— Extinção do Tribunal Militar do Estado do Rio Grande do Sul mediante emenda constitucional de iniciativa da Assembléia Legislativa e por ela promulgada sem prévia proposta do Tribunal de Justiça. Ofensa ao art. 144, § 5º, da Constituição Federal. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
Assistente: Estado do Rio Grande do Sul e Tribunal Militar do Estado
Representação nº 1.102 — Relator: Sr. Ministro
SOARES MUÑOZ

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, à unanimidade de votos e na conformidade das notas taquigráficas, julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 20, de 22 de outubro de 1981, do estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 26 de maio de 1982. — *Xavier de Albuquerque*, Presidente. *Soares Muñoz*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Soares Muñoz (Relator): O Dr. Procurador-Geral da República, nos

termos do art. 119, I, *l*, da Constituição Federal e do art. 169 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, ofereceu representação argüindo a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 30, de 8 de junho de 1981, aprovada pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul que, entre outras providências, extingue o Tribunal Militar do Estado.

A iniciativa do chefe do ministério público da República atendeu à solicitação do presidente do Tribunal Militar do estado, inclusive no que concerne ao deferimento da medida cautelar consistente na suspensão da eficácia da Emenda Constitucional nº 30/81, tendo em vista os graves transtornos que traz ao livre exercício do Poder Judiciário do estado, pois a competência do órgão jurisdicional extinto envolve o julgamento de réus presos e de *habeas-corpus*.

A solicitação que o juiz-presidente do Tribunal Militar do Estado do Rio Grande do Sul dirigiu ao Dr. Procurador-Geral da República, e por este encampada, reportou-se ao parecer da Procuradoria-Geral do estado.

Esse parecer, que é longo e altamente fundamentado, alega, em síntese: a) que a emenda é inconstitucional, porquanto, em face do art. 6º da Constituição Federal, os Poderes da República são independentes e harmônicos entre si, não podendo um deles extinguir um órgão de outro poder; b) que a Constituição Federal, em seu art. 192, mantém, como órgãos de segunda instância da justiça militar estadual, os tribunais especiais criados, para o exercício dessas funções, antes de 15 de março de 1967; c) que o Tribunal Militar do Estado do Rio Grande do Sul existe antes da Constituição de 1934; d) que a emenda afronta, ainda, o art. 144, § 5º, da Constituição Federal, visto que alterou a organização judiciária do estado, sem prévia proposta do Tribunal de Justiça.

A representação veio instruída por cópias xerox referentes ao Projeto de Emenda Constitucional nº 30/81 (fls. 20), aprovado, em segundo Turno, no dia 13 daquele mês e ano e remetido à comissão de Justiça para fins de elaboração da redação final (fls. 30).

A mim distribuído o processo, lancei nos autos, o despacho de fls. 32v. determinando que o representante apresentasse cópia autenticada da Emenda Constitucional nº 30, de 1981 do estado do Rio Grande do Sul.

Requereu, então, o Dr. Procurador-Geral da República a anexação do *Diário Oficial* do estado do Rio Grande do Sul, de 22 do mês de outubro de 1981, que publica a Emenda Constitucional nº 20, cujo texto é o seguinte:

"Emenda Constitucional nº 20

A mesa da Assembléia Legislativa do Estado, nos termos do art. 27, XIII, da Constituição do estado, e do art. 174, parágrafo único, do Regimento Interno promulga a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º Os arts. 141 e 142 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul passam a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 141. A Justiça Militar do estado, organizada com observância dos princípios gerais da lei federal, terá como órgãos de primeira instância os conselhos de Justiça e como órgão de segunda instância o Tribunal de Justiça do estado.

§ 1º A lei, mediante proposta do Tribunal de Justiça do estado, disporá sobre a composição dos conselhos de Justiça, a forma de investidura de seus membros e respectivas atribuições, bem como sobre a organização de seus serviços auxiliares.

§ 2º Os juízes auditores gozarão das mesmas garantias e terão os mesmos impedimentos que os juízes de direito.

§ 3º A inamovibilidade não exime os juízes auditores da obrigação de acompanhar, no exercício da sua função judiciária, as forças junto às quais tenham de servir.

Art. 142. A Justiça Militar do estado compete processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os integrantes da brigada militar.'

Art. 2º Acrescente-se ao título VI — Das disposições gerais e transitórias e finais da Constituição do estado do Rio Grande do

Sul, artigo que terá o número 202, renumerando-se os artigos subseqüentes:

'Art. 202. É extinto o Tribunal Militar do estado.

Parágrafo único. A lei, mediante proposta do Tribunal de Justiça do estado disporá sobre a situação dos juízes do Tribunal Militar do estado e dos funcionários efetivos de sua secretaria.'

Assembléia Legislativa do estado, em Porto Alegre, 22 de outubro de 1981" (fls. 39-40).

Na mesma ocasião, o Dr. Procurador-Geral da República, complementando a inicial, esclareceu que o projeto da Emenda Constitucional nº 30 se converteu na Emenda Constitucional nº 20, promulgada em 22 de outubro do ano próximo passado pela mesa da Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul.

Deferida, pelo plenário, em decisão unânime, a liminar (fls. 67), solicitei informações ao Sr. Deputado-Presidente da Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul, que as ofereceu, *verbis*:

"Esclareça-se, para fins de registro, que a emenda impugnada é a de nº 20, de 22 de outubro de 1981.

Conforme o entendimento de seus contraditores, a Emenda nº 20 violaria os arts. 6º, 10, incisos IV e VII, alíneas *a*, *c* e *d*, 13, incisos I e III, 112, parágrafo único, 144, § 1º, letra *d* e § 5º, e 192, todos da Constituição da República.

Os dispositivos mencionados dizem respeito ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, ao livre exercício de qualquer um deles, ao processo legislativo, à Lei Orgânica da Magistratura Nacional, à justiça militar estadual, à organização e divisão judiciárias no âmbito dos estados-membros, bem como a disposição transitória pertinente aos órgãos de segunda instância da justiça militar estadual.

A longa enumeração das normas da Lei Maior que teriam sido infringidas chega a impressionar, mas a impugnação, em si mesma, é fragílima e não resiste a qualquer exame, como adiante se buscará comprovar.

A Constituição Federal, em seu art. 144, § 1º, letra *d*, prescreve que a lei poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, justiça militar estadual, constituída em primeira instância pelos conselhos de Justiça, e, em segunda, pelo próprio Tribunal de Justiça, com competência para processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os integrantes das polícias militares.

O procedimento através de lei ordinária, portanto, é iniciativa do Judiciário. Todavia, nenhum óbice de índole constitucional impede que, por emenda à Carta Magna do estado, desde logo se atribua ao referido tribunal, como a Constituição da República parece preferir, a atribuição de julgar, em instância superior, os crimes aludidos.

Não se pode cogitar, na espécie, de violação de qualquer das normas estabelecidas para o processo legislativo, na Carta Federal.

Cada estado federado detém a faculdade e o poder de elaborar a sua própria Carta Fundamental, revisá-la, atualizá-la ou modificá-la, 'de conformidade com as circunstâncias e situações históricas novas'.

É mais do que tempo de respeitar-se o princípio federativo, acatando-se a autonomia dos estados-membros e deixando-se de parte o critério, abusivamente posto em prática nos últimos tempos, de ver inconstitucionalidades onde elas não existem.

O poder de emenda ou revisão não é, *por natureza*, limitado. Ao reverso, as retrições a esse poder são pouquíssimas e se encontram expressamente consignadas na Constituição mesma (por exemplo, o art. 47, §§ 1º e 2º).

É princípio aceito pacificamente o de que, na interpretação da Lei Básica, não é lícito restringir, quando a própria Constituição não o fez.

A Lei Maior da União, em seu art. 13, § 1º, dispõe que aos estados-membros são conferidos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição.

Segundo Pinto Ferreira, 'na atual organização federativa brasileira, adotou-se a técnica da outorga de poderes residuais ou remanescentes aos estados-membros, concedendo-lhes todos os poderes que explícita ou implicitamente não sejam da União' (*Curso de direito constitucional*, 3. ed. Saraiva, 1974, v. 1, p. 92).

É o mesmo autor quem afirma: 'o Estado federal é uma organização, formada sob base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os estados-membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União' (*Curso de direito constitucional*, 3. ed., Saraiva, 1974, v. 1, p. 80).

Sahid Maluf, por sua vez, sustenta que 'a federação não se caracteriza apenas pela descentralização administrativa, pois esta é peculiar ao sistema municipalista. O que a define, principalmente, é a descentralização política, isto é, a faculdade que têm os estados-membros de se organizarem de acordo com a Constituição e com as leis que adotarem, observados os princípios fundamentais declarados na Constituição Federal' (*Direito constitucional*, 11. ed., Sugestões Literárias, 1979, p. 73).

Esses princípios fundamentais foram plenamente respeitados pela Emenda nº 20.

Os contraditores procuram enfatizar as prescrições constitucionais pertinentes à independência e harmonia dos poderes, as quais pretendem hajam sido violados pela emenda, esquecendo-se, entretanto, que a Constituição mesma estabelece restrições a respeito.

Veja-se, com efeito, o art. 115, inciso II, segunda parte, da Carta Federal. Na hipótese, o Legislativo detém o arbítrio de aceitar ou não a proposta do Judiciário, apresentando ou não o respectivo projeto de lei (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967*, Revista dos Tribunais, 1973, t. 3, p. 586-7).

O procedimento, é certo, em nada feriria, se ocorresse a negativa, a independência e a harmonia que deve presidir as relações entre o Judiciário e o Legislativo.

Mais do que uma permissão, a norma do art. 144, § 1º, *d*, contém uma recomendação, qual seja, a de ser atribuída ao Tribunal de Justiça, como instância de nível superior, a competência para processar e julgar, nos crimes militares que a lei definir, os integrantes das polícias militares.

Como assinalou o Sr. Deputado autor da proposta de que resultou a Emenda nº 20, na respectiva justificação, o objetivo primeiro é o de assegurar que, em grau de recurso, todos fiquem sujeitos à jurisdição comum, restringindo-se a especial, por seu caráter de privilégio, às decisões de primeira instância.

Embora a Corte de Apelação da Justiça Militar do Rio Grande do Sul tenha sido preservada da extinção automática quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 (art. 192 das Disposições Transitórias), nada impede, como muito bem ponderou o mesmo Sr. Deputado, que, no exercício dos poderes de auto-organização de seus serviços que a Constituição reserva ao estado (Constituição Federal, art. 13, § 1º), consagre este estado o democrático critério de submeter também os seus policiais-militares ao julgamento da justiça comum, em segunda instância.

Não existe tampouco ofensa à Carta Federal quando a Emenda nº 20 estabelece que a lei disporá, mediante proposta do Tribunal de Justiça, sobre a situação dos juízes do tribunal extinto.

A lei complementar a que alude o parágrafo único do art. 112 é a Loman, mas aos estados, no uso dos poderes remanescentes, é permitido editar normas constitucionais próprias, no trato de questões relacionadas com o Judiciário.

É de destacar-se que a emenda reservou a competência da iniciativa ao Tribunal de Justiça.

O art. 192 da Constituição da República não tem o sentido que os opositores da Emenda nº 20 buscam emprestar-lhe.

O dispositivo, em verdade, não mantém, como órgãos da Justiça Militar, em segunda instância, os tribunais especiais criados para o exercício dessa função, antes de 15 de março de 1967.

A norma, transitória, visou, apenas a preservar da extinção automática esses órgãos da Justiça Militar dos estados quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 1, como foi referido linhas atrás.

É que, como ensina Pontes de Miranda, 'a Constituição incide desde logo', de forma que 'o princípio jurídico fundamental é o da *incidência imediata da nova Constituição*. Se o legislador constituinte prefere que se regule a transição, cabe-lhe dizê-lo explicitamente, ou, pelo menos, implicitamente' (*Comentários à Constituição de 1967*, Revista dos Tribunais, 1973, t. 4, p. 385-6; grifo do autor).

A prevalecer o que sustentam os opositores da Emenda nº 20, os estados-membros que já possuíam Justiça Militar de segunda instância formada por tribunais especiais, nunca poderiam valer-se do disposto no art. 144, § 1º, *d*, da Constituição Federal.

Aliás, examinando a Representação nº 749-RS, em 1968, o Supremo Tribunal Federal decidiu não ser inconstitucional o procedimento da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul quando então adotou uma das modalidades do art. 136, § 1º, *d*, da Carta Magna de 1967 (texto original), não mantendo a Corte de Apelação Militar, instituída na Carta estadual anterior.

São estas, Sr. Ministro Relator, as informações que a Assembléia Legislativa deste estado deseja prestar ao Excelso Pretório, esperando seja julgada improcedente a Representação nº 1.102-0 e reconhecida a constitucionalidade da Emenda nº 20, que alterou disposições da Carta Magna rio-grandense" (fls. 82 a 88).

Por fim, a Procuradoria-Geral da República, em parecer aprovado pelo seu eminente titular e da lavra do ilustre Procurador Dr. Moacir Antônio Machado, opinou pela procedência da representação, *sic*:

"A argüição de inconstitucionalidade da Emenda nº 20, de 1981, envolve dois aspectos principais: sob um ponto de vista formal, por vício resultante de inobservância de regra do processo legislativo, mais precisamente do art. 144, § 5º, da Constituição Federal; sob um prisma substancial, por afronta ao art. 192 da Lei Maior, que manteve os tribunais especiais da Justiça Militar constituídos até 15 de março de 1967.

Deve ter precedência, a nosso ver, a análise da argüição sob o aspecto da inconstitucionalidade material, considerando-se que a emenda trata basicamente da extinção do Tribunal Militar e, caso se venha a admitir que os estados não têm competência para dispor nesse sentido, restaria inteiramente superado o exame da questão relativa à iniciativa da proposta de alteração. Somente se se concluísse pela conformidade substancial da Emenda com o art. 192 da Constituição Federal, é que ganharia relevo jurídico o aspecto da inconstitucionalidade formal.

No tocante, pois, à inconstitucionalidade material, importa observar, de início, que a EC nº 1, de 1969, inovou o direito anterior, adotando a solução menos flexível de fixar unicamente o Tribunal de Justiça como órgão de segunda instância da Justiça Militar (art. 144, § 1º, letra *d*), mas conservou, no art. 192, os tribunais especiais constituídos antes de 15 de março de 1967, *in verbis*:

'Art. 192. São mantidos como órgãos de segunda instância da Justiça Militar estadual os tribunais especiais criados, para o exercício dessas funções, antes de 15 de março de 1967.'

Anteriormente à Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o direito federal sempre admitiu que os estados-membros constituíssem tribunal especial como órgão de segunda instância da Justiça Militar.

Assim, no regime do art. 5º, XIX, letra *l*, da Constituição de 1934, que atribuía à

União competência para legislar sobre *justiça* das forças policiais das unidades federadas, a Lei federal nº 192, de 17 de janeiro de 1936, no art. 19, parágrafo único, admitiu que os estados constituíssem como órgão de segunda instância a corte de apelação ou tribunal especial. O mesmo se observou na Constituição de 1946 (art. 124, XII) e na promulgada em 24 de janeiro de 1967 (art. 136, § 1º, *d*).

O art. 192 da Constituição vigente teve, inegavelmente, o sentido de preservar os tribunais especiais criados antes de 15 de março de 1967 da extinção automática, que constituiria uma decorrência implícita da regra do art. 144, § 1º, alínea *d*, que definiu o Tribunal de Justiça como órgão de segunda instância da Justiça Militar nos estados.

O alcance do dispositivo, no entanto, não pode ser reduzido a esse aspecto. A expressão 'são mantidos', em lugar de 'podem ser mantidos' ou outra equivalente, constante da regra transcrita, denota claramente que o legislador constituinte optou por uma definição rígida dos órgãos de segunda instância da Justiça Militar, em harmonia com a solução também inflexível do já referido art. 144, § 1º, letra *d*, do texto constitucional de 1969.

Essa tendência centralizadora na definição da estrutura orgânica da Justiça Militar é corroborada pelo parágrafo único do art. 18 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, que fixa o Tribunal Militar como órgão de segunda instância da Justiça Militar dos estados de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo, e ainda estabelece um critério para a sua composição, ao contrário dos regimes constitucionais anteriores, que deixavam a matéria à disciplinação legislativa dos estados. Assim dispõe, com efeito, a regra citada:

'Nos estados de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo, a segunda instância da Justiça Militar estadual é constituída pelo respectivo Tribunal Militar, integrado por oficiais do mais alto posto da Polícia Militar e por civis, sempre em número ímpar, excedendo os primeiros aos segundos em uma unidade.'

Disso se conclui que o sistema constitucional vigente absorveu em parte da extensa competência legislativa tradicionalmente reservada às unidades federadas, no tocante à organização da Justiça Militar. Não nos parece exato considerar que, inobstante a regra peremptória do art. 192 da Constituição Federal, repetida no parágrafo único do art. 18 da Lei Orgânica, ainda seja possível aos estados extinguir os tribunais especiais da Justiça Militar.

Em decorrência do princípio da divisão dos Poderes, a disciplina da estrutura básica do Poder Judiciário, ou seja, a definição de seus órgãos e das respectivas atribuições fundamentais, no âmbito jurisdicional e administrativo, constitui matéria própria da Constituição Federal. As linhas essenciais dos órgãos judiciários dos estados são descritas na Carta Magna, seja em virtude do caráter nacional da distribuição da Justiça, seja para assegurar a independência e o regular funcionamento da magistratura local (cf. Ribeiro, Artur, *apud* Nunes, Castro, *Teoria e prática do Poder Judiciário*, 1943, p. 73-4).

Acrescente-se, por último, que jamais o direito federal definiu, de forma explícita, a competência para a extinção dos tribunais especiais da Justiça Militar. Não obstante, nos regimes constitucionais anteriores à EC nº 1, de 1969, esse poder não poderia ser recusado aos estados, mesmo porque às unidades federadas sempre coube alterar a organização judiciária local e na outorga constitucional da competência para instituir o Tribunal Militar estava necessariamente contida a de extingui-lo, como corolário natural.

O mesmo não ocorre no regime constitucional vigente. Se a Emenda nº 1, de 1969, suprimiu a competência dos estados para instituir tribunais especiais, como órgãos da segunda instância da Justiça Militar, também não lhes conservou o poder de extinguir os já existentes, tanto mais em face da regra peremptória do art. 192 da Constituição, que manteve os tribunais criados antes de 15 de março de 1967.

A extinção do Tribunal Militar do Rio Grande do Sul, operada pela Emenda nº 20,

de 22 de outubro de 1981, portanto, infringe claramente a regra do art. 192 da Constituição da República, que preservou os tribunais de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Por via de conseqüência, a Emenda nº 20, de 1981, aprovada pela Assembléia Legislativa, ofende os arts. 6º e 13, I, combinado com o art. 10, VII, letra *c*, da Lei Maior, pois é inegável o embaraço que a extinção ocasiona ao regular funcionamento do Poder Judiciário no âmbito estadual.

As modificações introduzidas pela Emenda nº 20, de 1981, estão diretamente relacionadas com a extinção do Tribunal Militar do estado. O art. 141, *caput*, define o Tribunal de Justiça como órgão da segunda instância estadual, em substituição ao tribunal extinto. Os §§ 1º e 2º substituem regras sobre composição do Tribunal Militar, suas garantias e impedimentos. O § 4º do art. 141 na redação original corresponde ao art. 142, *caput*, da emenda. Este, no texto modificado, dispunha sobre a competência do Tribunal Militar. O § 3º do art. 141 é mera repetição do parágrafo correspondente da Constituição alterada. Por fim, o art. 202, *caput*, extingue o Tribunal Militar e seu parágrafo único prevê lei para definir a situação dos juízes e funcionários da Secretaria do Tribunal extinto.

O vício de inconstitucionalidade afeta, portanto, toda a emenda. que regula inteiramente a matéria de que tratavam os dispositivos modificados. Se apenas alguns dos dispositivos se referem explicitamente à extinção, isso não é suficiente para eximir os demais, que visam ao mesmo fim e que não seriam adotados, se fulminada a extinção (ver Bittencourt, Lúcio, *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*, 2. ed., 1968, p. 126).

De qualquer forma, os §§ 1º a 3º e o art. 142, *caput*, na redação da Emenda nº 20, de 1981, são também inconstitucionais em face do que dispõe o art. 144, § 5º, da Constituição Federal, pois é da iniciativa exclusiva do Tribunal de Justiça a proposta de alteração da organização judiciária.

Se o art. 192 da Constituição admitisse a extinção por iniciativa do próprio estado-membro, a inconstitucionalidade de toda a emenda resultaria de inobservância do processo legislativo estabelecido no art. 144, § 5º, da Carta Magna.

Observa-se, a propósito, que o princípio da iniciativa reservada implica limitação ao poder do estado-membro de criar, como ao de revisar sua Constituição, como tem decidido o colendo Supremo Tribunal Federal. Trata-se, em realidade, de limitação ligada à própria organização do estado-membro, de modo que o legislador constituinte estadual não pode validamente dispor sobre a matéria referida no art. 144, § 5º, da Lei Fundamental.

Em face do exposto, o parecer é pela procedência da representação, declarada a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 20, de 12 de outubro de 1981, do estado do Rio Grande do Sul" (fls. 93 a 98).

O Tribunal Militar do estado do Rio Grande do Sul requereu sua admissão como assistente, que deferi, depois do parecer favorável do chefe do Ministério Público (fls. 100, 102 e 131).

Extraiam-se cópias deste relatório para serem distribuídas entre os eminentes ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Soares Muñoz (Relator): Quando votei deferindo a medida cautelar para suspender, até o julgamento final da representação, a eficácia da Emenda Constitucional nº 20, de 22 de outubro de 1981, do estado do Rio Grande do Sul, reconheci que a relevância do fundamento jurídico do pedido estava demonstrada.

A Constituição Federal, no seu art. 192, prescreve que "são mantidos como órgãos de segunda instância da Justiça Militar estadual os tribunais especiais criados, para o exercício dessas funções, antes de 15 de março de 1967". E a Lei Orgânica da Magistratura, lei de natureza complementar, após estabelecer (art. 18) que "são órgãos

da Justiça Militar estadual os tribunais de Justiça e os conselhos de Justiça, cuja composição, organização e competência são definidos na Constituição e na lei", dispõe que (parágrafo único) "nos estados de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo, a segunda instância da Justiça Militar estadual é constituída pelo respectivo Tribunal Militar, integrado por oficiais do mais alto posto da Polícia Militar e por civis, sempre em número ímpar, excedendo os primeiros aos segundos em uma unidade".

Com esses dispositivos da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, a natureza permanente do art. 192 da Constituição Federal se tornou inarredável no que concerne à manutenção dos tribunais militares de segundo grau nos estados de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo.

No Rio Grande do Sul, a composição do Tribunal Militar, pela forma estatuída no parágrafo único do art. 18 da Lei Orgânica da Magistratura, vale dizer, por oficiais do mais alto posto da Polícia Militar e por civis, sempre em número ímpar, excedendo os primeiros aos segundos em uma unidade, deu ensejo a que fosse aumentado de um para três o número de juízes civis.

A elevação do número de membros do Tribunal de Justiça Militar do estado do Rio Grande do Sul, a título de adaptação ao art. 18, parágrafo único, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, provocou o oferecimento de representação de inconstitucionalidade do art. 232, *caput*, do Código de Organização Judiciária daquele estado (Lei nº 7.356, de 1º de fevereiro de 1980), que apresenta a seguinte redação:

"Art. 232. O Tribunal Militar com sede na capital e jurisdição no território do estado, compõe-se de sete juízes; sendo quatro militares e três civis, todos com investidura vitalícia, nomeados pelo governador do estado."

A representação que atacava esse artigo foi julgada improcedente. É oportuno, no entanto, lembrar o voto que o relator, eminente Ministro Xavier de Albuquerque, proferiu ao ensejo do referido julgamento:

"Não posso emprestar solidariedade à solução adotada pelo estado do Rio Grande do Sul — e na qual convieram seus três Poderes — para adaptar seu Tribunal de Justiça Militar à regra do art. 18, parágrafo único, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Parece visível, com efeito, a desnecessidade de elevação do número de juízes da referida Corte, de cinco para sete, intuitivamente excessivo para a tarefa jurisdicional que lhe deve estar destinada. Muito mais sensato, *data venia*, teria sido converter num segundo cargo de juiz civil um dos quatro cargos de juiz militar com que contava o tribunal, e deixar em disponibilidade o ocupante do cargo convertido — à maneira do que se fez, em sentido inverso, no estado de São Paulo.

De todo modo, não me cabe converter em motivo de inconstitucionalidade a menor austeridade dos referidos Poderes estaduais na administração dos recursos de seu próprio erário.

Por isso, também não posso deixar de concordar com o parecer da Procuradoria-Geral, ao qual me reporto para julgar improcedente a representação" (*RTJ*, 97/985-986).

A Emenda Constitucional nº 20, impugnada na presente representação, extinguindo a Corte Militar, procurou corrigir "a menor austeridade" consubstanciada na criação supérflua de mais dois cargos de juízes civis naquele tribunal. Não obstante essas boas intenções, a providência padece de inconstitucionalidade, não somente por ter ofendido o art. 192 da Carta Maior, como também e principalmente por ter alterado a organização judiciária estadual, o que somente poderia ser feito mediante proposta do Tribunal de Justiça. Não cabe à Assembléia Legislativa iniciar processo legislativo visando à reforma da organização e divisão judiciárias do estado, alterando, como no caso, inclusive, a competência do Tribunal de Justiça, que passaria, pelas novas disposições legais, a julgar a matéria da competência do Tribunal Militar, sem

aquela proposta. A ausência dessa formalidade levou de roldão, igualmente, os arts. 6º, 10, VII, *c* e 13 da Lei Maior, que asseguram a independência e a harmonia dos Poderes.

Objeta-se que a privatividade da iniciativa que o art. 144, § 5º, da Carta Magna reserva ao Tribunal de Justiça, relativamente à alteração da organização e divisão judiciárias, não se aplica à emenda constitucional. Mas a objeção não procede. O poder constituinte dos estados-membros não é originário, nem absoluto; é derivado e dependente da ordem jurídica instituída na Constituição Federal. Aquilo que as assembléias legislativas estaduais não podem fazer através de lei ordinária, em razão de a matéria pertencer à iniciativa de outro Poder, não o podem, também, por via de emenda constitucional.

Ante o exposto, julgo procedente a representação para declarar inconstitucional a Emenda nº 20, de 22 de outubro de 1981, à Constituição do estado do Rio Grande do Sul.

VOTO

O Sr. Ministro Oscar Corrêa: Sr. Presidente, também dou pela inconstitucionalidade, mas, *data venia*, não acolho todos os motivos constantes da representação nem do voto do eminente Ministro Relator.

Não me parece, por exemplo, que sejam invocáveis os arts. 6º, 10, VII, letra *d*, ou 13, I, da Constituição Federal, por falta de competência para dispor a respeito.

Em nossa opinião, evidentemente, é o Poder Legislativo estadual competente para cuidar, em emenda constitucional, no uso do poder derivado ou do poder constituinte originário, da fixação dos limites de atuação dos Poderes do estado. Dessa maneira, não nos parece se possa invocar o art. 6º da Constituição, que indicaria invasão indébita do Poder Legislativo na órbita do Poder Judiciário: a matéria é de competência do Poder Legislativo — não me parece caiba dúvida. É ele competente para estabelecer a organização de todos os Poderes, e pode alterá-la em emenda constitucional (salvo, é claro, as restrições à sua iniciativa).

Aliás, *data venia* e na linha do voto que V. Exa. proferiu, há algum tempo, nesta Casa — penso que cabe ao Supremo Tribunal Federal — e exponho o meu ponto de vista — examinar, com maior amplitude, o problema da autonomia dos estados, nos últimos tempos tão coarctada pela vocação centralista e unitarista que se mostra predominante no direito constitucional brasileiro recente.

Também não me parece, *data venia*, que a invoçação da Lei Orgânica da Magistratura Nacional seja suficiente para estabelecer a vigência, no âmbito estadual, desse ou daquele tribunal, já que a matéria escaparia — por isso mesmo que há uma divisão de competências entre o poder estadual e o poder federal — à fixação pela lei federal.

Demais disso, quando, no art. 112, a Constituição Federal prevê os órgãos do Poder Judiciário, é óbvio que a instituição dos tribunais militares estaduais ficará à competência do Legislativo estadual, que pode ou não criá-los; como no art. 127, quando se estabelece que são órgãos da Justiça Militar — além do Superior Tribunal Militar — os tribunais e juízes inferiores *instituídos por lei*.

No âmbito estadual, a lei, emanada do Poder Legislativo, obviamente, é que deve estabelecê-los, fixá-los, criar-lhes as condições e limites de atuação apenas respeitado, no caso de emenda constitucional, o poder de iniciativa.

Nestes termos, a mim me parece que a inconstitucionalidade da Lei Constitucional nº 20, da Assembléia Legislativa, estará no art. 144, § 1º, da Constituição se se trata de criá-los.

E somente se a matéria for de *alteração* da organização e da divisão judiciária estará prevista no § 5º do art. 144.

A inconstitucionalidade está, pois, *data venia*, em que não poderia a Assembléia Legislativa do estado, sem a proposta do Tribunal de Justiça, instituir outra justiça es-

tadual, ou alterá-la, se já instituída; e, mais, mantida, aliás, no art. 192 da Constituição Federal. E isto embora o art. 192, em nossa concepção, seja interferência indébita na órbita estadual, porque não era da sua competência legislar sobre a matéria, senão em regime de centralização, como aquele que se estabeleceu no País e que não se explica nem justifica em regime federativo.

Nestes termos, e objetivando apenas marcar posição quanto a certos aspectos relativos à intervenção da União na órbita da competência estadual, dou pela inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 20 da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, pelos motivos sucintamente expostos.

É o voto.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira: Sr. Presidente. Ao ouvir o voto do eminente Ministro Soares Muñoz, não pretendia desenvolver fundamentação em torno da matéria, limitando-me a concordar com os termos de seu pronunciamento brilhante. Em face, todavia, da parcial divergência, quanto aos fundamentos acolhidos pelos eminentes Ministros Relator e Oscar Corrêa, para darem, ambos, pela procedência da representação, permito-me adotar posição, acerca do debate, ainda que de forma muito breve.

Parto, no exame da espécie, efetivamente, do art. 192, da Constituição Federal, que manteve como órgãos de segunda instância da Justiça Militar estadual os tribunais estaduais criados, para o exercício dessas funções, antes de 15 de março de 1967.

Compreendo, como afirmou o eminente Ministro Oscar Corrêa, que essa norma, posta que foi entre as Disposições Gerais e Transitórias da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, significou, de certa forma, regra especial — dentro do estatuto maior federal — em contemplando, apenas no âmbito de três estados (pois o dispositivo abrangia só três estados), a existência de órgãos do Poder Judiciário estadual.

Certo está, como, também, com propriedade, anotou o eminente Ministro Oscar Corrêa, que, em se reservando aos estados a organização de seus poderes e serviços (art. 13), tratar-se-ia de matéria, que, tradicionalmente, se tem destinado à competência dos estados, ao definirem os órgãos do seu Poder Judiciário. Cumpre entender, porém, que, na espécie, estando no exercício do Poder Constituinte federal, o constituinte da Emenda Constitucional nº 1 — que, por sua extensão, representou uma revisão constitucional da Carta de 1967 — assim quis dispor, de referência a essas cortes especializadas, já existentes no País. Penso, dessa maneira, que, se representou uma norma inserida no texto federal de maneira inusitada, diante da visão federalista de nossa Carta Política, o certo é que o constituinte federal, ao inscrever o art. 192, manteve, por autoridade da Constituição Federal, esses três tribunais militares, nos estados aludidos.

Posteriormente, o legislador federal reafirmou esse intento do constituinte federal da Emenda nº 1/1969, quando, em cumprimento ao disposto no art. 112, parágrafo único, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 7/77, editou a Lei Complementar nº 35/1979, denominada Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Nesse diploma, no art. 18, parágrafo único, de explícito, afirmou a existência, na organização da Justiça Militar dos estados em foco, desses tribunais militares, como órgãos de segunda instância, que já existiam à época da edição da Emenda Constitucional nº 1, e ainda do Tribunal de Justiça Militar do estado do Paraná, em fase de organização, quando da edição da Emenda Constitucional nº 1/1969.

Entendo, dessarte, que não se podem desconsiderar tais regras do plano federal, na apreciação da matéria. Ora, vigentes essas normas, penso que, efetivamente, ao legislador estadual, não modificadas as condições então existentes, não caiba extinguir o Tribunal de Justiça Militar, nos estados antes aludidos.

De outra parte, a Emenda Constitucional nº 20, à Constituição gaúcha, infringiu, tam-

bém, o art. 144, § 5º, da Constituição, que estabelece:

"Cabe privativamente ao Tribunal de Justiça propor ao Poder Legislativo a alteração da organização e da divisão judiciárias, vedadas emendas estranhas ao objeto da proposta ou que determinem aumento de despesa."

Em verdade, a competência dos órgãos jurisdicionais, na organização dos estados, se define, não nas constituições estaduais, mas, sim, nas respectivas leis de organização e divisão judiciárias. Ora, a Emenda Constitucional nº 20, embora editada no exercício do poder constituinte instituído, regulou matéria concernente à organização judiciária do estado, qual seja, a competência de órgãos jurisdicionais. A Emenda Constitucional nº 20 modificou a competência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, conferindo-lhe competência recursal das decisões dos conselhos da Justiça Militar estadual, órgãos de jurisdição militar de primeira instância. Nesse particular, efetivamente, vejo infringido o § 5º do art. 144, da Constituição, pois não houve proposta do Tribunal de Justiça do estado. Com a extinção decretada, na emenda constitucional em alusão, conferiu-se ao Tribunal de Justiça competência nova, sem sua iniciativa. Por via reflexa, infringido o art. 144, § 5º, da Lei Maior, penso, também, que não há como se deixar de dar por vulnerado o art. 6º, da Constituição. De fato, se cumpre ao Poder Judiciário a iniciativa de qualquer regra, objetivando modificação da organização judiciária do estado — pela Emenda Constitucional nº 20, ora impugnada, se alterou essa organização judiciária, por simples iniciativa do Poder Legislativo, à margem da proposta do Poder Judiciário. Descumpriu-se, sem dúvida, a norma do art. 6º da Constituição, referente à independência dos Poderes. O Poder Legislativo exercitou competência que a Constituição reservou ao Poder Judiciário.

Com essas rápidas considerações, dou pela procedência da representação, acompanhando, assim, os eminentes Ministros Relator e Oscar Corrêa, nas conclusões dos seus doutos votos.

VOTO

O Sr. Ministro Firmino Paz: Sr. Presidente, da discussão e votação desta representação de inconstitucionalidade, cheguei à conclusão de que tudo se resolve à base dos arts. 144, § 5º, e 192 da Constituição Federal.

O art. 192 é de caráter transitório, e todas as normas desse caráter, em que os fatos, nelas, *vistos*, claro, são *pretéritos*, só podem *incidir* uma vez. O art. 192, sendo transitório, exauriu-se-lhe a *incidibilidade*. Não vige. Não incide, desde o instante em que passou a viger a Constituição Federal. Equiparou-se, o art. 192, às regras jurídicas revogadas, ou às nulas, inclusive, às inconstitucionais, ou às, juridicamente, inexistentes. Isso, o que ocorre com as normas jurídicas, em que os *fatos*, nelas enunciados, sendo pretéritos, são *vistos*. Só incidem uma vez. Exaure-se-lhe, que já o disse eu, a *incidibilidade*.

No art. 144, § 5º, dispõe-se, *verbis*:

"Cabe privativamente ao Tribunal de Justiça propor ao Poder Legislativo a alteração da organização e da divisão judiciárias, vedadas emendas estranhas ao objeto da proposta ou que determinem aumento de despesa."

Nessa disposição, prevê-se competência permanente, para todos os casos em que ocorrer a necessidade, a juízo do Tribunal de Justiça do estado, de propor ao Legislativo a alteração da organização judiciária do estado.

Diz-se, no art. 192 da Lei Maior, de caráter transitório, *verbis*:

"São mantidos como órgãos de segunda instância da Justiça Militar estadual os tribunais especiais criados, para o exercício dessas funções, antes de 15 de março de 1967."

A se admitir, *ad argumentandum*, que, pela frase "são mantidos como órgãos de

segunda instância da Justiça Militar estadual" não possa o Tribunal de Justiça, à base do previsto no § 5º do art. 144 da Constituição Federal, alterar a organização judiciária do estado, ter-se-á, por disposição transitória, que já não vige, que admitir a restrição de poder, que é amplo, do Tribunal de Justiça, previsto neste artigo.

Sistemas jurídicos, quanto o é, especificamente, o sistema constitucional, são sistemas lógicos. As normas constitucionais, entre si, e todos os sistemas jurídicos, constituem sistema lógico. As regras jurídicas que os integram não se contradizem; harmonizam-se. Não pode dispositivo constitucional restringir poder, que é previsto em outro dispositivo constitucional. Tem que haver harmonia, e o intérprete, dentro dessa sistematização, deve procurar solução, para evitar o confronto das normas dentro do mesmo sistema, que há de ser, cientificamente, lógico.

Não se previu restrição nenhuma ao que está no § 5º do art. 144 da Constituição Federal. Este é que está em vigor. Os poderes são, evidentemente, dos Tribunais de Justiça, a quem pertence fazer a alteração na organização judiciária do estado. No caso, essa competência não se exerceu. Portanto, a inconstitucionalidade está na desobediência ao enunciado no § 5º, do art. 144 da Constituição Federal.

Dou, por esse fundamento, pela procedência da representação.

Votei.

VOTO

O Sr. Ministro Decio Miranda: Sr. Presidente, é o art. 192 da Constituição uma disposição ao mesmo tempo excepcional e contingente. Excepcional, porque mantém, parcialmente, um sistema que a própria Constituição proscreve; contingente, porque pode desaparecer o que se mantém excepcionalmente, se o estado, que possui o Tribunal Militar, resolver, pelo meio legislativo próprio, extingui-lo.

Portanto, não há desrespeito ao art. 192, na providência adotada pela Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul.

Vejo-a, porém, infringente do § 5º do art. 144 da Constituição, segundo o qual cabe privativamente ao Tribunal de Justiça propor ao Poder Legislativo a alteração da organização e da divisão judiciárias, vedadas emendas estranhas ao objeto da proposta ou que determinem aumento de despesas.

E essa privatividade de iniciativa abarca necessariamente a emenda constitucional, que, no caso, só poderia nascer no Tribunal de Justiça e não na própria Assembléia Legislativa.

Acolho a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, também entendo que o art. 192 da Constituição Federal é transitório, e se limitou, apenas, a manter o *status quo ante* em deferência aos estados, e não como restrição aos poderes destes. Se houvesse essa restrição, aí, sim, esse artigo seria extravagante, porque, no momento em que a própria Constituição prescreve um sistema e declara que são mantidos os que existem, evidentemente, é para manter o *status quo ante*, e não para retirar dos estados-membros a possibilidade de se valerem dos seus poderes implícitos e, conseqüentemente, de extinguirem esses tribunais.

Com relação ao art. 112 da Constituição, também, *data venia*, não me parece que tenha ele pertinência com a hipótese. Esse artigo somente confere à lei complementar competência para estabelecer "normas relativas à organização, ao funcionamento, à disciplina, às vantagens, aos direitos e aos deveres da magistratura", e não referentes aos órgãos em si mesmos, aos tribunais, à composição, ou não, deles, porque, com relação a estes, o seu estatuto é estritamente constitucional. E tanto isso é verdade que esse dispositivo declara: "respeitadas as garantias" (que não são, obviamente, das instituições, mas dos magistrados) "e proibições previstas nesta Constituição ou dela decorrentes" (que não são, obviamente também, as proibições às instituições).

Mas, se é certo que afasto esses dois dispositivos, para considerar que não houve, no caso, violação deles, o mesmo não me parece ocorrer com relação ao art. 144, § 5º, da Constituição Federal. Com efeito, em se tratando de iniciativa privativa do Poder Executivo, temos decidido que a Constituição Federal, ao estabelecer para um determinado Poder competência privativa para desencadear o processo legislativo ordinário, não pode ser cerceada pelo constituinte estadual por meio de emenda constitucional, que, em última análise, afastaria a competência privativa que a Constituição Federal outorgou.

Parece-me que, no caso — e aí divirjo, *data venia*, do eminente Ministro Oscar Corrêa —, o dispositivo constitucional federal violado é o § 5º, do art. 144 e não o § 1º, que apenas faculta a criação da própria Justiça Militar. Os estados não precisam sequer ter Justiça Militar. No caso presente, a questão não é de criar Justiça Militar, que, se criada, terá que ter a composição a que alude o § 1º, letra *d*, do art. 144; na hipótese sob julgamento, o de que se trata é da extinção de órgão de Justiça Militar estadual preexistente, e, conseqüentemente, de matéria que diz respeito à organização judiciária, razão por que, Sr. Presidente, também concluo pela procedência da representação, embora restrinja seu fundamento à ofensa ao art. 144, § 5º, da Constituição Federal.

VOTO

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra: Sr. Presidente, resumindo o pensamento, não é lícito aos estados, por via de emenda constitucional, contornar a exigência da Constituição Federal, de iniciativa de outro Poder, na legislação específica.

Acompanho o eminente relator, julgando procedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Djaci Falcão: Sr. Presidente, acompanho o eminente relator. Todavia, situo-me na linha daqueles que acolhem a argüição de inconstitucionalidade, sob o fundamento de ofensa ao § 5º do art. 144, uma vez que a norma do art. 192 é excepcional e provisória.

Julgo procedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque (Presidente): Também considero que o art. 192 da Constituição, na redação da Emenda nº 1, de 1969, não impede os estados de extinguirem os tribunais militares que hajam criado antes de 15 de março de 1967, desde que o façam pela via legislativa adequada e sob proposta do Tribunal de Justiça. Todavia, no caso de que se trata, faltou proposta do tribunal competente, para que a Assembléia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul pudesse votar e promulgar a Emenda Constitucional nº 20, e por isso é que a dou como inconstitucional.

Julgo procedente a representação, por esses fundamentos, acompanhando a corrente que, do ponto de vista da fundamentação, tornou-se majoritária.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.102-0-RS — Rel.: Min. Soares Muñoz. Rpte.: Procurador-Geral da República. Assistentes: estado do Rio Grande do Sul e Tribunal Militar do estado (Adv.: Aderbal Torres de Amorim). Rpdo.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 20, de 22 de outubro de 1981, do estado do Rio Grande do Sul, unanimemente. Votou o presidente. Falou pelos assistentes o Dr. Aderbal Torres de Amorim. Plenário, 26.5.82.

Presidência do Sr. Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Firmino Paz, Néri da Silveira e Oscar Corrêa. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Alfredo Buzaid.

Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coêlho.