

# A Lei nº 13.967/19 e o seu impacto na prisão administrativa dos policiais e dos bombeiros militares dos estados e do Distrito Federal

**Fábio Costa Pereira**

Procurador de Justiça no Estado do Rio Grande do Sul.  
Presidente da Associação Brasileira dos Estudos da Inteligência e Contraineligência (ABEIC). Pós-graduado em Inteligência Estratégica (ESG) e Defesa Nacional (IDN/Portugal).

**RESUMO:** É o objetivo do presente artigo analisar as inovações trazidas ao mundo jurídico pela Lei nº 13.967/2019, que veda a prisão administrativa de policiais militares e bombeiros militares dos estados e do Distrito Federal, sob o ponto de vista de sua constitucionalidade material e formal, em especial sob o prisma

da simetria de tratamento entre as forças militares, da violação dos princípios da hierarquia e da disciplina, bem como sob o aspecto do vício de origem em sua proposição. É o objetivo do artigo, ainda, analisar se a referida lei, caso superada a questão da constitucionalidade, tem aplicação imediata ou se encontra em período de *vacatio legis*.

**PALAVRAS-CHAVE:** Inconstitucionalidade. Simetria. Hierarquia. Disciplina. *Vacatio legis*.

## ENGLISH

**TITLE:** Law 13.967/19 and its Impact on the Administrative Arrest of Military Police Officers and Military Firefighters in the States and the Distrito Federal.

**ABSTRACT:** The aim of the present article is to analyze the innovations brought to the juridical world by the law number 13.967/2019, which prohibits the administrative detention of military police officers and military firefighters from the states and the Distrito Federal; considering its material and formal constitutionality, especially regarding the symmetry of treatment between the military forces, the violation of principles of

hierarchy and discipline, as well as the aspect of fundamental flaw in its proposition. It is also the goal of this article to analyze whether the referred law, in case the constitutionality issue is overcome, has immediate applicability or is in *vacatio legis* period.

**KEYWORDS:** Unconstitutionality. Symmetry. Hierarchy. Discipline. *Vacatio legis*.

## SUMÁRIO

1 Introdução – 2 Hierarquia e disciplina, os pilares da vida castrense – 3 Da constitucionalidade da Lei nº 13.967/19 – 4 Da *vacatio legis* – 5 Conclusão.

### 1 INTRODUÇÃO

Prender ou não prender administrativamente policiais e bombeiros militares dos estados e do Distrito Federal? Esta se tornou a grande discussão que tomou conta dos meios acadêmicos e forenses em matéria de Direito Militar desde que a Lei nº 13.967, publicada em 26 de dezembro de 2019, entrou em

“vigência” (mais adiante explicarei o motivo pelo qual coloquei entre aspas).

A Lei, cujo projeto foi de iniciativa do Poder Executivo Federal, e aqui um ponto importante para o assentamento da argumentação que se seguirá neste estudo, em apenas quatro singelos artigos, buscou modificar importante parte do sistema de simetria adotado no país, tanto no que diz respeito às prerrogativas quanto às restrições havidas entre os integrantes das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares e os integrantes das Forças Armadas, estabelecido, inicialmente, no Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969<sup>1</sup> e, ao depois, na própria Constituição Federal<sup>2</sup>.

Via modificação inaugurada pela nova lei, o sistema de simetria de tratamento dado aos integrantes das corporações militarizadas dos estados e do Distrito Federal com os das Forças Armadas sofreu severa mitigação, dando vezo a uma

---

<sup>1</sup> O Decreto-Lei nº 667/69, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos estados, dos territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências, em seu Capítulo VII que, dentre outros temas, trata das prerrogativas e deveres dos policiais militares, no artigo 25, letra b, dispõe que: “Art 25. Aplicam-se ao pessoal das Polícias Militares, b) as disposições constitucionais relativas às garantias, vantagens prerrogativas e deveres, bem como tôdas as restrições ali expressas, ressalvado o exercício de cargos de interesse policial assim definidos em legislação própria.” Dessa forma, estabeleceu o Decreto-Lei a simetria de tratamento, tanto em prerrogativas quanto deveres, entre militares das policias e das Forças Armadas.

<sup>2</sup> Art. 42, § 1º, da CF.

injustificada exceção que, depois de efetivamente implementada, poderá abrir espaço a muitas outras, inclusive o da própria desmilitarização daquelas instituições.

Segundo o quanto disciplinado na referida Lei, que buscou alterar o artigo 18 do Decreto-Lei nº 667/69, a aplicação da pena de prisão disciplinar, a partir da sua publicação, no caso dos policiais militares e dos corpos de bombeiros militares dos estados, dos territórios e do Distrito Federal, passou a ser vedada (item VII), sendo mantida, tão somente, para os integrantes das Forças Armadas. É o que dá a entender o artigo 4º da Lei ao referir que ela entraria em vigor na data de sua publicação<sup>3</sup>.

Muito embora singela a legislação ora analisada em termos de seu tamanho e da matéria abrangida, as questões controvertidas que dela emergem superam a simples vedação da prisão de policiais e bombeiros militares por uma Lei Federal, apresentado multifacetados aspectos que merecem uma apreciação mais parcimoniosa e arguta.

Poderia o leitor menos atento, em uma rápida leitura do texto legal, crer que a prisão administrativa, no Brasil, para os integrantes das forças auxiliares do Exército, por força do novo comando normativo, terminou.

---

<sup>3</sup>Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Há que se considerar, no contexto da discussão, antes da formação de um juízo tão assertivo, alguns elementos que são fundamentais, a saber:

- a) a afetação dos alicerces da hierarquia e da disciplina no qual se assenta a vida castrense;
- b) a inconstitucionalidade da Lei por sua incoerência sistêmica; por violação da simetria e da isonomia de tratamento que deve ser dada aos integrantes das Forças Armadas e de suas Forças Auxiliares; e por violação da competência para legislar sobre matéria que diga respeito à disciplina e à hierarquia, em sentido estrito, no contexto das polícias e dos corpos de bombeiros militares estaduais e do Distrito Federal;
- c) a questão da *vacatio legis* estabelecida e violada pela própria lei.

Diante de tão intrincado panorama, é o objetivo do presente artigo trazer à luz do debate outros argumentos que demonstrem que, apesar do texto legal, a prisão administrativa de policiais e bombeiros militares, no Brasil, com a publicação da Lei nº 13.967/2019, não encontrou o seu termo final.

## 2 HIERARQUIA E DISCIPLINA, OS PILARES DA VIDA CASTRENSE

A alteração proposta pela Lei não diz respeito a ponto de somenos importância dentro do contexto castrense, bem como não se trata, pura e simplesmente, de mera restrição ao poder punitivo estatal, retirando-se uma forma de penalidade e preservando-se as demais.

A vedação à prisão administrativa de policiais e bombeiros militares diz respeito, em realidade, às próprias bases da estrutura castrense, que orienta os órgãos e as instituições militares, e se sustenta em dois alicerces fundamentais, a hierarquia e a disciplina (art. 42 da CF)<sup>4</sup>.

Não se pode pensar no funcionamento da atividade militar sem que a hierarquia, que é o espírito de acatamento à sequência de autoridade; e a disciplina, que é rigorosa observância e o acatamento integral das leis (art. 14, Incisos I e II, do Estatuto dos Militares – Lei n.º 6.880/80)<sup>5</sup>, estejam presentes.

---

<sup>4</sup> Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos estados, do Distrito Federal e dos territórios. (grifos apostos).

<sup>5</sup> **Art. 14.** *A hierarquia e a disciplina são a base institucional das Forças Armadas. A autoridade e a responsabilidade crescem com o grau hierárquico.*

Os conceitos de hierarquia e disciplina, nesse sentido, são indissociáveis da noção de punição administrativa. As ordens e os regramentos ínsitos à atividade militar devem ser cumpridos sem que sejam discutidos ou interpretados (MARTINS, 2000) e, ao seu não cumprimento, deve corresponder a devida punição, certa em sua incidência e na medida da gravidade do ilícito cometido.

As punições administrativas, em especial a prisão, são as ameaças críveis<sup>6</sup> alcançadas pelo legislador à autoridade administrativa para neutralizar a prática de atos desviantes por

---

*§ 1º A hierarquia militar é a ordenação da autoridade, em níveis diferentes, dentro da estrutura das Forças Armadas. A ordenação se faz por postos ou graduações; dentro de um mesmo posto ou graduação se faz pela antiguidade no posto ou na graduação. O respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à seqüência de autoridade.*

*§ 2º Disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam o organismo militar e coordenam seu funcionamento regular e harmônico, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes desse organismo.* § 3º *A disciplina e o respeito à hierarquia devem ser mantidos em todas as circunstâncias da vida entre militares da ativa, da reserva remunerada e reformados.* (grifos nossos)

<sup>6</sup> O conceito de ameaça crível foi introduzido na Teoria dos Jogos por Thomas Scheeling, a partir de suas observações acerca do comportamento dos Estados Unidos e União Soviética que, durante a Guerra Fria, estabeleceram o chamado *balance of power* baseado no poderio nuclear e concreta ameaça de aniquilação mútua. Crível é a ameaça, portanto, que traz consigo a carga de certeza de sua concretização no caso das condicionantes em que baseada se confirmarem. Este é a hipótese das punições administrativas, cuja incidência é certa quando militares quebram os princípios da hierarquia e da disciplina.



parte de integrantes das forças militares, prevenindo-os ou dissuadindo a sua replicação ou reiteração.

Tamanha é a importância da observância da hierarquia e da disciplina dentro do contexto militar, que todas as constituições brasileiras, desde a independência do País, ocuparam-se em referenciar tais fundamentos, porquanto impensável que milhares de homens em armas, sejam eles militares das forças armadas ou das forças auxiliares do Exército, não estejam submetidos a severos estatutos de regência que regulem as suas condutas. A rígida preservação da hierarquia e da disciplina, portanto, são salvaguardas da própria sociedade.

Como ensina Adriano Marreiros (2020, p. 34), é necessário se garantir a subordinação das forças militares estatais para se evitar que elas se voltem contra o povo e os seus representantes, isso através da estrita observância e acatamento das leis e regulamentos, “o que é a própria definição de disciplina”.

Não fluindo, no universo militar, a disciplina e o cumprimento da cadeia de comando, em uma relação de conformidade com as instruções, regulamentos e normas a cumprir, há de haver a inexorável incidência da punição àquele

que não acatou a ordem. Advogar-se em contrário seria perturbador (MIRANDA, 1968).

A hierarquia e a disciplina, mais além do que conceitos vazios, são fundamentos que devem permear toda a vida dos militares da ativa, da reserva remunerada e dos reformados, constituindo-se nos eixos estruturantes da atividade militar, diferenciando esta, sobremaneira, da desempenhada pelos servidores públicos civis. Motivo pelo qual o estatuto de regência das carreiras militares é singular, bem como são diferenciadas as suas regras de aposentação (reserva remunerada ou reforma), porquanto reconhecidas, pelo legislador, as peculiaridades e as dificuldades próprias dessas carreiras.

O ganhador do Prêmio Nobel de Economia (1992), Gary Stanley Becker, em seu seminal artigo “*Crime and Punishment: An Economic Approach*” (1968), afirma que o agente, antes de cometer dado ilícito, sopesa os custos ínsitos a sua prática e os benefícios que, através deste ato, obterá. Se os custos forem maiores do que os benefícios, a prática do ilícito, pelo agente, em princípio, será evitada. De outro lado, se os benefícios forem maiores do que os custos, o caminho à prática do ilícito estará aberto.

Segundo Becker (1968), na fórmula por ele deduzida no referido artigo, se o ganho do crime, ou a utilidade esperada pelo agente com a sua prática, for maior do que a de ser pego; se os conseqüências econômicas resultantes da prática da ação forem inferiores à utilidade esperada (que pode ser imaterial, inclusive “status” e poder); e se o tempo de encarceramento não inviabilizar o efetivo aproveitamento da utilidade esperada, o ilícito será realizado por aquele que se decidiu a tal. Sinteticamente, esta é a tradução do pensamento de Becker que lhe levou ao Nobel de Economia,  $g > p(f + \text{£} \cdot t)$ , onde **G**, **P**, **F**, **£** e **T** significam:

- **G** = ganho do crime
- **P** = probabilidade de ser pego
- **F** = custo pecuniário (multa e outros conseqüências)
- **£** = *desutilidade* adquirida em face do tempo de encarceramento
- **T** = tempo de aprisionamento

No mesmo sentido que Becker, dentre muitos outros, Derek B. Cornish e Ronald V. Clark (1986) sustentam que aqueles que agem contra as leis se valem da racionalidade para elegerem os meios através dos quais cometerão o ilícito, bem como os seus alvos.

Ao comentar a obra de Becker, Luiz Tadeu Viapiana diz que: “*O modelo proposto por Becker tem como pressuposto que os indivíduos realizam escolhas que são concebidas como racionais, ou seja, que respondem a determinados incentivos e condições*” (p. 37). Diz ainda, o mesmo autor, que o agente decidirá entre a prática ou não do crime se a utilidade esperada através da prática deste for maior do que a utilidade esperada no uso do tempo e recursos em outra atividade de natureza lícita, o chamado *custo de oportunidade* (p. 38).

Dentro do contexto da neutralização do agir criminoso, tanto em termos de prevenção quanto dissuasão, ao Estado cabe papel de protagonismo. Deve ele, à prática do ilícito, impor barreiras a sua consecução; criar mecanismos de investigação e do desvelamento da autoria por parte daqueles que o praticaram; estruturar-se para processar e julgar com efetividade os que cometeram ilícitos; e, finalmente, impor a justa sanção na medida da gravidade do ilícito cometido.

A prisão administrativa, dentro do sistema punitivo militar, enquanto retribuição ao ilícito administrativo praticado que o é, constitui-se em fundamental salvaguarda aos princípios da hierarquia e da disciplina, pois, por sua gravidade e certeza de incidência, é um efetivo mecanismo de neutralização de

possíveis condutas desviantes, ao aumentar os custos da ação ilícita. Trata-se a prisão administrativa, sob esse prisma, de grande *custo de oportunidade* àquele que não quer seguir as ordens, as normas e os regulamentos, sendo-lhe mais conveniente, sob o aspecto racional, haver-se em conformidade com as regras.

Ao se retirar do sistema punitivo militar a referida sanção, este resulta fragilizado, diminuindo-se os custos ao cometimento de ilícitos. Por esse motivo, desde o princípio, foi afirmado que a supressão da prisão administrativa fere, mortalmente, os pilares nos quais se assenta toda a vida castrense, a hierarquia e a disciplina.

Tão importantes são os já citados alicerces para o adequado desempenho da missão militar, que a Constituição Federal, em seu artigo o artigo 5º, inciso LXI, que trata de direitos fundamentais e garantias individuais, reconhece a indispensabilidade da prisão administrativa ao excepcioná-la como hipótese de privação de liberdade independentemente do estado de flagrância ou de ordem emitida por autoridade judicial competente. Diz o 5º, inciso LXI, da CF que: “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos

casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei” (grifos nossos).

Nem mesmo o remédio heroico previsto no inciso LXVII do artigo 5º da CF, o *habeas corpus*, instrumento defensivo de suma importância em matéria de preservação da liberdade contra a ameaça de violência ou coação que importe na restrição do direito de ir e vir por conta de ilegalidade ou abuso de poder, é admitido para remediar a prisão administrativa ou outras punições disciplinares, a teor do quanto insculpido no § 2º do artigo 142 da CF<sup>7</sup>.

O comando constitucional, portanto, prevê, expressamente, para a preservação dos já referidos pilares, a possibilidade de prisão disciplinar administrativa nos casos de transgressão militar, não podendo a norma infraconstitucional, por esse motivo, vedar a sua incidência.

### **3 DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 13.967/19**

Dentro de um universo normativo, nenhuma lei ou comando legal *lato sensu* considerado, não importando a sua origem, nele se insere ou pode ser inserido sem que sejam

---

<sup>7</sup> Art. 142 CF: § 2º Não caberá *habeas corpus* em relação a punições disciplinares militares.

respeitadas as normas que regem o sistema ao qual se pretende a sua integração.

Isso equivale a dizer que todo e qualquer comando legal deve-se sujeitar à hierarquia entre as normas desse sistema e a sua coerência interna de funcionamento, tendo sempre a Constituição Federal como norte a ser seguido.

A violação desse princípio básico importa em uma relação de contradição entre a lei singularmente considerada e a Lei Maior, a incompatibilidade vertical<sup>8</sup>, resultando na inconstitucionalidade, em sentido material ou formal<sup>9</sup>, daquela. No caso da Lei nº 13.967/19, a sua inconstitucionalidade, em ambos os aspectos, é por demais evidente.

A teor do parágrafo 6º do artigo 144 da Constituição Federal, que trata da Segurança Pública enquanto dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, as polícias e os corpos de bombeiros militares, ainda que considerados como forças auxiliares do Exército, subordinam-se, de modo direto,

---

<sup>8</sup> A compatibilidade vertical, segundo José Afonso da Silva (2009, p. 538), cuida-se da compatibilidade das normas da: "[...] *ordenação jurídica do país, no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com as de grau superior*".

<sup>9</sup> A inconstitucionalidade material diz respeito ao conteúdo da lei, de sua adequação ao sistema no qual inserido e à CF. A inconstitucionalidade formal, ao seu turno, diz respeito à observância do processo legislativo, inclusive a própria iniciativa de proposição da lei.

aos Governadores dos estados e do Distrito Federal, e não ao Presidente da República<sup>10</sup>.

Isso equivale a dizer que toda e qualquer iniciativa de proposição de medida legislativa que diga respeito à organização específica das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares estaduais e do Distrito Federal, mormente àquelas atinentes a sua organização sistêmica interna e punitiva, incumbe, de forma exclusiva, aos governadores das unidades federativas nas quais inseridas aquelas corporações militares.

No ponto, sobre a matéria, a CF, em seu artigo 42, parágrafo 3º, é muito clara, ao estabelecer que caberá à lei estadual dispor sobre a organicidade de funcionamento interno e administrativo das forças militares auxiliares do Exército<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: § 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

<sup>11</sup> Art. 42 da CF Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. § 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. (grifos nossos)



Cabe à União legislar, tão somente, acerca das normas gerais que informam as polícias e corpos de bombeiros militares (art. 22, XXI, da CF)<sup>12</sup>. No específico, de outro lado, como visto, a competência foi afetada, pelo constituinte, aos estados.

As normas gerais, conforme o magistério de Paulo Carmona (2010), destinam-se a estabelecer apenas princípios, diretrizes, fundamentos e critérios básicos a serem seguidos pelos entes federativos, não sendo dado à União, no estabelecimento dessas normas, a violação da autonomia daqueles e a regulação transversa de atividade que não é de sua competência, tal como ocorrente na hipótese da Lei nº 13.967/2019.

Assim agindo, a União Federal violou a regra de repartição de competências entre os entes federativos insculpida no artigo 42, § 1º, combinado com o artigo 142, § 3º, inciso X<sup>13</sup>,

---

<sup>12</sup> Art. 22 CF: XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares.

<sup>13</sup> Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. § 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade.

ambos da Constituição Federal, padecendo a lei, sob este aspecto, de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Revela notar que na CF, em seu Título III, que trata da Organização do Estado, em seu Capítulo I, artigo 24, inciso XVI, encontra-se a competência concorrente entre União, os estados e o Distrito Federal para legislarem sobre a organização interna, garantias, direitos e deveres no tocante às polícias civis; não há qualquer referência às polícias e corpos de bombeiros militares, porquanto, como já referido, essa competência, no particular, é exclusiva dos Estados e, mais propriamente, dos seus governadores<sup>14</sup>.

O artigo 23, inciso XIV, da CF, por sua vez, que trata das matérias de competência exclusiva da União Federal, confere o poder a esta para, e tão somente, organizar e manter, sob a lógica do funcionamento específico e interno, a polícia e o corpo de bombeiro militar do Distrito Federal, nada é mencionado sobre essas instituições no âmbito dos estados<sup>15</sup>.

---

os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.

<sup>14</sup> Art. 24 CF: XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

<sup>15</sup> Art.23 CF: XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como

Em matéria de competência legislativa, como se sabe, a Constituição Federal, acerca dos poderes e limites de iniciativa da União, é taxativa. Nas hipóteses não expressamente contempladas ou vedadas constitucionalmente, cabe aos demais entes federativos a competência para tal. É o que se extrai da leitura do artigo 25, § 1º, da CF.<sup>16</sup>

Por esses motivos, ao mesmo tempo em que a Constituição subordinou as polícias e corpos de bombeiros militares aos governadores dos estados, não facultou, em momento algum, à União imiscuir-se, no específico, na organização interna daquelas instituições estaduais.

Nesse sentido, é forçoso considerar que o disciplinamento do grau e da extensão das medidas punitivas administrativas aplicáveis às forças auxiliares do Exército, desde que não incompatíveis com o comando constitucional, cabe, exclusivamente, aos estados.

Não poderia, como o fez, o Poder Executivo Federal, por vício de origem, encaminhar projeto de lei para alterar

---

prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.

<sup>16</sup> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

comando normativo acerca de matéria que não era de sua competência. A inconstitucionalidade da lei, portanto, mostra-se por demais evidente.

O Supremo Tribunal Federal, nomeadamente nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) n<sup>o</sup>s 2.587 (2004) e 5.103 (2018), respectivamente da relatoria dos Ministros Ayres Brito e Alexandre de Moraes, muito embora aquelas ADIs tivessem como objeto questões relativas à estruturação das polícias civis dos estados de Goiás e de Rondônia, ao analisar o artigo 144, § 6<sup>o</sup>, da CF e a sua extensão, foi claro ao afirmar que as polícias estaduais se subordinam ao Chefe do Poder Executivo das respectivas unidades federativas, inclusive no que se refere à sua organização e estruturação.

O Ministro Alexandre de Moraes, em seu voto na ADI n<sup>o</sup> 5.103, chegou a afirmar que:

Para o bem ou para o mal o modelo formatado pelo texto constitucional atribui ao gestor máximo do Poder Executivo local a prerrogativa (e a correspondente responsabilidade) pela estruturação dos órgãos locais de Segurança Pública, pelo seu planejamento operacional e também pelo grau de prioridade que os programas e ações governamentais a ela

relacionados devam ter dentro do esquadro orçamentário [...] (STF, 2018)<sup>17</sup>.

Dessa forma, é forçoso considerar que qualquer invasão na autonomia administrativa afeta aos Poderes Executivos estaduais e do Distrito Federal, mesmo que feita pela União, resulta em inarredável inconstitucionalidade.

A Lei nº 13.967/19, ao atentar contra a organicidade interna das instituições militares, esta prevista na Constituição Federal, quebrando, inclusive, a simetria de tratamento que deve ser dado aos integrantes das Forças Armadas e das polícias e corpos de bombeiros militares, em afronta ao artigo 5º, *caput*, da CF<sup>18</sup>, que prevê o princípio da igualdade, de tratamento isonômico aos iguais, incorreu em inconstitucionalidade de natureza material.

---

<sup>17</sup> Disponível em:

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768152460/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5103-rr-roraima-9957991-7020141000000/inteiro-teor-768152470?ref=serp>. Acesso em: 11 ago. 2020.

<sup>18</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

#### **4 DA VACATIO LEGIS**

Por derradeiro, como já referido no início deste artigo, a Lei nº 13.967/2019, em que pese singela em termos de temas abordados e extensão, prestou-se e presta-se a inúmeros debates e discussões.

Muito embora dê a entender a Lei, em seu artigo 4º, que entraria em vigor na data de sua publicação, a disposição contida no art. 3º<sup>19</sup> versa em sentido contrário, disciplinando, de modo expresso, a necessidade de observância do período de *vacatio legis*, por 12 meses, por parte dos estados e do Distrito Federal para a regulamentação e a implementação da classificação das transgressões disciplinares, das normas pertinentes às sanções disciplinares, do processo administrativo disciplinar e do funcionamento do Conselho de Ética e Disciplina Militar. Nesse sentido, como a prisão vergastada em Lei é de natureza administrativa por excelência, enquadra-se ela no período de *vacatio* disciplinado no artigo 3º.

Sobre o tema, manifestou-se a Terceira Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Maranhão:

---

<sup>19</sup> Art. 3º Os Estados e o Distrito Federal têm o prazo de doze meses para regulamentar e implementar esta Lei.

*PENAL E PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. PUNIÇÃO DISCIPLINAR MILITAR. ART. 142, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CABIMENTO. DESERÇÃO. PRISÃO. PREVISÃO NOS ARTS. 252 E 253 DO CPPM. CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO CONFIGURADO. 1. A Constituição Federal consagra em seu art. 142 § 2º restrição objetiva que inviabiliza a impetração de habeas corpus, quando se trata de punição disciplinar, cujo mérito é da competência exclusiva da autoridade militar. No entanto, esta restrição é absoluta tão somente quanto ao mérito da punição disciplinar, não atingindo as formalidades e os aspectos extrínsecos de que se reveste a punição, cabendo sim ao Judiciário o exame e a avaliação da legitimidade formal do ato. 2. O desertor está sujeito às normas administrativas e penais militares, posto que o art. 452 do CPPM é claro ao prever que o Termo de Deserção sujeita o desertor, desde logo, a prisão. Com efeito, a própria paciente alega que a sua licença para tratamento de saúde foi revogada pela Administração Militar, e que não atendeu à convocação para apresentar-se, em seguida, ao Comando Geral da PMMA. 3. Embora a Lei nº 13.967/2019 tenha entrado em vigor na data de sua publicação, a mesma não produzirá todos os seus efeitos até que seja elaborado, no prazo de 12 (doze) meses, os Códigos de Ética e Disciplina dos Estados e do Distrito Federal. 4. Ordem denegada. Unanimidade. (TJMA, TERCEIRA CÂMARA CRIMINAL, HABEAS CORPUS N.º 0812121-13.2019.8.10.0000, RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ DE RIBAMAR FROZ SOBRINHO, j. 02/03/2020). (grifo nosso)*

Por esses motivos, inegável que, ainda que constitucional fosse a Lei, e não o é, estaria ela no período de vacância, pelo que o fim da prisão administrativa dar-se-ia, tão somente, no final do mês de dezembro de 2020, doze meses após a sua publicação.

## **5 CONCLUSÃO**

A Lei nº 13.967/19, de iniciativa do Poder Executivo Federal, apesar de seus poucos artigos, trouxe ao cenário jurídico nacional intrincadas discussões. Ao pretender terminar com a prisão administrativa até então aplicável aos policiais militares e corpos de bombeiros militares dos estados e do Distrito Federal, afetou, diretamente, os pilares em que toda a vida castrense se assenta, a hierarquia e a disciplina.

Sem a hierarquia e a disciplina, cumpridas não somente pelo senso de dever, mas, e de igual forma, pela rígida legislação militar que prevê punições em caso de sua não observância, não há como se manter coesos e obedientes milhares de homens em armas, em prejuízo de toda a sociedade.

Referida legislação, ao retirar do rol de punições a mais crível de todas as ameaças postas à disposição do administrador



público, a prisão administrativa, isto em caso do não cumprimento dos deveres inerentes à hierarquia e à disciplina por parte dos integrantes das forças auxiliares do Exército, fragilizou todo o sistema punitivo.

Não fosse somente isso, a legislação analisada, ao vedar a possibilidade de prisão apenas para as polícias militares e corpos de bombeiros militares das unidades federativas, mantendo-a hígida para os integrantes das Forças Armadas, feriu de morte a simetria que deve ser preservada entre estas instituições de natureza militar e o princípio da igualdade constitucionalmente estatuído, tratando desigual aqueles que igualmente deveriam ser tratados.

A piorar o cenário, ampliando o panorama de inconstitucionalidade inaugurado pela lei, primeiramente material como visto, a União Federal, ao se imiscuir em matéria que deveria ser regulada pelos estados, por vício de origem, fez com que esta, sob o aspecto formal, inconstitucional também o fosse.

Por derradeiro, ainda que superados os aspectos inconstitucionais da Lei nº 13.967/2019, o que não é possível pelos inúmeros vícios que ela traz consigo desde a sua origem, não se pode deixar de referir que, por suas regras estarem

abrangidas pelo período de *vacatio legis* de doze meses, previsto em seu artigo 4º, a sua vigência apenas começará em 26 de dezembro de 2020.

Com efeito, a “problemática” Lei analisada ao longo deste artigo, em razão de sua inconstitucionalidade material e formal, não colocou um ponto final na prisão administrativa dos policiais militares e corpos de bombeiros militares dos estados e do Distrito Federal.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, CELSO RIBEIRO; MARTINS, Ives Granda. *Comentários à Constituição do Brasil*. 5. vol. São Paulo: Saraiva, 2000.

BECKER, G. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, v. 76, pp. 169-217, 1968.

BRASIL. Decreto-Lei nº 667, publicado em 2 de julho de 1969.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 6.880 (ESTATUTO DOS MILITARES), publicada em 09 de dezembro de 1980.

\_\_\_\_\_ Lei nº 13.967, publicada em 26 de dezembro de 2019.

CARMONA, PAULO AFONSO CAVICHIOLI. *Das normas gerais: alcance extensão da competência legislativa concorrente*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL de 1988. (2001). [Coleção Saraiva de Legislação]. (21. ed.). São Paulo: Saraiva.

CORNISH, D. e CLARCK, R. *The Reasoning Criminal*. New York: Springer-Verlag, 1986.

PONTES DE MIRANDA, FRANCISCO CAVALCANTI. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo V. (arts. 150, §2.º – a 156). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

SILVA, JOSÉ AFONSO. *Comentário Contextual à Constituição Federal*, 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *A Constituição Federal e o Supremo*. 4. ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011.

VIAPIANA, TADEU LUIZ. *Economia do Crime, Uma Explicação Para a Formação do Criminoso*. Porto Alegre: AGE editores, 2006.