

VOTO

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 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 inconstitucionalidade n. 1.231/DF, Relator o Ministro Carlos Velloso (DJ 28.4.2006), este Supremo Tribunal concluiu cabível ação direta de inconstitucionalidade 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 inconstitucionalidade. II. - A anistia, que depende de lei, é para os crimes políticos. Essa é a regra. Consubstancia 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, 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 determináveis 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 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 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.**

Mérito

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 - 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 IMPEÇA AO LEGISLATIVO ESTADUAL REGULAR OS CASOS DE ANISTIA DE PENAS DISCIPLINARES IMPOSTAS AOS SERVIDORES PUBLICOS, EMBORA APLICADA 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)”.

7. Quanto à competência dos Estados para conceder anistia a seus servidores, para embasar a tese da inconstitucionalidade formal da legislação impugnada, menciona-se precedente deste Supremo Tribunal, especificamente a ação direta de inconstitucionalidade 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. Baleeiro). 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, mormente 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*, posto no texto constitucional, respeita a diploma estadual, conforme expressa disposição do § 1º do art. 42 da Constituição da República:

“Art. 42. O s 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 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 apenas 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):

“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 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 augusto 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 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 inconstitucionalidade das normas impugnadas respeita a vício de iniciativa.

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. 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 inconstitucionalidade 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 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).

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 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 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 17, 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, § 3, 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, 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 apostado 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 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.

Voto, então, no sentido de serem atribuídos efeitos *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade 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 direta de inconstitucionalidade 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 ”.