

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Em complemento ao relatório lançado pela Ministra CÁRMEN 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 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 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 – 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.

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

Por fim, a lei impugnada também incorre em inconstitucionalidade 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 encargo 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.

(...)

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 procedimental 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 inconstitucionalidade, 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 inconstitucionalidade, 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, 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.