MILITAR — BRIGADA MILITAR — REGIME JURÍDICO

— Inconstitucionalidade de emenda constitucional estadual que, aplicando à Brigada Militar do Estado, a legislação federal, limita a competência legislativa primária do Estado.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus*
Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
Representação nº 1 020 — Relator: Sr. Ministro
THOMPSON FLORES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade: a) parcial do art. 116, no pertinente à palavra "direitos"; e b) integral, do art. 194, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, com a redação introduzida pela Emenda nº 8/79.

Brasília, 26 de novembro de 1980. — *Xavier de Albuquerque,* Presidente. *Carlos Thompson Flores,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Thompson Flores: O parecer da douta Procuradoria-Geral da República, bem esclarece a presente controvérsia, manifestada através da representação e sobre ela opina.

Diz, fls. 126-33:

"Atendendo a pedido do Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio Grande do Sul, a Procuradoria-Geral da República submeteu ao Colendo Supremo Tribunal Federal representação argüindo a inconstitucionalidade *parcial* da Emenda nº 8/79 à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que fez incluir — no ordenamento constitucional gaúcho — o verbete 'direitos' no elenco de matérias que, supletivamente, o Estado-membro pode legislar e que não consta do padrão constitucional federal. Tal alteração se operou no art. 116 da Constituição Estadual por força da redação que se lhe deu o art. 1º da Emenda Constitucional nº 8, de 1979. Também foi argüida a inconstitucionalidade do art. 2º da mesma Emenda que fez incluir na Carta Estadual disposição transitória (um novo art. 194) pela qual foi determinada a aplicação, à Brigada Militar, da legislação federal pertinente ao Exército Nacional, 'enquanto não forem promulgadas as leis a que se refere o art. 116 desta Constituição.'

O texto da Emenda impugnada, é o seguinte, *verbis:*

Emenda Constitucional nº 8/79

A Mesa da Assembléia Legislativa do Estado, nos termos do art. 27, XIII, da Constituição do Estado, e art. 177, parágrafo único, do Regimento Interno, promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Art. 1º O art. 116 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 116. A organização, efetivos, instrução, justiça, direitos e garantias da Brigada Militar e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização, são reguladas por lei federal, podendo o Estado legislar supletivamente através de lei ordinária.'

Art. 2º O texto do art. 194 passa a ser o de 195 e o art. 194 passa a ter a seguinte redação:

'Art. 194. Enquanto não forem promulgadas as leis a que se refere o art. 116 desta

Constituição, aplicar-se-á a legislação federal pertinente ao Exército Nacional.'

Acolheu-se o argumento do Senhor Governador do Estado de que a malsinada Emenda nº 8, de 1979, ao fazer o acréscimo do verbete 'direitos', não só extrapolou formalmente dos parâmetros da Constituição Federal como, materialmente, retirou do legislador estadual competência que lhe reservava a própria Constituição Federal.

E ainda mais: a previsão feita na disposição transitória criada pelo art. 2º da Emenda Constitucional que passou a ser um novo art. 194 da Carta Estadual, não fora estabelecida na Carta Federal e, demonstrou o Senhor Governador do Estado, veio abalar o ordenamento legislativo estadual porque, existindo Estatuto dos Policiais Militares do Estado, instituído pela Lei nº 7 133, de 30 de janeiro de 1978 (p. 10 e seguintes), este restou revogado pela imprecada Emenda que, afinal, retirou do estado-membro o poder de legislar que lhe confere a Constituição Federal, devolvendo à União Federal competência que a Lei Magna lhe conferira.

Foi concedida pelo Exmo. Sr. Ministro Relator — e referendada pelo Excelso Plenário — medida liminar acautelatória ao fundamento de que a Emenda malsinada derrogou recente Estatuto local, quando admitiu que os 'direitos' dos policiais militares sejam regulados por lei federal (art. 116) e, dispondo que se aplica, desde então, a legislação pertinente ao Exército Nacional, proporcionou mais amplos direitos, inclusive vantagens, ficando as finanças do Estado ameaçadas de graves danos, de incerta ou demorada reparação, além de prejuízos à Administração do Estado.

Atendendo à requisição de informações, prestou-as o Exmo. Sr. Presidente (em exercício) da Assembléia Legislativa refutando a argüição com os seguintes argumentos, resumidamente:

1. Que o único objetivo da Assembléia Legislativa, no uso do seu poder constituinte, foi impedir que o Poder Executivo continuasse a legislar, mediante decreto, sobre assuntos de relevância para o Estado;

2. Que, especificamente ao termo 'direito', este é ínsito na palavra *garantias*, não se podendo julgá-lo isoladamente. E que o legislador estadual, ao emendar a Constituição, não pretendeu ampliá-la e sim conceituou 'direitos' como um dos elementos inerentes às garantias;

3. Que, ao contrário da alegação do Senhor Governador do Estado de que, mandando aplicar a legislação federal pertinente ao Exército Nacional, enquanto não forem promulgadas as leis a que se refere o art. 116 da Carta Rio-Grandense, a Emenda feriria a Constituição Federal, o dispositivo constitucional improcado cristaliza o exercício da competência obrigatoriamente recebida pela unidade federativa, não configurando, portanto, qualquer devolução de competência;

4. Que, em síntese, o que pretendeu o legislador estadual foi ater-se ao padrão federal e que o objetivo 'muito claro e muito bem definido na Emenda limita-se à preocupação de evitar possíveis excessos do Poder Executivo, ao legislar este sobre a matéria, mediante a edição de simples decretos' e que, assim em tais casos, deve ele proceder sempre mediante lei ordinária.

5. Que assim denominada 'regra nova' outra coisa não é senão uma disposição de caráter transitório e que somente vigirá enquanto não forem promulgadas as leis previstas no art. 116. Reafirma, ainda, a autoridade informante a competência do estado-membro, outorgada pela Carta Federal, para dizer que se aplica a legislação federal quando omissa a estadual.

O parecer é pela procedência da Representação conforme procurar-se-á demonstrar.

Quanto ao Art. 116 da Constituição Estadual (redação dada pelo art. 1º da emenda Constitucional nº 8/79)

O dispositivo só pode ser visto como reprodução do art. 8º — inciso XVII — letra *v* e parágrafo único da Constituição Federal. *verbis:*

'Art. 8º Compete a União:

I — .....

.....

XVII — legislar sobre:

a) .....

.....

.....

V) organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização.

Parágrafo único. A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das alíneas *c, d, e, q* e *v* do item XVII, respeitada a lei federal.'

Legislar supletivamente é legislar completando, legislar preenchendo a falta. Não, substituindo.

Quando a augusta Assembléia Legislativa gaúcha promulgou a Emenda, fê-lo reproduzindo o dispositivo da Constituição Federal mas, nessa reprodução, excedeu-se, prevendo como competência do legislador federal a matéria relativa a 'direitos', inexistente formalmente no padrão federal. *Data venia*, reproduziu mal o dispositivo. Não podia fazer nenhum acréscimo sob pena de conflitar, como está conflitando, com o modelo a que deveria, tão-somente, obedecer.

Não colhe a seu prol o argumento de que o termo *direitos* é ínsito de *garantias*. Pode até ser, mas não é preciso chegar-se a esta consideração porque a inconstitucionalidade deu-se formalmente, com o simples acréscimo, *atribuindo à lei federal o trato da matéria*. Invadiu, às escâncaras, área de competência privativa do constituinte federal.

A toda evidência, o ordenamento jurídico é válido. Na sua elaboração e aprimoramento, exerceram — os Poderes Legislativo e Executivo Estaduais — a seu tempo e na sua esfera de competência, as Funções que a Constituição lhes outorgou. O chefe do Poder Executivo tem competência *reservada* para a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem o efetivo da Força Auxiliar, havendo restrição ao Poder Legislativo quanto à emenda do projeto, desde que ela vise aumentar a despesa prevista.

De outra parte, cabe ao Poder Legislativo dispor sobre todas as matérias da competência do estado-membro, especialmente as enumeradas na Carta Política. E da elaboração legislativa participa o Chefe do Poder Executivo seja com a iniciativa do projeto, seja com a sanção.

Assim, o estado-membro politicamente organizado tem ordenamento jurídico próprio que, necessitando de aprimoramento, este é sempre possível mediante observância das regras do processo legislativo.

Violados se caracterizaram os seguintes artigos: 8º — inciso XVII — letra *v*, que não previra o verbete 'direitos'; 13 — § 1º, porque o Estado deveria cingir-se, ao reproduzir o texto da Constituição Federal, à sua precisa letra, sob pena de usar do poder que não lhe foi conferido, qual seja o de alterar o texto da Constituição Federal; finalmente, também se afigura violado o art. 200, da Constituição Federal porque inobservou o estado-membro o princípio de simetria que esse ordenamento faz observar, *verbis:*

'As disposições constantes desta Constituição *ficam incorporadas, no que couber,* ao direito constitucional legislado dos Estados.'

Quanto ao Art. 194 da Constituição Estadual (redação dada pelo art. 2º da E.C. nº 8/79).

À época da promulgação da Emenda Constitucional em exame, a briosa Brigada Militar há muito existia, estruturada por um ordenamento jurídico estadual, estabelecido à luz das regras gerais insculpidas no art. 8º, XVII, *v* da Constituição Federal.

As leis que ditaram a criação, estruturação e apromiramento da Força Auxiliar, reserva do Exército, não foram postos em confronto com a Lei Maior. Não houve qualquer argüição de inconstitucionalidade.

Revogar — como *implicitamente* revogou, a malsinada Emenda — toda a legislação pertinente à Brigada Militar, determinando a aplicação *incondicional* da legislação federal pertinente ao Exército Nacional, chega a ser teratológico: o constituinte despoja os Poderes que ele mesmo em outros capítulos constitucionais, instituiu, com o gravame de pôr em risco as finanças do Estado, ao assegurar direitos que, estabelecidos em outra esfera de Poder — a União Federal — ele

mesmo não sabe a repercussão financeira que a alteração constitucional acarretará.

A Emenda, nesse aspecto, malferiu o art. 8º — XVII — *v* da Constituição Federal, além de, negando vigência a outros capítulos constitucionais — quais sejam os que instituem os Poderes Legislativo e Executivo — ter ofendido os preceitos constitucionais federais dos arts. 13, § 1º (que confere aos Estados todos os poderes que explícita ou implicitamente, não lhe sejam vedados pela Constituição Federal); 57, III (que outorga competência ao Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas); 43 (que reserva ao Poder Legislativo, com a sanção do Chefe do Poder Executivo, competência para dispor sobre todas as matérias de sua esfera de competência, especialmente para a fixação dos efetivos das forças armadas para o tempo de paz) e 200 (que faz incorporar as disposições da Constituição Federal, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados).

Em conclusão, o parecer é pela inconstitucionalidade *parcial* da Emenda Constitucional nº 8, de 1977, do Estado do Rio Grande do Sul para que se exclua do art. 116 da Constituição Estadual, na redação dada pelo art. 1º da E.C. nº 8, o verbete *direitos,* inexistente no padrão federal; e pela inconstitucionalidade de todo o art. 194 da mesma Constituição, na redação dada pelo art. 2º da E.C. nº 8, o que se consubstanciará julgando — o Colendo Supremo Tribunal Federal — procedente a Representação e, em conseqüência, pondo fim à eficácia da medida cautelar liminarmente concedida.

Brasília, 8 de outubro de 1980. — *João Paulo Alexandre de Barros,* Procurador da República.

Aprovo:

Firmino Ferreira Paz, Procurador-Geral da República."

2. É o relatório, providenciando a Secretaria na extração e remessa de cópias a todos os eminentes Ministros, nos termos do art. 177 do Regimento Interno.

3. Peço, outrossim, dia para julgamento.

Brasília, 11 de novembro de 1980. — Min. *Thompson Flores,* Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Relator): Julgo procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade: a) parcial do art. 116, no pertinente à palavra "direitos"; e b) integral do art. 194, ambos da Constituição do Estado, com a redação introduzida pela Emenda nº 8/79.

2. E assim o faço adotando como razões de decidir as do parecer transcrito, as quais evidenciam a manifesta transgressão, por parte da dita emenda, das disposições indicadas da Carta Federal.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1 020-1 — RS — Rel.: Min. Thompson Flores. Repte.: Procurador-Geral da República. Repdo.: Assembléia Legislativa do Estado.

Decisão: julgou-se procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade: a) Parcial do art. 116, no pertinente à palavra "direitos"; e b) integral do art. 194, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, com a redação introduzida pela Emenda nº 8/79. Decisão unânime. Votou o Ministro Presidente. T. Pleno, 26.11.80.

Presidência do Senhor Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Thompson Flores, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda e Rafael Mayer.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Antonio Neder e Cunha Peixoto.

Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz.