

ANÁLISE DO PARECER, DO PROCURADOR GERAL DO MP, NO QUAL CONCLUI PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 100, § 13 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

AUTOR: FERNANDO CORREIA

Em seu bem fundamentado parecer, o Procurador-Geral do MP Especial conclui pela inconstitucionalidade do artigo 100, § 13 da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual nº 16/99, através do qual restou derogada a lei 10.426/90, no que pertine à autorização da inativação do militar do Estado com o beneplácito de ter os seus proventos de inatividade calculados com base no posto ou graduação hierarquicamente superior, sob os seguintes fundamentos:

- 1) A Emenda Constitucional Estadual nº 16/99 invadiu matéria reservada à Lei Estadual Específica, que é o instrumento válido, de acordo com o disposto no §1º, do art. 42, da CF, para regulamentar a matéria inerente às condições de transferência do militar para a inatividade, padecendo, por conseguinte, do vício de inconstitucionalidade formal;
- 2) A expressão “Lei Estadual Específica” contida no §1º, do art. 42, da CF refere-se, necessariamente, à lei ordinária ou à lei complementar estadual, afastando, dessa forma, a regulamentação da matéria através de Emenda à Constituição Estadual.

Do conteúdo do parecer elaborado pelo Procurador Dirceu Rodolfo, verifica-se que ele conclui pela inconstitucionalidade da norma inserida na Constituição Estadual, a partir da análise do sistema de fontes normativas insculpido no texto da Constituição Federal.

No caso, especificamente, o sistema das fontes normativas dos Estados-membros.

Através de seu art. 25, a CF/88 prescreve que os Estados organizam-se e regem-se por suas Constituições.

A Constituição estadual, portanto, tem a função de organizar e reger o Estado-membro, disciplinando a sua estrutura e relacionamento mútuo.

No entanto, conforme vem decidindo de maneira

reiterada o Colendo STF, o poder de auto-organização que possuem os Estados-membros deve ser exercido, sempre, respeitando-se os princípios constitucionais sensíveis, princípios federais extensíveis e princípios constitucionais estabelecidos.

A questão, então, está em buscar identificar se a matéria, objeto de tratamento outorgado pela E.C.E 16/99, extrapolou ou não o limite do Poder de auto-organização que detém o Estado-membro.

Inicialmente, ao abordar o tema de passagem, aduz o nobre parecerista que “perante os preceptivos da CF/88 a mencionada Emenda Estadual é tão infraconstitucional como qualquer outra espécie normativa emanada do Legislativo Estadual”.

Com efeito, não há qualquer desacordo com essa assertiva, na medida em que as três espécies normativas – A Emenda à Constituição do Estado, a Lei Complementar e a Lei Ordinária – integram o processo legislativo dos Estados-membros.

Partindo dessa premissa, pode-se facilmente concluir que não há qualquer invalidade em decorrência de haver sido veiculada a matéria, relativa às condições de transferência do Policial Militar Estadual para a inatividade, através de Emenda à Constituição.

A uma, porque foi respeitada iniciativa privada do Governador do Estado para dar início ao Processo Legislativo em relação à matéria, ou seja, o processo legislativo foi iniciado por quem tinha competência para tanto;

A duas, as condições de transferência do Policial Militar Estadual para inatividade constitui-se matéria através da qual o Poder Constituinte decorrente pode outorgar suprallegalidade, inserindo-a no texto da Constituição do Estado, seja porque não colide com o conteúdo material de nenhum dispositivo da Constituição Federal, ou ainda, por não se tratar tal matéria nem de princípios constitucionais sensíveis, nem de princípios federais extensíveis e nem tampouco princípios constitucionais estabelecidos, que são as únicas limitações ao exercício do Poder Constituinte decorrente.

A três, a exigência de que a matéria relativa às con-

dições de transferência do militar para inatividade seja veiculada através de Lei Estadual Específica foi inserida no texto da Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº18 e não através do Constituinte originário, o que submete-a ao necessário controle de constitucionalidade. Ora, nos casos em que ocorre a mudança do texto constitucional através de emenda constitucional, essa mudança somente pode ser efetivada respeitando-se os limites constitucionais ao poder de reforma. Dessa forma, ao contrário do que afirma o parecerista, a inconstitucionalidade está exatamente na exigência contida no texto da Emenda à Constituição Federal nº18, posto que, ao exigir que determinadas matérias somente possam ser veiculadas através de Lei Estadual Específica, viola Cláusula Pétrea da Constituição Federal, relativa ao Poder de auto-organização dos Estados-membros (CF, art. 60, §4º, I). Registre-se que a proteção do federalismo como cláusula pétrea está diretamente ligada à impossibilidade de o poder constituinte derivado diminuir ou interferir no exercício das competências outorgadas aos Estados-membros pelo Poder Constituinte Originário.

Isso porque, conforme assinala o prof. Baracho¹, a autonomia é o princípio fundante dos entes federativos, defluindo desse princípio a possibilidade de organização dos entes que compõem a Federação. Por isso, as limitações ao exercício dessas autonomias somente podem ser instituídas pelo Poder Constituinte Originário, não se admitindo a imposição através do poder constituinte reformador, sob pena de fraturar-se o pacto federativo instituidor da Federação.

Como o Brasil é uma forma federativa de Estado, o que às vezes é esquecido quando da aplicação das normas jurídicas, a essência desse sistema encontra-se na repartição de competências, que são instituídas pelo Poder Constituinte originário, no nosso caso, que se encontram distribuídas nos arts. 21 usque 31 da CF. No Estado Federal não existe hierarquia entre os entes estatais, o que há são espaços de incidência para o exercício de suas competências, ou seja, divisão de competências entre a União, os Estados-membros e os Municípios. Dentro da divisão dessas competências, fica vedada ao Poder Constituinte Reformador Federal qualquer tentativa de legislar acerca de um assunto que esteja fora de sua competência, ou mes-

mo estabelecer dificuldades ao exercício das competências de outros entre federados, como é o caso da exigência de lei específica para regular a matéria atinente às condições de transferência do Policial Militar Estadual para a inatividade, através de Emenda à Constituição.

Quero registrar que esse entendimento guarda perfeita consonância com julgamentos anteriores feitos por esse Tribunal, como foi o caso relativo ao julgamento pela regularidade das Emissões das Letras Financeiras do Tesouro Estadual, em que se reafirmou a impossibilidade de impor-se limitações às competências outorgadas aos Estados e Municípios, mediante a aprovação de normas pelo Processo Legislativo Federal, e, com isso, fez-se valer o pleno respeito ao Princípio Federativo.

Ante o exposto,

Considerando que foi respeitada iniciativa privada do Governador do Estado para dar início ao Processo Legislativo em relação à matéria atinente às condições de transferência do Policial Militar Estadual para a inatividade, ou seja, o processo legislativo foi iniciado por quem tinha competência para tanto;

Considerando que as condições de transferência do Policial Militar Estadual para inatividade constitui-se matéria através da qual o Poder Constituinte decorrente pode outorgar suprallegalidade, inserindo-a no texto da Constituição do Estado;

Considerando que a Emenda à Constituição Federal nº 18, ao exigir que determinadas matérias somente possam ser veiculadas através de Lei Estadual Específica, viola Cláusula pétrea da Constituição Federal, relativa ao Poder de auto-organização dos Estados-membros (CF, art.25);

Voto no sentido de que esse Tribunal, quando da apreciação dos atos de aposentadoria dos Polícias Militares, deve observar as limitações impostas pelo artigo 100, §13 da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual nº 16/99, através do qual restou derrogada a lei 10.426/90, no que pertine à autorização da inativação do militar do Estado com o beneplácito de ter os seus proventos de inatividade calculados com base no posto ou graduação hierarquicamente superior.

¹ Baracho, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense. 1986, p. 50.