



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

Nota SAJ nº 429 / 2020 / CGIP/SAJ/SG/PR

Interessado: CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

Assunto: Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI), com pedido de liminar, que tem por objeto o inciso VII do artigo 2º da Lei Federal nº 13.967, de 26 de dezembro de 2019.

Processo : 00692.003638/2020-11

Senhor Subchefe,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se do Ofício n. 00592/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, 18 de novembro de 2020, que solicita elementos para subsidiar a elaboração de informações a serem prestadas ao Supremo Tribunal Federal pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República nos autos da ADI n. 6595, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, com pedido de liminar, que tem por objeto o inciso VII do artigo 2º da Lei Federal nº 13.967, de 26 de dezembro de 2019.

2. Em sua argumentação, o autor aponta vício de inconstitucionalidade formal e material, por afronta ao artigo 61, § 1º, inciso II, alínea 'f' (que versa sobre os atos legislativos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo), bem como ao princípio da Separação dos Poderes, estampado no artigo 2º da Carta Magna.

3. Sustenta, também, que como decorrência direta da inconstitucionalidade formal, em razão do vício de iniciativa, ter-se-ia também presente a inconstitucionalidade material por ofensa ao princípio da Separação dos Poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição da República.

4. Ainda para o autor, 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 (art. 42, § 1º c/c art. 142, § 3º, X, CF/88), pois, 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.

5. Por fim, pede o autor que 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.

II - ANÁLISE JURÍDICA

6. Primeiramente, cumpre destacar que o PL 7.645/2014, de iniciativa dos Deputados Subtenente Gonzaga - PDT/MG e Jorginho Mello - PR/SC, teve como preocupação maior adequar a legislação disciplinar aplicável aos policiais militares aos patamares civilizatórios atuais, respeitando no que, estes, são diferentes dos militares das Forças Armadas e sempre com o cuidado em não ferir o pacto federativo, como restou claro na sua justificativa, vejamos:

“Se de um lado assistimos o Estado Brasileiro incentivar a pena alternativa à prisão, até para crimes violentos, por outro assistimos a passividade dos governos em todas as suas dimensões, com a violência da aplicação da pena de prisão para faltas disciplinares, que muitas vezes não vai além de um uniforme em desalinho, uma continência mal feita, um cabelo em desacordo, um atraso ao serviço, entre tantas aberrações.

(...)

Em respeito ao Pacto Federativo e as particularidades de cada estado e instituição, não é razoável propor um texto único de regulamento disciplinar para todo o país. No entanto, em consonância com a legislação federal, especificamente o artigo 18 do Decreto-Lei n.º 667 de 1969, devemos restabelecer os princípios gerais deste regulamento. O princípio geral em vigência estabelece que os mesmos sejam redigidos à semelhança do Regulamento disciplinar do Exército.

(...)

No entanto, não é semelhante à realidade e são atribuições dos Militares Estaduais e do Exército Brasileiro. Este, além de outras características, mantém sua tropa aquartelada, são preparados para a defesa interna, e ainda possuem militares temporários.”

7. Examinado o Projeto de Lei – PL 7.465/2014 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, relatado pelo Deputado Felix Mendonça Júnior - PDT/MG, seguiu-se para o Senado Federal após aprovação na 1ª Sessão Legislativa Ordinária, do dia 7-7-2015.

8. Alguns trechos do referido voto merecem destaque, *in verbis*:

“A propositura atende, também, os pressupostos de constitucionalidade formal (competência legislativa da União, atribuição do Congresso Nacional, legitimidade de iniciativa e elaboração de lei ordinária) e de juridicidade.

Quanto à técnica legislativa, nada a reparar, pois esta se encontra de acordo com a Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto à constitucionalidade material do presente projeto de lei, caberia apenas uma emenda saneadora. Contudo, o zeloso relator da matéria, na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, já o fez, como se depreende da leitura de trecho de seu voto, *verbis*:

“(...) Em seu artigo 21, inciso XIV, a Constituição Federal manifesta como competência da União “organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal...”; o que nos leva a modificar o texto no que se refere à lei “distrital” para “lei federal no Distrito Federal”, bem como substituir o termo “aspectos” por “princípios” (...). No mérito, uma segunda emenda aprovada naquele Colegiado, também merece nossa acolhida, na medida em que emprestou, a nosso ver, maior eficácia a futura norma legal, quando substituiu a expressão “vedação de medida privativa”, para “vedação de medida privativa e restritiva de liberdade”.

Feito este registro e para dar continuidade à análise da presente é importante trazer a colação a redação do art. 18 do Decreto-Lei nº 667/1969, de 2 de julho de 1969, ora vigente: *“Art. 18. As Polícias Militares serão regidas por Regulamento Disciplinar redigido à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército e adaptado às condições especiais de cada Corporação.”*

A norma projetada, com os aperfeiçoamentos promovidos na CSPCCO, teria 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; e VII – vedação de medida privativa e restritiva de liberdade.”*

Ou seja, trata-se de norma geral de caráter principiológico, que em nada enfraquece o poder disciplinador do Estado para com os seus prepostos.

Pelo contrário, o reforça, pois ao alterar o comando legal que dá o norte para as legislações estaduais, estas vão ter que se adequar aos princípios estabelecidos no presente projeto de lei, expurgando de seus textos as punições desumanas e humilhantes hoje existentes e, com isto, os Regulamentos Disciplinares das Polícias e Bombeiros Militares irão se tornar mais eficazes, eficientes, justos e compatíveis com os ditames da Constituição Federal.

Para reforçar a necessidade da aprovação, o mais breve possível, da proposta sob exame, trago a lume a Lei nº 13.407, de 2003, do Estado do Ceará, que em seu art. 26, cria um tipo inconstitucional, denominado “Do Recolhimento Transitório”, com a seguinte redação, *verbis*:

“Art. 26. O recolhimento transitório não constitui sanção disciplinar, sendo medida preventiva e acautelatória da ordem social e da disciplina militar, consistente no desarmamento e RECOLHIMENTO DO MILITAR À PRISÃO, sem nota de punição publicada em boletim, podendo ser excepcionalmente adotada quando houver fortes indícios de autoria de crime propriamente militar ou transgressão militar e a medida for necessária.”

Frisa-se, contudo, que a proposta em tela não determina o fim da pena de prisão para os policiais e bombeiros militares que cometerem os delitos previstos no Código Penal Militar, que prevê penas severas para os crimes propriamente militares, bem assim para aqueles que forem enquadrados nos crimes tipificados no Código Penal Comum e nem se aplica às Forças Armadas, já que o art. 18 que esta sendo alterado é específico para as polícias e bombeiros militares.

Acertadamente, cabe, também, a esta Comissão se pronunciar sobre o mérito da matéria, portanto não posso deixar de registrar a importância do debate deste tema, no âmbito deste Colegiado, no momento em que a segurança pública está sendo palco de grandes discussões e, no meu sentir, para garantir a sua melhoria, temos que estimular, pelo bom exemplo, aqueles responsáveis pela incolumidade das pessoas e do patrimônio a prestarem com maior presteza, equilíbrio e honradez a sua missão policial, respeitando-o e tratando-o como cidadão.”

9. Encaminhado ao Senado Federal, o Projeto de Lei da Câmara nº 148, de 2015 (Projeto de Lei nº 7.645, de 2014, na Casa de origem) foi relatado pelo Senador Acir Gurgacz, que em seu voto ressaltou:

"O Projeto não apresenta problemas de constitucionalidade, juridicidade ou regimentalidade.

A matéria é de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XXI, e art. 42, § 1º, da Constituição Federal, pois altera as regras gerais sobre a organização das polícias militares e corpos de bombeiros militares. O PLC inova o ordenamento jurídico brasileiro, com as marcas da imperatividade, abstração e generalidade, bem como se harmoniza com as demais normas do direito brasileiro e segue as disposições regimentais sobre sua tramitação.

No mérito, o Projeto deve ser aprovado. De fato, há um grande esforço por parte do Poder Público em readequar as estruturas policiais e dos corpos de bombeiros militares para os marcos da Constituição Federal de 1988.

Sabe-se que não são poucas as dificuldades no desempenho das atividades policiais no Brasil, especialmente no que se refere ao trato com o cidadão.

Nesse sentido, para aprimorar esse aspecto, é fundamental que a própria corporação militar respeite todos os direitos e garantias fundamentais de seus membros, especialmente o devido processo legal e o direito de liberdade de locomoção.

O PLC vem em boa hora para fazer duas modificações importantes no Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969 – que, como se sabe, foi editado em um período não democrático de nossa história.

A primeira modificação substancial prevê a edição de Códigos de Ética e Disciplina aprovados por lei estadual ou federal, conforme o caso. Abandona-se a existência dos Regulamentos Disciplinares que, conforme a redação atual do art. 18 do Decreto-Lei nº 667, de 1969, devem ser redigidos à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército.

É verdade que as polícias militares e os corpos de bombeiros militares são forças auxiliares e reserva do Exército, nos termos do art. 144, § 6º, da Constituição Federal. Entretanto, não se pode negar que essas corporações têm por função essencial a preservação da segurança pública – atividade muito distinta da defesa da pátria atribuída às Forças Armadas.

Dessa maneira, é imperioso que os Códigos de Ética e Disciplina das polícias militares e corpos de bombeiros militares deixem de ser redigido à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército e incorporem novas diretrizes para o treinamento de seus membros para o trato diário com o cidadão.

A segunda modificação importante realizada pelo Projeto refere-se à proibição da pena disciplinar administrativa de privação de liberdade. A privação de liberdade, cada vez mais em nosso ordenamento legal e cultura jurídica, é concebida como medida repressiva à prática de crimes graves.

Tanto é assim que diversos crimes são apenados com penas restritivas de direitos, como o pagamento de multa, prestação de serviços à comunidade, entre outros.

Especialmente no que se refere aos policiais militares e aos bombeiros militares, a pena disciplinar privativa de liberdade acaba por gerar prejuízos imediatos não somente à liberdade daquele agente público, mas também à formação dos valores de uso moderado da força e respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos com os quais ele entra em contato no seu dia a dia.

Sabe-se que a Constituição Federal, em seu art. 42, § 1º, e art. 142, § 2º, previu a possibilidade de existência de punições disciplinares privativas de liberdade. Isso, contudo, não obriga o legislador a efetivamente adotar essas penalidades, especialmente no caso das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares.

Trata-se de opção política que foi adotada no passado, mas que não pode ser mantida. Desse modo, é necessária a extinção dessa modalidade de punição disciplinar administrativa de nosso ordenamento jurídico."

10. Dito isto, percebe-se que a União age dentro de suas restritas competências regulamentadoras previstas nos art. 42 e § 1º da Constituição, no qual se define a matéria que poderá ser adotada pela lei estadual específica:

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. (Redação da EC 18/1998)

§ 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, X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. (Redação da EC 20/1998)

11. Nesse particular, segundo o comando constitucional, os Policiais Militares e Corpos de Bombeiros Militares são militares dos Estados, aplicando-se (diz o artigo), "*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 à "*lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, X*".

12. Portanto, da exegese do dispositivo constitucional acima, duas coisas se podem extrair, a saber: (a) lei ordinária da União poderá dispor sobre alistamento e elegibilidade de militar; aposentadoria ou reforma de militar; e cabimento de habeas corpus e punições disciplinares militares; e (b) a lei estadual específica poderá dispor sobre o ingresso nas Forças Militares, 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.

13. Assim, vejamos o que a Lei estadual específica poderá reger, *in verbis*:

"Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina,

sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

(.....)

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: (Incluído pela EC 18/1998)

(.....)

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. (Incluído pela EC 18/1998)”

14. Portanto, a alteração legislativa operada no Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, pela Lei nº 13.967, de 26 de dezembro de 2019, tratou-se da modificação de uma *norma geral e de caráter principiológico, que em nada enfraqueceu o poder disciplinador do Estado para com os seus prepostos* (voto do Relator do PL 4.675/2014).

III - CONCLUSÃO

15. Ante o exposto, tendo a Consultoria-Geral da União solicitado informações que subsidiem a manifestação nos autos da demanda em epígrafe, sugere-se o encaminhamento da presente Nota àquele órgão.

Brasília, 24 de novembro de 2020.

SILTON BATISTA LIMA BEZERRA

Subchefia para Assuntos Jurídicos da
Secretaria-Geral da Presidência da República

DE ACORDO.

RENATO DE LIMA FRANÇA

Subchefe Adjunto para Assuntos Institucionais
Subchefia para Assuntos Jurídicos
Secretaria-Geral da Presidência da República

APROVO.

HUMBERTO FERNANDES DE MOURA

Subchefe Adjunto Executivo

Subchefia para Assuntos Jurídicos

APROVO.

PEDRO CESAR NUNES F. M. DE SOUSA

Subchefe para Assuntos Jurídicos da

Secretaria Geral da Presidência da República



Documento assinado eletronicamente por **Silton Batista Lima Bezerra, Assessor**, em 25/11/2020, às 09:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renato de Lima França, Subchefe Adjunto**, em 25/11/2020, às 09:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Humberto Fernandes de Moura, Subchefe Adjunto Executivo**, em 25/11/2020, às 16:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Cesar Nunes Ferreira Marques de Sousa, Subchefe**, em 25/11/2020, às 20:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **2246947** e o código CRC **45E1D766** no site:

https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0