

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Pedese nesta ação a declaração de inconstitucionalidade da Lei Federal 12.191/2010, que concede anistia a policiais e bombeiros militares de alguns Estados da Federação, punidos por crimes militares e infrações disciplinares em razão da participação de movimentos reivindicatórios.

Alega-se que a referida Lei, ao dispor sobre infrações administrativas de servidores públicos estaduais, viola o art. 61, § 1º, II, c e f, da Constituição, por se tratar de matéria reservada à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo local.

O tema objeto da ação já foi examinado pelo Plenário desta Corte no julgamento da ADI 104/RO, no qual se firmou o entendimento de que a anistia de infrações disciplinares de servidores públicos estaduais compreende-se na esfera de autonomia dos Estados-membros. Ressaltou o Plenário, naquela oportunidade, que só quando se cuidar de anistia de crimes é que a competência exclusiva da União se harmoniza com a competência federal privativa para legislar sobre Direito Penal. Segue a ementa do julgado:

I. Poder Constituinte Estadual: autonomia (ADCT, art. 11): restrições jurisprudenciais inaplicáveis ao caso. 1. É da jurisprudência assente do Supremo Tribunal que afronta o princípio fundamental da separação a independência dos Poderes o trato em constituições estaduais de matéria, sem caráter essencialmente constitucional - assim, por exemplo, a relativa à fixação de vencimentos ou a concessão de vantagens específicas a servidores públicos -, que caracterize fraude à iniciativa reservada ao Poder Executivo de leis ordinárias a respeito: precedentes. 2. A jurisprudência restritiva dos poderes da Assembléia Constituinte do Estado-membro não alcança matérias às quais, delas cuidando, a Constituição da República emprestou alçada constitucional. II - Anistia de infrações disciplinares de servidores estaduais: competência do Estado-membro respectivo. 1. Só quando se cuidar de anistia de crimes - que se caracteriza como *abolitio criminis* de efeito temporário e só retroativo - a competência exclusiva da União se harmoniza com a competência federal privativa para legislar sobre Direito Penal; ao contrário, conferir à União - e somente a ela - o poder de anistiar infrações administrativas de servidores locais constituiria exceção radical e inexplicável ao dogma

fundamental do princípio federativo - qual seja, a autonomia administrativa de Estados e Municípios - que não é de presumir, mas, ao contrário, reclamaria norma inequívoca da Constituição da República (precedente: Rp 696, 06.10.66, red. Baleeiro). 2. Compreende-se na esfera de autonomia dos Estados a anistia (ou o cancelamento) de infrações disciplinares de seus respectivos servidores, podendo concedê-la a Assembléia Constituinte local, mormente quando circunscrita - a exemplo da concedida pela Constituição da República - às punições impostas no regime decaído por motivos políticos” (ADI 104/ROS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJe 23.8.2007).

Cabe aduzir, ainda, que o Plenário do STF, em novo precedente sobre vício de iniciativa em âmbito estadual (ADI 1440/SC), conforme ementa a seguir transcrita, decidiu que as Assembleias Legislativas Estaduais possuem competência para deliberar sobre anistia administrativa de servidores públicos estaduais, com a ressalva, todavia, de que não lhes cabe iniciar a deliberação de processos legislativos com esse objetivo, por se cuidar de matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, II, 1º, “c”, da Constituição Federal.

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI 10.076/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ART. 1º. ABOLIÇÃO DOS EFEITOS DE SANÇÕES DISCIPLINARES APLICADAS A SERVIDORES ESTADUAIS. REGIME JURÍDICO FUNCIONAL. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA ADMINISTRATIVA. ART. 2º. DEFINIÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. SÚMULA 722/STF. 1. A ação direta não comporta conhecimento quanto à alegada violação ao art. 169 da CF, por ausência de dotação orçamentária e de compatibilidade com a lei de diretrizes, porque a solução dessa questão exige o confronto com padrões normativos estranhos ao texto constitucional, além da elucidação de fatos controvertidos. Precedentes. 2. Segundo consistente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as Assembleias Legislativas Estaduais possuem competência para deliberar sobre anistia administrativa de servidores estaduais. Contudo, não cabe a essas Casas Legislativas iniciar a deliberação de processos legislativos com esse objetivo, pois estão elas submetidas às normas processuais de reserva de iniciativa inscritas na Constituição Federal, por imposição do princípio da simetria. Precedentes. 3. Ao determinar a abolição dos efeitos das sanções disciplinares aplicadas a

servidores estaduais por participação em movimentos reivindicatórios, o art. 1º da Lei 10.076/96 desfez consequências jurídicas de atos administrativos praticados com base no regime funcional dos servidores estaduais e, com isso, incursionou em domínio temático cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, II, § 1º, “c”, da CF. 4. O sistema de repartição de poderes traçado na Constituição Federal não admite que um ato de sancionamento disciplinar, exercido dentro dos parâmetros de juridicidade contidos nos estatutos funcionais civis e militares, venha a ser reformado por um juízo de mera conveniência política emanado do Poder Legislativo. 5. É inconstitucional o art. 2º da lei catarinense, porque estabeleceu conduta típica configuradora de crime de responsabilidade, usurpando competência atribuída exclusivamente à União pelos arts. 22, I, e 85, § único, da Constituição Federal, contrariando a Súmula 722 do STF. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 1440/SC, Rel. Min. Teori Zavascki, Dje 6.11.2014).

No caso em análise, dispõe o art. 3º do diploma legal impugnado que “*A anistia de que trata esta Lei abrange os crimes definidos no Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar), e as infrações disciplinares conexas, não incluindo os crimes definidos no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e nas leis penais especiais.*”

Na linha dos precedentes citados, a evidenciarem a firme orientação do STF sobre a matéria, resta suficientemente clara a inconstitucionalidade da Lei 12.191/2010, porém apenas na parte em que anistia, além dos crimes que indica, também as infrações disciplinares conexas. Tendo em conta que se postulou, na inicial, a declaração de inconstitucionalidade da referida lei em sua integralidade, a ação há de ser julgada, portanto, parcialmente procedente.

Gostaria de ressaltar, no entanto, minha preocupação com a possível utilização de leis como esta como forma de burlar a proibição constitucional de greve por servidores públicos que exercem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública, conforme restou decidido por esta Corte nos seguintes julgados:

EMENTA. RECLAMAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. POLICIAIS CIVIS. DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE. SERVIÇOS OU ATIVIDADES PÚBLICAS ESSENCIAIS. COMPETÊNCIA PARA CONHECER E JULGAR O DISSÍDIO. ARTIGO 114, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO

DO BRASIL. DIREITO DE GREVE. ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LEI N. 7783/89. INAPLICABILIDADE AOS SERVIDORES PÚBLICOS . DIREITO NÃO ABSOLUTO. RELATIVAÇÃO DO DIREITO DE GREVE EM RAZÃO DA ÍNDOLE DE DETERMINADAS ATIVIDADES PÚBLICAS. AMPLITUDE DA DECISÃO PROFERIDA NO JULGAMENTO DO MANDADO DE INJUNÇÃO N. 712. ART. 142, § 3º, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO. AFRONTA AO DECIDIDO NA ADI 3.395. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA DIRIMIR CONFLITOS ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS E ENTES DA ADMINISTRAÇÃO ÀS QUAIS ESTÃO VINCULADOS. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MI n. 712, afirmou entendimento no sentido de que a Lei n. 7.783/89, que dispõe sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores em geral, é ato normativo de início inaplicável aos servidores públicos civis, mas ao Poder Judiciário dar concreção ao artigo 37, inciso VII, da Constituição do Brasil, suprimindo omissões do Poder Legislativo. 2. Servidores públicos que exercem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública e à segurança pública, à administração da justiça – aí os integrados nas chamadas carreiras de Estado, que exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária – e à saúde pública. A conservação do bem comum exige que certas categorias de servidores públicos sejam privadas do exercício do direito de greve. Defesa dessa conservação e efetiva proteção de outros direitos igualmente salvaguardados pela Constituição do Brasil. 3. Doutrina do duplo efeito, segundo Tomás de Aquino, na Suma Teológica (II Seção da II Parte, Questão 64, Artigo 7). Não há dúvida quanto a serem, os servidores públicos, titulares do direito de greve. Porém, tal e qual é lícito matar a outrem em vista do bem comum, não será ilícita a recusa do direito de greve a tais e quais servidores públicos em benefício do bem comum. Não há mesmo dúvida quanto a serem titulares do direito de greve. A Constituição é, contudo, uma totalidade. Não um conjunto de enunciados que se possa ler palavra por palavra, em experiência de leitura bem comportada ou esteticamente ordenada. Dela são extraídos, pelo intérprete, sentidos normativos, outras coisas, que não somente textos. A força normativa da Constituição é despreendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é. Os servidores públicos são, seguramente, titulares do direito de greve. Essa é a regra. Ocorre, contudo, que entre os serviços públicos há alguns que a coesão social impõe sejam prestados plenamente, em sua totalidade. Atividades das quais dependam a manutenção da ordem pública e a segurança pública, a administração da Justiça – onde as carreiras de Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária – e a saúde pública não estão

inseridos no elenco dos servidores alcançados por esse direito. Serviços públicos desenvolvidos por grupos armados: as atividades desenvolvidas pela polícia civil são análogas, para esse efeito, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve [art. 142, § 3º, IV]. 4. No julgamento da ADI 3.395, o Supremo Tribunal Federal, dando interpretação conforme ao artigo 114, inciso I, da Constituição do Brasil, na redação a ele conferida pela EC 45/04, afastou a competência da Justiça do Trabalho para dirimir os conflitos decorrentes das relações travadas entre servidores públicos e entes da Administração a qual estão vinculados. Pedido julgado procedente. (Rcl 6568, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ 25/09/2009)

EMENTA Agravo regimental na reclamação. Ausência de ataque específico aos fundamentos da decisão agravada. Reclamação como sucedâneo recursal. Direito de greve. Policial civil. Atividade análoga a de policial militar. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. Não subsiste o agravo regimental quando não há ataque específico aos fundamentos da decisão impugnada (art. 317, RISTF). 2. Necessidade de aderência estrita do objeto do ato reclamado ao conteúdo das decisões paradigmáticas do STF para que seja admitido o manejo da reclamatória constitucional. 3. As atividades desenvolvidas pelas polícias civis são análogas, para efeito do exercício do direito de greve, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve (art. 142, § 3º, IV). Precedente: Rcl nº 6.568/SP, Relator o Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe de 25/9/09. 4. Agravo regimental não provido. (Rcl 11246-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe 02/04/2014)

Ementa: CONSTITUCIONAL. GARANTIA DA SEGURANÇA INTERNA, ORDEM PÚBLICA E PAZ SOCIAL. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DOS ART. 9º, § 1º, ART. 37, VII, E ART. 144, DA CF. VEDAÇÃO ABSOLUTA AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE AOS SERVIDORES PÚBLICOS INTEGRANTES DAS CARREIRAS DE SEGURANÇA PÚBLICA. 1. A atividade policial é carreira de Estado imprescindível a manutenção da normalidade democrática, sendo impossível sua complementação ou substituição pela atividade privada. A carreira policial é o braço armado do Estado, responsável pela garantia da segurança interna, ordem pública e paz social. E o Estado não faz greve. O Estado em greve é anárquico. A Constituição Federal não permite. 2. Aparente colisão de direitos. Prevalência do interesse público e social na manutenção da segurança interna, da ordem pública e da paz social sobre o interesse individual de determinada categoria de servidores públicos. Impossibilidade absoluta do exercício do direito de greve às carreiras policiais. Interpretação teleológica do texto constitucional, em especial dos artigos 9º, § 1º, 37, VII e 144. 3. Recurso provido, com afirmação de tese de repercussão geral: "1 - O exercício do direito de greve, sob

qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública. 2 - É obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do Código de Processo Civil, para vocalização dos interesses da categoria. (ARE 654432, Rel. Min. Edson Fachin, Red. p/ac Min. Alexandre de Moares, Tribunal Pleno, DJe 11/06/2018)

Assim, entendo haver uma norma implícita na Constituição Federal a proibir atos de qualquer dos poderes que acabem por permitir a greve a estes servidores que, em razão da essencialidade de suas funções, não receberam da Constituição tal direito. Portanto, entendo que este Tribunal poderá vir reanalisar a possibilidade de leis de anistia a servidores grevistas, quando a anistia em si puder configurar um desvio de poder. Ou seja, se a Constituição, e a jurisprudência do STF, proíbem determinados agentes de fazerem greve, eles fazem, são punidos e, posteriormente, anistiados, acaba-se por burlar a norma constitucional proibitiva, acarretando desvio de finalidade no ato de anistia.

Faço essas considerações para análise futura de atos semelhantes ao que esta em julgamento hoje, mas, considerando o tempo transcorrido entre a lei impugnada e o julgamento da ADI, posiciono-me pela manutenção da jurisprudência prevalente até então.

Pelo exposto, julgo procedente, em parte, o pedido inicial para declarar inconstitucional a expressão “ e as *infrações disciplinares conexas* ”, constante do art. 3º da Lei 12.191/2010.