

# ANISTIA ADMINISTRATIVA CONCEDIDA POR LEIS FEDERAIS A POLICIAIS MILITARES ENVOLVIDOS EM MOVIMENTOS GREVISTAS: UMA DISCUSSÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

*Lamonier de Figueiredo Sales<sup>1</sup>*

## RESUMO

Este artigo tem por objetivo discutir a constitucionalidade da anistia concedida por lei federal a policiais militares participantes de movimentos paredistas na esfera administrativa disciplinar. A controvérsia dos limites dessas leis gerou insegurança na condução do regime jurídico dos militares estaduais. Nesse viés, o tipo de pesquisa desenvolvido foi o exploratório, valendo-se da abordagem qualitativa, visando à compreensão das variáveis dos institutos elementares da extinção de punibilidade por meio da hermenêutica jurídica, baseando-se na distribuição de competência estabelecida pelo princípio federativo preconizado pela Carta Magna. Utilizou-se das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental indireta, junto a leis e decisões dos tribunais. Considerando como produto da pesquisa que a União não possui competência legislativa para anistiar infrações disciplinares de militares dos Estados-membros.

**Palavras-Chaves:** *Greve - Polícia Militar - Anistia Administrativa - Lei-Inconstitucionalidade.*

## ABSTRACT

This article aims to discuss the constitutionality of the amnesty granted by federal law to participants military police strike movements in disciplinary administrative level. The controversy of the limits of these laws caused insecurity in the conduct of the legal regime of the state military. In this bias, the type of research developed was exploratory, taking advantage of the qualitative approach, aimed at understanding the variables of the basic institutes of criminal liability of extinction through legal interpretation, based on the distribution of powers established by the federal principle advocated by Magna Carta. We used the techniques of indirect documentary and bibliographical research, with the laws and court decisions. Considering how the research product that the Union has no legislative competence to grant amnesty to disciplinary infractions of military of the United States.

**Keywords:** *Strike - Military Police - Administrative Amnesty - Law - Unconstitutional.*

---

<sup>1</sup> Major da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso, bacharel em Segurança Pública pela Academia de Polícia Militar Costa Verde (CFO/APMCV), Graduado (*Lato Sensu*) em Gestão em Segurança Pública pela Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT).

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu art. 142, §3º, inciso IV, que aos militares das Forças Armadas são proibidas a sindicalização e a greve. Por sua vez, o art. 42, §1º, prescreve que aos militares dos Estados e do Distrito Federal também é aplicada a restrição do exercício de greve.

Em direção antagônica, no Brasil eclodiram movimentos reivindicatórios por melhorias de condições de trabalho e de vencimentos que os primeiros registros após a promulgação da Carta Magna datam do ano de 1997. Em Mato Grosso, nos anos de 2007 e 2008, policiais militares paralisaram suas atividades em algumas unidades na capital do estado e também em municípios do interior, sendo que em determinados episódios, como ocorreu no 1º Batalhão da PM de Cuiabá em 2007, os manifestantes vieram a esvaziar os pneus das viaturas com a finalidade de impedir que os policiais em serviço realizassem o policiamento nas ruas.

Chama a atenção, diante desse contexto, a edição das leis federais 12.191/2010 e 12.505/2011 alterada pelas leis 12.848/2013 e 13.293 de 2016, as quais concederam anistia aos atos praticados, tipificados como crime militar, durante paralisações realizadas por membros das polícias militares e corpo de bombeiros militares. O texto das leis em discussão prevê que a aplicação da anistia não se restringe ao campo da matéria penal militar, mas estendem os efeitos jurídicos às transgressões disciplinares decorrentes dessas condutas.

O que intriga em meio à inovação originada pelas leis de anistia das polícias e corpos de bombeiros militares é que essas instituições por força da Constituição Federal estão vinculadas aos Estados-membros, gerando dúvidas e grande insegurança jurídica quanto à condução da temática, pois estes (estados) se depararam com um cenário de restrição de sua autonomia no tocante a decisões administrativas junto ao regime jurídico com os militares estaduais. Diante da controvérsia dada pelas leis editadas pela União, o presente trabalho tem por objetivo discutir a anistia concedida por lei federal a policiais militares participantes de movimentos paredistas na esfera administrativa disciplinar, sem ter o viés de

exaurir o debate sobre a matéria, visando contribuir cientificamente com a edificação do conhecimento.

A hipótese formulada para nortear o estudo foi a de que a anistia concedida por lei federal aos policiais militares envolvidos em greve, na esfera administrativa, é inconstitucional, pois ofende o pacto federativo, não gerando efeitos jurídicos em processos administrativos disciplinares.

A pesquisa apresentada tem caráter exploratório com a finalidade de familiarização com o tema (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 171), a abordagem adotada é qualitativa, buscando a compreensão das variáveis por meio da hermenêutica jurídica, que “tem por objeto o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do direito” (MAXIMILIANO, 2003, p. 1). Para viabilidade da investigação os procedimentos técnicos adotados foram a pesquisa bibliográfica utilizando-se de livros e artigos científicos e a documental indireta por meio de arquivos públicos como leis e decisões judiciais (MARCONI; LAKATOS, p. 159).

O artigo foi desenvolvido primeiramente conceituando o instituto da anistia e seus efeitos jurídicos. Por conseguinte, foram abordados os crimes militares mais frequentes nos movimentos de greve e a comunicabilidade entre a esfera penal militar e a esfera administrativa disciplinar. Na sequência foi percorrido sobre as competências legislativas dos entes políticos, sob a ótica do princípio federativo e os requisitos de constitucionalidade de leis e atos normativos, os quais, por fim, serviram de subsídio para a análise da constitucionalidade das leis de anistia e suas implicações na esfera administrativa disciplinar.

## 1. ANISTIA E SEUS EFEITOS JURÍDICOS

A anistia encontra-se dentro das possibilidades de extinção de punibilidade que pode ser concedida pelo Estado, sendo assim, há uma renúncia de exercer o *jus puniendi*, direito de punir o indivíduo que teve conduta incompatível com o previsto em lei.

Outros institutos de extinção de punibilidade podem ser confundidos com a anistia. Para tanto, há de se destacar as principais diferenças entre as espécies de renúncia estatal ao direito de punir, quais sejam, a graça, indulto e anistia.

Nucci (2014, p. 335) leciona que a graça é a clemência destinada a uma pessoa determinada, também chamada de indulto individual, podendo ser provocada por petição do condenado, por iniciativa do Ministério Público, Conselho Penitenciário ou autoridade administrativa.

Na mesma linha, Mirabete (2014, p. 380) complementa que se trata de uma forma de indulgência soberana, concedida à pessoa específica, sendo também conhecida como indulto individual. A graça é de competência do Chefe do Executivo, Presidente da República, mas pode ser delegada a Ministro de Estado ou outras autoridades (art. 84, inciso XII, e parágrafo único, CF), formalizando-se através de decreto. É concedida depois de transitada em julgado a decisão condenatória.

Tal como ocorre com a graça (indulto individual), o indulto (coletivo) é concedido pelo Presidente da República, através de decreto. Possui abrangência a grupo de sentenciados. Enquanto a graça é benefício individual, o indulto é de caráter coletivo, sendo ambas de medidas de indulgência soberana. Os efeitos alcançados são apenas os principais, ou seja, os efeitos secundários e extrapenais continuam (CAPEZ, 2010 p. 592).

Nota-se que tanto na graça como no indulto a reincidência e os antecedentes criminais continuam existindo, deixa apenas de ser aplicada a pena.

Já a anistia, objeto do estudo, está prevista na Constituição Federal, em seu art. 21, inciso XVII e art. 48, inciso VIII, sendo de competência da União a sua concessão, por meio de lei do Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.

Segundo Mirabete (2014, p. 379):

A anistia pode ocorrer antes ou depois da sentença, extinguindo a ação e a condenação e se destina a fatos e não a pessoas, embora possa exigir condições subjetivas para ser aplicada ao réu ou condenado. Tem a finalidade de fazer-se olvidar o crime e aplica-se principalmente aos crimes políticos. Pode ser geral ou restrita e incondicionada ou condicionada.

Capez (2010, p. 590) aduz que a anistia “é a lei penal de efeito retroativo que retira as consequências de alguns crimes já praticados, promovendo seu esquecimento jurídico”. Percebe-se que o instituto da anistia é direcionado a fatos ocorridos e não ao agente específico. Há um esquecimento por parte do Estado do crime praticado, nesse sentido, deixa-se de punir o sujeito que praticou o ato lesivo a legislação.

Na acepção de Neves e Streifinger (2012), com referência a anistia “não há vedação para sua concessão a outros tipos de delitos, inclusive nos crimes militares, mesmo porque, como vimos, o Código Penal Militar prevê a anistia como causa de extinção da punibilidade” (2012, p. 595).

Nessa esteira, certifica-se a admissibilidade da concessão da anistia a crimes militares, instituto que é tratado no Código Penal Militar, mais precisamente no art. 123, II. Insta salientar ainda, dentro desse exame, que ao contrário dos efeitos originados com outras espécies de extinção de punibilidade, a anistia apaga além dos efeitos principais da condenação, os efeitos secundários, como é o caso da reincidência, pena pecuniária, etc.

Outra característica relevante da anistia é a sua natureza de aplicação na matéria penal, não tendo alcance na esfera civil e administrativa. Sobre esse prisma, Cunha (2015, p. 301) afirma:

Na Anistia o Estado, por meio de lei penal, devidamente discutida no Congresso Nacional e sancionada pelo executivo federal, por razões de clemência, política social etc., esquece um fato criminoso, apagando seus efeitos penais (principais e secundários). Os efeitos extrapenais, no entanto, são mantidos, podendo a sentença condenatória definitiva ser executada no juízo cível, por exemplo.

Na mesma trilha, Neves e Streifinger (2012, p. 596) asseguram que se trata de instituto de natureza constitucional com abrangência à matéria penal, tributária e financeira, não podendo, ainda que com sentença penal condenatória transitada em julgado impedir que o Poder Executivo empregue as sanções disciplinares cabíveis a cada caso concreto. “Portanto, é efeito jurídico, de função extintiva no plano puramente penal” (CAPEZ, 2010, p. 592).

Desse modo, tem-se que a doutrina traz entendimento de que a anistia possui origem no texto constitucional direcionada à matéria penal, apagando o crime

e seus efeitos principais e secundários, contudo suas implicações restringem-se a este campo, no caso específico, o penal militar, não alcançando as demais esferas automaticamente.

## 2. CRIMES MILITARES DECORRENTES DE MOVIMENTOS GREVISTAS

A Constituição Federal estabelece em seu art. 142, §3º, inciso IV, que aos militares componentes das Forças Armadas são proibidas a sindicalização e a greve, estendendo essa restrição aos militares estaduais, conforme inteligência do Art. 42, §1º, “aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios [...] as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º”.

Ante essa conjectura, com o advento das leis anistiando policiais militares envolvidos em greve, houve grande repercussão nos Estados-membros e no Distrito Federal, pois além de extinguir a punibilidade de crimes militares, estabelece que seus efeitos jurídicos estendem-se também ao âmbito administrativo disciplinar. Nessa senda, é conveniente trazer à baila a discussão dos crimes decorrentes de greve, para ser traçado um paralelo com a esfera administrativa disciplinar.

Embora seja proibido o exercício de greve pela Lei Maior, no Código Penal Militar não tem tipificado especificamente o crime de greve, sendo que o seu exercício pelos militares pode ensejar em outros crimes militares.

Para Neves e Streifinger (2012, p. 593) os movimentos de greve, muitas vezes rotulados como movimentos de indisciplina coletiva, podem acarretar a prática de deserção (art.187 do CPM), motim ou revolta (art. 149 do CPM). Na sequência, os autores afirmam que com a tipificação da deserção é demonstrada a tutela do dever militar, assim como no caso do motim, afetando a regularidade dos serviços das corporações militares.

Da mesma forma, Lenza (2014, p. 1044) elenca os crimes militares decorrentes da greve ao afirmar que “a intenção do legislador, foi não só perdoar eventuais crimes militares praticados, como o motim (art. 149 do CPM), a deserção (art. 187 do CPM), a desobediência (art. 301 do CPM), etc., como também [...] supostas infrações administrativas”.

A deserção está disposta no título III do Código Penal Militar (Dos crimes contra o serviço militar e o dever militar), sendo prevista no art. 187 com a seguinte redação “ausentar-se o militar, sem licença, da unidade em que serve, ou do lugar em que deve permanecer, por mais de 8 (oito) dias”. Nucci (2014, p. 429) traz que o objetivo da tipificação da deserção é a tutela da disciplina militar.

O motim, por seu turno, está situado no Título II (Dos Crimes contra a autoridade ou disciplina militar). Em sua obra, Nucci (2014, p. 385) ensina que o motim “representa por si só, rebelião de militares contra seu superior, ou revolta armada em algum lugar específico”. O motim possui a forma qualificada denominada de revolta. Silva (2014) esclarece que a diferença básica do crime de motim (art.149, caput, do CPM) para o crime de revolta (art. 149, parágrafo único, do CPM), “é que no crime de revolta, os agentes por ocasião à ordem recebida, encontram-se armados, sendo o perigo oferecido por conta desta conduta rechaçada de um maior grau de reprovabilidade”.

Na greve, no entendimento de Neves e Streifinger (2012, p. 736), a simples paralisação dos serviços pelos militares escalados de serviço, não caracterizariam o motim ou da revolta, para que tal ocorresse seria necessária uma ordem clara e dada diretamente a um grupo de pessoas, de forma que personifique a autoridade de seu emissor no contexto.

Outro crime militar recorrente nesses casos é a insubordinação, tipificado no art. 163, com a rubrica de recusa de obediência. O sujeito ativo é somente o militar, o objeto da não submissão é a ordem superior, em assuntos de serviço, mas também no que se refere ao dever legal, regulamentar ou de instrução, cabendo frisar que somente é aplicável quando outro crime mais grave inexistir (NUCCI, 2015, p. 401).

A caracterização dos crimes militares depende das circunstâncias e da conduta do militar em cada caso concreto. No geral, percebe-se que os crimes militares mais recorrentes nos movimentos grevistas são justamente ilícitos que afrontam diretamente ao dever militar, ao serviço, à autoridade militar e principalmente aos princípios da hierarquia e disciplina que, diga-se de passagem,

são bens jurídicos de grande relevância na condução do serviço institucional, tamanha é a importância, que foram tutelados pela própria Constituição Federal.

### 3. TRANSGRESSÃO DISCIPLINAR RESIDUAL

A Administração Militar possui seus próprios mecanismos de apurar e aplicar as sanções aos policiais militares que transgredirem os princípios e valores éticos contidos nos respectivos Estatutos e Regulamentos Disciplinares. Pois bem, em determinadas ocasiões, as condutas praticadas por militares incorrem concomitantemente em crime militar e transgressão disciplinar militar.

A infração administrativa militar, também conhecida como transgressão disciplinar militar é a violação de preceitos, regras, princípios e valores inerentes aos militares.

O Regulamento Disciplinar Militar do Estado de Mato Grosso, Decreto-Lei nº 1.329 de 1978, conceitua transgressão da seguinte maneira:

Art. 12 - Transgressão disciplinar é qualquer violação dos princípios da ética, dos deveres e das obrigações policiais-militares, na sua manifestação elementar e simples e qualquer omissão ou ação contrária aos preceitos estatuídos em leis, regulamentos, normas ou disposições, desde que não constituam crime.

Nessa senda, as condutas praticadas por militares estaduais podem ensejar ao mesmo tempo crime militar e transgressão disciplinar militar residual, acarretando à instauração de Inquérito Policial Militar que dará início a persecução penal, bem como a instauração de Processo Administrativo Disciplinar.

Assinala-se aqui que a apuração na esfera administrativa disciplinar se aterá aos aspectos da violação de valores, preceitos éticos, deveres e obrigações contidos em normas da Instituição a que se vincula o militar, ainda que decorrentes dos mesmos fatos que ensejaram as infrações penais, conhecidas como transgressão disciplinar residual. Silva (2007) destaca:

Chama-se conduta residual, ou falta residual, aquela que, na totalidade das condutas, foge da competência da Justiça, seja Comum ou Militar, por não ser de

mesma natureza, ou melhor, não ter semelhante estrutura de tipo penal de competência das citadas Justiças, mas que constitui ilícito administrativo.

Nessa linha de raciocínio, atos praticados podem infringir norma penal militar e ao mesmo tempo preceitos estatuídos em leis de cunho valorados institucionalmente (Administrativo), o que a doutrina denomina de transgressão disciplinar residual.

No tocante à apuração das esferas, Di Pietro (2014, p. 688) consigna que o ato praticado que caracteriza ao mesmo tempo ilícito penal e ilícito administrativo será instaurado em processos no âmbito administrativo e também no processo penal, prevalecendo a independência entre as duas instâncias.

Dessa forma, a responsabilização do agente será de acordo com a norma jurídica infringida, se a norma tem natureza penal, a responsabilidade será penal, se o bem protegido é tutelado pelo direito civil, provoca responsabilidade civil e se o fato estiver previsto em norma administrativa implicará em responsabilidade administrativa. “Como as normas jurídicas, no caso acima, são autônomas entre si, a consequência é a de que as responsabilidades também serão, em princípio, independentes” (CARVALHO, 2015, p. 570). Neste passo, prevalece a incomunicabilidade das instâncias administrativas, civil e penal.

Nos ensinamentos de Meirelles (2015, 614) é repassado que apesar de terem responsabilizações cumulativas, as esferas são autônomas:

A punição administrativa ou disciplinar não depende de processo civil ou criminal a que se sujeite também o servidor pela mesma falta, nem obriga a Administração a aguardar o desfecho dos demais processos, nem mesmo em face da presunção de não culpabilidade [...] o ilícito administrativo independe do criminal. A absolvição criminal só afastará o ato punitivo se ficar provada, na ação penal, a inexistência do fato ou que o acusado não foi seu autor.

Sobre a independência das esferas, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Nº 18 assentando que “pela falta residual não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público”. O enunciado é reluzente ao afirmar que a absolvição no âmbito penal não vincula a absolvição na esfera administrativa.

Embora a regra geral seja de que a absolvição na esfera criminal não se comunica à esfera administrativa e civil, existem duas possibilidades em que obrigatoriamente a decisão penal surtirá reflexos nas demais esferas, sendo elas, a negativa de autoria e a inexistência do fato.

Nesse sentido, Carvalho (2015, p. 805) afirma que a sentença absolutória penal repercute necessariamente na esfera administrativa:

Se a decisão absolutória afirma inexistência do fato atribuído ao servidor (art. 386, I, do CPP) ou o exclui expressamente da condição de autor do fato, haverá repercussão no âmbito da Administração: significa que esta não poderá punir o servidor pelo fato decidido na esfera criminal. A instância penal, no caso, obriga a instância administrativa. Se a punição já tiver sido aplicada, deverá ser anulada em virtude do que foi decidido pelo juiz criminal.

A mesma linha segue Madeira (2014) ao registrar que o Código de Processo Penal consubstancia em seu art. 386 que a negativa de autoria e a inexistência do fato produzem interferência no âmbito administrativo:

Consoante a doutrina e a jurisprudência majoritárias, repercutem na esfera administrativa as decisões absolutórias fundadas na comprovada inexistência do fato (negativa de materialidade), na comprovada não-participação do réu no delito (negativa de autoria) e na comprovada existência de circunstâncias que excluem o crime (licitude da conduta) (art. 386, I, IV e VI, 2ª parte, do Código de Processo Penal).

Desse modo, extrai-se do entendimento da doutrina e consolidado pelo Supremo Tribunal Federal que a apuração de ilícitos se processa de forma independente, por infringirem bens tutelados por leis distintas, havendo a comunicabilidade da esfera penal para as demais nos casos em que ficar comprovada a negativa de autoria e inexistência do fato (materialidade).

Oportuno retomar aqui a discussão atinente ao instituto da anistia, o qual conforme demonstrado na seção anterior, enquanto figura do campo penal não possui implicações automáticas na esfera administrativa. No âmbito administrativo existe a figura da extinção de punibilidade da sanção disciplinar.

Nesse diapasão, Meirelles (2015, p. 615) ensina que a extinção de punibilidade na esfera administrativa é de competência do Executivo à que o agente público se vincula, dessa forma “o perdão da pena é ato de clemência da Administração e só por ela pode ser concedido em caráter geral [...], ou em cada caso, sempre por atuação do Executivo que aplicou sua sanção”. Assim, o debate direciona-se às atribuições legislativas de cada ente federativo.

#### 4. PACTO FEDERATIVO

O Diploma Maior traz logo em seu art. 1º que o Brasil adotou o federalismo como forma de estado. Segundo esse princípio, os Estados-Membros, Distrito Federal e municípios são entes políticos que gozam de autonomia político administrativa, preservando a soberania única do país. Os entes membros da Federação são elencados na redação do artigo 18, “A organização político administrativa da República-Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Sobre a temática Moraes (2014, p. 286) preleciona que “a adoção da espécie federal de Estado gravita em torno do princípio da autonomia e da participação política e pressupõe a consagração de certas regras constitucionais”.

Por sua vez, Lenza (2014, p.487) ensina que por conta do Poder Constituinte derivado decorrente, “os Estados federados são autônomos, em decorrência da capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação”.

Corroboram ainda com esse entendimento Neves e Streifinger (2012, p. 594) ao asseverar que a “parcela de poder conferida aos entes federativos, frise-se, não é plena, resumindo-se à condução político-administrativa do ente, ou seja, capacidade de autocondução, do Estado-Membro dentro da estrutura federativa”.

Tamanha relevância do pacto federativo que se encontra dentro do rol de cláusulas pétreas expressas consignadas no art. 60 da Carta Magna, segundo o qual a forma federativa não pode sofrer qualquer tipo de supressão, sendo assim “o legislador constituinte determinou a impossibilidade de qualquer proposta de emenda constitucional tendente a abolir a Federação” (MORAES, 2014, p. 287).

Sob esse prisma, surgem as competências legislativas pré-definidas no Texto Maior de nosso ordenamento jurídico. Nele são constadas as competências inerentes a cada ente federativo, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A competência, na definição de Silva (2005, p. 479) “é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente para emanar decisões”. Na repartição de competências do Estado Federal o que norteia a repartição de competências é a predominância de interesse regional.

Nessa vertente, Moraes (2014, p. 315) afirma:

Pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernentes aos assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, §1º), acumulam-se em regra, as competências estaduais e municipais.

Com a formação do Estado Federativo buscou a descentralização política entre os entes federativos, que para o presente trabalho é conveniente contextualizar apenas a competência legislativa da União, dos Estados Membros e do Distrito Federal.

#### 4.1 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO

A competência privativa da União em legislar está prevista nos incisos do art. 22, da CF/88, embora não limite-se apenas a esses incisos. Trata-se da competência para elaborar leis, as quais podem ser regulamentadas por outros entes políticos, neste caso, a própria União por meio de Lei Complementar, autoriza os estados a legislar sobre matérias específicas.

Dentre as competências legislativas privativas da União, é importante destacar o inciso XXI, o qual elenca a atribuição de editar “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares”, entretanto, tal previsão não estabelece que a União tenha a atribuição de conduzir o regime jurídico das Polícias Militares.

Neste dispositivo, a Constituição Federal recepcionou o Decreto-Lei 667 de 1969, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências; e o Decreto Nº 88.777 de 1993, que aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200).

#### 4.2 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL: VÍNCULO FUNCIONAL DAS POLÍCIAS MILITARES

Também conhecida como competência remanescente dos Estados-membros, a competência legislativa prevê que a atribuição de editar leis abrange as competências que não são da União, dos Municípios e as competências comuns dos entes políticos.

A competência legislativa dos estados abrange todas as matérias que não são vedadas pela Lei Maior e tem como limitadores vedações implícitas, que são as competências reservadas à União, aos Municípios e vedações explícitas, como assegura Moraes (2014, p. 238), que são “as normas de observância obrigatória pelos Estados-Membros na sua auto-organização e normatização própria”.

A maior parte das competências legislativas privativa dos Estados-membros não é expressa no corpo da Constituição Federal. A competência residual dos estados abrange matérias orçamentárias, criação, extinção e fixação de cargos públicos estaduais (MENDES; BRANCO, 2014, p. 708).

No que se refere à competência legislativa atinente ao regime jurídico das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, a Constituição traz dispositivos mais claros, delimitando nitidamente o vínculo de seus membros com os Governadores dos Estados, Distrito Federal e Territórios.

A previsão é enfática, conforme se depreende da leitura do art. 42 da Constituição Federal “os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios”. Mais adiante, no §1º do mesmo artigo, é previsto que cabe a lei estadual dispor sobre as matérias dos contidas no § 3º

do art. 142, quais sejam, ingresso, limites de idade, os direitos e deveres, a remuneração e outras situações especiais dos militares.

É oportuno ainda trazer ao contexto o constante no art. 144, §6º, que traz a seguinte redação “as polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

Da leitura dos dispositivos acima, resta patente que o Diploma Maior assegurou aos Estados-membros a autonomia para organizar as polícias e corpos de bombeiros militares, assim como fez com a União ao receber a autonomia para organizar e manter a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal.

Sobre a distribuição de competência enumerada pela Constituição Federal, Lenza (2014, p. 1036) afirma que “a segurança pública em nível estadual foi atribuída às polícias civis, às polícias militares e ao corpo de bombeiros, organizados e mantidos pelos Estados”.

Destaca-se na distribuição de competência legislativa a peculiaridade do Distrito Federal, que em determinadas situações possui status de Estado-membro e em outras de município. No tocante à organização da Polícia Militar e Corpo de Bombeiro Militar, conforme se infere no inciso XIV do art. 21 da CF, a União tem a competência de “organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal [...]”. Nesta ótica Mendes e Branco (2014, p.751) expõem que:

O desenho normativo constitucional do Distrito Federal oferece algumas limitações. A par de não organizar nem manter o Judiciário e o Ministério Público, tampouco o faz com relação à Defensoria Pública, às polícias civil e militar e ao corpo de bombeiros – todos organizados e mantidos pela União, a quem cabe legislar sobre a matéria. Não dispõe de autonomia para a utilização das polícias civil e militar, sujeitando-se aos limites e à forma estatuídos em lei federal.

Nesse passo, atinente à Polícia Militar do Distrito Federal, o STF já se manifestou na Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 2102-8 DF que compete a União legislar sobre o regime jurídico da Polícia Militar do Distrito Federal, observe:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Distrital nº 1.481/97. Carreira da Polícia Militar do DF. Matéria reservada à União Federal. Art. 21, XIV, CF.

1. **A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que compete à União Federal, com exclusividade, legislar sobre o regime jurídico dos policiais militares do Distrito Federal.** Precedentes: ADI nº 1.136/DF, Relator o Ministro Eros Grau, DJ 13/10/06; RE nº 241.494/DF, Relator o Ministro Octavio Gallotti, DJ de 14/11/02.

[...]

**Decisão**

O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação, nos termos do voto do Relator. [grifo nosso]

Aqui surge um elemento relevante a ser considerado na discussão sobre o alcance dado pelas leis de anistia na esfera administrativa disciplinar da Polícia Militar e Corpo de Bombeiro Militar. É consolidado na doutrina e na jurisprudência que a competência para legislar sobre o regime jurídico dos militares do Distrito Federal é da União.

Retomando sobre as competências legislativas dos estados-membros, tem-se que a autonomia político-administrativa estabelecida pela Constituição Federal caminha com ideia central de que cada unidade federativa possui independência de conduzir seu regime jurídico com os servidores públicos dos estados, em especial discussão com a Polícia Militar. Esse é o posicionamento de Neves e Streifinger (2012, p. 595) ao tratar da autocondução, contexto em que “está a possibilidade de gerenciamento do serviço público estadual, sem que possa haver interferência da União nesses assuntos, condição essa [...] assegurada pela ordem constitucional”.

Frente ao previsto na Carta Magna, no preceituado pela doutrina e pela jurisprudência, sobretudo do Supremo Tribunal Federal, fica reluzente a competência dos estados para legislar e organizar o regime jurídico de suas polícias militares, ressaltando-se a particularidade do Distrito Federal.

## 5. REQUISITOS OU PRESSUPOSTOS DE CONSTITUCIONALIDADE

Para que a lei ou o ato normativo tenha reconhecida sua compatibilidade com a Constituição Federal, deve preencher requisitos constantes no próprio texto do Diploma Maior. Nos ensinamentos de Moraes (2014, p. 723) “controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou

de um ato normativo com a constituição, verificando seus requisitos formais e materiais”.

A Constituição Federal sendo lei fundamental e suprema do Estado brasileiro requer que todas as situações jurídicas sejam editadas em conformidade com os princípios e preceitos nela contidos (SILVA, 2005, p.45). Destarte, a edição de leis e atos normativos devem seguir pressupostos materiais e formais em consonância com a Carta Magna.

Os requisitos formais são os pressupostos que devem ser observados no nascimento das leis ou atos normativos. A inconstitucionalidade formal “verifica-se quando a lei ou ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua ‘forma’, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração” (LENZA, 2014, p. 287).

Os requisitos materiais ou substanciais tratam da verificação da compatibilidade da matéria da lei ou norma com a Constituição Federal. Mendes e Branco (2014, p. 907) registram que “os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras e princípios estabelecidos na constituição”. Afirma ainda que envolve não só o contraste entre o ato legislativo e o parâmetro constitucional, mas também a aferição entre o desvio de poder ou o excesso de poder legislativo.

## 5.1 EFEITOS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

No ordenamento jurídico brasileiro, em linhas gerais, o controle de constitucionalidade repressivo realizado pelo Poder Judiciário ocorre de forma difusa ou concentrada. O controle difuso nas palavras de Moraes (2014, p.735):

Caracteriza-se principalmente, pelo fato de ser exercitável somente perante um caso concreto a ser decidido pelo Poder Judiciário. Assim, posto um litígio em juízo, o Poder Judiciário deverá solucioná-lo e para tanto, incidentalmente, deverá analisar a constitucionalidade ou não da lei ou do ato normativo. A declaração de inconstitucionalidade é necessária para o deslinde do caso concreto, não sendo, pois, objeto principal da ação.

Desse modo, o controle difuso pode ser realizado por qualquer juiz ou tribunal direcionado a um caso concreto, originando efeitos, em regra, retroativos (*ex tunc*) e direcionados às partes (*inter partes*) do processo, permanecendo a lei ou ato normativo vigente no ordenamento jurídico.

Por seu turno, o controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade é de competência originária do Supremo Tribunal Federal, no qual se procura a declaração de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo, independente da existência de caso concreto, visando a invalidação da lei, a fim de garantir a segurança nas relações jurídicas (MORAES, 2014, p. 748). Os efeitos são direcionados contra todos (*erga omnes*), destacando-se nesse ponto o efeito vinculante da decisão aos demais órgãos do Poder Judiciário.

Concernente às implicações do controle concentrado é oportuno para a discussão, a menção da modulação de seus efeitos. Para tanto é necessário sucinto comentário as teorias da nulidade e anulabilidade dos atos declarados inconstitucionais. Nessa perspectiva, segundo a teoria da nulidade, as normas e atos tidos como inconstitucionais pela via concentrada, estão sujeitos à nulidade absoluta, com consequências *ex tunc*, ou seja, seus efeitos retroagem a data de sua edição, como se nunca tivessem existido.

Por outro lado, a teoria da anulabilidade, também conhecida como sistema austríaco, “ao declarar a inconstitucionalidade de uma norma, esta não seria inconstitucional desde sua origem, [...] mas meramente anulável, tendo plena vigência e validade até o momento em que sua inconstitucionalidade é pronunciada por um órgão competente” (OLIVEIRA, 2012).

Nessa seara, por meio do art. 27, da lei 9.868/99, foi legitimada a modulação dos efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de lei ou ato normativo inconstitucional. De acordo com o dispositivo, a Suprema Corte, pode em caráter excepcional, por questão de segurança jurídica ou excepcional interesse social, estabelecer o alcance dos efeitos da declaração da inconstitucionalidade da norma a partir da sua publicação ou de outro momento posterior que é fixado na decisão. O referido artigo tem a seguinte redação:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Em suma, o STF durante apreciação de lei ou ato normativo inconstitucional, pode, mediante criteriosa análise, valer-se da técnica da anulabilidade, manipulando seus efeitos seja com referência a sua amplitude, seja atinente a seus efeitos temporais desde que presentes o requisito formal de decisão de dois terços dos membros do tribunal, e material, com a presença de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

## 6. DISCUSSÃO SOBRE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS FEDERAIS DE ANISTIA CONCEDIDAS AOS POLICIAIS MILITARES

A celeuma da pesquisa recaiu sobre a análise da inconstitucionalidade das leis federais de anistia quando aplicadas nos processos administrativos disciplinares. Neste seguimento, cumpre trazer os dispositivos objetos de análise. A lei 12.191, de 13 de janeiro de 2010 traz a seguinte redação:

Art. 1º É concedida anistia a policiais e bombeiros militares do Rio Grande do Norte, Bahia, Roraima, Tocantins, Pernambuco, Mato Grosso, Ceará, Santa Catarina e Distrito Federal punidos por participar de movimentos reivindicatórios.

Art. 2º É concedida anistia aos policiais e bombeiros militares do Rio Grande do Norte, Bahia, Roraima, Tocantins, Pernambuco, Mato Grosso, Ceará, Santa Catarina e Distrito Federal **punidos por participar de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e de condições de trabalho ocorridos entre o primeiro semestre de 1997 e a publicação desta Lei.**

Art. 3º 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. [grifo nosso]

Posteriormente a Lei Federal 12.505/2011 alterada pelas Leis 12.848/2013 e 13.293/2016 foi sancionada com os dispositivos a seguir:

Art. 1º É concedida anistia aos policiais e bombeiros militares que participaram de movimentos reivindicatórios por melhorias de vencimentos e condições de trabalho ocorridos:

I - entre o dia 1º de janeiro de 1997 e a data de publicação desta Lei, inclusive, nos Estados de Alagoas, de Goiás, do Maranhão, de Minas Gerais, da Paraíba, do Piauí, do Rio de Janeiro, de Rondônia, de Sergipe e do Tocantins;

II - entre a data de publicação da **Lei nº 12.191, de 13 de janeiro de 2010**, e a data de publicação desta Lei, inclusive, nos Estados da Bahia, do Ceará, de Mato Grosso, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte, de Roraima, de Santa Catarina, do Amazonas, do Pará, do Acre, de Mato Grosso do Sul, do Maranhão, de Alagoas, do Rio de Janeiro, da Paraíba, do Paraná e do Distrito Federal.

Art. 2º 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 na Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 - Lei de Segurança Nacional, 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 demais leis penais especiais.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. [grifo nosso]

Na lei 12.191/2010 a anistia foi concedida aos movimentos grevistas ocorridos nos estados do Rio Grande do Norte, Bahia, Roraima, Tocantins, Pernambuco, Mato Grosso, Ceará, Santa Catarina e no Distrito Federal, no período compreendido entre o primeiro semestre de 1997 até a data de publicação da lei, ou seja, 13 de janeiro de 2010.

Com referência ao texto da Lei 12.505/2011, pode ser notado que foram abarcados dois aspectos, o primeiro é que foi ampliada a quantidade de estados-membros nos quais os militares estaduais receberam a extinção da punibilidade direcionada a fatos ocorridos entre 1º de janeiro de 1997 à data da publicação da lei 12.505/2011, sendo os estados de Alagoas, de Goiás, do Maranhão, de Minas Gerais, da Paraíba, do Piauí, do Rio de Janeiro, de Rondônia, de Sergipe e do Tocantins.

O segundo pormenor observado foi o direcionamento do perdão quanto a crimes militares, crimes definidos na Lei de Segurança Nacional e infrações disciplinares conexas cometidas entre a data de promulgação da lei 12.191/2010 até a publicação da própria lei 12.505/2011 aos estados da Bahia, Ceará, Mato Grosso, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina, Amazonas, Pará, Acre, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Alagoas, Rio de Janeiro, Paraíba, Paraná e Distrito Federal.

No concernente ao requisito material de constitucionalidade torna-se acertado registrar que as leis editadas pela União anistiarão tanto os crimes militares, quanto às condutas caracterizadas como infrações disciplinares militares

conexas, entretanto, o presente estudo é direcionado apenas à aplicação das leis no âmbito administrativo.

Neste viés, resgata-se a discussão sobre a distribuição de competências legislativas preconizadas pela CF/88. De acordo com o princípio federativo, os entes políticos gozam de autonomia, auto-organização, autogoverno e autolegislação, seguindo essa linha, a Carta Magna destina dispositivos específicos atinentes aos militares estaduais, sendo estes vinculados aos governadores dos Estados. A atribuição para elaboração de leis de cunho administrativo que regulam a estrutura organizacional bem como as infrações administrativas são dos Estados-membros, logo a segunda parte dos artigos das leis federais que tratam da anistia direcionada às infrações disciplinares militares apresentam notório flagrante de inconstitucionalidade.

Sobre o assunto, o Superior Tribunal de Justiça, no Recurso em Mandado de Segurança N° 40534-BA, posicionou-se na mesma direção:

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR ESTADUAL. MILITAR. EXCLUSÃO. DISCIPLINA. PARTICIPAÇÃO EM ATIVIDADE GREVISTA COM CONDUTAS AFERIDAS EM PROCESSO DISCIPLINAR. POSTULAÇÃO DE ANISTIA COM BASE NA LEI 12.191.2010. INCABÍVEL. PRECEDENTE DO STF.**

1. Cuida-se de recurso ordinário interposto contra acórdão no qual se denegou a segurança em pleito de reintegração de servidor militar estadual que foi excluído da corporação após o trâmite de processo disciplinar. Sustenta o servidor que sua reintegração seria em razão da anistia concedida aos grevistas, por força do art. 3º da Lei n. 12.191/2010.

[...]

3. **O tema da tentativa de produzir anistia às infrações administrativas dos servidores públicos estaduais pela União já foi examinado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 104, na qual se consignou que somente os Estados podem legislar neste sentido.**

**Cabe à União o papel exclusivo de produzir anistias referentes à esfera penal.**  
[grifo nosso]

No mesmo acórdão, o STJ cita trecho da decisão do Tribunal de Justiça da Bahia, na qual elenca que a anistia às punições disciplinares aos policiais militares está no campo do Direito Administrativo com matéria de competência do Estado:

Ao se tratar do instituto da anistia que verse sobre Direito Penal, está-se diante de competência exclusiva da União (art. 22, I); 2) ao se tratar de anistia que verse sobre

punições disciplinares, adentrando no ramo do Direito Administrativo, como na hipótese, deverá respeitar os interesses locais de cada ente da federação, e portanto é de competência do Estado.

Por ocasião da Lei 12.191/10 o Estado de Santa Catarina ingressou com ADI (4377) junto ao STF requerendo a declaração de sua inconstitucionalidade, no mesmo sentido o fez a Procuradoria Geral da República em face da Lei 12.505/11, ADI 4869, o argumento de ambas é de que a União não tem competência para conceder anistia às infrações disciplinares de militares estaduais.

O Supremo Tribunal Federal não decidiu especificamente sobre as leis de anistia de militares estaduais até o encerramento deste artigo, mas já manifestou ser de competência dos estados legislar sobre matéria de infrações disciplinares de servidores estaduais na ADI N° 104-3 RO:

**Ementa:** I. Poder Constituinte Estadual: autonomia (ADCT, art. 11): restrições jurisprudenciais inaplicáveis ao caso.

[...]

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 abolição 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. [grifo nosso]**

Na jurisprudência ficou evidente o posicionamento de que as leis federais que concedem anistia aos policiais e bombeiros militares encontram agasalho constitucional apenas quanto aos crimes militares, porém não causam extinção de punibilidade de cunho administrativo, já que a própria Carta Magna reserva aos Estados-membros a competência para legislar sobre matéria de direito administrativo disciplinar das polícias militares (art. 42, § 1º e art. 142, X).

Sob o enfoque da constitucionalidade formal, verifica-se que as leis seguiram-se os ritos ditados pelo art. 48, VIII, da Constituição Federal, que prevê que cabe ao Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, dispor sobre matéria de anistia, assim o Presidente da República, à época, em 2010 e 2011, sancionou as referidas leis que tiveram iniciativa no Congresso Nacional, mais precisamente a Lei 12.191/2010 teve origem no projeto de lei do Senado nº 122/2007 de autoria do Senador Garibaldi Alves Filho, do Rio Grande do Norte e a Lei 12.505/2011 foi proposta pelo projeto de lei do Senado nº 325/2011, de autoria do Senador Lindbergh Farias, do Rio de Janeiro. Nesse prisma, frise-se, conforme tratado anteriormente, a anistia possui natureza penal e sobre ela possui efeitos principais e secundários, porém não incide os efeitos nas esferas civil e administrativa, tendo em vista que as instâncias são independentes.

Entretanto a competência para dar iniciativa a projeto de lei sobre o regime jurídico dos militares estaduais é do governador do estado, sendo essa a apreciação dos tribunais superiores, com base no princípio da simetria, o qual no caso específico tem como referência o constante na Constituição Federal na tratativa da iniciativa privativa do Presidente da República para dispor sobre o regime jurídico das Forças Armadas, art. 61, §1º, II, 'f', conforme consta no acórdão do STF na ADI Nº 2966-5 RO:

**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. [grifo nosso]**

Por serem subordinados ao Poder Executivo dos estados, os policiais militares, poderão ter anistia administrativa, desde que a iniciativa da lei seja do governador do respectivo estado, em caso da lei ser de iniciativa da Assembleia Legislativa, incorrerá em vício formal de iniciativa.

Sobre a competência para legislar sobre o regime jurídico das Polícias Militares existe a exceção do Distrito Federal, embora seja a Instituição Militar

subordinada administrativamente ao Governador do Distrito Federal, a atribuição de legislar é da União, com base no art. 21, XIV, da Constituição Federal, conforme foi explicitado na seção sobre o pacto federativo, na decisão da Suprema Corte referente a ADI Nº 2102-8 DF. A iniciativa para propor lei que trate da referida matéria é exclusiva do Presidente da República, assim como é o caso do regime jurídico das Forças Armadas, bem como dos servidores públicos da União e dos Territórios.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sanção de leis federais concedendo anistia às infrações administrativas disciplinares perpetradas por polícias militares envolvidos em movimentos de greve acarretou grande repercussão e insegurança jurídica entre os estados-membros, na condução da apuração e punição dessas condutas. Nesse sentido, a pesquisa teve por objetivo discutir a constitucionalidade da anistia concedida por lei federal a policiais militares participantes de movimentos paredistas na esfera administrativa disciplinar.

A hipótese elaborada de que a anistia concedida por lei federal aos policiais militares envolvidos em greve, na esfera administrativa, é inconstitucional, pois ofende o pacto federativo, não gerando efeitos jurídicos em processos administrativos disciplinares, norteou o estudo e proporcionou inferir alguns aspectos relevantes.

No tocante à variável anistia, avaliou-se que trata de instituto de natureza penal e tem por finalidade extinguir a punibilidade, apagando-se o crime e por consequência faz desaparecer tanto os efeitos principais quanto secundários da pena, contudo não reflete nas demais esferas como a responsabilidade civil e administrativa, apenas quando constar na sentença criminal absolutória a negativa de autoria e a inexistência do fato, o que não é o caso específico da anistia penal militar.

Outro aspecto identificado foi que as condutas que caracterizam os crimes militares mais recorrentes no transcorrer da greve infringem também preceitos éticos e valores contidos em estatutos e regulamentos disciplinares. A tutela desses bens jurídicos administrativos é regulada por leis estaduais, distintas das que tratam da

legislação penal. A apuração das infrações ocorre de forma independente entre as esferas.

Sob a vertente do princípio federativo, adotado pela Constituição Federal de 1988, foi examinado que cada ente político possui suas competências administrativas e legislativas. Nesse sentido, destaca-se a situação específica de subordinação das polícias militares aos governadores dos estados e do Distrito Federal, conforme preceitua o art. 144, §6º, assim a legitimação para elaborar normas e administrar as instituições militares estaduais é do governador de cada estado. Cabe nesse ponto um parêntese, que foi descoberto durante a pesquisa, quanto à situação peculiar do Distrito Federal, ente no qual as polícias militares são mantidas pela União, dessa forma, incumbe a esta organizar e legislar sobre o regime jurídico dos militares dessa unidade federativa, porém a iniciativa do projeto de lei que verse sobre anistia administrativa deve ser do Executivo e não do Poder Legislativo.

Diante disso, foi possível alcançar o objetivo geral e ao final da discussão sopesar que as leis federais que anistiam policiais militares dos estados-membros apresentam nitidamente flagrante de inconstitucionalidade formal e material ao preverem implicações na esfera administrativa disciplinar, contudo a afirmativa de que não gera efeitos jurídicos em processos nesse âmbito, constante na hipótese, não é absoluta, em razão da possibilidade, durante o julgamento em sede de controle concentrado de constitucionalidade, o STF modular os efeitos da lei, ainda que seja declarada inconstitucional, desde que estejam presentes os requisitos formais de aprovação por dois terços de seus membros e presentes os elementos materiais de segurança jurídica e excepcional interesse social. Destaca-se nesse ponto que o efeito administrativo incide por reflexo da decisão e não por implicação direta da lei em comento. Frise-se que a ADI sobre o assunto ainda não foi apreciada pelo STF, assim, as leis continuam em vigência produzindo seus efeitos.

Do que foi demonstrado, considera-se pertinente no âmbito estadual, incluir de forma explícita no Regulamento Disciplinar Militar, a competência privativa do chefe do Executivo para anistiar infrações administrativas, tudo em consonância com os preceitos da Constituição Federal. Tal medida tem por escopo evitar a concessão do perdão, em razão de questões políticas, por parte do Poder

Legislativo e assim afastar a possibilidade de ocorrer instabilidade semelhante à desencadeada em face das leis federais de anistia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03). Acesso em: 24 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.191, de 13 de janeiro de 2010. Concede anistia a policiais e bombeiros militares do Rio Grande do Norte, Bahia, Roraima, Tocantins, Pernambuco, Mato Grosso, Ceará, Santa Catarina e Distrito Federal punidos por participar de movimentos reivindicatórios. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 13 jan. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03). Acesso em: 23 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.505, de 11 de outubro de 2011. Concede anistia aos policiais e bombeiros militares dos Estados de Alagoas, de Goiás, do Maranhão, de Minas Gerais, da Paraíba, do Piauí, do Rio de Janeiro, de Rondônia, de Sergipe, do Tocantins, da Bahia, do Ceará, de Mato Grosso, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte, de Roraima, de Santa Catarina, do Amazonas, do Pará, do Acre, de Mato Grosso do Sul, do Paraná e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 13 out. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03). Acesso em: 23 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 nov. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03). Acesso em 28 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2102-8 DF**. Relator: Ministro Menezes Direito. Brasília, DF, 15 abr. 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br>. Acesso em: 05 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 104-3 RO**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 04 jun. 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br>. Acesso em: 05 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2966-5 RO**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa, Brasília, DF, 06 abr. 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br>. Acesso em: 07 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 18**. Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 14 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança n. 40.534-BA (2013/0006526-3)**. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, DF, 15 out. 2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento>. Acesso em: 07 jun. 2016.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal, volume I, parte geral**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal: parte geral (arts. 1 ao 120)**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. Dos efeitos da sentença penal na esfera administrativa - disciplinar na visão dos tribunais. **In: Revista Interdisciplinar de Direito**. Faculdade de Valência 2014. p. 209-254.

MATO GROSSO. Decreto n. 1.329, de 21 de abril de 1978. **Aprova o Regulamento Disciplinar do Estado de Mato Grosso**. Cuiabá, 1978.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo. Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva. 2014.

MIRABETE, Julio Fabrinni. **Manual de Direito Penal: Parte Geral**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NEVES, Cícero Robson Coimbra; STREIFINGER, Marcello. **Manual de Direito Penal Militar**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Militar comentado**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Márcia Lima Santos. Modulação dos efeitos temporais no controle de constitucionalidade difuso. **In: Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 99, abr 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br>. Acesso em jul 2016.

SILVA, Claudio Alves da. A repercussão, no âmbito da administração castrense, da prática de crime comum ou militar. **In: Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1512, 22 ago. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10304>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Paulo César Grillo da. Greve de policiais militares: Crime militar ou breivindicação de um direito? **In: Revista Jus Navegandi**. Disponível em:<<https://jus.com.br/artigos/30628/greve-de-policiais-militares>>. Acesso em: 27 mai 2016.