



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RICARDO LEWANDOWSKI, RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 6.595.

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTERESSADOS: CONGRESSO NACIONAL e
PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

(Processo SF nº 00200.013987/2020-28)

O **SENADO FEDERAL**, por meio da Advocacia do Senado Federal, nos termos do art. 52, XIII, da Constituição da República, dos artigos 230, §§ 1º e 5º, 78 e 31 do Regulamento Administrativo do Senado Federal (Resolução do Senado Federal nº 58, de 1972, com a redação consolidada pela Resolução nº 13, de 2018), em atenção ao Ofício nº 3.872, de 22 de dezembro de 2020, vem prestar, nos termos do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, as seguintes

INFORMAÇÕES

para o julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.595**, proposta pelo GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A ação é voltada contra o artigo 2º da Lei Federal nº 13.967, de 26 de dezembro de 2019, que veda a imposição, por via administrativa, de medida privativa e restritiva de liberdade a policiais e bombeiros militares por transgressões disciplinares. Eis o teor do ato normativo impugnado:

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.

Em apertada síntese, alega o Requerente que 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, seria inconstitucional em razão de diversas questões: **a)** inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que a Lei tem autoria parlamentar, situação que desrespeita o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea f, da Constituição, que determina ser competência privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre os "militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva"; **b)** violação do princípio da hierarquia e da disciplina que ordena as funções militares e compromete o pleno e efetivo exercício do poder disciplinar das corporações estaduais; **c)** invasão da competência legislativa dos Estados para dispor sobre direitos deveres, prerrogativas e outras situações especiais



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

dos militares estaduais (CRFB; art. 42, § 1º c/c art. 142, § 3º, X); **d)** alega, ainda, que a exclusão, por lei federal, das sanções de medidas privativa e restritiva de liberdade colide com a previsão constitucional do artigo 5º, inciso LXI, de prisão nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei.

O Min. Relator adotou o procedimento abreviado previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999 e solicitou informações ao Presidente da República, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

É o breve relatório.

I – DA CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL.

A Lei nº 13.967/2019 é oriunda do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 7.645/2014. O projeto de lei foi apresentado pelos Deputados Federais Subtenente Gonzaga (PDT/MG) e Jorginho Mello (PR/SC) e tinha por objetivo 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 dar outras providências. Na justificativa do Projeto de Lei¹ os deputados demonstram o caráter humanista e garantista da novel regulamentação, além da sua consonância com a Constituição Federal:

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi construída para encerrar de forma definitiva o regime ditatorial que imperou em nossa nação por mais de 20 anos (1964-1985). No entanto, vinte e cinco anos depois, a cidadania ainda não chegou para os Policiais e Bombeiros Militares. Isto porque, a partir de decretos estaduais – flagrantemente inconstitucionais – mantêm-se a pena de prisão para punir faltas disciplinares, sem que seja necessário sequer o devido processo legal. Basta uma ordem verbal do superior hierárquico. É evidente que, com exceção de Minas Gerais, os Regulamentos Disciplinares, ferem direitos consagrados na Constituição Federal de 1988. Estas punições são extremamente desumanas e humilhantes. O policial é humilhado diante de seus pares, da sociedade e de seus familiares. Se de um lado assistimos o Estado Brasileiro

¹ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01mavd5ndz4h6i1gy5hx2symbkl10550629.node0?codteor=1258690&filename=Tramitacao-PL+7645/2014



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

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.

É importante registrar que os deputados enfrentaram a argumentação do requerente quanto à invasão de competência dos Estados afirmando que:

(...) 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. 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. (...) As Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares por sua vez, atuam diuturnamente na prevenção da violência e combate a criminalidade. Na preservação da ordem e na segurança pública. Atividade eminentemente civil, de proteção à vida, ao patrimônio e garantias individuais de cidadania e liberdade. Portanto não há nenhuma razoabilidade em manter os regulamentos disciplinares das policias militares à semelhança do Exército. Para garantir a cidadania, primeiro o Policial tem de ser respeitado e tratado como cidadão.

Assinale-se ainda que o indigitado projeto de lei teve como marco teórico e conceitual a Recomendação nº 12/2012 do Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP² item nº 1 que recomenda expressamente que *o Congresso Nacional, tome as providências necessárias à revisão do Decreto-Lei 667/69, a fim de vedar a pena restritiva e privativa de liberdade para punições de faltas disciplinares no âmbito das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares, alterando o seu artigo 18.*

² Disponível em: https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/senasp-1/conselho-nacional/2012recomenda_o_012.pdf



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

O objetivo principal da legislação é, portanto, consolidar normas que estabeleçam instrumentos de controle interno eficazes, com punições rígidas e rigorosas, sem que sejam excessivas, desproporcionais. Respeitando o direito à dignidade da pessoa humana e ao devido processo legal.

Tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados os respectivos plenários aprovaram os Pareceres que concluíram pela **constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da norma ora atacada**. Na Câmara, o parecer³ aprovado foi proferido pelo Deputado FELIX MENDONÇA JUNIOR, que assim se manifestou pela constitucionalidade e assim se manifestou sobre o argumento do Governador fluminense sobre o suposto comprometimento do poder disciplinar nas polícias militares estaduais:

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.

(...)

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. Em face de todo o exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei no 7.645, de 2014

3

Disponível

em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1336528&filename=PR+L+1+CCJC+%3D%3E+PL+7645/2014



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

No Senado, o parecer atestando a constitucionalidade da norma atacada foi proferido pelo Senador Acir Gurgacz⁴. O parecer enfrenta a questão da competência federal em legislar sobre o tema e responde igualmente a argumentação de impossibilidade de vedação de sanção de prisão disciplinar, nestes termos:

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.

(...)

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.

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.

Ambos os pareceres, como dito, foram aprovados pelos respectivos plenários, o que significa que ambas as casas do Congresso Nacional se posicionaram pela constitucionalidade e juridicidade dos projetos que foram base para a norma ora atacada. O normativo atacado visa adequar as leis e regulamentos disciplinares que versam sobre direitos e deveres dos profissionais de segurança pública a um projeto de mudança estrutural de sua formação e de sua integração à sociedade, que está em integral consonância com dos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988. Por outro lado, a Disciplina e Hierarquia, pilares basilares das instituições militares estaduais, foram mantidas e preservadas.

⁴ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4023862&ts=1593918399753&disposition=inline>



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

O artigo 5º, inciso LXI da Constituição Federal previu a possibilidade de aplicação da prisão, todavia o indigitado inciso é de eficácia contida, e pode ter seu alcance limitado por lei infraconstitucional, como foi o caso da Lei nº 13.967/2019. Os dispositivos constitucionais citados pelo governador apenas AUTORIZAM as prisões, mas em nenhum momento as colocam como medida necessária e obrigatória, não havendo obrigatoriedade de previsão da prisão disciplinar em legislação federal. Trata-se, portanto, de opção legislativa que deve ser respeitada pelo Poder Judiciário.

Por último, cabe salientar que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que **o policiamento ostensivo é atividade de cunho civil**. A propósito, é bem explícita a Súmula n. 297: *Oficiais e praças das milícias dos Estados no exercício de função policial civil não são considerados militares para efeitos penais, sendo competente a Justiça Comum para julgar os crimes cometidos por ou contra eles*. Nestes termos, trata-se de uma quimera defender a aplicação de um regime jurídico militar a servidores que desempenham atividade de natureza estranha à vida em caserna. Por essa razão, não se aplica a reserva de iniciativa do Presidente da República prevista no art. 61, § 1º, inc. II, alínea “f”, da Constituição Federal.⁵ A opção legislativa adotada pela Lei vergastada é constitucional e consentânea com o regime democrático constitucional e deve ser preservada.

Por todo o exposto, e face à aprovação no Poder Legislativo de texto legal, mesmo com opção que o requerente reputa menos adequada, o texto da lei deve ser considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, tendo em vista a observância dos princípios e regras constitucionais, a separação dos Poderes, bem como preservando-se a presunção de constitucionalidade das leis e a validade da opção aprovada pela mais legítima representação democrática.

⁵ “Art. 61. (...) § 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. (...)”



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

II. Dos Limites da jurisdição constitucional. *Self-restraint* das Cortes Constitucionais. Da afronta à cláusula pétrea da separação dos Poderes.

Tendo em vista o papel democrático e representativo do Poder Legislativo, deve-se revisitar a legitimidade da jurisdição constitucional enquanto instância revisora das decisões políticas democraticamente tomadas pelo Poder Legislativo, que é o intérprete primeiro do texto constitucional e, certamente, o mais representativo da pluralidade e da complexidade das sociedades contemporâneas.

A expansão da jurisdição constitucional propiciará ao Poder Judiciário investir-se da função de realizar escolhas entre as concretizações politicamente possíveis, inclusive quando as normas constitucionais não ordenam nem proibem nada acerca dos direitos fundamentais, aparentemente desconsiderando a legitimidade democrática ínsita ao corpo legislativo.

Nesse sentido, a problemática da efetividade das normas constitucionais tem se deslocado do âmbito da legislação para o âmbito da decisão judicial, minimizando o espaço político e jurídico do legislador na conformação dessas normas e, conseqüentemente, tornando menos importante qualquer aprofundamento teórico acerca da teoria da legislação.

O Estado Democrático de Direito pressupõe um corpo legislativo legitimado a tomar decisões políticas em nome da comunidade. Sendo assim, o viés judicialista deve ser criticamente analisado, porque os juízes não são democraticamente eleitos como o são os parlamentares e porque a democracia pressupõe que a maioria das decisões políticas seja tomada mediante a participação igualitária dos cidadãos na esfera pública. O Parlamento revela-se ainda o espaço mais amplo e pluralizado para essa prática discursiva.

Nesse contexto, é imprescindível que o Supremo Tribunal Federal reconheça que, num Estado Constitucional, as Cortes Constitucionais devem atentar para a necessidade de autocontenção (*self-restraint*) na revisão e na interpretação dos atos legislativos, sob o risco de se investirem de um suprapoder, desnaturando o pacto constituinte fundado na harmonia e na independência entre os poderes.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Portanto, espera-se do exegeta jurídico que opte pelas alternativas de julgamento que preservem e afiancem o sistema político fixado no pacto político nacional e que, ademais, ao agir, sopesse, sempre, as consequências políticas de suas sentenças, tendo em vista a precisa distribuição das forças políticas parlamentares, suas necessidades e interesses, aos quais o Poder Judiciário não pode pretender substituir.

III. DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS AUTORIZADORES.

Há requerimento de medida cautelar na petição inicial que, no caso dos autos, deve ser negado. Não há *fumus boni juris* necessário ao deferimento da medida solicitada. Na esteira de todo o exposto anteriormente, deferir a liminar é abonar uma solução em detrimento das várias propostas no Congresso Nacional, além de se constituir em inconstitucional interferência nas atribuições do Poder Legislativo. Tampouco há *periculum in mora*, uma vez que a lei já está em vigor há mais de ano, não se verificando a urgência necessária para o deferimento de medida cautelar.

V. DOS PEDIDOS.

A interferência do Poder Judiciário nas funções típicas do Poder Legislativo só pode ser tolerada em casos excepcionalíssimos e constitucionalmente permitidos, o que não ocorre na ação em tela. Por todos esses motivos, não resta outra conclusão que não a de que a presente ação deve ser julgada **improcedente**.

Por todos os fundamentos expostos, requer-se a denegação da medida cautelar e, no mérito, a decisão pela improcedência do pedido veiculado na presente ação direta. São estas as considerações necessárias ao atendimento da solicitação contida no Ofício nº 3.872, de 22 de dezembro de 2020, do Ministro do Supremo



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Tribunal Federal **Ricardo Lewandowski**, e ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.595.

Brasília – DF, 5 de janeiro de 2021.

[vide assinatura eletrônica]
MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
Advogado do Senado Federal
OAB/DF 36.455

[vide assinatura eletrônica]
GABRIELLE TATITH PEREIRA
Coordenadora do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos
OAB/DF 30.252

[vide assinatura eletrônica]
EDVALDO FERNANDES DA SILVA
Advogado do Senado Federal
Coordenador do Núcleo de Processos Judiciais
OAB/DF 19.233 | OAB/MG 94.500

[vide assinatura eletrônica]
FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA
Coordenador-Geral de Contencioso
OAB/DF 31.546

[vide assinatura eletrônica]
THOMAZ GOMMA DE AZEVEDO
Advogado-Geral do Senado Federal
OAB/DF 18.121