



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais

Interessado: Polícia Militar de Minas Gerais

Número: 16.211

Data: 6 de abril de 2020

Classificação Temática: Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público. Controle de constitucionalidade. Lei estadual. Estatuto dos militares.

Ementa: LEI ESTADUAL Nº 22.415, DE 2016. ART. 6º-A, INCLUÍDO PELA LEI ESTADUAL Nº 23.178, DE 2018. CARREIRAS MILITARES DO ESTADO. MOVIMENTAÇÃO POR INTERESSE PRÓPRIO. CONCEITUAÇÃO E REGRAS APLICÁVEIS. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR. DUPLA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. É inconstitucional o dispositivo legal inserido em lei estadual ordinária que versa sobre o regime jurídico das carreiras militares do Estado, assunto reservado pela Constituição do Estado de Minas Gerais a lei complementar.

2. É inconstitucional o dispositivo legal de iniciativa parlamentar que versa sobre o regime jurídico das carreiras militares do Estado, dada a iniciativa legislativa reservada ao Governador pela Constituição do Estado de Minas Gerais. Ainda que inserido em projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, considerando a ausência de pertinência temática com o objeto do projeto encaminhado.

3. Parecer pela dupla inconstitucionalidade formal do art. 6º-A da Lei nº 22.415, de 2016, inserido pela Lei estadual nº 23.178, de 2018.

Parecer

Relatório

1. O Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, em ofício subscrito por seu Comandante-Geral, solicita da Advocacia-Geral do Estado a emissão de parecer acerca da constitucionalidade do art. 39 da Lei estadual nº 23.178, de 21 de dezembro de 2018.

2. O dispositivo normativo consta de Lei que instituiu as carreiras do Grupo de Atividades de Pesquisa e Ensino em Políticas Públicas do Poder Executivo. E acrescenta o art. 6º-A à Lei estadual nº 22.415, de 2016, que fixa os efetivos das carreiras militares do Estado. Passando a estabelecer regras para a movimentação "por interesse próprio" desses servidores

militares, além de conceituar o instituto.

3. Ao argumento de desrespeitar a hierarquia constitucional entre lei complementar e lei ordinária, sustenta o consulente a inconstitucionalidade do dispositivo. Dizendo que o artigo, ao tratar da movimentação "por interesse próprio" dos servidores militares, versaria sobre tema que integra o estatuto dos militares. Matéria que, segundo afirma, estaria afastada do âmbito de abrangência da lei ordinária, pois expressamente reservada, em previsão constitucional, à regulação por meio de lei complementar.

4. Assevera, ainda, que a regulação da questão, na forma feita, colocaria o interesse particular em posição de supremacia face ao interesse público, retirando da Administração Pública a prerrogativa de decidir sobre a conveniência das movimentações dos militares, de acordo com as necessidades do serviço.

5. Recebido na Consultoria Jurídica, o expediente foi encaminhado em diligência ao conhecimento e manifestação da Polícia Militar de Minas Gerais – dada a amplitude e alcance da matéria (SEI 2992227). Que, em ofício subscrito pelo Chefe da Assessoria Estratégica de Pessoal (SEI 3367416), apresentou posição consentânea àquela demonstrada pelo Corpo de Bombeiros Militar.

6. Em suma, é o relatório. Passa-se a opinar.

Fundamentação

7. Ao versar sobre o tema da movimentação de servidores militares, a questão apresentada pela consulta diz respeito ao universo dos comandos normativos que regulam a relação jurídica existente entre o Estado de Minas Gerais e seus agentes. Especificamente, entre o Estado e os servidores integrantes das carreiras militares estaduais.

8. É certo que a esse universo de comandos – ou regime normativo – a orientar a relação laboral dos agentes públicos de determinada categoria detém, por opção constitucional, caráter não contratual. A ele conferindo-se a designação de *estatuto*. Da qual retira-se a nomenclatura que lhe é atribuída e amplamente conhecida de *regime estatutário*.

9. José dos Santos Carvalho Filho aponta que "*[r]egime estatutário é o conjunto de regras que regulam a relação jurídica funcional entre o servidor público estatutário e o Estado.*" Acrescentando que "*[a]s regras estatutárias básicas devem estar contidas em lei; há outras regras, todavia, mais de caráter organizacional, que podem estar previstas em atos administrativos, como decretos, portarias, circulares etc. As regras básicas, entretanto, devem ser de natureza legal. A lei estatutária, como não poderia deixar de ser, deve obedecer aos mandamentos constitucionais sobre servidores. Pode, inclusive, afirmar-se que, para o regime estatutário, há um regime constitucional superior, um regime legal contendo a disciplina básica sobre a matéria e um regime administrativo de caráter organizacional.*"¹

10. A respeito, a Constituição do Estado de Minas Gerais estabelece expressamente, em seu art. 39, que os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar *serão regidos por estatuto próprio estabelecido em lei complementar*. Definindo assim, em um único dispositivo, comandos diversos relacionados à espécie de regime jurídico a regular o vínculo laboral, à necessidade de lei para o estabelecimento das normas a ele pertinente, bem como à espécie normativa a estabelecer essa regulação.

11. Reconhecendo-se, a partir desse dispositivo, competir à lei complementar estabelecer as regras que definem e integram o estatuto dos servidores militares no Estado. Explicitadas mais à frente pelo texto constitucional no § 10 do mesmo art. 39, onde se lê: "*[o]s direitos, deveres, garantias e vantagens do servidor militar e as normas sobre admissão, promoção, estabilidade, limites de idade e condições de transferência para a inatividade serão estabelecidos no estatuto.*"

12. Por seu turno, em matéria de iniciativa legislativa, verifica-se que o Poder

Constituinte reservou ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de iniciar o processo legislativo para fins de estabelecimento do regime jurídico dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional. Dentre os quais se inserem, inequivocamente, os servidores militares.

13. Regra que se extrai do art. 61, §1º, II, "c" da Constituição da República e do art. 66, III, "c" da Constituição mineira. Sendo que essa última, a despeito de não fazer referência direta ao regime jurídico dos militares², clama por interpretação nesse sentido, em respeito ao princípio da simetria que necessariamente deverá informar o intérprete da matéria.

14. Assim, o [Supremo Tribunal Federal](#):

"Entre as regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos Estados, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes, encontram-se as previstas nas alíneas a e c do art. 61, § 1º, II, da CF, que determinam a iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo na elaboração de leis que disponham sobre o regime jurídico e o provimento de cargos dos servidores públicos civis e militares. Precedentes: ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26-2-1999; ADI 2.115, rel. min. Ilmar Galvão; e ADI 700, rel. min. Maurício Corrêa. Esta Corte fixou o entendimento de que a norma prevista em Constituição estadual vedando a estipulação de limite de idade para o ingresso no serviço público traz em si requisito referente ao provimento de cargos e ao regime jurídico de servidor público, matéria cuja regulamentação reclama a edição de legislação ordinária, de iniciativa do chefe do Poder Executivo". Precedentes: ADI 1.165, rel. min. Nelson Jobim, DJ de 14-6-2002, e ADI 243, rel. p/ o ac. min. Marco Aurélio, DJ de 29-11-2002. [ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, j. 20-9-2007, P, DJ de 9-11-2007.] = ADI 2.856, rel. min. Gilmar Mendes, j. 10-2-2011, P, DJE de 1º-3-2011

"CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL N. 11.614/2001. MODIFICAÇÃO NO ESTATUTO DOS SERVIDORES MILITARES DA BRIGADA MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o disposto no art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal estabelece regra de iniciativa privativa do chefe do poder executivo para dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Precedentes. 2. Ofende o princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Precedentes. 3. Ação direta julgada procedente."

(ADI 2466, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-118 DIVULG 05-06-2017 PUBLIC 06-06-2017)

"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."

(ADI 2966, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2005, DJ 06-05-2005)

15. Fixadas essas premissas, a consulta desvela questionamento acerca da

constitucionalidade do art. 6º-A da Lei estadual nº 22.415, de 2016, acrescido pela Lei estadual nº 23.178, de 2018. Dispositivo esse que dispõe sobre a movimentação de militares na modalidade "interesse próprio", da seguinte forma:

"Art. 6º-A – Para fins do disposto na Lei nº 5.301, de 16 de outubro de 1969, considera-se movimentação “por interesse próprio” a realizada a pedido do militar, para outra localidade, independentemente do interesse da administração, nos seguintes casos:

I – para acompanhar cônjuge ou companheiro, também servidor público civil ou militar, de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que foi deslocado por interesse da administração;

II – por motivo de saúde do militar, do seu cônjuge, companheiro ou dependente que viva às suas expensas e conste do seu assentamento funcional;

III – para acompanhar cônjuge ou companheiro também militar que tenha sido deslocado por “interesse próprio”.

Parágrafo único – Na hipótese prevista no inciso II, a movimentação “por interesse próprio” a que se refere o caput fica condicionada à comprovação por junta médica oficial.”

16. Ao tratar do tema, fica claro que o legislador estadual buscou regulamentar matéria que diz respeito diretamente à relação jurídico-funcional entre Estado e seus servidores militares. Notoriamente integrante do estatuto desses mesmos servidores militares. Tanto o é que a movimentação por interesse próprio consta da Lei estadual nº 5.301, de 1969³, o Estatuto dos Militares Estaduais. Que a regulamenta de forma sensivelmente diversa em seus arts. 168 e 175 – especialmente quanto à prevalência do interesse da administração na aplicação do instituto.

17. Dito isso, o cenário que nos é colocado na consulta é composto por um dispositivo normativo contido em lei ordinária a tratar de matéria constitucionalmente reservada à lei complementar. Situação bastante a apontar para a sua inconstitucionalidade.

18. Decerto, a despeito da ausência de escalonamento hierárquico entre leis complementares e leis ordinárias⁴, a diferenciação quanto à matéria que lhes é reservada e ao quórum de aprovação entre elas existente indica o interesse do constituinte em reservar a determinados temas garantias adicionais de discussão e deliberação na Casa Legislativa em que tramita. E uma vez desrespeitadas essas garantias, invadindo-se a competência reservada pelo constituinte à lei complementar, a invalidade do dispositivo é consequência prática necessária, dada a inconstitucionalidade expressa do comando nele contido em razão de vício formal no processo legislativo que lhe deu origem.

19. Configurando-se, *in casu*, típica hipótese de inconstitucionalidade formal.

20. E mais. Embora não tenha sido objeto de questionamento ou destaque pelo consulente, a análise da tramitação legislativa do projeto de lei que deu origem à Lei estadual nº 23.178, de 2018, aponta para a existência de vício de iniciativa a incidir sobre o dispositivo questionado. Vale dizer. Em se tratando, como aqui visto, de tema cuja iniciativa legislativa encontra-se expressamente reservada ao Chefe do Poder Executivo, sua apresentação à discussão da Assembleia Legislativa demandaria, necessariamente, a atuação do Governador do Estado.

21. A análise da tramitação do Projeto de Lei nº 5.000/2018 indica que o art. 39 da Lei estadual nº 23.178, de 2018, que acrescentou a lei existente o transcrito art. 6º-A, é fruto de emenda parlamentar ao texto legislativo discutido em Plenário, apresentada em sessão de deliberação (Emenda nº 2). E foi inserido em projeto de lei que buscava tratar de assunto inquestionavelmente diverso daquele ali contido, a saber, a instituição das carreiras do Grupo de Atividades de Pesquisa e Ensino em Políticas Públicas do Poder Executivo.

22. Embora de autoria do Governador do Estado, o texto original do projeto de lei não guardava qualquer relação de pertinência temática com o teor da emenda parlamentar que deu origem ao dispositivo questionado. Fato a indicar, nos termos da doutrina e jurisprudência consolidadas, a inconstitucionalidade do dispositivo em razão do vício de iniciativa.

23. Por todos:

"Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo Legislativo. Lei de Iniciativa Reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem Estreita Relação de Pertinência com o Objeto do Projeto Encaminhado pelo Executivo. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria. Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999, DJ de 14. 4.2000; ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17.12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE 18.11.2014. 2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente."

(ADI 3655, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 14-04-2016 PUBLIC 15-04-2016)

Em assim sendo, deparamo-nos com situação de dupla inconstitucionalidade formal do art. 6º-A da Lei estadual nº 22.415, de 2016. Seja por força do desrespeito à competência reservada pelo constituinte estadual à lei complementar; seja em razão do vício de iniciativa na instauração do processo legislativo, reservada ao Chefe do Poder Executivo pelo constituinte nacional e, por simetria, também pelo constituinte estadual. Ressaltando-se, quanto à última, que o ato de sanção não tem o condão de sanar o vício da inconstitucionalidade, convalidando o ato legislativo, consoante se observa:

"REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. APOSENTADORIA E VANTAGENS FINANCEIRAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO QUE PERSISTE, NÃO OBSTANTE A SANÇÃO DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI. PRECEDENTES. 1. Dispositivo legal oriundo de emenda parlamentar referente aos servidores públicos estaduais, sua aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal em face do disposto no artigo 61, § 1º, II, "c", da Carta Federal. 2. É firme na jurisprudência do Tribunal que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa. Precedentes. Procedência da ação. Inconstitucionalidade da Lei nº 1.786, de 09 de janeiro de 1991, do Estado do Rio de Janeiro."

(ADI 700, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 23/05/2001, DJ 24-08-2001)

24. Diante desse cenário em que se conjugam, de uma lado, vícios jurídicos a afrontar o processo de formação legislativa e, de outro, a alegação de que da aplicação da lei inconstitucional resultaria, nas palavras do consulente, na movimentação de militares *independentemente do interesse da Administração* – em franco prejuízo à atuação administrativa do Poder Executivo, pelo potencial comprometimento da segurança pública no Estado –, resta ao administrador avaliar a conveniência da adoção dos instrumentos jurídicos que a ele se oferecem em situações tais.

25. Seja quanto à possível emissão de ordem para o não cumprimento de regra inconstitucional por parte do Poder Executivo. Hipótese que, embora objeto de dissenso

doutrinário⁵, encontra na situação em comento cenário fértil e, ao que nos parece, seguro para a sua adoção.⁶ Reconhecendo-se no dever do Governador em zelar e guardar a Constituição do Estado, bem como no próprio princípio da supremacia constitucional, fundamento jurídico suficiente a sustentar seu ato de negar aos órgãos da Administração Pública aplicação ao art. 6º-A da Lei estadual nº 22.415, de 2016.⁷

26. Ou à decisão acerca da adoção de medidas destinadas ao questionamento do comando normativo junto ao Poder Judiciário, mediante o ajuizamento da competente ação direta de inconstitucionalidade contra o dispositivo aqui enfrentado.⁸

27. Comunicando-se imediatamente a Assembleia Legislativa acerca das medidas e providências aqui sugeridas, caso venham a ser efetivamente adotadas.

Conclusão

28. Em conclusão, opina-se no sentido da inconstitucionalidade do art. 6º-A da Lei estadual nº 22.415, de 2016, em razão de vícios formais decorrentes i) do desrespeito à competência da lei complementar para tratar do regime jurídico dos militares do Estado e ii) da inobservância da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em instaurar o processo legislativo em matéria de regime jurídico dos servidores públicos, civis e militares.

29. Sugerindo-se ao órgão consultante, no âmbito de sua competência e atuação, a avaliação quanto à conveniência na adoção das medidas jurídicas que se abrem em casos tais.

30. É como opinamos. À superior consideração.

31. Belo Horizonte, data supra.

RAFAEL REZENDE FARIA
Procurador do Estado
OAB/MG 110.416 – Masp 1.181.946-3

**Aprovado pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
Wallace Alves dos Santos**

**Aprovado pelo Advogado-Geral do Estado
Sérgio Pessoa de Paula Castro**

1. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31. ed., p. 644 – São Paulo: Atlas, 2017.

2. A omissão, nesse caso, é explicada pela necessidade do constituinte mineiro diferenciar os regimes previdenciários dos servidores civis e militares. Destacando, pela redação, a divisão hoje representada

pela autarquia Instituto de Previdência dos Servidores Militares - IPSM. Destaque esse desnecessário em matéria de regime jurídico, dada a redação do art. 39 da mesma Constituição estadual.

3. Recepcionada como lei complementar pela Constituição Estadual, consoante expressamente dito em seu art. 65, III.

4. Embora subsista divergência doutrinária, ver a respeito o STF no AR 3.761 e no RE 419.629.

5. A respeito, DIMOULIS, Dimitri; e LUNARDI, Soraya *in Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. 4. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016:

"A doutrina recente considera que tal controle de constitucionalidade é possível. Argumenta-se que o órgão que deixa de cumprir uma lei para fazer cumprir a Constituição não viola o princípio da legalidade. Bem ao contrário, preserva a hierarquia e a integridade do sistema jurídico, fazendo prevalecer as normas constitucionais. Alguns autores acrescentam duas restrições. Primeiro, o afastamento de lei inconstitucional deve ser determinado pelo próprio Chefe do Executivo. Segundo, o afastamento só é aceito até que o Judiciário se pronuncie a respeito, ainda que mediante cautelar.

O STF compartilha desse posicionamento:

'Os poderes Executivo e Legislativo, por sua chefia – e isso mesmo tem sido questionado com o alargamento da legitimação ativa na ação direta de inconstitucionalidade –, podem tão só determinar aos seus órgãos subordinados que deixem de aplicar administrativamente as leis ou atos com força de lei que considerem inconstitucionais' (Medida Cautelar na ADIn 221, Rel. Min. Moreira Alves, julg. 29-3-1990).

Em nossa opinião, as restrições à possibilidade de o Executivo realizar controle de constitucionalidade são injustificadas. Não decorrem de uma necessidade constitucional, mas do apego ideológico à tese da inferioridade institucional do Executivo em relação aos demais poderes que teriam a capacidade, respectivamente, de legislar e de afastar leis inconstitucionais. Na verdade, porém, o sistema constitucional brasileiro adota o princípio da supremacia constitucional e não da supremacia legislativa ou judicial. Nessa ótica, todos possuem o poder-dever de realizar controle de constitucionalidade no âmbito de suas competências, não havendo autoridades mais ou menos idôneas para tanto."

6. Afastando-se, caso assim decida, qualquer argumento no sentido do atual Governador, ao agir, atua de forma contraditória. Uma vez que o ato de sanção dele não partiu - embora tenha recebido a herança.

7. Ou, alternativamente, com a mesma finalidade mas por via institucional diversa, caso entenda conveniente, o envio de projeto legislativo à Assembleia Legislativa para a revogação do dispositivo questionado.

8. Não se excluindo, ainda, a via possivelmente mais curta da revogação do mesmo dispositivo por outro dispositivo legal, mediante atuação do Executivo junto à Assembleia Legislativa. Com a desvantagem de se tratar de medida morosa face às demais medidas de suspensão; mas passível de ser atingida, a depender das circunstâncias que envolvem o processo legislativo, em tempo inferior e de modo menos custoso quando à ela comparada.



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rezende Faria, Procurador(a) do Estado**, em 06/04/2020, às 11:19, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

Nº de Série do Certificado: 18849342537052262059352256640419650790



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 06/04/2020, às 11:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 06/04/2020, às 19:37, conforme horário oficial de Brasília, com



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6527520** e o código CRC **E9271E68**.

Referência: Processo nº 1400.01.0000280/2019-96

SEI nº 6527520