

A PMCE, os servidores militares e a Carta estadual / 89

ADAUTO RODRIGUES DE OLIVEIRA LEITE
Cel.-Prof. do quadro do magistério da
Academia de Polícia Militar Gen. Edgar
Facó

1. A vigente Constituição do Estado do Ceará, manifestação do chamado Poder Constituinte Decorrente — art. 11 do ADCT da CF/88, em seu aspecto *inicial*, por alguns também chamado de *instituidor*, no que concerne à PMCE., capítulo V, seção III, e aos servidores militares, capítulo IV, seção III, *data venia*, parece-nos desafeioada à chamada Legislação Específica, esta, como sabido, editada para as polícias militares pela União Federal, a partir da permissão contida no texto fundamental de 16-7-34, reproduzida pelos Estatutos Políticos Subseqüentes (CF/88 —, art. 22, inc. XXI):

2. Teria, *in casu*, o constituinte incorrido em equívoco? A nosso sentir, sim. Senão, vejamos: o art. 177 da CE/89 dispõe, *verbis*:

“O soldado, cabo e sargento da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros que tenham o 2.º grau completo, com limitação de trinta anos de idade, poderão submeter-se à seleção de oficiais”. (Sup. do DOE n.º 15.166 — I parte — 5-10-89). (O encaixe alto não é do original.)

Atenta-se, aqui, frontalmente, contra a Legislação Específica: mais precisamente — malfe-re-se o disposto no art. 4 do Regulamento das Polícias Militares, aprovado pelo Dec. Executivo n.º 88.777/83 (DOU de 4-10-83). É que a ampliação de idade, como prevista no artigo retro transcrito, evidentemente, constitui regalia de que não desfrutam os militares do Exército. É dizer: não poderia tê-la, como não pode, o militar estadual.

De notar que essa "generosa concessão" do constituinte, sem dúvida alguma, representa inaceitável retrocesso à carreira do oficialato PM e BM, pois que, convenhamos, a fixação do limite de idade em trinta anos, para matrícula no Curso de Formação de Oficiais, está por demais *elastecida* e *inadequada* às peculiares tarefas do aluno a oficial, *maxime* se casado, por óbvias razões.

O § 1.º do artigo em comento, também, encerra dissonância com a Legislação Específica, visto como admite a possibilidade de o subtenente PM e BM, portador das qualificações ali aludidas, ao ser transferido para a reserva, com trinta anos ou mais de serviço, ser promovido ao posto de segundo tenente.

Ora, o Estatuto dos Militares Federais, Lei n.º 6.880/80 (DOU de 11-12-80), no art. 62, veda, expressamente, promoção do militar quando de sua transferência para a reserva.

De outra parte, cumpre assinalar, quanto ao Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos, cuja equivalência do 2.º grau de ensino, ali encarecida, constitui proposta totalmente inviável, pois, o primeiro tem seis meses de duração, enquanto o segundo, nos termos do art. 22 da Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino de primeiro e segundo graus Lei n.º 5.692/71, deverá ter uma carga horária de trabalho, de pelo menos duas mil e duzentas horas.

Desta sorte, parece-nos, *data venia*, sem préstimo o mandamento contido no preceito constitucional em referência, no que respeita à equivalência dos cursos referidos, dada a óbvia impossibilidade da exigência constante da carga horária acima aludida. Trata-se, *permissa venia*, de verdadeiro *cochilo* do constituinte.

3. No respeitante ao provimento do cargo de CMT. Geral da PMCE., art. 187, § 2.º, da CE/89, que se pretende ser privativo de Cel. PM do serviço ativo, com as qualificações indicadas em lei, parece-nos, com a devida licença, *vazio*.

Lamentável equívoco do constituinte, também nesse passo, em face do que prescreve o art. 6.º do DL n.º 667/69, redação dada pelo art. 1.º do DL n.º 2.010/83, embora, prescreva ser... "em princípio", o Comando das Polícias Militares Atribuição de Oficial PM, da ativa, do último posto da escala hierárquica, não *exclui*, absolutamente, a possibilidade de exercício oficial do Exército, da ativa, dos postos de general de brigada ou oficial superior combatente, preferentemente Cel. ou Tenente-Coronel, em qualquer hipótese, proposto ao Ministro do Exército pelo Governador do Estado, do Território e do Distrito Federal.

É provável que a nova redação do art. 6.º do DL n.º 667/69, como acima assinala, tenha refletido a abertura democrática que restaurou as

eleições de Governador de Estado *pelo voto direto*, conforme estabelecido na Emenda Constitucional n.º 15.

De toda sorte, o provimento do cargo de Cmt. Geral de Polícia Militar recebeu novo enfoque: admitido... “em caráter excepcional”, aquele provimento se efetivasse com oficial PM, do último posto da escala hierárquica, com prévia audiência do Ministro do Exército, na redação original do prefalado art. 6.º do DL 667/69, a nova redação que lhe foi dada pelo já referido art. 1.º do DL n.º 2.010/83, mantida, ainda, a prévia audiência do Ministro do Exército... “observada a formação profissional do oficial para o exercício do Comando”, tornou-se, como nos parece, em tese, aquele provimento, incumbência de Coronel PM. Corrigiu-se, assim inusitada e odienda restrição ao oficial do último posto da hierarquia policial militar. (DOU de 13-1-83).

A nosso ver, o conteúdo do referido dispositivo legal pode ser considerado como matéria pertinente a normas gerais de organização, de que trata o art. 22, inc. XXI, da CF/88. Significa dizer: quando da elaboração da CE/89, o constituinte não estava autorizado, como não está, a legislar, sobre o assunto em tela, ao arropio da Legislação Específica. Daí a conclusão: se nos termos do § 4.º do art. 24 da CF/88, a superveniência da lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, naquilo que lhe for contrário, *não será exagerado* dizer-se: se já existe lei federal da categoria sobredita, vedado esta ao constituinte, *como estava*, por ocasião da feitura da CE/89, no exercício da *atividade derivada* (ADCT — art. 11 da CF/88), dispor sobre matéria já regulada pela Legislação Específica, de maneira diferente, como óbvio.

Com outras palavras: a Legislação Específica, recepcionada pelo novo texto constitucional, *inibe* o constituinte estadual, ainda que no exercício da “atividade constituinte derivada”, de dar enfoque divergente à matéria já disciplinada por aquela legislação, pois isso, evidentemente, lhe é vedado, sob pena de laborar em crasso equívoco, como parece ter incorrido no caso vertente.

4. Frise-se que o descompasso de dispositivos constitucionais da CE/89, com a Legislação Específica, bem assim com a ordem constitucional vigente, inicia-se a partir do § 10.º do art. 176 daquela Carta Política do Estado, onde se pretendeu *vincular, de maneira especiosa*, a remuneração do PM e do BM com a relativa às *graduações e postos* da hierarquia do Exército.

Atentou-se, com aquela pretendida vinculação, por sinal, mal disfarçada, contra o preceito contido no inciso XIII do art. 37 da CF/88.

De notar que o inciso XI do artigo sobredito, segundo entende o insigne professor BERNARDO SESTA... “é a espinha dorsal da sistemática

adotada pela CF/88 no concernente ao sistema remuneratório do servidor público, seja civil ou militar” (RPGERS — pág. 37 — v. 47).

Daí a relevância da decisão do E. Supremo Tribunal Federal, que, acolhendo representação do Governador do Estado do Ceará, suspendeu os efeitos do § 10.º do art. 176, da CE/89, como informou o *DO* de 9-2-90.

Assim porque aquele dispositivo constitucional da Carta Política do Estado, ora vigente, materializa frontal desrespeito ao chamado princípio federativo ou constitucional, o qual, conforme a lição dos constitucionalistas, igualmente sufragada pela Jurisprudência da Suprema Corte, proíbe a União Federal de criar ônus para os cofres do Estado-Membro.

Como outras palavras: vigorante o precitado § 10.º do art. 176 da CE/89, na prática, ter-se-ia impossibilitado o Governo do Estado de, *mediante lei própria*, fixar vencimentos e vantagens para seus servidores militares.

5. O § 11 do mencionado art. 176 da CE/89 veda... “qualquer forma de discriminação, inclusive em razão de Estado Civil, no acesso a cursos e concursos que possibilitem a promoção do militar no seio da Corporação”.

A eliminação de... “qualquer forma de discriminação...” de que trata aquele dispositivo constitucional, traduz sutil regalia, para usar-se a linguagem adotada pela Legislação Específica.

Isto é assim porque, para ficar somente no que respeita a essa força, já que eleita para parametrar o comportamento da política de pessoal das Polícias Militares, nos termos do Regulamento para elas instituído pelo Decreto Executivo n.º 88.777/83, o acesso aos Cursos de Formação de Oficiais, bem como de Graduados, não é permitido aos militares casados. Não estão incluídos, nessa proibição, os cursos de formação de oficiais auxiliares, administrativos e especialistas.

Diante do preceito constante do art. 43 do referido Regulamento, parece-nos, torna-se insubsistente a “cautelosa” vedação proibitiva da discriminação a que se refere o § 11 do art. 176 da CE/89.

A nosso ver, *permissa venia*, não seria temerário dizer que o dispositivo constitucional sobredito, também, decorreu de sibilina sugestão ao constituinte, que a acolheu, inadvertidamente, por certo.

6. O § 12 do art. 176 da CE/89, trata da preservação da graduação da praça condenada à pena privativa de liberdade superior a dois anos, transitada a sentença em julgado.

Trata-se, a nosso entender, também nesse passo, de ardilosa artimanha a que, como parece, foi induzido o constituinte.

A partir disso, o dispositivo é *discriminatório*, privilegia, embora aquele que lhe é anterior, tenha vedado qualquer forma de discriminação, fato que evidencia flagrante paradoxo.

Com outras palavras: ao especificar que a sentença condenatória à pena privativa de liberdade superior a dois anos, transitada a sentença do julgado, somente ensejará a manifestação do E. Tribunal de Justiça do Estado, para que efetive a perda da *graduação* da praça, se proferida por Corte de Justiça Militar, estadual ou federal, como parece, à toda luz, criou-se odiosa regalia, posto que não se considerou veredito promanado do Juízo Criminal Comum, *estadual* ou *federal*.

Ademais, parece-nos, ao constituinte estadual, vedado também está criar regalia, já que tal tratamento inexistente no âmbito das Forças Armadas.

Ao lado dessa inadmissível discriminação, importa salientar que, por igual, investe-se contra o disposto no art. 49 da Lei n.º 6.880/80 (Estatuto dos Militares Federais).

Observe-se, portanto, a inexistência de preceito similar na legislação relativa às Forças Armadas, pois, sequer, vige a norma contida no art. 93, § 3.º da CF/69, segundo a qual, o militar condenado nas circunstâncias acima referidas, inclusive por tribunal civil, também permaneceria nas fileiras de sua Força, desde que submetido a julgamento de que trata o § 2.º do art. 93 da CF/69, não fosse considerado indigno ou incompatível de nelas permanecer.

A Corte de Justiça, onde se processou o feito, em caso que tais, como previsto nos dispositivos sobreditos da CF/69, deveria ter caráter permanente.

De qualquer sorte, a norma contida no § 12 do art. 176 da CE/89, à toda evidência, a nosso ver, contraria a Legislação Específica e a CF/88, visto como o § 7.º do art. 42 dessa Carta Política, diferentemente da CF/69, como acima demonstrado, *não contempla a praça*, donde a sua invalidade.

Ademais, não é de se admitir, certamente, que, para escrever tal regra tenha o constituinte cearense se respaldado na chamada teoria da desconstitucionalização, até porque esta, como sabido, não é aceita por renomados Mestres do Direito Constitucional.

Prima facie, impende notar: o constituinte federal procurou emprestar ao vocábulo *Organização*, por ele utilizado nos textos do inciso XXI do art. 22 e no do § 7.º do art. 144, ambos da CF/88, *significado vário*. É que, evidentemente, cuidam de matérias diferentes, visando a atingir objetivos diversificados.

Na primeira hipótese (art. 22, inc. XXI), parece-nos tratar-se de medidas atinentes à estruturação militar das Polícias Militares e dos Corpos

de Bombeiros Militares, nos moldes do figurino adotado no Exército, até porque se cuida de assunto compreendido no âmbito da competência privativa da União Federal. É dizer: nesse aspecto parece inadmissível atribuir à lei estadual o seu disciplinamento pois cogita-se de matéria ligada à chamada doutrina da Segurança Nacional. É vedada, portanto, a competência suplementar e complementar, dada a relevância dos assuntos tratados.

No tocante ao conteúdo do precitado § 7.º do art. 144, em comentário... A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA SEGURANÇA PÚBLICA... a *mens legis* parece visar ao adestramento, à habilitação e ao preparo técnico-profissional, à própria estrutura das corporações militares ali referidas, bem como ao seu funcionamento *eficaz*, tudo com vistas a garantir a segurança pública, esta o principal elemento, como sabido, da Ordem Pública.

Diante do exposto, parece-nos razoável a conclusão seguinte: “A lei estadual é vedado cuidar das “normas gerais de organização”... dos entes em referência, pelas razões já explicitadas”. Contudo, parece-nos cabe-lhe disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, se disso não cuidou a lei federal, a qual, uma vez editada, elidirá a promulgada pelo Estado-Membro, como dispõe o art. 24 e seus parágrafos da CF/88, pois se trata de competência concorrente.

Aliás, como se sabe, é princípio dominante no Direito Público Federal, em se cuidando de competência concorrente a Lei Federal suplanta a Estadual.

O § 13 do art. 176 da CE/89, como parece, atribuiu direitos do regime jurídico do servidor público civil ao militar, desde que isso não constitua ofensa à CF/88.

A primeira vista, aquele dispositivo parece *inusitado*. Todavia, na realidade, os direitos a que alude, cingem-se aos seguintes: décimo terceiro salário, salário família, gratificação natalina e ao benefício da pensão policial militar, este nos termos do § 5.º do art. 168 daquela Carta Política.

Ao que parece, o constituinte estadual, desejoso de contemplar o servidor militar com direitos que se lhe afiguraram de inteira justiça, atribuiu-os, sem se dar conta de que alguns deles já constavam da chamada legislação *peculiar ou própria*, salvante o décimo terceiro salário.

Decerto, a redação do mencionado § 13 do art. 176 poderia ser de molde a explicitar tais direitos.

A nosso entender, não pode aquele dispositivo ser acoimado da eiva de inconstitucionalidade, como parece sugerir a sua redação, se submetida

a uma leitura menos atenta. É dizer-se: examinado atentamente haverá de notar-se a ressalva nele contida.

Apropositado, parece-nos, sugerir: o Estado-Membro, com respaldo no art. 144 § 7.º, da CF/88, na lacuna da lei federal procura, mediante estudo a ser desenvolvido em reunião de órgãos de ensino policial-militar atendidas as peculiaridades regionais, *editar lei peculiar* visando à reestruturação dos currículos dos diversos cursos de formação e aperfeiçoamento de oficiais, graduados e praças.

A troca de experiência, na espécie é altamente recomendável, podendo, inclusive servir de subsídio à edição de lei federal, a ser editada pela União, no futuro. Todavia, de se alertar para as condições próprias de cada região geográfica, sem prejuízo do que tiver caráter universal naturalmente.

Por derradeiro, cabe registrar retalhos da Jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

“A obediência aos modelos federais tem sido um *standart* da constitucionalidade de dispositivos de leis maiores dos Estados.” (RTJ-47/667, *in fine*).

“... ”

A elaboração das constituições estaduais não deflui do poder do constituinte, mas sim da permissão aberta pela Constituição Federal, deixando ao poder constituído local a edição de regras diretoras da estrutura administrativa do Estado-Membro, jungido este poder às limitações impostas pela própria Constituição Federal. Nisso estamos com a doutrina corrente sobre não se conceber o poder constituinte senão na plenitude de sua extensão, correlata à soberania de que é corolário.

A competência das Assembleias Legislativas não vai além dos marcos fincados pela Carta Magna ao exercício do poder constituído que o legislador estadual detém.” (RTJ-47, pág. 635.) (O encaixe alto não é do original.)

Na Representação 752, referente à Constituição do Estado de Goiás (in RTJ, 55 — pág. 662), o voto vencedor do Min. Eloy da Rocha expressa:

“Passando à análise dos combatidos dispositivos, não nos parece haver dúvida sobre a procedência da arguição. De fato, no plano estadual, a elaboração da Constituição não deflui do exercício do poder constituinte mas sim da permissão aberta pela Constituição Federal, deixando ao poder constituído local a edição

de regras diretoras da estrutura administrativa do Estado-Membro, numa estreita faixa delimitadas nas limitações impostas pela própria Constituição Federal.

Não se conceberia a detenção de poder constituinte pelas Assembléias Estaduais, sem cair-se numa franca antinomia — admitir-se este poder a par de sua subjuração a imposições limitativas da soberania que lhe é peculiar. A competência das Assembléias Legislativas para essa promulgação, portanto, não vai além dos marcos traçados pela Constituição Federal para o exercício do poder constituído que o Legislativo detém no plano estadual.” (RTJ, 55 — pág. 663.)

Bibliografia

AFONSO DE MELO FRANCO — *Curso de Direito Constitucional* — Rio de Janeiro — 1958.

ALVARO LAZZARINI — *Revista de Informação Legislativa* — Nº 104 — Senado Federal — Subsecretaria de Edições Técnicas — pág. 223 — Da Segurança Pública na Constituição de 1988.

ANA CANDIDA DA CUNHA FERRAZ — *Poder Constituinte dos Estados* — Editora Revista dos Tribunais — São Paulo.

CELSO BASTOS — *Curso de Direito Constitucional* — Saraiva Editora — São Paulo.

CLÁUDIO PACHECO — *Novo Tratado das Constituições Brasileiras* — Volume I — Saraiva Editora — São Paulo — 1990.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ — Imprensa Oficial do Estado — Fortaleza — Assembléia Legislativa — 1989.

HILDEBRANDO ACCIOLY — *Manual de Direito Internacional Público* — S. Paulo — 1948.

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO — *Direito Constitucional Comparado* — São Paulo — Ed. da USP — José Bushatsky — 1974.

MICHEL TEMER — *Elementos de Direito Constitucional* — Revista dos Tribunais — Editora.

OSVALDO TRIGUEIRO — *Direito Constitucional Estadual* — Editora Forense.

RAUL MACHADO HORTA E OUTROS — *Perspectivas do Federalismo Brasileiro* — Belo Horizonte — 1958.

ROBERTO MAGALHÃES — *Sistema Constitucional Brasileiro* — Rio de Janeiro — 1962.