

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Ementa: Ministério Público estadual. Organização: Compete à lei ordinária, não à lei constitucional, organizar em carreira o Ministério Público. Inconstitucionalidade, por isso, do parágrafo único do art. 78, bem como do caput do art. 237, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Representação julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal reunidos em sessão plenária, na conformidade com a ata de julgamentos e notas taquigráficas, em julgar procedente a representação para declarar inconstitucionais o parágrafo único do art. 78, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como o art. 237, da mesma Carta Política, unanimemente.

Brasília, 24 de setembro de 1980.

ANTÔNIO NEDER

Presidente

LEITÃO DE ABREU

Relator

Relator: O Sr. Ministro Leitão de Abreu

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu: — O então Procurador-Geral da República, Professor Henrique Fonseca de Araújo, atendendo à solicitação de Procuradores da Justiça e demais membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, ofereceu representação ao Supremo Tribunal para, por esse meio, submeter ao seu exame e julgamento a arguição de inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 78, e do caput do artigo 237, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada a 23 de julho de 1975.

Este o teor dos preceitos cuja inconstitucionalidade se levanta:

“ Artigo 78 —

“Parágrafo único — O Ministério Público, observados os princípios de unidade e indivisibilidade do órgão, será constituído de quadro único, obedecida a sua estruturação em carreira, com os cargos de Procuradores da Justiça, Promotores de Justiça de primeira categoria, Promotores de Justiça de segunda categoria e Promotores de Justiça de terceira categoria”.

“Artigo 237 — A Lei Orgânica estruturará o Ministério Público em carreira, reunindo os cargos de Procuradores de Justiça dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara; os Promotores de Justiça de terceira entrância com Curadores e Promotores Públicos, formando a primeira categoria; os Promotores de Justiça de segunda entrância com Promotores substitutos, formando a segunda categoria; e os Promotores de Justiça de primeira entrância com Defensores Públicos do antigo Estado da Guanabara, formando a terceira categoria”.

Teriam essas normas da Carta local violado as seguintes disposições da Carta Federal: a) artigo 13, item III, c/c o artigo 57, V e artigo 81, V; b) artigo 95, § 1.º; e c) artigo 96.

Requisitadas informações à Assembléia Legislativa, prestou-as o seu nobre Presidente, nos termos seguintes:

"A respeito da matéria objeto da Representação, cumpre-me aduzir informações que, em verdade, melhor consistirão em considerações a respeito do conteúdo e dos fins das normas impugnadas, inspiradas pelos mais sadios propósitos de estabelecer lineamentos basilares à rápida e harmoniosa organização, na estrutura do novo Estado do Rio de Janeiro, de um Ministério Público constituído em carreira única, como imperativamente estabelecido na Constituição Federal, que a respeito assim dispõe:

"Artigo 96 — O Ministério Público dos Estados "será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no parágrafo primeiro do artigo anterior".

"Ora, o que se encontra consubstanciado no parágrafo único do artigo 78 da Carta Estadual outra coisa não é senão a previsão de que o Ministério Público local será constituído de um quadro único, vale dizer, de uma carreira, composta, exatamente, das categorias ou classes funcionais que já o Decreto-Lei n.º 11, de 15 de março de 1975, editado pelo Senhor Governador do Estado, preconizava como devendo constituir o Quadro Permanente desse importante organismo.

"Com efeito, assim dispõe o mencionado Decreto-Lei n.º 11, do dia inaugural do novo Estado, *in verbis*:

"Artigo 12 — Fica criado o Quadro I do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que será constituído dos seguintes cargos:

"I — de Procurador de Justiça, em número de 45;

"II — de Promotor de Justiça de 1.ª Categoria, em número de 79;

"III — de Promotor de Justiça de 2.ª Categoria, em número de 123;

"IV — de Promotor de Justiça de 3.ª Categoria, em número de 87".

"Eis como, em verdade, a norma constitucional increpada de afrontosa à Lei Fundamental da República, lhe seguiu a diretriz no que tange à previsão da organização do Ministério Público em carreira única, por incompatível com ela a subsistência do sistema da duplicidade de carreira daquela instituição,

sob a nomenclatura de Quadros II e III, correspondentes aos antigos Ministérios Públicos dos Estados extintos da Guanabara e do Rio de Janeiro.

"E, seguindo a diretriz da Lei Maior, fê-lo em atinência com a previsão do Chefe do Poder Executivo, quanto à estruturação por ele esboçada para a instituição, no mencionado Decreto-Lei n.º 11. Outrossim, não lhe usurpou a iniciativa da lei organizacional do Ministério Público, posto que estipulado expressamente que tal estruturação se operaria por via de Lei Complementar constitucional (artigo 40, parágrafo único, alínea c).

"Pretendem os suscitantes da Representação que a Constituição Estadual teria violado os preceitos da Lei Fundamental da República, em seus artigos 13, inciso III, 57, inciso V e 81, inciso V, ao compendiar em seu texto as disposições contidas nos artigos 78, parágrafo único e 237.

"Não é justa a assertiva. Quanto ao primeiro dos dispositivos apontados, porque, a todas as luzes, a promulgação da Carta Constitucional estadual verificou-se após a observância do processo de elaboração legislativa que lhe era próprio. Não se legislou ordinariamente. O poder constituinte foi conferido ao legislador estadual por investidura popular e democrática, em obediência a preceito da Lei Complementar Constitucional n.º 20, de 1.º de julho de 1974.

"É contrário aos princípios do direito constitucional republicano-federativo pretender-se, como na Representação ora confutada, que o poder conferido aos Estados-Membros para se auto-organizarem não passa de mera faculdade de transposição para uma moldura local do só conteúdo da Carta Federal. Mera adaptação, sem acréscimo de nada, como se as peculiaridades da entidade menor não existissem, como se os interesses provinciais e comunais não merecessem tratamento próprio, máxime em situação especialíssima como essa de um Estado que resulta da reunião de aspirações, vivências e de expectativas, de problemas e de programas, enfim, de uma integração de realidades palpitantes que haverão de se consubstanciar em propiciadora realização do bem comum da gente fluminense e carioca.

"Nada disso pode ser obra de cópia servil de um modelo federal, que compreende, mas não esgota a temática local. De outra forma seria ocioso e despidendo legislar constitucionalmente para o Estado-Membro. Mas tal não é o sentido de nossas instituições jurídico-políticas, em que pese as deturpações

de sua inteligência. O Estado-Membro tem personalidade política, e não apenas jurídica. Tem poderes que lhes são expressamente reconhecidos pelo Estado Federal, e dentre esses poderes avulta, e é bom que se lhe sublinhe a importância, todos os que não lhe sejam explícita ou implicitamente vedados pela Constituição Federal (artigo 13, § 1.º).

“Os dispositivos alvejados na presente Representação, é significativo dizê-lo, não mereceram impugnação por parte do Governo Estadual, que, sabidamente, mostrou-se extremamente zeloso do resguardo de suas prerrogativas constitucionais.

“Note-se, por derradeiro, que o dispositivo consubstanciando no mencionado artigo 237 do texto constitucional, preconizador de uma lei estrutural do Ministério Público que aglutine com equivalência horizontal os cargos existentes nas carreiras que se reúnem, traz, a ele sotoposto, o mandamento equânime de um parágrafo único que não foi impugnado pelos suscitantes da arguição de inconstitucionalidade, nos termos seguintes:

“Art. 237 —

“Parágrafo único — Os atuais membros do Ministério Público do antigo Estado da Guanabara terão assegurado o direito de permanecer na capital do Estado, ressalvados os direitos de remoção por permuta”.

“A obra dos constituintes do novo Estado do Rio de Janeiro, Senhor Ministro Relator, não se tisonou de facciosismo, ou de preconceitos de qualquer ordem. Foi obra de inspiração criadora, fiel aos ditames do espírito público que deve ser apanágio de legítimos representantes do povo, numa autêntica democracia” (fls. 48/52).

Além disso, a Assembléia Legislativa juntou parecer do ilustre Dr. Ivaír Nogueira Itagiba, parecer que assim termina:

“A revisão judicial proposta versa sobre anticonstitucionalidade, que não existe nos preceitos questionados.

“A Assembléia Constituinte que os votou e promulgou, não saiu da órbita de suas atribuições, desmarcando a competência constitucional, para varar fora das limitações ordenadas.

“Se alguma dúvida pudesse haver, — e nenhuma há, a presunção penderia em favor da validade dos textos, que permanecem vigentes.

“Para a declaração da inconstitucionalidade, exigem-se duas condições: clareza cristalina do vício que macula o texto censurado e incompatibilidade flagrante entre este e o modelo constitucional.

“É o que não existe aqui.

“A ordem jurídica do Estado federal descansa na Constituição, que é a sua Lei fundamental.

“Só se consideram vulneradas as suas normas, quando, claramente, inequivocamente, em franca colisão, ou em absoluta antinomia, estiverem regras ou preceitos editados pelas unidades componentes da Federação.

“Isso não ocorreu aqui, e os textos injustamente criticados são de irrefragável constitucionalidade”. (fls. 64/65).

Por fim, a douta Procuradoria-Geral da República, depois de transcrever os preceitos averbados de inconstitucionalidade, assim se manifestou, em parecer emitido pelo Procurador Antônio de Pádua Ribeiro, com aprovação do Procurador-Geral, sobre a representação:

“Por meio desta representação, esta Procuradoria-Geral submeteu à apreciação desse Excelso Pretório a arguição de inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 78 e do **caput** do artigo 237, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 23 de julho de 1975, em atendimento à solicitação de Procuradores da Justiça e demais membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

“Este é o texto dos preceitos cuja inconstitucionalidade é arguída:

“Artigo 78 —

“Parágrafo único — O Ministério Público, observados os princípios de unidade e indivisibilidade do órgão, será constituído de quadro único, obedecida a sua estruturação em carreira, com os cargos de Procuradores da Justiça, Promotores de Justiça de primeira categoria, Promotores de Justiça de segunda categoria e Promotores de Justiça de terceira categoria”.

“Artigo 237 — A Lei Orgânica estruturará o Ministério Público em carreira, reunindo os cargos de Procuradores de Justiça dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara; os

Promotores de Justiça de terceira entrância com Curadores e Promotores Públicos, formando a primeira categoria; os Promotores de Justiça de segunda entrância com Promotores Substitutos, formando a segunda categoria; e os Promotores de Justiça de primeira entrância com Defensores Públicos do antigo Estado da Guanabara, formando a terceira categoria”.

“Sustenta-se que os transcritos dispositivos teriam violado as seguintes regras da Constituição da República (E. C. n.º 1/69, de 17-10-69): artigo 13, III, c/c artigo 57, inciso V, e artigo 81, inciso V; artigo 95, § 1.º; e artigo 96.

“Alega-se, ainda, que os preceitos impugnados da Constituição estadual teriam incorrido em vícios de inconstitucionalidade, ao transgredirem o disposto no artigo 18 da Lei Complementar n.º 20, de 1.º de julho de 1974, lei federal que regulamentou o cumprimento do artigo 3.º da Constituição, e como tal, de competência privativa da União e de observância obrigatória pelos Estados (artigo 8.º, inciso XVII, letra a, da Lei Maior).

“A nosso ver, são procedentes os fundamentos em que se assentou a representação.

“Na verdade, o legislador estadual exorbitou das suas atribuições ao desrespeitar preceitos do paradigma federal atinentes à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo no tocante à elaboração de leis que disponham sobre servidores públicos (E. C. n.º 1/69, artigos 13, III, e 57, V), olvidando a sua competência privativa quanto a “dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração” (EC n.º 1/69, artigo 81, V).

“Acresce, na espécie, que os dispositivos cuja inconstitucionalidade é argüida vieram revogar preceitos da legislação ordinária local, editada pelo Governador do Estado, com apoio no artigo 18 da Lei Complementar n.º 20, de 01-07-74, de competência privativa da União e de observância obrigatória pelos Estados (E. C. n.º 1/69, artigo 8.º, inc. XVII, letra a).

“Na verdade, antes de ser editada a Constituição estadual, o Governador do Estado, com apoio no artigo 3.º, § 1.º, da Lei Complementar n.º 20, de 01-07-74, baixara o Decreto-Lei n.º 11, de 15 de março de 1975, dispondo sobre o Ministério Público local (fs. 31 a 35v.).

“Ademais, é procedente o argumento, expandido com fundamento no artigo 96 da E. C. n.º 1/69, no sentido de que a organização da carreira do Ministério Público deve derivar de lei estadual elaborada pelo legislador ordinário, não constitucional.

“Pelos fundamentos mencionados, o parecer é pela procedência da representação, para que se declare a inconstitucionalidade dos citados preceitos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro” (fs. 68/71).

Feito assim o relatório, determino cumpra a Secretaria o disposto no artigo 177 do Regimento Interno, incluindo, em seguida, o feito em pauta para julgamento.

Brasília,

Ministro Leitão de Abreu

VOTO

O Sr. Ministro Leitão de Abreu (Relator): — Dispõe o § 1.º, do art. 95, da Constituição Federal:

“Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço”.

Estatui o art. 96, da mesma Carta Política, que o Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no § 1.º do artigo anterior.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ao disciplinar a matéria, estatui, no parágrafo único, do art. 78:

“O Ministério Público, observados os princípios de unidade e indivisibilidade do órgão, será constituído de quadro único, obedecida a sua estruturação em carreira, com os cargos de Procuradores da Justiça, Promotores de Justiça de primeira categoria, Promotores de Justiça de segunda categoria e Promotores de Justiça de terceira categoria”.

Era lícito ao constituinte estadual, diante da regra exarada no § 1.º, do art. 95, da Constituição Federal, estabelecer, entre outras disposições contidas no aludido parágrafo, que o Ministério Público seria estruturado em carreira, porquanto, com isso, não estabeleceria inovação no tocante ao princípio federal. A isso não se cingiu, contudo, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, pois, além da determinação de que o Ministério Público se estruturaria em carreira, ordenou, ainda, que esta se situaria em quadro único, com os cargos de Procuradores da Justiça, Promotores de Justiça de primeira categoria, Promotores de Justiça de segunda categoria e Promotores de Justiça de terceira categoria. Imprimiu, assim, feição definitiva ao quadro, que havia de ser único, de modo que nele se compreendessem todos os integrantes do Ministério Público; estabeleceu, também de maneira definitiva, os moldes de carreira, escalonada em três graus, ou três categorias. Precisou, ainda, no artigo 237, para complementar essas normas:

"A Lei Orgânica estruturará o Ministério Público em carreira, reunindo os cargos de Procuradores de Justiça dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara; os promotores de Justiça de terceira entrância com curadores e promotores públicos, formando a primeira categoria; os promotores de justiça de segunda entrância com promotores substitutos, formando a segunda categoria; e os promotores de Justiça de primeira entrância com defensores públicos do antigo Estado da Guanabara, formando a terceira categoria".

Por essa cláusula constitucional se agrupam, no quadro único da carreira, membros do Ministério Público dos antigos Estados que se fundiram no Estado do Rio de Janeiro, bem como se especificam os cargos que se distribuíam pelas três categorias, constitutivas da carreira.

Claras, são, como se vê, as inovações introduzidas pela Carta estadual, no que entende com o regime do Ministério Público, em relação ao que sobre este dispõe, em linhas gerais, a Constituição Federal. Essas inovações vinculam, estritamente, o legislador ordinário, que se não poderia afastar, se legítimas, dos preceitos aí consagrados. Ora, é precisamente essa vinculação da lei ordinária a tais preceitos que os torna ilegítimos, uma vez que a Constituição Federal, expressamente, art. 96, reserva à lei local a competência para organizar em carreira o Ministério Público dos Estados. Ainda, pois, que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro se adstringisse a repetir normas de lei local, acerca da organização do Ministério Público em carreira, tais normas, segundo entende o Supremo Tribunal, seriam inconstitucionais, porquanto retirariam da lei ordinária a competência, que é sua, somente sua, para organizar em carreira o Ministério Público. Ocorre, no caso, que nem isso se deu, pois a Constituição estadual, ao invés de reproduzir preceitos encontrados em lei ordinária, regulou a carreira do Ministério Público de modo incompatível

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (36), 1980.

tível com a lei ordinária, que regulava a matéria, lei que, nesse ponto, se tornou, desde então, inaplicável. Em suma: a Constituição, se é que isso se pode dizer em sentido técnico, revogou, nesse particular, a lei ordinária.

Pondera-se que, no art. 237, a Constituição fez depender de Lei Orgânica a estruturação do Ministério Público em carreira. Acontece, porém, que a Lei Orgânica, a que, nesse preceito, se faz referência, se acha vinculada à observância das regras que, no aludido artigo se estabelecem, quanto à estruturação do Ministério Público. Não se trata, pois, de Lei Orgânica, a que se atribua a faculdade de regular, como melhor lhe parecer, a estruturação do Ministério Público em carreira, mas de Lei que se não pode afastar, ao tornar executáveis as regras concernentes à dita estruturação, dos princípios, bem definidos, que lhe são traçados pelo citado art. 237, princípios sobre os quais, nos limites do disposto na Constituição Federal, há de poder dispor, livremente, a lei ordinária. Acrescente-se a tudo isso que a edição de lei dessa natureza, em virtude das normas concernentes ao processo legislativo e à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não só envolve organização de serviços, como implica aumento de despesa.

Por estes fundamentos, julgo procedente *in totum* a representação, para declarar inconstitucionais o parágrafo único do art. 78, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como o art. 237, da mesma Carta Política.

SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

EXTRATO DA ATA

Rp. 941-6-RJ — Rel. Min. Leitão de Abreu. Repte.: Procurador-Geral da República. Repda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Adv. Ivair Nogueira Itagiba).

Decisão: Julgou-se procedente a representação para declarar inconstitucionais o parágrafo único do art. 78, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como o art. 237, da mesma Carta Política. Decisão uniforme. Votou o Presidente. T. Pleno, 24-09-80.

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

Procurador-Geral da República, Substituto, o Dr. Francisco de Assis Toledo.

Alberto Veronese Agular, Secretário do Tribunal Pleno.

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (36), 1980.