrito Federal.

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 na Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 – Lei de Segurança Nacional, e as infrações disciplinares conexas, não

ADI 4869 / DF

incluindo os crimes definidos no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e nas demais leis penais especiais.

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

2. O autor argumenta ser “*da competência dos Estados legislar sobre regime jurídico de seus respectivos servidores, sejam civis, sejam militares*”.

Preliminar de inadequação da via eleita

3. O Senado Federal asseverou que “*a norma impugnada tem efeitos concretos e já exauridos no momento de sua publicação, em relação aos destinatários já determinados, tendo em vista que concedeu anistia aos policiais e bombeiros militares (...)*”.

O Procurador-Geral da República defendeu a improcedência da tese referente aos efeitos concretos da norma ao argumento de que “*o Supremo Tribunal Federal, em caso semelhante já deixou claro que as leis que tratam de anistia são consideradas de caráter geral*”.

Na ação direta de constitucionalidade n. 1.231/DF, Relator o Ministro Carlos Velloso (DJ 28.4.2006), este Supremo Tribunal concluiu cabível ação direta de constitucionalidade contra a Lei n. 8.985/1995, que concedia anistia a candidatos às eleições gerais de 1994. Do julgamento se teve a seguinte ementa:

“CONSTITUCIONAL. ANISTIA: LEI CONCESSIVA. Lei 8.985, de 07.02.95. CF, art. 48, VIII, art. 21, XVII. LEI DE ANISTIA: NORMA GERAL. I. - Lei 8.985/95, que concede anistia aos candidatos às eleições gerais de 1994, tem caráter geral, mesmo porque é da natureza da anistia beneficiar alguém ou a um grupo de pessoas. Cabimento da ação direta de constitucionalidade. II. - A anistia, que depende de lei, é para os crimes políticos. Essa é a regra. Consustancia ela ato político, com natureza política. Excepcionalmente, estende-se a crimes comuns, certo que, para estes, há o indulto e a graça, institutos distintos da anistia (CF, art. 84,

ADI 4869 / DF

XII). Pode abranger, também, qualquer sanção imposta por lei. III. - A anistia é ato político, concedido mediante lei, assim da competência do Congresso e do Chefe do Executivo, correndo por conta destes a avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade do ato, sem dispensa, entretanto, do controle judicial, porque pode ocorrer, por exemplo, desvio do poder de legislar ou afronta ao devido processo legal substancial (CF, art. 5º, LIV). IV. - Constitucionalidade da Lei 8.985, de 1995. V. - ADI julgada improcedente" (Plenário).

A jurisprudência deste Supremo Tribunal consolidou-se no sentido de que uma lei pode ter destinatários determináveis sem que tanto retire seu caráter abstrato e geral, também não importando em sua classificação como lei de efeitos concretos. Nesse sentido, por exemplo:

"4. Esta SUPREMA CORTE tem entendimento consolidado no sentido de que o fato de uma lei possuir destinatários determináveis não retira seu caráter abstrato e geral, tampouco a transforma em norma de efeitos concretos. O acórdão recorrido divergiu desse entendimento, devendo, portanto, ser reformado" (RE n. 1.186.465 AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 12.11.2019).

"1. Os conceitos de determinabilidade e individualização não se confundem, de modo que a lei possuir destinatário determinável não retira o caráter abstrato e geral de seus mandamentos normativos, nem acarreta em sua definição como lei de efeitos concretos. Precedentes: ADI-MC 2.137, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 12.05.2000; e ADI 1.655, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, DJ 02.04.2004" (ADI 5.472, Relator o Ministro Edson Fachin, DJe 14.2.2018).

Pelo exposto, afasto a preliminar da inadequação da via eleita.

Preliminar de conhecimento parcial da ação direta

4. A Advocacia-Geral da União defendeu seja conhecida a presente

ADI 4869 / DF

ação direta de inconstitucionalidade apenas quanto à expressão “*e as infrações disciplinares conexas*”, posta no art. 2º, da Lei n. 12.505/2011, alterado pela Lei n. 13.293/16, não à integralidade daquele diploma.

Sustenta que o autor “*deixou de tecer fundamentação adequada acerca de toda a matéria veiculada pelo diploma normativo em exame, não obstante formule pleito de declaração de inconstitucionalidade do inteiro teor da Lei nº 12.505, de 11 de outubro de 2011*”.

A Procuradoria-Geral da República argumentou que “*Não procede a afirmação da AGU no que diz respeito ao não conhecimento da ação por ausência de fundamentação de todos os pedidos. A ADI enfrenta a incompatibilidade entre a concessão de anistia pela União e os dispositivos constitucionais que tratam da autonomia do Estado-membro para lidar com seus próprios servidores. A causa de pedir, pois, está diretamente vinculada a qualquer interferência da União no tratamento dos servidores públicos enquanto funcionários do Estado*”.

5. O autor afirma que a questão central da presente ação “*diz respeito à ausência de competência da União para conceder anistia relativamente a infrações administrativas em tese perpetradas por servidores estaduais*”.

Essa questão é enfatizada nos seguintes excertos da peça inicial :

“*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.*

(...)

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, da CF) e a franca subordinação deles ao respectivo Governador (art. 144, §6º, da CF)”.

O autor reconhece, ainda, a competência exclusiva da União para

ADI 4869 / DF

conceder anistia quanto a crimes:

“Inicialmente, ressalta-se que a anistia de competência da União, a que aludem os artigos 21, XVII 48, VIII, 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, I, da CF)”.

Assim, a despeito de se indicar na inicial da presente ação a incompatibilidade da Lei n. 12.505/11 com a Constituição da República, a argumentação apresentada pelo autor limita-se à anistia dos policiais e bombeiros militares apenas quanto às infrações disciplinares conexas aos crimes abrangidos em específica norma daquele diploma legal.

Portanto, **conheço parcialmente** da ação, apenas relativamente à expressão *“e as infrações disciplinares conexas”*, presente no art. 2º, da Lei n. 12.505/11, alterado pela Lei 13.293/16.

Merito

6. O Procurador-Geral da República alega afronta ao inc. X do § 3º do art. 142 e ao § 1º do art. 42 da Constituição da República. Argumenta ser competência dos Estados legislar sobre concessão de anistia para seus policiais e bombeiros militares por infrações disciplinares.

Sustenta, também, que a iniciativa legislativa relativa à matéria analisada seria exclusiva do chefe do Poder Executivo, pela simetria em face da disposição da al. c do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República.

Sobre o instituto da anistia, leciona Juarez Cirino dos Santos:

*“A anistia - do grego *amnestía*, que significa esquecimento, ou *amnésia* - constitui ato de competência do Poder Legislativo, tem por objeto fatos definidos como crimes políticos, militares ou eleitorais -*

ADI 4869 / DF

portanto, não abrange fatos definidos como crimes comuns -, e por objetivo beneficiar uma coletividade de autores desses fatos, sendo concedida sob forma de lei descriminalizadora, anulando todos os efeitos penais da criminalização (exceto os efeitos civis). A anistia pode ser geral ou parcial, conforme compreenda ou não todos os fatos e autores respectivos, e independe de consentimento dos anistiados – exceto no caso de anistia condicional. A significação jurídico-constitucional e política da anistia aparece em tempos de crise social aguda, como revoluções, guerras civis ou outros conflitos políticos internos, em que funciona como elemento indispensável de pacificação social, mediante correção de injustiças produzidas pela criminalização ou punição de determinados fatos". (SANTOS, Juarez Cirino dos Direito penal: parte geral I - 6. ed., ampl. e atual. – Curitiba: ICPC Cursos e Edições, 2014. p. 651).

A evolução conceitual do termo anistia, ampliada para além de sua concepção etimológica originária, abriga, atualmente, também o cancelamento de débitos fiscais e de infrações disciplinares, como também se tem nas normas impugnadas.

É entendimento deste Supremo Tribunal desde a década de 60:

"ANISTIA A FUNCIONÁRIOS CIVIS E A ELEMENTOS DA FORÇA PÚBLICA ESTADUAL. 1. NO DIREITO BRASILEIRO, A PALAVRA 'ANISTIA' FOI AMPLIADA DE SUA ACEPÇÃO CLASSICA E ETMOLOGICA, PARA ABRANGER TAMBÉM O CANCELAMENTO DE DEBITOS FISCAIS E DE FALTAS DISCIPLINARES. NÃO HÁ CLÁUSULA NA CONSTITUIÇÃO QUE IMPECA AO LEGISLATIVO ESTADUAL REGULAR OS CASOS DE ANISTIA DE PENAS DISCIPLINARES IMPOSTAS AOS SERVIDORES PUBLICOS, EMBORA APPLICADA PELO EXECUTIVO DENTRO DA LEI". (Rp: 696 SP, Relator o Ministro Antonio Villas, Redator para Acórdão o Ministro Aliomar Baleeiro, Tribunal Pleno, DJ 15.6.1967)".

ADI 4869 / DF

7. Quanto à competência dos Estados para conceder anistia a seus servidores, para embasar a tese da constitucionalidade formal da legislação impugnada, menciona-se precedente deste Supremo Tribunal, especificamente a ação direta de constitucionalidade n. 104, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence (DJ 24.8.2007).

Naquele julgamento, este Supremo Tribunal julgou:

“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 Município – que não é de presumir, mas, ao contrário, reclamaria norma inequívoca da Constituição da República (precedente: Rp 696, 06.10.66, red. Baleiro). 2. Compreende-se na esfera de autonomia dos Estados a anistia (ou o cancelamento) de infrações disciplinares de seus respectivos servidores, podendo concedê-las a Assembleia Constituinte local, momente quando circunscrita – a exemplo da concedida pela Constituição da República – às punições impostas no regime decaído por motivos políticos” (grifos nossos).

O fundamento daquela decisão baseia-se no princípio federativo, que tem como um de seus fundamentos a autonomia dos entes da federação nos limites constitucionalmente estabelecidos (art. 18 da Constituição da República).

8. Em relação à concessão de anistia para bombeiros e policiais militares por infrações disciplinares, a competência dos Estados põe pela autonomia que caracteriza a federação brasileira.

Quanto à matéria analisada na presente ação direta, o termo *lei*,

ADI 4869 / DF

posto no texto constitucional, respeita a diploma estadual, conforme expressa disposição do § 1º do art. 42 da Constituição da República:

"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.

§ 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".

No § 6º do art. 144 da Constituição da República se realça a competência estadual para se conceder anistia aos policiais e bombeiros militares por infrações disciplinares, ao se dispor que *"as polícias militares e corpo 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"*.

Em 4.11.2021, no julgamento da ADI n. 4377, Relator o Ministro Gilmar Mendes, esse Supremo Tribunal reafirmou o entendimento de serem os Estados Membros competentes para conceder anistia de infrações disciplinares impostas aos seus servidores. Concluiu-se pela inconstitucionalidade da expressão *"e as infrações disciplinares conexas"*, posta no art. 3º da Lei 12.191/2010, que concedeu 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. Tem-se na ementa daquele julgado:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Federal nº 12.191/2010. Anistia a policiais e bombeiros militares estaduais por crimes militares e infrações disciplinares em razão da participação em

ADI 4869 / DF

movimentos reivindicatórios. 3. Competência exclusiva da União para anistia de crimes. 4. Anistia de infrações disciplinares compreende-se na esfera de autonomia dos Estados-membros. 5. Iniciativa de lei reservada ao Chefe do Poder Executivo. 6. Precedentes: ADI 104 e ADI 1440. 7. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão 'e as infrações disciplinares conexas' do art. 3º da Lei 12.191/2010" (ADI 4377, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 7.3.2022).

9. A Advocacia-Geral da União defende a constitucionalidade das normas questionadas ao argumento de serem normas de interesse geral:

"Basta dizer que a razão histórica do ato normativo em debate prende-se à deflagração conjunta de mobilizações paredistas militares, em certo período de tempo, numa parte significativa do território nacional, e não em aperius um Estado-membro.

A matéria tratada na lei impugnada possui, portanto, natureza interestadual, e não poderia ser regulada por um único ente. Caso isso ocorresse, haveria afronta ao princípio da isonomia material, pois seria deflagrado um cenário de policiais e bombeiros militares, em igualdade de situação, recebendo tratamento diferenciado por estarem vinculados a Estados distintos. Impôs-se, portanto, que a União disciplinasse o tema, evitando-se tratamento legislativo discriminatório.

É justamente por isso que a Carta de 1988 estabeleceu, em favor da 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, conforme previsão constante do artigo 22, inciso XXI".

Sobre a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, nos termos do inc. XXI do art. 22 da Constituição da República, o Ministro Alexandre de Moraes realçou, na Ação Cível Originária n. 3.396/DF (DJe 19.10.2020):

ADI 4869 / DF

“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”.

As greves dos policiais e bombeiros militares mencionadas na norma questionada buscaram, segundo seus líderes, melhorias das condições de trabalho especificamente sob o aspecto institucional de cada Estado, separadamente considerado.

Assim, a despeito de ocorrerem as greves em diversas unidades da federação, a irresignação dos grevistas permaneceu direcionada às condições específicas de cada corporação em cada ente federado.

Tanto pode ser constatado pela justificação dos projetos de lei transformados nas normas impugnadas.

O Projeto de Lei do Senado n. 325/2011, do qual originada a Lei n. 12.505/2011, inicialmente objetivou a concessão de anistia apenas aos bombeiros militares do Rio de Janeiro. Segue a proposta foi justificada:

“O presente Projeto de Lei tem por objetivo conceder anistia aos bombeiros militares do Estado do Rio de Janeiro, punidos por participar de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e de condições de trabalho ocorridos entre 1º de junho e a publicação desta Lei.

Desde o início do mês de junho, os bombeiros militares do Estado do Rio de Janeiro estão mobilizados por melhorias de

ADI 4869 / DF

vencimentos e de condições de trabalho.

É uma luta justa, já que recebem uma das piores remunerações do Brasil.

A prisão dos bombeiros foi um equívoco. Os bombeiros são heróis, e não podem ser tratados como bandidos. A presente proposta de anistia atende às expectativas da população do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil.

São esses os motivos pelos quais submetemos esta proposição ao exame dos ilustres membros do auguste Congresso Nacional" (Grifos nossos).

Com a subemenda n. 1-CCJ (às Emendas ns. 5 a 7 - Plenário) e a emenda n. 8-CCJ, no Projeto de Lei do Senado n. 325/2011 incluíram-se os policiais e bombeiros militares de outros Estados. Confira-se excerto da justificação:

"Não há qualquer tipo de contradição entre as emendas apresentadas ao PLS nº 325, de 2011. Tanto que a primeira delas, inclusive, tem como primeiro signatário o autor da proposição original.

Efetivamente, o que se busca é, tão-somente, estender a militares de diversos Estados e do Distrito Federal a anistia que, corretamente, o PLS nº 315, de 2011, intenta conceder aos bombeiros militares do Estado do Rio de Janeiro.

Trata-se, assim, de dar às mesmas categorias funcionais – policiais e bombeiros militares – o mesmo tratamento – anistia – em decorrência de fatos similares – participação em movimentos reivindicatórios. Em outras palavras, conceder isonomia.

Não se pode, certamente, ser contra o objetivo almejado pelas emendas apresentadas.

Cabe, assim, acolher todas elas, na forma de subemenda que as consolide. Ademais, impõe-se harmonizar a proposição com a Lei nº 12.191, de 13 de janeiro de 2010, que concedeu 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

ADI 4869 / DF

reivindicatórios por melhorias de vencimentos e de condições de trabalho ocorridos entre o primeiro semestre de 1997 e a data de sua publicação”.

O Projeto de Lei n. 177/2015, do qual originada a Lei n. 13.293/2016, objetivou, inicialmente, alterar a Lei n. 12.505/2011, para estender a anistia aos policiais e bombeiros militares do Pará. A justificação foi a seguinte:

“Os Policiais e Bombeiros Militares do Estado do Pará amargam uma das piores remunerações do país e contam com péssimas condições de trabalho. Há muito esta categoria vem lutando e reclamando por mudanças que possibilitem o melhor atendimento das demandas da sociedade no que tange à segurança.

No dia 03 de abril de 2014, após a aprovação de um aumento de 110% no soldo apenas dos Oficiais, excluindo os demais integrantes da tropa, as Forças de Praça do 6º Batalhão de Polícia Militar, localizado em Ananindeua – Região Metropolitana do Estado do Pará – iniciaram uma enorme mobilização em protesto à diferenciação da política salarial da tropa, além de denunciarem uma série de atrocidades que vivenciam cotidianamente, como as condições indignas de trabalho, o assédio moral sofrido nos quartéis, a péssima remuneração, dentre outras adversidades que, sem réstia de dúvidas, contribuem sobremaneira para os altíssimos índices da violência no Estado do Pará (...).”

Posteriormente, incluíram-se os policiais e bombeiros militares do Amazonas, do Acre, de Mato Grosso do Sul e do Paraná ao argumento de que esses estavam em situação análoga àquela abarcada pelo Projeto de Lei n. 177/2015.

As normas impugnadas não guardavam, em sua essência, a natureza e o conteúdo previsto no inc. XXI do art. 22 da Constituição da República.

10. O segundo argumento do autor pela constitucionalidade das normas impugnadas respeita a vício de iniciativa.

ADI 4869 / DF

Conforme a al. *c* do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, é de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre “*servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria*”.

A norma constitucional inclui também as leis que tratem de anistia, conforme jurisprudência consolidada neste Supremo Tribunal:

*“Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI 7.428/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS. ANISTIA DE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS A POLICIAIS CIVIS, POLICIAIS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES PELA PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTOS REIVINDICATÓRIOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. REGIME JURÍDICO E DISCIPLINAR DE SERVIDORES PÚBLICOS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. A Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, *c e e*) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos, no que se enquadra a lei de iniciativa parlamentar que concede anistia a infrações administrativas praticadas por servidores civis e militares de órgãos de segurança pública. 2. Ação Direta julgada procedente” (ADI 4928 Relator o Ministro Marco Aurélio, Redator p/ Acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 2.2.2022).*

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.293, DE 20 DE JUNHO DE 1.990, DO ESTADO DO PARANÁ. ANISTIA. INTEGRANTES DO MAGISTÉRIO E DEMAIS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO PARANÁ. PUNIÇÃO DECORRENTE DE INTERRUPÇÃO DAS ATIVIDADES PROFISSIONAIS. PARALISAÇÃO. PUNIÇÕES SEM EFEITOS DE 1º DE JANEIRO A 20 DE JUNHO DE 1.990.

ADI 4869 / DF

NÃO-CUMPRIMENTO DO PRECEITO. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 22, INCISO I; 25, CAPUT; 61, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. O ato normativo impugnado respeita a "anistia" administrativa. A lei paranaense extingue punições administrativas às quais foram submetidos servidores estaduais. 2. Lei estadual que concede "anistia" administrativa a servidores públicos estaduais que interromperam suas atividades - paralisação da prestação de serviços públicos. 3. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que cabe ao Chefe do Poder Executivo deflagrar o processo legislativo referente a lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem assim disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. 4. Aplica-se aos Estados-membros o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, da Constituição do Brasil. Precedentes. 5. Inviável o projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo que disponha a propósito servidores públicos - "anistia" administrativa, nesta hipótese - implicando aumento de despesas para o Poder Executivo. 6. Ao Estado-membro não compete inovar na matéria de crimes de responsabilidade - artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil. Matéria de competência da União. "São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento" [Súmula 722]. 7. Ação direta julgada procedente, por maioria, para declarar a constitucionalidade da Lei n. 9.293/90 do Estado do Paraná" (ADI n. 341 PR, Relator o Ministro Eros Grau, DJe 11.6.2010).

"Ementa: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI 10.076/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ART. 1º. ABOLIÇÃO DOS EFEITOS DE SANÇÕES DISCIPLINARES APLICADAS A SERVIDORES ESTADUAIS. REGIME JURÍDICO FUNCIONAL. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS

ADI 4869 / DF

ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA ADMINISTRATIVA. ART. 2º. DEFINIÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. SÚMULA 722/STF.

1. A ação direta não comporta conhecimento quanto à alegada violação ao art. 169 da CF, por ausência de dotação orçamentária e de compatibilidade com a lei de diretrizes, porque a solução dessa questão exige o confronto com padrões normativos estranhos ao texto constitucional, além da elucidação de fatos controvertidos. Precedentes.

2. Segundo consistente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as Assembleias Legislativas Estaduais possuem competência para deliberar sobre anistia administrativa de servidores estaduais. Contudo, não cabe a essas Casas Legislativas iniciar a deliberação de processos legislativos com esse objetivo, pois estão elas submetidas às normas processuais de reserva de iniciativa inscritas na Constituição Federal, por imposição do princípio da simetria. Precedentes.

3. Ao determinar a abolição dos efeitos das sanções disciplinares aplicadas a servidores estaduais por participação em movimentos reivindicatórios, o art. 1º da Lei 10.076/96 desfez consequências jurídicas de atos administrativos praticados com base no regime funcional dos servidores estaduais e, com isso, incursionou em domínio temático cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, II, § 1º, c, da CF.

4. O sistema de repartição de poderes traçado na Constituição Federal não admite que um ato de sancionamento disciplinar, exercido dentro dos parâmetros de juridicidade contidos nos estatutos funcionais civis e militares, venha a ser reformado por um juízo de mera conveniência política emanado do Poder Legislativo.

5. É inconstitucional o art. 2º da lei catarinense, porque estabeleceu conduta típica configuradora de crime de responsabilidade, usurpando competência atribuída exclusivamente à União pelos arts. 22, I, e 85, § único, da Constituição Federal, contrariando a Súmula 722 do STF.

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (ADI n. 1.440 SC, Relator o Ministro Teori Zavascki. DJe 05.11.2014).

ADI 4869 / DF

As leis impugnadas na espécie resultaram de processo legislativo iniciado por proposta de membros do Poder Legislativo federal:

a) Lei n. 12.505/2011; Projeto de Lei do Senado n. 325/2011, proposto pelo Senador Lindberg Farias.

b) Lei n. 13.293/2016; Projeto de Lei n. 177/2015, proposto pelos Deputados Federais Edmilson Rodrigues e Cabo Daciolo.

Descabe cogitar-se da possibilidade de convalidação da Lei n. 12.505/2011 pela sanção do Presidente da República, dado o entendimento deste Supremo Tribunal no sentido de que a sanção do executivo não afasta o vício de iniciativa. Confira-se:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 10.894/2001 EDITADA PELO ESTADO DE SÃO PAULO DIPLOMA LEGISLATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL REGIME JURÍDICO LEI ESTADUAL QUE DISPÕE SOBRE O PREENCHIMENTO DOS CARGOS DE DIREÇÃO EXECUTIVA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E OUTROS ÓRGÃOS OU ENTIDADES ASSEMELHADOS, RESPONSÁVEIS PELA REGULAMENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PRECEDENTES PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA

ADI 4869 / DF

INCONSTITUCIONALIDADE AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e organização da Administração Pública. A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES). A locução constitucional regime jurídico dos servidores públicos corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE. O Advogado-Geral da União que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 RTJ 131/958 RTJ 170/801-802, v.g.) não

ADI 4869 / DF

está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes” (ADI n. 3.156, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe 04.9.2018).

De ser observado que, em relação à Lei n. 13.293/2016, sequer houve sanção do executivo. O Projeto de Lei n. 177/2015 foi inicialmente vetado integralmente pela Presidente da República, que justificou da seguinte forma:

“Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar integralmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei n. 177, de 2015 (n. 177/15 na Câmara dos Deputados), que ‘Altera a Lei n. 12.505, de 11 de outubro de 2011, que concede anistia aos policiais e bombeiros militares dos Estados de Alagoas, de Goiás, do Maranhão, de Minas Gerais, da Paraíba, do Piauí, do Rio de Janeiro, de Rondônia, de Sergipe, da Bahia, do Ceará, de Mato Grosso, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte, de Roraima, de Santa Catarina, do Tocantins e do Distrito Federal punidos por participar de movimentos reivindicatórios’, para acrescentar os Estados do Amazonas, do Pará, do Acre, do Mato Grosso do Sul e do Paraná’.

Ouvido, o Ministério da Justiça manifestou-se pelo veto ao projeto pelas seguintes razões:

“O projeto ampliaria o lapso temporal e territorial de anistia concedida pela Lei n. 12.505, de 11 de outubro de 2011, já ampliada pela Lei n. 12.848, de 2013, passando a abranger situações que se deram em contextos distintos das originais. Contudo, tendo em vista a proibição prevista no art. 142, § 3º, inciso IV, da Constituição, qualquer concessão de anistia exige cuidadosa análise de acordo com cada caso concreto. Além disso, cabe mencionar manifestação no sentido do veto oriunda do Colégio Nacional de Secretários de Segurança Pública - CONSESP, pelo risco de gerar desequilíbrios no comando exercido pelos Estados sobre as instituições militares,

ADI 4869 / DF

sujeitas à sua esfera de hierarquia."

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional".

O veto total aposto pela Presidente da República ao Projeto de Lei n. 177/2015 foi rejeitado pelo Congresso Nacional, resultando na Lei n. 13.293/2016.

11. Formalmente inconstitucionais, portanto, a Lei n. 12.505/2011 e a Lei n. 13.293/2016, pela afronta à al. c do inc. II do § 2º do art. 61 da Constituição da República, por disporem sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

12. De se realçar, ao final, que, a despeito de serem inconstitucionais as leis federais, na parte em que que concederam anistia por infrações disciplinares a policiais e bombeiros militares que participaram de movimentos reivindicatórios, conforme acima fundamentado, estando em vigor a legislação questionada há largo período, há de ter em conta o princípio da segurança jurídica para a solução do questionamento apresentado.

Ademais, eventuais infrações disciplinares praticadas podem estar prescritas, o que inviabilizaria aos Estados fazer valer normas sancionatórias administrativamente e criando apenas embaraços e insegurança em matéria que não a comporta.

Proponho, assim, se vier a prevalecer o entendimento adotado neste voto quanto à invalidade constitucional da legislação questionada e consideradas as circunstâncias fáticas e as repercussões jurídicas, sociais e econômicas, a modulação de efeitos do julgado em atendimento aos princípios da segurança jurídica e do excepcional interesse público, por ser adequado ao caso em julgamento.

ADI 4869 / DF

Voto, então, no sentido de serem atribuídos efeitos *ex nunc* à declaração de constitucionalidade a contar da publicação da ata de julgamento, com fundamento no art. 27 da Lei n. 9.868/1999. Resguardam-se, assim, os atos praticados a que se referem as normas impugnadas, que produziram seus efeitos há quase uma década.

13. Pelo exposto, voto no sentido de conhecer parcialmente a ação direita de constitucionalidade apenas quanto à expressão “*e as infrações disciplinares conexas*”, constante no art. 2º da Lei n. 12.505/2011, alterado pela Lei n. 13.293/2016 e julgar procedente a parte conhecida para declarar, com eficácia *ex nunc* a contar da data da publicação da ata de julgamento, a constitucionalidade das Leis n. 12.505/2011 e n. 13.293/2016 quanto à expressão “*e as infrações disciplinares conexas*”.

Impresso por: 064.364.656/2022 - 14:55:43

30/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.869 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	: DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

ADI 4869 / DF

AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao relatório lançado pela Ministra CÂRMEN LÚCIA, anoto que o caso trata de Ação Direta proposta pelo Procurador-Geral da República em face da Lei Federal 12.505/2011, na redação conferida pela Lei 13.293/2016, que trata da anistia a policiais militares e bombeiros militares que participaram de movimentos reivindicatórios em vários Estados brasileiros. Eis o teor impugnado:

Art. 1º É concedida anistia aos policiais e bombeiros militares que participaram de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e condições de trabalho ocorridos:

I - entre o dia 1º de janeiro de 1997 e a data de publicação desta Lei, inclusive, nos Estados de Alagoas, de Goiás, do Maranhão, de Minas Gerais, da Paraíba, do Piauí, do Rio de

ADI 4869 / DF

Janeiro, de Rondônia, de Sergipe e do Tocantins;

II - entre a data de publicação da Lei nº 12.191, de 13 de janeiro de 2010, e a data de publicação desta Lei, inclusive, nos Estados da Bahia, do Ceará, de Mato Grosso, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte, de Roraima, de Santa Catarina, do Amazonas, do Pará, do Acre, de Mato Grosso do Sul, do Maranhão, de Alagoas, do Rio de Janeiro, da Paraíba, do Paraná e do Distrito Federal.

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 na Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 – Lei de Segurança Nacional, 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 demais leis penais especiais.

Alega-se incompetência da União para conceder anistia a infrações administrativas imputadas a servidores estaduais, atribuição própria do Chefe do Poder Executivo respectivo (art. 61, § 1º, II, "c", da CF), eis que se trata de servidores hierarquicamente vinculados a essa autoridade (art. 42, caput, e art. 144, § 6º, da CF).

O Advogado-Geral da União (doc. 19) opinou pelo conhecimento parcial da Ação Direta, apenas em relação às infrações administrativas, e, nessa extensão, opinou pela procedência do pedido.

A Ministra Relatora, para o presente julgamento virtual, apresenta voto pelo conhecimento parcial e, na parte conhecida, pela PROCEDÊNCIA da Ação Direta, conforme a ementa seguinte:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.505/2011, COM ALTERAÇÃO DA LEI N. 13.293/2016. ANISTIA. INFRAÇÕES DISCIPLINARES. BOMBEIROS E POLICIAIS MILITARES. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA ESTADUAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. AFRONTA À AL. C O INC. II DO § 1º DO ART. 61. AÇÃO

ADI 4869 / DF

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NA PARTE CONHECIDA COM EFICÁCIA EX NUNC.

1. Preliminar de inadequação da via eleita. Leis pelas quais se concede anistia em caráter geral. Precedentes. Preliminar afastada.

2. Preliminar de conhecimento parcial da ação direta de inconstitucionalidade por ausência de impugnação específica acolhida. Conhecida a ação direta somente quanto à expressão e as infrações disciplinares conexas, constante do art. 2º da Lei n. 12.505/2011, alterado pela Lei n. 13.293/2016. 3. Inconstitucionalidade formal: competência dos Estados para conceder anistia aos Policiais e Bombeiros Militares por infrações disciplinares. Situações similares ocorridas em mais de um Estado da Federação não afasta o interesse regional para legislar sobre anistia de servidores estaduais, bombeiros e policiais militares por infrações disciplinares.

4. Inconstitucionalidade formal: al. c do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de leis sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente na parte conhecida para declarar, com eficácia ex nunc a contar da data da publicação da ata de julgamento, a inconstitucionalidade das Leis n. 12.505/2011 e n. 13.293/2016 quanto à expressão e as infrações disciplinares conexas.

É o relato do essencial.

Indico, de início, que ACOMPANHO a Ministra Relatora no tocante ao mérito, mas DIVIRJO quanto à proposta de modulação de efeitos.

Conforme anotei em outros julgamentos recentemente concluídos por esse Plenário – ADI 4377, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 04/11/2021; e ADI 4928, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, red. p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 11/10/2021

ADI 4869 / DF

– é reservada ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de seus servidores, no que se enquadra a lei de iniciativa parlamentar que concede anistia a infrações administrativas praticadas por servidores civis e militares de órgãos de segurança pública.

Mercece ser observado que um dos precedentes mencionados, a ADI 498, cuidava de lei estadual, de iniciativa parlamentar, que anistiava infrações administrativas cometidas por militares do Estado no curso de “*movimentos reivindicatórios*” ocorridos em 2011.

No outro caso, ADI 4377, foi apreciada a validade de lei editada pela União também com o propósito de anistiar condutas imputadas a servidores militares dos Estados, tanto na esfera penal quanto administrativa.

As mesmas razões devem ser aplicadas no julgamento ora em curso. Embora seja competência da União conceder anistia (art. 21, XVII, da CF), eliminando os efeitos penais da prática de condutas típicas, por ser a própria União a titular da competência para legislar sobre Direito Penal (art. 22, I, da CF), tal atribuição não permite a mitigação da responsabilidade pela prática de infrações administrativas. A concessão de anistia de responsabilidade administrativa de servidores públicos estaduais interfere diretamente no regime disciplinar de categorias funcionais sujeitas ao poder hierárquico do chefe do Poder Executivo respectivo, no âmbito de cada Estado-membro.

E mesmo no âmbito estadual respectivo, a proposição em foco não poderia, do ponto de vista formal, ser objeto de deliberação pela Assembleia Legislativa sem a iniciativa do Governador do Estado. Nesse sentido: ADI 104, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 4/6/2007, DJ de 24/8/2007; ADI 1594, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 4/6/2008, DJe de 22/8/2008; entre outros.

Além dessa inconstitucionalidade formal, cabe anotar que se trata de matéria reservada à iniciativa do chefe do Poder Executivo de outro ente federativo, o que também dá fundamento à alegação de violação à autonomia dos Estados (art. 25 da CF) para se auto-organizarem e

ADI 4869 / DF

administram, no que se inclui a competência para regulamentarem o regime jurídico de seus servidores.

Por fim, a lei impugnada também incorre em constitucionalidade material, na medida em que invade matéria reservada a órgãos administrativos, em contrariedade ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF). A Jurisprudência da CORTE censura legislações que interferem no exercício de atribuições legais e constitucionais a cargo de órgãos administrativos. Nessa linha: ADI 2.364-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 14/12/2001; ADI 3.075, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 4/11/2014; ADI 3.343, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 2.111/2011; e ADI 3.169, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator para acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 18/2/2015.

Nesse mesmo sentido, e também citado pelo Ministro Relator no presente julgamento, registro o precedente firmado na ADI 1440 (Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2014, DJe de 6/11/2014), no qual apreciada a constitucionalidade de lei do Estado de Santa Catarina que, tal como no caso ora em julgamento, pretendeu anistiar sanções disciplinares aplicadas a servidores públicos estaduais.

Transcrevo o seguinte excerto do voto proferido pelo saudoso Ministro TEORI ZAVASCKI naquela oportunidade:

O que o sistema de repartição de poderes traçado na Constituição Federal não admite, porque seria radicalmente avesso aos seus delineamentos, é que um ato de sancionamento disciplinar, exercido dentro dos parâmetros de juridicidade contidos nos estatutos funcionais civis e militares, venha a ser reformado por um juízo de mera conveniência política emanado do Poder Legislativo. A atuação parlamentar que se manifesta nesse sentido revela um desvirtuamento da função legislativa, que perde seu sentido natural de impessoalidade, generalidade e abstração para se insinuar em campo essencialmente administrativo.

(...)

ADI 4869 / DF

Assim como ocorreu na situação analisada nesse precedente, aqui o Legislativo também ignorou o princípio da reserva de administração, em iniciativa que contraria não apenas o modelo de separação de Poderes inscrito no art. 2º da Constituição Federal, como também a privatividade conferida pelo art. 61, § 1º, II, “c”, ao Chefe do Executivo para iniciar os trabalhos legislativos sobre regime funcional e a limitação procedural do art. 63, I, que restringe o poder de emenda parlamentar nos projetos de lei de iniciativa exclusiva da autoridade máxima do Executivo.

Porém, sobre a proposta da Ministra Relatora pela modulação de efeitos da declaração de constitucionalidade, verifico que não se encontram presentes as razões de interesse social e segurança jurídica (art. 27 da Lei 9.868/1999), a recomendar a preservação dos efeitos concretos produzidos pela norma impugnada.

O âmbito de incidência da norma é inteiramente referido a infrações administrativas praticadas em período anterior à sua vigência. O art. 1º, incisos I e II, delimitam o alcance da anistia conforme o local: para alguns Estados-membros, ficam anistiadas as infrações praticadas entre janeiro de 1997 e a data de publicação da lei impugnada; para outros Estados, o alcance é menor, entre janeiro de 2012 e a data da lei impugnada.

Assim, atribuir eficácia apenas prospectiva ao presente julgamento implicaria preservar incólumes todos os efeitos da norma, o que esvaziaria totalmente o alcance da declaração de constitucionalidade, atuando como estímulo à edição de normas portadoras do mesmo vício, em prejuízo da disciplina e normalidade do funcionamento das instituições militares estaduais, considerando que os atos anistiados trataram de participação de militares estaduais em greves, descritos pela norma impugnada como *“movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e condições de trabalho”*, o que é incompatível com o regime disciplinar desses servidores.

Em vista do exposto, ACOMPANHO o voto proferido pelo Ministro Relator, para julgar PARCIALMENTE PROCEDENTE a Ação Direta,

ADI 4869 / DF

declarando a inconstitucionalidade da expressão “*infrações disciplinares conexas*”, constante do art. 2º da Lei 12.505/2011, na redação conferida pela Lei 13.293/2016, mas DIVIRJO quanto à proposta de modulação de efeitos, para assentar a eficácia *ex tunc* da referida declaração de inconstitucionalidade.

É o voto.

Impresso por: 064.364.656-69 Em: 30/06/2022 - 14:55:43 ADI 4869

30/05/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.869 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
AM. CURIAE.	: DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
AM. CURIAE.	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

ADI 4869 / DF

AM. CURIAE.	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
AM. CURIAE.	: ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, em face da Lei 12.505, de 11.10.2011, de iniciativa parlamentar, pela qual se concede anistia aos policiais e bombeiros militares dos Estados de Alagoas, da Bahia, do Ceará, de Mato Grosso, de Minas Gerais, de Pernambuco, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte, de Rondônia, de Roraima, de Santa Catarina, de Sergipe e do Tocantins e do Distrito Federal, que participaram de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e condições de trabalho.

Alega-se, em síntese, violação aos arts. 21, XVII; 22, I; 42, § 1º; 48, VIII; 61, § 1º, II, alíneas; e 144, § 6º, da Constituição Federal.

Sustenta-se que a concessão anistia para infrações disciplinares insere-se na competência de cada ente federal, aos quais também cabe

ADI 4869 / DF

dispor sobre o regime jurídico de seus servidores, sejam eles civis ou militares.

Alega-se, ainda, que iniciativa para a concessão de anistia de faltas praticadas por servidores públicos estaduais é exclusiva do Chefe do Poder Executivo local.

Pugna-se, assim, pela declaração de inconstitucionalidade da norma.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo conhecimento parcial da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

A Procuradoria-Geral da República reiterou os argumentos da inicial, manifestando-se pela inconstitucionalidade da lei ora comentada.

A Relatora, Ministra Cármem Lúcia, vota pelo conhecimento parcial da ação, por ausência de impugnação específica de todos os dispositivos contidos na legislação impugnada. Conhece da ação apenas quanto à expressão “e as infrações disciplinares conexas”, constante do art. 2º da Lei 12.505/2011, com a redação dada pela Lei 13.293/2016.

No mérito, reconhece a inconstitucionalidade formal da norma, diante da usurpação de competência dos Estados para conceder anistia aos policiais e bombeiros militares por infrações disciplinares, e em razão da violação à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre o regime jurídico de seus servidores públicos.

Com fundamento no princípio da segurança jurídica e no excepcional interesse público, a Relatora atribui efeitos *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade, de modo a resguardar os atos praticados a que se referem a norma impugnada, “*e que produziram seus efeitos há quase uma década*”.

Pois bem.

Acompanho a Relatora quanto conhecimento parcial da ação e ao mérito da questão constitucional debatida, mas divirjo em menor parte, apenas no tocante à modulação de efeitos proposta.

Sublinho que a questão discutida nos autos não é nova nesta Corte, e que, na oportunidade do julgamento da ADI 4.377, de minha relatoria, Dje 7.3.22, relembrei que, no julgamento da ADI 104, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 24.8.2007, firmou-se o entendimento de que a anistia de

ADI 4869 / DF

infrações disciplinares de servidores públicos estaduais compreende-se na esfera de autonomia dos Estados-membros.

Ressaltou o Plenário, naquela assentada, que apenas quando se cuidar de anistia de crimes é que a competência exclusiva da União se harmoniza com a competência federal privativa para legislar sobre Direito Penal (CF, art. 22, I).

Consignei, ademais, que, no julgamento da ADI 1.440, Rel. Min Teori Zavascki, Dje 6.1.2014, o Supremo Tribunal Federal consignou ser de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo local a deliberação sobre anistia administrativa de servidores públicos, nos termos do art. 61, II, § 1º, “c”, da Constituição Federal. Transcrevo, no que interessa, a ementa daquele julgado:

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI 10.076/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ART. 1º. ABOLIÇÃO DOS EFEITOS DE SANÇÕES DISCIPLINARES APLICADAS A SERVIDORES ESTADUAIS. REGIME JURÍDICO FUNCIONAL. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA ADMINISTRATIVA. ART. 2º. DEFINIÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. SÚMULA 722/STF.

(...)

- Segundo consistente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as Assembleias Legislativas Estaduais possuem competência para deliberar sobre anistia administrativa de servidores estaduais. Contudo, não cabe a essas Casas Legislativa iniciar a deliberação de processos legislativos com esse objetivo, pois estão elas submetidas às normas processuais de reserva de iniciativa inscritas na Constituição Federal, por imposição do princípio da simetria. Precedentes.
- Ao determinar a abolição dos efeitos das sanções

ADI 4869 / DF

disciplinares aplicadas a servidores estaduais por participação em movimentos reivindicatórios, o art. 1º da Lei 10.076/96 desfez consequências jurídicas de atos administrativos praticados com base no regime funcional dos servidores estaduais e, com isso, incursionou em domínio temático cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, II, § 1º, "c", da CF."

A partir dessas considerações, ressaltei, ainda no julgamento da ADI 4.377, que a firme orientação do STF sobre a matéria evidenciava a inconstitucionalidade da Lei objeto daquela ação de controle concentrado, de iniciativa parlamentar, que também concedia anistia às infrações disciplinares conexas aos crimes militares que indicava.

Ocorre, no entanto, que na oportunidade, mencionei minha preocupação com a possível utilização de leis como estas como forma de burlar a proibição constitucional de greve por servidores públicos que exercem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública.

Isso porque entendo haver uma norma implícita na Constituição Federal que proíbe atos de qualquer dos poderes que acabem por permitir a greve a estes servidores que, em razão da essencialidade de suas funções, não receberam da Constituição tal direito.

Por esse motivo, mencionei a necessidade deste Tribunal vir a reanalisar a possibilidade de leis de anistia a servidores grevistas, quando a anistia em si puder configurar um desvio de poder. Ou seja, se a Constituição e a jurisprudência do STF proíbem determinados agentes de fazerem greve, e eles fazem, e posteriormente terminam por serem anistiados, acaba-se por burlar a norma constitucional proibitiva, acarretando desvio de finalidade no ato de anistia.

No caso dos autos, não se está a discutir a inconstitucionalidade material da norma, porque a centralidade da discussão posta em debate gira em torno da inconstitucionalidade formal da Lei 12.505, de 11.10.2011, seja por usurpação de competência dos Estados, seja pela não

ADI 4869 / DF

observância da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local para tratar do regime jurídico de seus servidores.

No entanto, pondero essas questões de ordem material de modo a me manter coerente com as preocupações que pontuei naquela assentada e que me levam a discordar da modulação de efeitos nesta ação.

Isso porque, ao fim e ao cabo, a modulação de efeitos proposta terminaria por tornar inócuo o pronunciamento de constitucionalidade da norma por esta Corte, admitindo não apenas a anistia administrativa de servidor estadual pela União, por lei de iniciativa parlamentar, mas também a ausência de apuração de faltas disciplinares pela organização de movimentos grevistas por agentes que não receberam esse direito da própria Constituição, pelo uso do instituto da anistia com evidente desvio de finalidade.

Ante o exposto, acompanho a Relatora quanto ao conhecimento parcial da ação e à procedência do pedido, mas divirjo quanto à modulação de efeitos proposta, mantendo os efeitos *ex tunc* da declaração de constitucionalidade do art. 2º da Lei 12.505/2011, com a redação dada pela Lei 13.293/2016.

É como voto.

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.869**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CARMEN LÚCIA

REQTE. (S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO. (A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTDO. (A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC. (A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

AM. CURIAE. : DISTRITO FEDERAL

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

AM. CURIAE. : ESTADO DE ALAGOAS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

AM. CURIAE. : ESTADO DO AMAPÁ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DA BAHIA

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA

AM. CURIAE. : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

AM. CURIAE. : ESTADO DE GOIÁS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

AM. CURIAE. : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

AM. CURIAE. : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

AM. CURIAE. : ESTADO DO PARÁ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

AM. CURIAE. : ESTADO DO PIAUÍ

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

AM. CURIAE. : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. : ESTADO DE RONDÔNIA

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

AM. CURIAE. : ESTADO DE RORAIMA

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

AM. CURIAE. : ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

AM. CURIAE. : ESTADO DE SÃO PAULO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : ESTADO DO TOCANTINS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS

AM. CURIAE. : ESTADO DO AMAZONAS

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu parcialmente da ação direita apenas quanto à expressão “e as infrações disciplinares conexas”, constante no art. 2º da Lei n. 12.505/2011, alterado pela Lei n. 13.293/2016, e julgou procedente a parte conhecida para declarar, com eficácia *ex nunc* a contar da data da publicação da ata de julgamento, a constitucionalidade das Leis n. 12.505/2011 e n. 13.293/2016 quanto à expressão “e as infrações disciplinares conexas”, nos termos do voto da Relatora, vencidos parcialmente os Ministros Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes e Rosa Weber, que divergiam apenas quanto à modulação de efeitos, para assentar a eficácia *ex tunc* da referida declaração de constitucionalidade. Plenário, Sessão Virtual de 20.5.2022 a 27.5.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármem Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário