MILITAR – EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS – INICIATIVA

– Emenda Constitucional nº 31, de 30 de junho de 1986, que deu nova redação ao art. 99 da Constituição do Estado do Espírito Santo, para vincular a remuneração dos integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros à dos postos e gruaduações correspondentes no Exército. Vício formal, por isso que a matéria não pode ser disciplinada no texto constitucional estadual, reservada que está à lei ordinária, de iniciativa do Governador do Estado. A inclusão da norma na Constituição cerceia a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Estadual, de apresentar projeto de lei que discipline qualquer das matérias a que aludem os incisos do art. 57 da Constituição Federal, aplicável aos Estados por força do art. 13 da Constituição Federal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.352
Representante: Procurador-Geral da República
Representados: Mesa da Assembléia e Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo
Relator: Sr. Ministro *Carlos Madeira*

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, em julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 31, promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo em 30 de junho de 1986.

Brasília, 4 de maio de 1988. – *Rafael Mayer*, Presidente. *Carlos Madeira*, Relator.

RELATÓRIO

O *Sr. Ministro Carlos Madeira:* adoto como relatório a parte expositiva do parecer da douta Procuradoria-Geral da República (fls. 124/129):

"Acolhendo solicitação que lhe dirigiu o Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo, o Exmo. Sr. Procurador-Geral da República ofereceu representação ao colendo Supremo Tribunal Federal em que submeteu a seu exame e julgamento a argüição de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 31, promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa daquela Unidade Federada, em 30 de junho de 1986, que estabeleceu escalonamento de vencimentos do pessoal da Polícia Militar, vinculando-os aos dos postos e graduações do Exército.

O texto da alteração constitucional impugnado é o seguinte:

'Emenda Constitucional nº 31

Ementa: Equiparação da remuneração de policiais militares da PM/ES à remuneração no exército.

A Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo: faço saber que a Assembléia Legislativa decretou e a Mesa da Assembléia, usando das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 38 da Constituição Estadual, promulga a seguinte Emenda Constitucional:

Art. único – o art. 99 (*caput*) da Constituição Estadual passa a ter a seguinte redação:

Art. 99 – A Polícia Militar do Estado, bem como o Corpo de Bombeiros, que dela é parte integrante, são considerados forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo seus postos ou graduação ter remuneração superior ou inferior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército.

Palácio Domingos Martins, em 30 de julho de 1986.

Como fundamento da argüição de inconstitucionalidade, sustenta a digna autoridade solicitante que o texto malsinado ofende, frontalmente, os dispositivos do art. 65 e o parágrafo único do art. 98 da Constituição Federal, porque cuida de política de vencimentos, cuja exclusividade está reservada ao Poder Executivo, nos exatos termos do mencionado art. 65 e que, desse fato, resultou suprimida também, do Poder Executivo, a reserva da iniciativa do processo legislativo de normas que, de qualquer modo, estabeleçam autorização, criem ou aumentem despesa pública, fenômenos financeiros conseqüenciais lógicos do estabelecimento da nova ordem na política de vencimentos (p. 4 a 7).

Arrola precedentes da Excelsa Corte, que reafirmam a inconstitucionalidade, tanto da vinculação de vencimentos como de iniciativa do processo legislativo, pela Assembléia em matéria reservada, constitucionalmente, ao Chefe do Poder *Executivo*.

Requisitadas informações na forma regimental, prestou-as o Exmo. Sr. Presidente da Assembléia Legislativa (p. 53 a 58). Preliminarmente, S. Exa. invocou a justificativa de Proposta da Emenda, de autoria do Deputado Jorge Devens de Oliveira e que recebeu a adesão de 1/3 dos membros do Poder Legislativo Estadual, lançada nestes termos:

'Por força de disposições constitucionais as Polícias Militares são consideradas forças auxiliares, reserva do Exército Nacional.

São instituições regulares e permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina. A forma de seus quadros organizacionais segue as mesmas formas e denominações tradicionais do Exército, inclusive os postos, as graduações, e até as insígnias chegam a ser bem idênticas.

Em tempo de paz preparam-se para a guerra; em tempo de guerra as PMs podem até ser mobilizadas a serviço da segurança interna. Portanto, não há razões para que haja distorções salariais '(sic p. 54).

Em seguida, diz o Exmo. Sr. Presidente da Assembléia ter entendido o Legislativo, através de sua Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, que a norma estadual aprovada é adaptação do § 4º do art. 13 da Carta Constitucional Federal, que assim dispõe:

'Art. 13 . . . . . .

. . . . . .

§ 4º – As Polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxi-

liares, reserva do Exército, não podendo seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército.'

As informações prosseguem afirmando que, em momento algum, a malsinada Emenda nº 31 fere preceitos da Constituição Federal, entendendo o Poder Legislativo Estadual que as restrições da Lei Maior, quanto à iniciativa do processo legislativo em matéria de aumento da despesa pública, só têm aplicação na elaboração de leis ordinárias e não de emendas à Constituição, razão pela qual deu pela constitucionalidade da Emenda questionada; que, a exemplo da Carta Federal, a Carta Estadual pode ser emendada pela Assembléia Legislativa conforme estabelece seu art. 33, inciso XIX, *verbis:*

'Art. 33 – É da competência exclusiva da Assembléia Legislativa:

. . . . . .

XIX – emendar esta Constituição.

E prossegue a ilustre autoridade informante, no desenvolvimento das razões do Poder Legislativo que inspiraram a edição da Emenda nº 31, dizendo que também o art. 65 da Constituição Federal, invocado pelo ilustre Procurador-Geral da República, ao vedar iniciativa de leis ou emendas aos projetos que cuidam das leis orçamentárias e das que abrem créditos, fixam vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública, pelo Poder Executivo, por serem de iniciativa do Poder Executivo, não cuida e jamais poderá cuidar de Emenda Constitucional e que, por conseguinte, não existe vulneração do invocado dispositivo constitucional pela edição da Emenda nº 31/86 à Constituição do Espírito Santo.

Voltando a cotejar o texto da emenda impugnada com o § 4º do art. 13 da Carta Federal, diz a ilustrada Presidência do Poder Legislativo espírito-santense que a vinculação da remuneração das Polícias Militares à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército é feita já no Estatuto Político Federal; não se trataria de vinculação do que, em realidade, estava antes vinculado e que tal ocorreria, somente, se a emenda em exame determinasse remuneração superior; que, na linha desse entendimento foi editada, para viger no Distrito Federal, a Lei Federal nº 7.412, de 6 de dezembro de 1985, que em seu art. 7º estatui:

'A remuneração do policial militar não poderá ser inferior à que, por lei ou outro dispositivo legal, foi atribuída ao pessoal das Forças Armadas, em igualdade de posto ou graduação, observado o disposto no art. 24, do Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969.'

Daí concluir que seria incabível sustentar que a Emenda Constitucional nº 31/86 tenha feito alguma vinculação que fira os preceitos constitucionais vigentes.

Considera a Presidência da Assembléia Legislativa que a representação por inconstitucionalidade objeto destas informações é instruída com jurisprudência diversa do tema em discussão, uma vez que o paradigma trata da magistratura nacional, fazendo vinculações de Membro do Poder Judiciário Estadual com os Membros da Suprema Corte, 'aliás, diga-se de passagem, respeitosamente, tão mal remunerada (a magistratura nacional) neste Brasil afora, cuja miséria de vencimentos não dignifica a grandeza do Poder Judiciário Nacional" (sic, p. 57).

A peça informativa conclui postulando, *verbis:*

"(. . .)

Entendendo este Poder Legislativo Estadual que, na espécie, a jurisprudência mencionada na representação de inconstitucionalidade se perde na qualidade e nos fundamentos, solicito, assim, seja desacolhida (...) e mantida a Emenda Constitucional nº 31/86. Caso contrário, negar-se-ia a vigência do inciso XIX do art. 33 da Carta Magna estadual e o inciso I do art. 47 da Constituição Federal, os quais tratam da competência legislativa (...) para emendar as respectivas Constituições' (sic, p. 57)."

O parecer conclui pela procedência da representação para que seja declarada a inconstitucionalidade da Emenda nº 31 à Constituição do Estado do Espírito Santo, por contrariar o art. 57, II, c/c art. 13, III e §.4º; arts. 98, parágrafo único, 108, § 1º e 200, todos da Constituição Federal.

É o relatório, que deverá ser distribuído aos Exmos. Senhores Ministros da Corte.

VOTO

O *Sr. Ministro Carlos Madeira* (Relator): O § 4º do art. 13 da Constituição Federal estabelece:

"§ 4º – As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo

seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército."

O art. 99 da Constituição do Estado do Espírito Santo reproduziu essa norma, inclusive na parte final, dispondo fielmente que os postos e graduações da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros não podem "ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército".

A Emenda Constitucional nº 31, de 30 de junho de 1986, objeto desta representação, alterou essa parte final da norma estadual, para estabelecer que os postos e graduações da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros não podem "ter remuneração superior ou inferior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército".

Sustenta o argüente que essa modificação do texto da Carta estadual importa vinculação da remuneração dos integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros com a dos militares do Exército, contrariando a norma do parágrafo único do artigo 98 da Constituição Federal. Além disso, a sua elaboração legislativa afrontou a norma do *caput* do art. 65 da Carta da República, por haver desprezado o princípio da iniciativa reservada, que limita o poder do Legislativo, mesmo por via de Emenda Constitucional, de dispor sobre matéria da competência exclusiva do chefe do Poder Executivo – como é o caso dos vencimentos e vantagens dos servidores públicos.

O art. 65 integra a Seção VI do Capítulo VI da Constituição Federal, disciplinando matéria orçamentária. Diz o seu *caput:*

"Art. 65 – É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública."

Com razão, observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho, está esse dispositivo mal colocado, pois dispõe sobre o processo legislativo, já previsto na seção anterior. "Com efeito – diz o professor paulista – as matérias que aqui se enumeram já estão mais sinteticamente compreendidas no art. 57, I e II, que pertencem à Seção sobre o Processo Legislativo". (*Comentários à Constituição Brasileira,* vol. II, p. 95).

Pontes de Miranda também realça a repetição normativa ao dizer:

"No art. 57, I e II, da Constituição de 1967, já foi dito ser da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que estatuam sobre matéria financeira e que criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública. O art. 65 não é muito mais largo em seu conteúdo, embora ao primeiro exame pareça, porque abertura de crédito, subvenções e auxílios, fixação de vencimentos, vantagens de ordem pecuniária, são matéria financeira ou entram no art. 57, II." (Comentários à EC 1/69, Tomo III, p. 214).

Ante tal confluência de normas, não há dúvida de que, no que se refere à iniciativa reservada, não ocorre erro na invocação do art. 65 da Carta da República, uma vez que a hipótese sobre a qual versa a argüição se inclui entre aquelas cuja iniciativa do processo legislativo é do Presidente da República, e, por força do art. 13, III e IV, dos Governadores dos Estados.

De outra parte, é pacífico o entendimento da Corte no sentido de que tal matéria não pode ser disciplinada no texto constitucional estadual, reservada que está à competência de lei ordinária, de iniciativa do Governador do Estado. Expressam tal entendimento as ementas dos acórdãos nas representações de inconstitucionalidade nºs 1.061-SP, relator para o acórdão o Ministro Néri da Silveira, e 1.107-SE, relator o Ministro Moreira Alves.

Lê-se na ementa do primeiro:

"Não afasta o vício de iniciativa, na ordem estadual, o fato da criação da norma por via de emenda constitucional e não de lei ordinária." (RTJ 102/474).

E na do segundo:

"Cerceia a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Estadual, de apresentar projeto de lei ordinária emenda constitucional, ainda que proposta por ele, que discipline qualquer das matérias a que aludem os incisos do art. 57 (aplicável aos Estados por força do art. 13, III) da Constituição Federal. Esse poder é indisponível, porquanto lhe é outorgado em razão da conveniência da Administração Pública." (RTJ 115/18).

Indisputável, pois, que a Emenda Constitucional ora em exame padece de vício formal, que resulta na sua inconstitucionalidade.

Julgo procedente a representação, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 31, de 30 de junho de 1986, do Estado do Espírito Santo.

É o meu voto.

VOTO (VISTA)

O *Sr. Ministro Moreira Alves:* 1. No caso, como bem salienta o eminente relator, há inconsti-

tucionalidade formal, uma vez que a Emenda Constitucional nº 31, de 30 de junho de 1986, do Estado do Espírito Santo, ao estabelecer que os postos e graduações da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros não podem ter remuneração superior ou inferior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército, em verdade fixou vencimentos para esses militares: serão iguais aos dos postos e graduações correspondentes no Exército. Ademais, a Emenda Constitucional em causa ou aumentou imediatamente a remuneração de que trata, ou, pelo menos, autorizou despesa pública, certo como é que, com a vinculação por ela determinada, os aumentos futuros concedidos aos militares do Exército se estenderão automaticamente à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros do Estado do Espírito Santo.

Assim procedendo, violou o disposto no art. 65, *caput*, da Constituição Federal, porquanto é firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que cerceia a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Estadual de apresentar projeto de lei ordinária emenda constitucional, ainda que proposta por ele, que discipline qualquer das matérias a que aludem os incisos do art. 57 e o *caput* do art. 65 (aplicável aos Estados por força do art. 13, III) da Constituição Federal.

2. Por outro lado, há também inconstitucionalidade material, porquanto o texto impugnado fere a autonomia do Estado-membro, ao vincular a remuneração de sua Polícia Militar e de seu Corpo de Bombeiros à do Exército Nacional, o que implica a perda, por parte deste, da faculdade de fixar, para os membros dessas Corporações, os seus vencimentos, reajustáveis que ficam, automaticamente, em função dos reajustes concedidos pela União aos integrantes do Exército.

Sob esse aspecto, foram ofendidos o art. 13, *caput*, e o seu § 4º todos da Constituição Federal.

3. Essa vinculação violadora da autonomia do Estado é prejudicial àquela a que se refere o parágrafo único do art. 98 da Carta Magna, que diz respeito, como resulta nítido de seu *caput*, ao pessoal do serviço público da mesma esfera – federal, estadual ou municipal – dentro da Federação. Por isso, deixo de examinar a questão de saber se as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros militares estaduais são, ou não, servidores públicos civis, aos quais se destina o preceito do citado parágrafo único do art. 98.

4. Em face do exposto, também julgo procedente a presente representação.

VOTO

O *Sr. Ministro Célio Borja:* Sr. Presidente, também acompanho o eminente Relator, julgando procedente a representação, mas peço vênia a S. Exa. e ao eminente Ministro Moreira Alves para adotar como fundamento apenas o art. 13 da Constituição.

As razões pelas quais não se deveria adotar o art. 98 disse-as bem o eminente Ministro Moreira Alves, e estou de inteiro acordo com S. Exa., mas tenho ponto de vista diverso do de S. Exa. no que diz ao art. 65. Por isso adoto, apenas, o art. 13.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.352-9-ES – Relator: Ministro Carlos Madeira. Representante: Procurador-Geral da República. Representadas: Mesa da Assembléia e Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo.

Decisão: pediu vista o Ministro Moreira Alves, depois do voto do Ministro Relator, que julgava procedente a Representação e declarava a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 31, promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo em 30 de junho de 1986. Plenário, em 7.4.88.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 31, promulgada pela Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo em 30 de junho de 1986. Decisão unânime. Votou o Presidente. Plenário, em 4.5.88.

Presidência do Sr. Ministro Rafael Mayer, Presentes à Sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Néri da Silveira, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Oscar Corrêa. Procurador-Geral da República, o Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.