



PODER EXECUTIVO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

“A perenidade da instituição militar decorre dos poderes auto-normativos das organizações militares sobre os seus membros. A natureza administrativa desses entes, transcende em muito as normais condições de trabalho observadas na vida civil.”¹

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, em exercício, consoante competência que lhe é conferida pelo artigo 103, inciso V, da Constituição da República, assistido pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, vem, com amparo na Lei Federal nº 9.868/1999, ajuizar a presente

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

(com requerimento de medida cautelar),

tendo por objeto o dispositivo “VII - vedação de medida privativa e restritiva de liberdade” contido no artigo 2º da Lei Federal nº 13.967, de 26 de dezembro de 2019, por violação aos artigos 2º; 5º, inciso LXI; 18; 22, inciso XXI; 42, § 1º c/c 142, § 3º, inciso X; e 61, § 1º, inciso II, alínea f; todos da Constituição da República de 1988, consoante as razões adiante aduzidas, requerendo, desde já, a **suspensão liminar da vigência do dispositivo impugnado**, com base nos argumentos a seguir expendidos.

¹ PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. **Policiais Militares Estaduais, Crimes Militares na Defesa da Garantia da Lei e da Ordem e a Isonomia com as Forças Armadas**. Disponível em <https://www.observatoriodajusticamilitar.info/single-post/2018/02/23/Isonomia-da-jurisdic%C3%A7%C3%A3o-militar-no-exerc%C3%ADcio-da-garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em 14/11/2020.



O DISPOSITIVO IMPUGNADO

Para uma adequada compreensão, em linha de princípio, leia-se o inteiro teor da Lei Federal nº 13.967, de 26 de dezembro de 2019, com destaque para o dispositivo impugnado, *in verbis*:

“LEI Nº 13.967, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2019

Altera o art. 18 do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para extinguir a pena de prisão disciplinar para as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Esta Lei altera o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que reorganiza as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.

Art. 2º - O art. 18 do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 18 - As polícias militares e os corpos de bombeiros militares serão regidos por Código de Ética e Disciplina, aprovado por lei estadual ou federal para o Distrito Federal, específica, que tem por finalidade definir, especificar e classificar as transgressões disciplinares e estabelecer normas relativas a sanções disciplinares, conceitos, recursos, recompensas, bem como regulamentar o processo administrativo disciplinar e o funcionamento do Conselho de Ética e Disciplina Militares, observados, dentre outros, os seguintes princípios:

I - dignidade da pessoa humana;

II - legalidade;

III - presunção de inocência;



IV - devido processo legal;

V - contraditório e ampla defesa;

VI - razoabilidade e proporcionalidade;

VII - vedação de medida privativa e restritiva de liberdade.
(NR)

Art. 3º - Os Estados e o Distrito Federal têm o prazo de doze meses para regulamentar e implementar esta Lei.

Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 26 de dezembro de 2019; 198º da Independência e 131º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO
Onyx Lorenzoni
Jorge Antonio de Oliveira Francisco
(grifou-se)

Apresentado o ato normativo sob análise, com destaque para o dispositivo impugnado, cumpre avançar sobre as razões que, sem embargo do louvável propósito que impulsionou a atuação parlamentar, justificarão a declaração de inconstitucionalidade aqui perseguida.

QUESTÕES PROCESSUAIS: CABIMENTO, LEGITIMIDADE E PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Antes de tudo, há ponderações preliminares que desafiam registro.

A admissibilidade da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade afigura-se tranquila e sem maiores questionamentos.

O ato normativo em foco veicula comando para que os Estados e o Distrito Federal editem, por meio de lei específica, um Código de Ética e Disciplina, tendo por



objetivo “*definir, especificar e classificar as transgressões disciplinares e estabelecer normas relativas a sanções disciplinares, conceitos, recursos, recompensas, bem como regulamentar o processo administrativo disciplinar e o funcionamento do Conselho de Ética e Disciplina Militares*”, em descompasso, no que tange ao dispositivo impugnado, com a Constituição da República de 1988, conforme adiante será demonstrado.

Ademais, sublinhe-se que o Governador do Estado do Rio de Janeiro é legitimado para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo artigo 103, inciso V², do Texto Maior, afigurando-se a pertinência temática evidente no presente caso, vez que o ato normativo em apreço afeta diretamente a esfera de atuação do Estado do Rio de Janeiro. Decerto, o dispositivo impugnado repercute no regime jurídico dos militares fluminenses e, por conseguinte, na capacidade de organização do Estado do Rio de Janeiro.

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL –
PATENTE VÍCIO DE INICIATIVA – DA INCONSTITUCIONALIDADE
MATERIAL – OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES

O dispositivo impugnado cuida do regime jurídico dos militares, com foco nos procedimentos disciplinares, e está no bojo de um ato normativo de **autoria/iniciativa parlamentar**: a Lei nº 13.967/2019 teve origem no Projeto de Lei nº 7.645/2014, de autoria dos Deputados Federais Subtenente Gonzaga (PDT/MG) e Jorginho Mello (PR/SC).

É dizer: não obstante se tratar de um **ato normativo de iniciativa parlamentar**, o dispositivo em tela **disciplina o regime jurídico dos militares**, razão pela qual padece de vício de inconstitucionalidade formal e material, por afronta ao artigo 61, § 1º, inciso II, alínea *f* (que versa sobre os atos legislativos de iniciativa

² “Art. 103 - Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

(...)

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal”.



privativa do Chefe do Poder Executivo), bem como ao princípio da Separação dos Poderes, estampado no artigo 2º da Carta Magna.

O artigo 61, § 1º, inciso II, alínea *f*, da Constituição da República, aplicável aos militares estaduais por simetria³, estipula que compete à Chefia do Poder Executivo a iniciativa de leis no que diz respeito à disciplina de seu regime jurídico, *verbis*:

“Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

f) **militares** das Forças Armadas, seu **regime jurídico**, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva”.

Como decorrência direta desta **inconstitucionalidade formal**, em razão do vício de iniciativa anteriormente apontado, tem-se também presente a **inconstitucionalidade material** por ofensa ao princípio da Separação dos Poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição da República⁴.

³ Neste sentido, por todos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MILITARES. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. **Emenda Constitucional 29/2002, do estado de Rondônia**. Inconstitucionalidade. **À luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que disciplinem o regime jurídico dos militares (art. 61, § 1º, II, f, da CF/1988)**. Matéria restrita à iniciativa do Poder Executivo não pode ser regulada por emenda constitucional de origem parlamentar. Precedentes. Pedido julgado procedente” (STF, Tribunal Pleno, ADI 2966, rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJ 06/05/2005) – negritei.

⁴ “Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.



Sobre o princípio da Separação de Poderes, preleciona **José Afonso da Silva**:

“A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não depende da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (iii) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais”.⁵

Com efeito, a competência do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo, que verse sobre “*militares (...) seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração (...)*”, é consectário lógico do princípio da Separação dos Poderes.

Neste diapasão, revela-se absolutamente inviável a organização dos serviços a cargo do Poder Executivo sem o necessário poder de definição do regime do pessoal empenhado na sua prestação.

Dito de outra forma: o administrador deve ser responsável pela definição das regras para o bom desempenho da função pública pelos seus agentes.

Decerto, o ato normativo em destaque, ao subtrair do Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de inaugurar o processo legislativo das normas que cuidam do regime jurídico dos militares estaduais, invade indevidamente a esfera discricionária deste Poder, ao arrepio do Texto Constitucional.

O dispositivo objurgado, inserido no bojo de um diploma legal de iniciativa parlamentar, ataca o núcleo essencial da autonomia do Poder Executivo, na exata medida em que atinge a sua própria prerrogativa de disciplinar o regime jurídico dos militares estaduais e, assim, sua capacidade de auto-organizar-se.

⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 110.



Demonstrados, pois, os vícios formal e material, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.

Em prol do que foi dito até aqui, colha-se o seguinte precedente desse e.

Supremo Tribunal Federal:

“E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 252/2002 EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – LEI ESTADUAL QUE ESTENDE A DETERMINADA CATEGORIA DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS O BENEFÍCIO DA LICENÇA REMUNERADA – 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 NO TEMA – 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, incidu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). 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”. (STF, Tribunal Pleno, ADI 2715/ES, rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 01/08/2018, DJe 28/08/2018)

Desta forma, considerando que o diploma legal em exame é fruto de processo legislativo deflagrado por parlamentares, bem como o dispositivo combatido trata de aspecto diretamente relacionado ao regime jurídico dos militares estaduais, forçoso concluir pela sua inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, e material, por ofensa ao princípio da Separação dos Poderes.

**INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ESTADOS PARA
DISPOR SOBRE DIREITOS, DEVERES, PRERROGATIVAS E OUTRAS
SITUAÇÕES ESPECIAIS DOS INTEGRANTES DAS POLÍCIAS MILITARES E
DOS CORPOS DE BOMBEIRO MILITARES – OFENSA AO PRINCÍPIO
FEDERATIVO**

O inciso VII do artigo 18 do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969, **dispositivo incluído pela Lei nº 13.967, de 26 de dezembro de 2019**, consubstanciou inequívoca invasão da competência legislativa dos Estados para dispor sobre direitos,



deveres, prerrogativas e outras situações especiais dos militares estaduais (CRFB; art. 42, § 1º c/c art. 142, § 3º, X)⁶.

É fato que o inciso XXI do artigo 22 estipula que “*compete privativamente à União legislar sobre (...) normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares*”.

No entanto, a “*vedação de medida privativa e restritiva de liberdade*”, aqui debatida, **vai muito além de estipular um princípio geral, que orientará a elaboração dos Códigos de Ética e Disciplina.**

Observe-se que a noção de normas gerais se relaciona ao estabelecimento de diretrizes e de princípios fundamentais orientadores da disciplina de dado tema, sem ser possível ao legislador federal avançar sobre peculiaridades ou especificidades regionais e descer, indevidamente, a minúcias normativas mais condizentes com a atividade do legislador estadual.

Estas diretrizes e princípios fundamentais não podem ser ampliados a ponto de tolher a capacidade de produção normativa conferida pela Constituição da República aos demais entes federativos, sob pena de ofensa ao pacto federativo e à autonomia dos entes, isto é, ao disposto no artigo 18 da Constituição da República.

⁶ “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.

Art. 142 - (...)

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

(...)

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra”.



E, *in casu*, a Lei federal em apreço, a bem da verdade, avança sobre matéria inerente a direitos, deveres, prerrogativas e outras situações especiais dos militares estaduais, tema que, por certo, deve ser objeto de disciplina por lei editada pelo próprio ente federado, consoante expressa dicção do artigo 42, § 1º c/c o artigo 142, § 3º, inciso X, ambos da Constituição da República.

Com efeito, a interpretação sistemática dos dispositivos supracitados permite concluir que **compete aos Estados legislar sobre questões referentes às medidas disciplinares a serem aplicadas em desfavor de policiais e bombeiros militares.**

Tenha-se em vista que o *caput* do artigo 42 da Constituição da República prevê que os Policiais e Bombeiros Militares pertencem aos Estados, enquanto o parágrafo 1º determina que lei estadual específica disporá sobre as matérias elencadas no artigo 142, § 3º, inciso X, destacando-se “*os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades*”.

Ora, é cediço que, ao se referir a direitos, deveres, prerrogativas e outras situações especiais decorrentes das peculiaridades dos militares, a Constituição da República deixou a cargo do legislador estadual a regulamentação das sanções administrativas cabíveis, restritivas ou não de liberdade.

Destarte, não poderia uma Lei editada pelo Congresso Nacional ter invadido o espectro da competência legislativa estadual, vedando a previsão legal de medida disciplinar específica e **compatível com o Texto Constitucional** (CRFB; art. 5º, LXI⁷),

⁷ “Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, **salvo nos casos de transgressão militar** ou crime propriamente militar, definidos em lei” – negritei.



cuja deliberação se encontra na esfera exclusiva de decisão dos Estados – repita-se, à sociedade –, sob pena de afronta ao pacto federativo e à autonomia dos entes.

Nessa esteira, o e. Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que cabe à lei estadual disciplinar as disposições do art. 142, § 3º, inciso X, da Constituição da República em relação a Policiais e Bombeiros Militares. Conquanto essa conclusão tenha sido firmada em julgamentos sobre o regime de aposentadoria, é possível aplicar o mesmo entendimento às sanções disciplinares, na medida em que também se cuida de matéria extraída do artigo 142, § 3º, inciso X, da Constituição da República. Veja-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 8º, 9º E 10 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 125/2012, DE MINAS GERAIS. LEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES DE CLASSE. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 42, §§ 1º E 2º, E 142, § 3º, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXIGÊNCIA DE LEI ESTADUAL ESPECÍFICA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA O ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS. ARTIGO 22, XXI E XXIII.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece os seguintes requisitos a serem atendidos pelas entidades de classe no ajuizamento de ação de controle concentrado: a) abrangência nacional; b) delimitação subjetiva da associação; c) pertinência temática; e d) compatibilidade entre a abrangência da representação da associação e o ato questionado. Requisitos atendidos pelas associações postulantes. Legitimidade ativa reconhecida.

2. A Lei Complementar Estadual 125/2012, do Estado de Minas Gerais, por tratar exclusivamente sobre o regime jurídico dos militares daquele Estado e sobre regras de previdência do regime próprio dos militares e praças, tem a especificidade exigida pela Constituição Federal, atendendo ao comando dos arts. 42, §§ 1º e 2º e 142, § 3º, X, da Constituição Federal.

3. **O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência dominante no sentido de reconhecer que cabe à lei estadual, nos termos do art. 42, § 1º, da Constituição Federal, regulamentar as disposições do art. 142, § 3º, inciso X, dentre as quais as relativas ao regime de aposentadoria dos militares estaduais.** A atribuição da competência legislativa federal para edição de normas gerais das polícias militares e corpos de bombeiros militares, necessárias para regular a competência, estrutura, organização, efetivos, instrução, armamento, justiça e disciplina que lhes importem um controle geral, de âmbito nacional, não exclui a competência legislativa dos Estados para tratar



das especificidades atinentes aos temas previstos pela própria Constituição como objeto de disciplina em lei específica de cada ente estatal em relação aos militares que lhes preste serviço.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e, no mérito, julgada improcedente” (STF, Tribunal Pleno, ADI 4912/MG, rel. Min. EDSON FACHIN, j. 11/05/2016, Dje 24/05/2016) – negritei.

“AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 13.954/2019. ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO PARA INATIVIDADE E PENSÃO. POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ESTADUAIS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELECEM NORMAS GERAIS. ART. 22, XXI, DA CF/88. EXTRAVASAMENTO DO CAMPO ALUSIVO A NORMAS GERAIS. INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Ação Cível Originária ajuizada por Estado-membro com o objetivo não afastar sanção decorrente de aplicação, aos militares, de alíquota de contribuição para o regime de inatividade e pensão prevista na legislação estadual, em detrimento de lei federal que prevê a aplicação da mesma alíquota estabelecida para as Forças Armadas.

2. É possível a utilização da Ação Cível Originária a fim de obter pronunciamento que declare, incidentalmente, a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, particularmente quando esta declaração constituir-lhe a sua causa de pedir e não o próprio pedido.

3. 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. Princípio da predominância do interesse.

4. A 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 – 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).

5. Cabe à lei estadual, nos termos do art. 42, § 1º, da Constituição Federal, regulamentar as disposições do art. 142, § 3º, inciso X, dentre as quais as relativas ao regime de aposentadoria dos militares estaduais e a questões pertinentes ao regime jurídico.

6. A Lei Federal 13.954/2019, ao definir a alíquota de contribuição previdenciária a ser aplicada aos militares estaduais, extrapolou a competência para a edição de normas gerais, prevista no art. 22, XI, da



Constituição, sobre “*inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares*”.

7. Ação Cível Originária julgada procedente para determinar à União que se abstenha de aplicar ao Estado de Mato Grosso qualquer das providências previstas no art. 7º da Lei 9.717/1998 ou de negar-lhe a expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária caso continue a aplicar aos policiais e bombeiros militares estaduais e seus pensionistas a alíquota de contribuição para o regime de inatividade e pensão prevista em lei estadual, em detrimento do que prevê o art. 24-C do Decreto-Lei 667/1969, com a redação da Lei 13.954/2019. Honorários sucumbenciais arbitrados em R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), nos termos do artigo 85, § 8º, do CPC de 2015, devidos ao Estado-Autor.” (STF, Tribunal Pleno, ACO 3396/DF, rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, j. 05/10/2020, Dje 19/10/2020) – negritei e sublinhei.

“Agravamento regimental no recurso extraordinário com agravo. Servidor militar do Estado de São Paulo. Aposentadoria. Regime. Competência dos estados-membros. Prequestionamento. Ausência. Omissão legislativa não configurada. Entendimento firmado no MI nº 721/DF. Inaplicabilidade. Precedentes.

1. Não se admite o recurso extraordinário quando os dispositivos constitucionais que nele se alega violados não estão devidamente prequestionados. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356/STF.

2. Não houve violação do art. 93, inciso IX, da Constituição Federal, haja vista que a jurisdição foi prestada mediante decisão suficientemente fundamentada, não obstante tenha sido contrária à pretensão do ora agravante, tendo o Tribunal de origem apresentado suas razões de decidir.

3. É pacífica a jurisprudência da Corte de que cabe a lei estadual, nos termos do art. 42, § 1º, regulamentar as disposições do art. 142, § 3º, inciso X, da Constituição Federal.

4. Inaplicável ao caso o entendimento firmado no MI nº 721/DF, Relator o Ministro Marco Aurélio, uma vez que a Corte de origem consignou a existência de norma estadual específica regulamentando a aposentadoria dos policiais militares do Estado de São Paulo (Decreto-Lei nº 260/70).

5. Agravo regimental não provido” (STF, Segunda Turma, ARE 915062 AgR, rel. Min. DIAS TOFFOLI, j. 27/10/2015, Dje 15/12/2015) – negritei.



O reconhecimento da competência dos Estados para legislar sobre aplicação de sanções administrativas aos Policiais e Bombeiros Militares está em harmonia com o federalismo, no qual cada ente, dentro de sua esfera de competência, atua de forma autônoma para dar concretude às disposições constitucionais. Confira-se a seguinte lição:

“Os Estados-membros dispõem de outra característica – a característica da autonomia, que não se confunde com o conceito de soberania.

A autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa, como, também, política. Os Estados-membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis, como também é-lhes reconhecido elaborá-las. Isso resulta em que se percebe no Estado Federal uma dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território; sobre o mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro”.⁸

Em suma: *“compete privativamente à União legislar sobre (...) normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares”*, ex vi do disposto no inciso XXI do artigo 22 da Constituição da República, sendo certo que a *“vedação de medida privativa e restritiva de liberdade”* estipulada pelo dispositivo impugnado não consubstancia norma geral a justificar o trato da matéria no bojo de uma Lei editada pelo Congresso Nacional.

A toda evidência, a *“vedação de medida privativa e restritiva de liberdade”* – ao revés dos demais incisos do artigo 18 do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969, todos acrescentados pela Lei nº 13.967, de 26 de dezembro de 2019 – não representa a simples menção a um princípio constitucionalmente estabelecido.

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 780.



Recorde-se que **o inciso LXI do artigo 5º da Constituição da República autoriza a previsão legal da aplicação de prisão como sanção de natureza disciplinar em desfavor dos militares.**

Logo, inexistente, no âmbito disciplinar castrense, um princípio constitucional da “*vedação de medida privativa e restritiva de liberdade*”, que autorize seja determinada sua universal observância, no corpo de um ato normativo federal, para todo o território nacional.

A hipótese em jogo retrata inconstitucionalidade por invasão da competência legislativa dos Estados e, por conseguinte, ofensa ao princípio federativo, diante do desrespeito havido à autonomia dos entes federados. Há ofensa ao disposto nos artigos 18; e 42, § 1º c/c 142, § 3º, inciso X, todos da Constituição da República.

OFENSA AO INCISO LXI DO ARTIGO 5º DO TEXTO CONSTITUCIONAL.
NOVAS VIOLAÇÕES AOS ARTIGOS 42, §1º E 142, §2º DA CARTA DA
REPÚBLICA. QUEBRA DO SISTEMA CONSTITUCIONAL QUE DISCIPLINA
AS FUNÇÕES MILITARES.

Escorado no princípio da concentração e em seu corolário imediato, o princípio da eventualidade, caso se entenda que o dispositivo impugnado, ao contrário do que sustentado no tópico precedente, consubstancia uma norma geral, a amparar a possibilidade de disciplina no corpo de uma Lei editada pelo Congresso Nacional, tal interpretação conduziria, necessariamente, à inconstitucionalidade por ofensa ao disposto no inciso LXI do artigo 5º da Constituição da República, assim redigido:

“Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, **salvo nos**



casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, **definidos em lei”**.

Explique-se.

A Lei nº 13.967, de 26 de dezembro de 2019, editada pela União, com base na competência legislativa que lhe foi cometida pelo artigo 22, inciso XXI, da Constituição da República, teve por objetivo ventilar normas gerais de organização das Corporações militares estaduais e distrital.

E, sob este enfoque, explicitou que os entes federados deveriam editar, por meio de leis estaduais específicas, Códigos de Ética e Disciplina, com a *“finalidade definir, especificar e classificar as transgressões disciplinares e estabelecer normas relativas a sanções disciplinares, conceitos, recursos, recompensas, bem como regulamentar o processo administrativo disciplinar e o funcionamento do Conselho de Ética e Disciplina Militares”*.

Demais disso, estipulou que os Códigos de Ética e Disciplina deveriam se guiar pelos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, legalidade, presunção de inocência, devido processo legal, contraditório e ampla defesa, razoabilidade e proporcionalidade.

Até este ponto, nada há que pese contra o ato normativo em questão, porquanto, sem sombra de dúvida, traçou diretrizes e determinou observância a princípios fundamentais com assento constitucional.

No entanto, repise-se que a Constituição a República, no inciso LXI do seu artigo 5º, autorizou a restrição de liberdade como sanção a ser imposta em desfavor de militares pelo cometimento de infrações disciplinares.



Assim é que se pode afirmar a **inexistência de um princípio constitucional da “vedação de medida privativa e restritiva de liberdade” em sede de procedimentos disciplinares militares.**

Neste contexto, pode-se afirmar que o legislador federal inovou, criando proibição contrária ao permissivo constitucional acima mencionado.

Ou seja, disciplinou a matéria em frontal colidência com o Texto Constitucional, violando a parte final do inciso LXI do art.5º da Constituição da República.

E tanto se diz por conta da visível quebra do sistema constitucional que rege as funções militares. Como já destacado anteriormente nesta peça, a Carta da República determina a observância das peculiaridades da função militar (art.142, X), que se caracteriza exatamente por ser aquela atividade que materializa o monopólio da força detido pelo Estado Brasileiro, como destaca o seguinte escólio doutrinário:

“Explique-se: a finalidade precípua e essencial de corporações militares é a defesa nacional, ou, no caso das Forças Auxiliares, da manutenção da ordem pública, atividades que, se submetidas à atuação de tais instituições, estarão no limite extremo, aquele em que o Direito prevalecerá por meio da **força.**”⁹

A outorga do exercício concreto de tal monopólio da força aos agentes militares exige como contrapartida a instituição de princípio constitucional que se erige como o pilar fundamental das Corporações a que pertencem: a hierarquia e disciplina, como bem atesta um dos maiores estudiosos nacionais do Direito Militar:

“Cabe anotar que a hierarquia e disciplina militar não podem ser caracterizadas como meras potestades de organização e atuação da Administração Pública. Primeiro, porque a Constituição fez girar e fundar todo o regime jurídico instituído no Título V sob esses dois

⁹ MARTINS, Fernando Barbalho. **Militares e Eleições: Agregação, Afastamento e Despolitização da Caserna.** In SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.) **Direito Administrativo: Estudos em Homenagem a Francisco Mauro Dias.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p.814/815.



postulados. Segundo, a hierarquia e disciplina militar possuem um alto grau de generalidade, de abstração, inerente e característico dos princípios de direito.

“Portanto, a hierarquia e disciplina militar devem ser concebidas como verdadeiros princípios de direito, pautando e balizando toda a organização, o exercício e o desenvolvimento da função militar.”¹⁰

Atribuídas aos militares estaduais a função de preservação da ordem pública (Polícia Militar) e defesa civil (Corpos de Bombeiros Militares), verifica-se que tais agentes atuam nas situações extremas que comprometem a integridade da vida, saúde e patrimônio dos cidadãos de cada estado-membro de nossa Federação.

A demanda por agilidade e coordenação em níveis extraordinários, assim como manutenção de disponibilidade de efetivo por tempo indeterminado e sem as limitações regulamentares próprias dos servidores civis impõe a exacerbação da questão da disciplina, como bem demonstra trabalho monográfico aprovado pela prestigiosa Escola Superior de Guerra:

“É nesse limiar, todavia, em que a sustentação das condições de vida em sociedade depende da permanência da capacidade operativa da força policial enquanto a ordem está lindeira ao caos. E é nesse ponto que reside a razão imperativa da necessidade de que tal órgão de preservação da ordem pública tenha mantido seu pessoal jungido a estrito sistema de obrigações e deveres que possam manter vivos os vínculos de autoridade e subordinação, de modo a suportar sua atuação em qualquer contexto.”¹¹

Embora o autor, oficial policial militar, enfoque exclusivamente a questão da segurança pública, é evidente que a mesma *ratio* se estende à condução de indivíduos nas atividades de salvamento marítimo, combate a incêndio e resgate de pessoas em acidentes e intempéries, onde resta iniludível o risco à integridade pessoal de tais

¹⁰ OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de. **A Relação de Especial Sujeição dos Militares e a Constitucionalidade do Regulamento Disciplinar do Exército (Decreto nº 4.346, de 26/08/2002)**. In SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). *Op.cit.* p.823.

¹¹ FARIA NETO, José Raposo. **A Relevância da Investidura e Organização Militares das Polícias Militares para a Defesa Nacional no Contexto do Sistema de Segurança Pública**. Rio de Janeiro: ESG, 2019. p.31/32.



agentes públicos e, ainda assim, os imperativos de hierarquia e disciplina são os móveis que asseguram o cumprimento da missão em prol da sociedade, ainda que com o sacrifício da própria vida de tais militares.

Embora a hierarquia seja o princípio jurídico que confere legitimidade ao emissor das ordens que asseguram a disponibilidade e o empenho em funções extraordinárias, a que não estão expostos outros servidores civis, a efetividade de tais ordens é garantida pelos preceitos de disciplina, onde as sanções devem ser restritivas o suficiente para não compensar a refração ao regime funcional que tanto lhes exige.

Em outras palavras, a prisão disciplinar, para além de estar autorizada pelo texto constitucional, é instituída *no interesse dos destinatários dos serviços de segurança pública e defesa civil*, na esteira de outra observação da doutrina especializada:

“Por serem forças organizadas e dotadas de armamento, treinamento, técnicas e atuação incessante e descentralizada, somente a investidura militar com base na pronta obediência, na primazia do dever profissional em qualquer circunstância, e na disciplina, garantirá o efetivo controle dessas forças.”¹²

Destarte, ao determinar, no inciso X do art.142, que o regime jurídico militar observará “*as peculiaridades de suas atividades*”, a Constituição da República reconhece a singularidade do referido regime e estabelece uma margem para que a legislação regulamentadora assegure a observância do princípio fundamental da organização militar: a hierarquia e disciplina.

Neste sentido, lei que estabeleça diretrizes gerais para a organização e operação das Corporações Militares estaduais deverá necessariamente *promover* o maior grau possível de tais valores, e não comprometê-los.

¹² FERNANDES, Sérgio Henrique Soares. **Fundamentos de Planejamento Prospectivo Aplicados à Polícia Militar**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. p.60.



A necessidade da prisão disciplinar e sua absoluta compatibilidade com a ordem constitucional vigente é reafirmada no §2º do art.142:

Art.142. (omissis)

(...)

§2º. Não caberá *habeas corpus* em relação a punições disciplinares militares.

Ora, se não cabe *habeas corpus* em tais casos, é evidente que sanções militares ***podem restringir a liberdade de locomoção dos seus apenados.***

Mais do que isto, ao afastar a incidência do remédio heroico sobre tais ações disciplinares, o Constituinte ***originário*** deixou claro entender o caráter indispensável de medidas rigorosas para a manutenção da higidez e da integridade das corporações militares.

E tal previsão foi explicitamente estendida aos militares estaduais por força do art.42, §1º da Carta Cidadã, ao estatuir que “*aplicam-se aos militares dos Estados... as disposições... do art.142, §§2º e 3º*”.

E não se trata de excentricidade brasileira. O trabalho monográfico já mencionado cita explicitamente doutrina estrangeira sobre a matéria:¹³

“Bayley, ao estudar os controle da polícia, apresenta cinco características as quais ele entende definirem essa capacidade: a medida do poder disciplinar que a organização detém, a proximidade da supervisão, a natureza dos processos disciplinares (códigos disciplinares escritos, existência de departamento investigativo especializado e a confiança, rigor e velocidade das punições), a vitalidade da responsabilização e a socialização com retidão. Registra a vulneração da disciplina enfrentada em agências estadunidenses que perderam controle sobre as promoções, premiações em dinheiro e punições disciplinares, onde a autoridade sobre essas áreas foi

¹³ BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa**. São Paulo: USP, 2001, p.182).



transferida para comissões de serviço civil, tribunais e sindicatos policiais.”¹⁴

A exaurir a demonstração da inaceitável quebra do sistema constitucional da função militar, sabe-se que o §6º do art.144 estabelece que as Corporações Militares estaduais são “*forças auxiliares e reserva do Exército*”. Neste contexto, a supressão de penalidade essencial à garantia da disciplina em situações mais graves, não só compatível, mas especialmente tutelada pela Constituição e ***presente nos diversos regulamentos das Forças Armadas***, criará situação esdrúxula, em que a reserva do Exército estará isenta de instrumento disciplinar a que os demais militares estarão sujeitos (inclusive aqueles oriundos da reserva formada pelo serviço militar obrigatório, cujos integrantes estão diretamente vinculados à Força Armada que o recrutou).

Em conclusão, vê-se que, além de todos os vícios apontados acima, a previsão normativa ora impugnada é ***materialmente inconstitucional***, visto que:

a) vulnera o princípio da hierarquia e disciplina que ordena de modo fundante as funções militares (Constituição da República; arts.42 e 142);

b) viola o devido processo legal substantivo, ao estatuir vedação que compromete o pleno e efetivo exercício do poder disciplinar das corporações militares estaduais, sendo ***incongruente***¹⁵ com as peculiaridades e demandas reais de suas atividades e as exigências de pronta mobilização e estrita obediência funcional para o cumprimento eficiente de sua missão institucional. Deste modo, violam o postulado da razoabilidade¹⁶ e, por conseguinte, o art.5º, LIV da Constituição da República; e

c) esvazia a autorização expressa e a proteção especial dada pela Carta Magna à prisão disciplinar militar (arts.5º, LXI e 142, §2º).

¹⁴ FARIA NETO, José Raposo. *Op.cit.* p.51.

¹⁵ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2002. p.95.

¹⁶ *Idem*.



A IMPERIOSA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR:
risco concreto de dano à ordem pública

A plausibilidade da inconstitucionalidade do dispositivo impugnado já foi sobejamente demonstrada nos tópicos anteriores, argumentos que aqui não serão reproduzidos, de forma a se evitar desnecessária repetição.

No que se refere ao risco de dano grave de difícil ou incerta reparação, há que se reconhecer que o dispositivo impugnado consubstancia indevida interferência na organização e funcionamento da Administração Pública estadual.

Ademais, cumpre salientar que **o dispositivo impugnado vem servindo de fundamento para a impetração de habeas corpus perante os órgãos jurisdicionais fluminenses¹⁷** contra penalidades disciplinares de detenção e, por conseguinte, de fundamento para a soltura dos pacientes, produzindo, assim, embaraço na condução dos procedimentos disciplinares no âmbito das Corporações Militares do Estado do Rio de Janeiro.

A este propósito, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro vem de conceder salvo-conduto ***A TODOS OS POLICIAIS MILITARES DESTE ENTE FEDERATIVO***, ao julgar o Habeas Corpus proposto em caráter coletivo pela Defensoria Pública do mesmo Estado (Processo nº 0045395-15.2020.8.19.0000):

“Por unanimidade de votos foi concedida a ordem, outorgando-se salvo-conduto a todos os Policiais Militares do Estado do Rio de Janeiro, no sentido de que, ainda se reconhecida a responsabilidade em processo administrativo disciplinar, que se respeite integralmente as garantias fundamentais e não seja imposta, a título de sanção, a prisão administrativa, bem como para declarar a nulidade das prisões administrativas já impostas e ainda não cumpridas.”

¹⁷ A título ilustrativo, citem-se os *habeas corpus* nº 0003660-57.2020.8.19.0014, nº 0041686-66.2020.8.19.0001 e nº 0041332-41.2020.8.19.0001.



Como se percebe, hoje a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, mergulhada num contexto de altíssima criminalidade e elevado risco de cooptação de seus membros pelas já tristemente conhecidas *milícias*, já está desvestida de instrumento disciplinar crucial para a manutenção da hierarquia em suas fileiras.

Da mesma forma, a supressão de tal figura disciplinar também agrava a situação no Corpo de Bombeiros Militar, cuja história é marcada pelo inacreditável motim que redundou na invasão de seu Quartel-General no passado.

Não fosse o bastante, observe-se que os Estados possuem a obrigação de regulamentar a Lei nº 13.967/2019, segundo estabelece o seu artigo 3º, até 26 de dezembro de 2020.

Isto é, aproxima-se a data em que o Estado do Rio de Janeiro – além de outros entes estaduais – deverá editar Código de Ética e Disciplina para reger a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar fluminenses com observância à inconstitucional “vedação de medida privativa e restritiva de liberdade”.

Conquanto a expressa previsão de sanção restritiva de liberdade não seja de estipulação obrigatória no Código de Ética e Disciplina, é mister sublinhar que a decisão a respeito do tema deve ficar a cargo de cada Assembleia Legislativa no contexto de um processo legislativo inaugurado pela Chefia do Poder Executivo.

Descabe a disciplina do assunto no corpo de uma Lei federal, de autoria parlamentar, editada pelo Congresso Nacional.

Vários são, portanto, os fatores a reclamar a imediata suspensão da vigência do dispositivo impugnado.



REQUERIMENTOS E PEDIDO

Ante o exposto, requer-se:

- (i) a concessão de cautelar *inaudita altera parte*, suspendendo-se a vigência **do dispositivo “VII - vedação de medida privativa e restritiva de liberdade” contido no artigo 2º da Lei nº 13.967, de 26 de dezembro de 2019**, por violação aos artigos 2º; 5º, inciso LXI; 18; 22, inciso XXI; 42, § 1º c/c 142, § 3º, inciso X; e 61, § 1º, inciso II, alínea *f*; todos da Constituição da República;
- (ii) sejam requisitadas informações às autoridades responsáveis pela edição do dispositivo impugnado;
- (iii) a manifestação do Exmo. Sr. Advogado Geral da União;
- (iv) a vinda do parecer da Procuradoria Geral da República; e
- (v) ao final, seja declarada a inconstitucionalidade **do dispositivo “VII - vedação de medida privativa e restritiva de liberdade” contido no artigo 2º da Lei nº 13.967, de 26 de dezembro de 2019**, por violação aos artigos 2º; 5º, inciso LXI; 18; 22, inciso XXI; 42, § 1º c/c 142, § 3º, inciso X; e 61, § 1º, inciso II, alínea *f*; todos da Constituição da República.

Do Rio de Janeiro para Brasília, 16 de novembro de 2020.

CLÁUDIO CASTRO
Governador do Estado do Rio de Janeiro, em exercício

BRUNO DUBEUX
Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro