



19/12/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.173 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL - OAB  
**ADV.(A/S)** : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E  
OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**INTDO.(A/S)** : CÂMARA DOS DEPUTADOS  
**INTDO.(A/S)** : SENADO FEDERAL  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**AM. CURIAE.** : ESTADO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

**EMENTA:** FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI FEDERAL 10.029/2000. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA NORMAS GERAIS NA PREVISÃO DE PRESTAÇÃO VOLUNTÁRIA DE SERVIÇOS AUXILIARES NAS POLÍCIAS MILITARES E CORPO DE BOMBEIROS MILITAR (CF, ARTS. 22, INCISO XXI E 144, §7º). CONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE NA FIXAÇÃO DE LIMITES DE IDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. A própria Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do Princípio da Predominância do Interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

2. A Lei Federal 10.029/2000, que estabeleceu os parâmetros de organização de serviços voluntários nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares, possui caráter nacional e foi editada dentro dos



**ADI 4173 / DF**

limites da competência da União (arts. 22, XXI, e 144, § 7º, da CF).  
Precedentes.

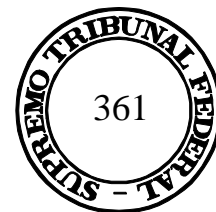
3. É incompatível com a Constituição a limitação máxima de idade para a prestação de quaisquer serviços voluntários na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar. Inconstitucionalidade material da expressão "*e menores de vinte e três anos*", constante do inciso I do art. 3º da Lei Federal 10.029/2000, por ausência de razoabilidade.

4. Ao dispor que os voluntários por ela disciplinados terão direito ao recebimento de auxílio mensal de natureza indenizatória "*destinado ao custeio das despesas necessárias à execução dos serviços a que se refere essa lei*" (art. 6º), sem a configuração de "*vínculo empregatício*" ou de "*obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim*", em decorrência da relação jurídica constituída (art. 6º, § 2º), a Lei Federal 10.029/2000 não viola o artigo 37, I, II e IX, da Constituição Federal, dada a diversidade da natureza dos vínculos jurídicos estabelecidos.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX (Vice-Presidente), em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por maioria de votos, acordam em julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta, unicamente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "*e menores de vinte e três anos*", constante no inciso I do art. 3º da Lei nº 10.029/2000, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. Impedido o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes.



**ADI 4173 / DF**

Brasília, 19 de dezembro de 2018.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Relator



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.173 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**  
**ADVOGADOS DO BRASIL - OAB**  
**ADV.(A/S)** : **MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO E**  
**OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**INTDO.(A/S)** : **SENADO FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AM. CURIAE.** : **ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) contra todo o conteúdo da Lei 10.029/2000, a qual *“estabelece normas gerais para a prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares e dá outras providências”*.

Eis o teor do ato normativo impugnado – íntegra da Lei 10.029/2000:

Art. 1º Os Estados e o Distrito Federal poderão instituir a prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares, observadas as disposições desta Lei.

Art. 2º A prestação voluntária dos serviços terá duração de um ano, prorrogável por, no máximo, igual período, a critério do Poder Executivo, ouvido o Comandante-Geral da respectiva Polícia Militar ou Corpo de Bombeiros Militar.

Parágrafo único. O prazo de duração da prestação voluntária poderá ser inferior ao estabelecido no caput deste artigo nos seguintes casos:



**ADI 4173 / DF**

I – em virtude de solicitação do interessado;

II – quando o voluntário apresentar conduta incompatível com os serviços prestados; ou

III – em razão da natureza do serviço prestado.

Art. 3º Poderão ser admitidos como voluntários à prestação dos serviços:

I – homens, maiores de dezoito e menores de vinte e três anos, que excederem às necessidades de incorporação das Forças Armadas; e

II – mulheres, na mesma faixa etária do inciso I.

Art. 4º Os Estados e o Distrito Federal estabelecerão:

I – número de voluntários aos serviços, que não poderá exceder a proporção de um voluntário para cada cinco integrantes do efetivo determinado em lei para a respectiva Polícia Militar ou Corpo de Bombeiros Militar;

II – os requisitos necessários para o desempenho das atividades ínsitas aos serviços a serem prestados; e

III – o critério de admissão dos voluntários aos serviços.

Art. 5º Os Estados e o Distrito Federal poderão estabelecer outros casos para a prestação de serviços voluntários nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares, sendo vedados a esses prestadores, sob qualquer hipótese, nas vias públicas, o porte ou o uso de armas de fogo e o exercício do poder de polícia.

Art. 6º Os voluntários admitidos fazem jus ao recebimento de auxílio mensal, de natureza jurídica indenizatória, a ser fixado pelos Estados e pelo Distrito Federal, destinado ao custeio das despesas necessárias à execução dos serviços a que se refere esta Lei.

§ 1º O auxílio mensal a que se refere este artigo não poderá exceder dois salários mínimos.

§ 2º A prestação voluntária dos serviços não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**ADI 4173 / DF**

O Requerente sustenta que a Lei 10.029/2000 seria formal e materialmente inconstitucional. Como justificativa, pondera que, com a edição de tal lei, a União teria invadido competência legislativa atribuída aos Estados-Membros. Isso porque não estaria compreendida, no âmbito da competência estabelecida no art. 22, XXI, da Constituição Federal, a legislação *“sobre pessoal civil destinado ao exercício de funções administrativas, de saúde e defesa civil nessas corporações”*. Por outro lado, a Constituição Federal não admitiria a prestação de serviços voluntários, não remunerados, para a Administração Pública. Ao prescrever o pagamento de indenização aos voluntários, o legislador teria burlado o sistema remuneratório estruturado no texto constitucional. Ademais, a lei atacada estabeleceria hipótese de admissão de pessoal no serviço público fora do figurino constitucional, mormente quando considerada a necessidade de submissão, em regra, ao concurso público.

Em 14/12/2011, o então Relator, Ministro AYRES BRITTO, proferiu despacho determinando a adoção do rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

O Presidente da Câmara dos Deputados teceu comentários apenas acerca da tramitação do Projeto de Lei que deu origem ao texto normativo impugnado, declarando a regularidade do processo legislativo.

O Presidente do Senado Federal, ao defender a validade constitucional da norma em comento, sustentou que a atuação da União no caso teria se dado em função de sua competência privativa para legislar sobre *“normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares”* (CF, art. 22, XXI). Afirmou, outrossim, que não haveria falar-se em admissão irregular no serviço público, pois a própria norma estabeleceria que a prestação voluntária dos serviços não geraria vínculo empregatício ou mesmo obrigação de natureza trabalhista ou previdenciária.

O Presidente da República também asseverou a constitucionalidade da lei impugnada, acrescentando que a aplicação das normas em questão seria benéfica à sociedade, possibilitando *“a muitos jovens brasileiros, a chance de uma ocupação, de qualificação profissional e de obtenção de renda,*

**ADI 4173 / DF**

*dentro das especificações nela traçadas, permitindo a esses jovens iniciar uma profissão e, dessa forma, contribuindo, também, para evitar o seu envolvimento em atividades antissociais”.*

O Advogado-Geral da União defendeu a constitucionalidade da Lei 10.029/2000, manifestando-se pela improcedência do pedido. Como justificativa, ponderou que seria da competência da União legislar sobre normas gerais de organização das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (CF, art. 22, XXI). Argumentou, além disso, inexistência de ofensa ao regramento constitucional relativo ao concurso público, pois, por previsão expressa da própria norma impugnada, não se possibilita o estabelecimento de qualquer tipo de vínculo permanente entre a Administração Pública e os voluntários eventualmente contratados, os quais seriam remunerados por mero auxílio mensal de caráter indenizatório.

Em parecer, o Procurador-Geral da República pleiteou a parcial procedência do pedido formulado na ação direta, declarando-se a inconstitucionalidade da expressão “e menores de vinte e três anos”, contida no art. 3º, I, da Lei 10.029/2000. Outrossim, afirmou a necessidade de se atribuir interpretação conforme a Constituição ao seu art. 3º, restringindo sua aplicação ao Distrito Federal. Afirmou que a edição da Lei 10.029/2000 pela União se dera no uso da atribuição que lhe fora conferida pelo art. 22, XXI, da Constituição Federal, atribuição essa que não se restringiria à regulamentação da atividade-fim a ser desempenhada pelas instituições mencionadas no referido dispositivo constitucional, abrangendo também as normas necessárias ao seu regular funcionamento. Nesse sentido teria sido a decisão proferida na ADI 3.774 MC. Aduziu, contudo, que “o estabelecimento de limite de idade para a prestação de serviço voluntário militar não pode ser caracterizado como diretriz nacional de competência da União”, cabendo aos Estados-Membros fixar o limite de idade dos voluntários, observadas “as funções a serem desempenhadas bem como as peculiaridades da região”. Não caberia, contudo, tal linha interpretativa em relação à polícia militar e ao corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, na medida em que a disciplina



**ADI 4173 / DF**

concernente à organização das referidas corporações estaria abrangida no âmbito da competência legislativa da própria União (CF, art. 21, XIV). Por outro lado, seria materialmente inconstitucional a referida limitação etária, porque desprovida de fundamentação razoável.

Em 22 de maio de 2012, o Ministro CEZAR PELUSO deferiu o ingresso do Estado de São Paulo no processo, na condição de *amicus curiae*, tendo este sustentado seu interesse na demanda em razão da existência de norma local editada com fundamento especificamente na Lei 10.029/2000.

É o relatório.





19/12/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.173 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) contra todo o conteúdo da Lei 10.029/2000, a qual *estabelece normas gerais para a prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares e dá outras providências.*

Em síntese, sustenta o Requerente que a norma impugnada viola competência legislativa privativa dos Estados-Membros, sendo, ademais, incompatível com a sistemática constitucional relativa ao provimento de cargos públicos e à política remuneratória dos seus titulares.

Cumprir verificar, inicialmente, se a União poderia, legitimamente, à luz das normas de distribuição de competências legislativas estatuídas na Constituição Federal, disciplinar o conteúdo posto na norma impugnada.

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou na menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim, na

**ADI 4173 / DF**

observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LUCIO LEVI:

“a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal”. (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para a manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS McINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, no primeiro centenário da Constituição norte-americana, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que se tratava da “mais maravilhosa obra jamais concebida” pelo homem, por equilibrar o exercício do poder.

**ADI 4173 / DF**

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da “*mais maravilhosa obra jamais concebida*”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, da definição, da fixação de funções, dos deveres e das responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e a coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e da liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, IX), permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

**ADI 4173 / DF**

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro é, desse modo, o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, produziram grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Conseqüentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (*Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias

**ADI 4173 / DF**

legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, o fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e de autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana, de 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*.

**ADI 4173 / DF**

Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

No presente caso, o requerente sustenta, de início, que, “*ao estabelecer normas gerais para a prestação voluntária e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiro Militares, a Lei nº 10.029/2000 invade a competência legislativa constitucionalmente atribuída aos Estados*”.

A matéria discutida nos presentes autos foi objeto de análise por esta CORTE quando do julgamento da medida cautelar na ADI 3.774, de relatoria do Ministro JOAQUIM BARBOSA (DJe de 11/5/2007). Tal ação direta foi ajuizada pelo Procurador-Geral da República em face dos incisos I e II do art. 5º da Lei 430/2004 do Estado de Roraima, que institui o serviço auxiliar voluntário na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar estaduais e impõe, como condição para ingresso nesse serviço, que o candidato seja maior de dezoito e menor de trinta e cinco anos, conteúdo normativo, portanto, semelhante ao questionado na presente Ação Direta. Naquela oportunidade, esta CORTE entendeu que, em princípio, o legislador estadual não teria usurpado a competência da União para legislar sobre normas gerais atinentes às Polícias Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares (CF, art. 22, XXI).

Em julgado mais recente (ADI 5.163/GO, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 18/5/2015), foi apreciada a constitucionalidade de lei estadual (Lei 17.882/2000 do Estado de Goiás), de conteúdo semelhante ao da norma impugnada nesta Ação Direta e cuja validade foi

**ADI 4173 / DF**

questionada justamente em vista da competência exercitada pela União por meio da Lei Federal 10.029/2000. O Plenário desta CORTE decidiu que a *“Lei nº 10.029, de 20 de outubro de 2000, foi editada, (...), para trazer ao mundo jurídico os parâmetros de organização de serviço voluntário nas Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares”*, possuindo caráter nacional, na forma do art. 22, XXI, da CF.

Com efeito, a União, ao editar a Lei 10.029/2000, ao contrário do que sustentado pelo requerente, simplesmente atuou no uso das atribuições postas nos arts. 22, XXI, e 144, § 7º, da Constituição Federal, estabelecendo *“normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares”* e *“a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”*.

Assim, a norma em questão não invade a competência dos Estados-Membros, na linha dos precedentes citados.

Contudo, assiste razão ao Procurador-Geral da República ao afirmar, em parecer nestes autos, que, quanto aos limites de idade para prestação do serviço voluntário, deve haver espaço para a regulamentação *“pelos Estados de acordo com as peculiaridades do local”*, não havendo que se falar, no ponto, em *“diretriz nacional de competência da União”*.

Esse tema específico foi objeto de análise, ainda que superficial — dado o caráter cautelar da decisão então proferida —, na ADI 3.774 MC/RR, quando a maioria dos Ministros desta CORTE acompanhou a manifestação da Ministra CÁRMEN LÚCIA, segundo a qual a fixação de limites de idade para a prestação de serviço voluntário não caberia dentro do conceito de *“norma geral”*, na medida em que o Estado-Membro, dentro de sua autonomia, teria competência para, atendendo a situações peculiares e específicas, estabelecer os limites de idade para seu pessoal, de acordo com as demandas locais.

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

**ADI 4173 / DF**

indevidamente a minúcias normativas mais condizentes com a atividade do legislador estadual ou municipal. A compreensão da terminologia *“diretrizes e princípios fundamentais”* não pode ser ampliada a ponto de tolher a capacidade de produção normativa conferida pela Constituição aos demais entes federativos, sob pena de se vulnerar o pacto federativo.

Nesse sentido, é necessário considerar, tal como oportunamente destacado pelo Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, que *“problema sério, na questão da competência concorrente, é a demarcação do âmbito normativo das chamadas ‘normas gerais’*. E, nesse ponto, como assinalou o Ministro NELSON JOBIM, *essa competência federal do art. 22, inciso XXI, para legislar sobre ‘normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares’, há que ser interpretada restritivamente, dentro de princípios básicos da organização federativa: ela só se justifica em termos da imbricação dos prismas gerais da estruturação das polícias militares com o seu papel de ‘forças auxiliares e reserva do Exército’ (Const., art. 144, § 6º)”* (ADI 1.540, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 16/11/2001).

Assim, o art. 3º da Lei 10.029/2000, ao dispor que *“poderão ser admitidos como voluntários à prestação dos serviços” os “maiores de dezoito e menores de vinte e três anos”*, mostra-se, em princípio, incompatível com o texto constitucional, na medida em que tal disciplina – limites de idade – foge a uma concepção constitucionalmente adequada de *“normas gerais”*, em prejuízo da autonomia dos entes federativos (CF, art. 18).

Por outro lado, especificamente quanto ao limite máximo de idade, mostra-se oportuna a observação feita pelo Procurador-Geral da República no sentido de que *“não é razoável exigir-se que, para prestar serviços administrativos e auxiliares de saúde e de defesa civil, o voluntário seja menor de vinte e três anos de idade. Trata-se de critério estabelecido aleatoriamente, sem que haja justificativa para a fixação do limite nesse patamar, e não, por exemplo, em vinte quatro anos”*.

Conforme o entendimento da CORTE no julgamento da ADI 3.774, há que se observar que a fixação de limites máximos de idade para a admissão à prestação de serviço público, mesmo que voluntário, deve



**ADI 4173 / DF**

atender a parâmetros razoáveis. Naquela oportunidade, a Ministra CÁRMEN LÚCIA afirmou que *“só se admite idade, para concursos públicos, quando houver razoabilidade no sentido de Rui Barbosa, razão de ser da norma”*.

Anoto ainda que o art. 39, § 3º, combinado com o art. 7º, XXX, ambos da CF, proíbe a adoção da idade como critério seletivo para admissão ou diferenciação funcional entre servidores.

Alega-se também a incompatibilidade das normas impugnadas com a sistemática constitucional relativa ao provimento de cargos públicos e à política remuneratória dos seus titulares (art. 37, I, II e IX, da CF).

No ponto, o art. 6º da legislação impugnada dispõe que os voluntários terão direito ao recebimento de auxílio mensal de natureza indenizatória *“destinado ao custeio das despesas necessárias à execução dos serviços a que se refere essa lei”*, não havendo que se falar em *“vínculo empregatício”* ou em *“obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim”* em decorrência da relação jurídica constituída (§ 2º).

Os dispositivos constitucionais invocados pelo Requerente trazem disciplina jurídica concernente a cargos, empregos e funções públicas, ou seja, tratam de categorias funcionais específicas, as quais constituirão vínculos jurídicos de natureza eminentemente diversa daquela disciplinada pela Lei 10.029/2000.

Nesse sentido, registre-se o entendimento exarado por esta CORTE quando do julgamento da citada ADI 5.163/GO, no sentido de que *“a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, conquanto instituições públicas, pressupõem o ingresso na carreira por meio de concurso público (CRFB/88, art. 37, II), ressalvadas as funções administrativas para trabalhos voluntários (Lei 10.029/2000), restando inconstitucional qualquer outra forma divergente de provimento”*.

Ademais, a Constituição Federal não veda peremptoriamente a criação de vínculos jurídicos de natureza diversa entre administrados e Administração Pública, valendo lembrar a existência da Lei 9.608/1998, cujo teor é eminentemente semelhante ao da norma ora impugnada — tratando da prestação de serviço voluntário em geral, inclusive no âmbito da Administração Pública —, cujo vínculo jurídico gerado não foi objeto



**ADI 4173 / DF**

de qualquer tipo de questionamento.

Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido formulado na presente ação direta, unicamente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "*e menores de vinte e três anos*", constante no inciso I do art. 3º da Lei 10.029/2000.

É o voto.



**19/12/2018**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.173 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente Luiz Fux, peço vênia para divergir.

Cogita-se de prestação de serviços junto à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros. A imposição de idade mínima mostra-se razoável. Por isso, trata-se de declaração, inclusive, de inconstitucionalidade de uma lei federal.

Peço vênia ao Relator para concluir que é válida a determinação de idade mínima para a prestação de serviços, e, portanto, chego à improcedência do pedido inicial formalizado na ação direta de inconstitucionalidade.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.173**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - OAB

ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO (18958/DF, 167075/MG, 2525/PI) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : CÂMARA DOS DEPUTADOS

INTDO.(A/S) : SENADO FEDERAL

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : ESTADO DE SÃO PAULO

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

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta, unicamente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "*e menores de vinte e três anos*", constante no inciso I do art. 3º da Lei nº 10.029/2000, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. Impedido o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Ministro Luiz Fux (Vice-Presidente). Plenário, 19.12.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário