



Supremo Tribunal Federal
SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 05.06.92
EMENTÁRIO Nº 1664 - 1

33

29.08.91

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 126-4 - RONDÔNIA

01664010
05040000
01261000
00000100

REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

EMENTA: - 1. Por não implicar criação, extinção ou transformação de cargos, não é inconstitucional o parágrafo único do art. 13 do ADCT de Rondônia.
2. Por preterição de exigência de licitação, são incompatíveis, com o art. 175 da Constituição Federal, o art. 32, e seu parágrafo único, daquele mesmo ADCT estadual.
3. Por tornar privado o exercício de serventias, sem observância do requisito temporal do art. 32 do ADCT da República e investir serventuários independentemente, de concurso público, na titularidade de cartórios (art. 236, § 3º, da CF), é inconstitucional o art. 266 da Constituição de Rondônia.
4. Por ser decorrência da competência assegurada nos artigos 127, § 3º e 168 da Constituição Federal, não é com esta incompatível o art. 98 (caput) da Carta de Rondônia, que tornou explícita a autonomia financeira do Ministério Público.
5. Por se conter na iniciativa para a criação de cargos, não é inconstitucional o inciso I do mesmo art. 98, que tornou explícita a competência do Ministério Público para propor a fixação de vencimentos.

A C Ó R D ã O

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, decidir: a) por unanimidade, julgar procedente a Ação e declarar a inconstitucionalidade do art. 32 e seu parágrafo único do A.D.C.T. e o art. 266 da Constituição do Estado de Rondônia; b) por unanimidade, julgar improcedente a Ação, quanto ao parágrafo único do art. 13 do A.D.C.T.; c) por maioria, julgar improcedente a Ação, quanto à expressão "financeira", contida no art. 98 da Constituição Estadual, declarando-a constitucional, vencido o Ministro Marco Aurélio, que a julgava



Magalhães



Supremo Tribunal Federal

34

ADIn 126-4/RO

2.

procedente; as expressões "bem como a fixação de seus venci
mentos", contidas no inciso I do art. 98, vencidos os Minis
tros Marco Aurélio, Moreira Alves e o Presidente, que a julga
va procedente e inconstitucionais tais expressões.

Brasília, 29 de agosto de 1991.

SYDNEY SANCHES

-

Presidente

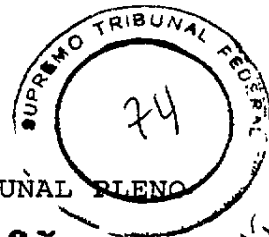
OCTAVIO GALLOTTI

-

Relator

/amn/





29.08.91

TRIBUNAL PLENO

35

Octavio Gallotti

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 126-4 - RONDÔNIA

RELATOR : O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI
REQUERENTE : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI: -
A presente ação direta ataca os dispositivos do Ato das Disposições Transitórias e da Constituição de 1989, do Estado de Rondônia, que abaixo reproduzo, seguidos da menção dos artigos da Carta Federal, com eles postos em confronto:

"A.D.C.T. - Art. 13

Parágrafo único. Integra ainda a

Procuradoria-Geral do Estado o quadro formado pelos atuais Assistentes Jurídicos."

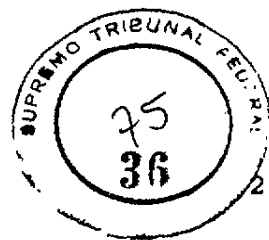
(versus artigos 37, II, 61, II, a e 84 III e XXV, da Const. Fed.)

A exemplo do que procederão a respeito de todos os demais dispositivos, as informações da Assembléia Legislativa (fls. 35/50) propugnam a validade da norma acima transcrita, contando com o endosso da douta Advocacia-Geral da União (fls. 70/1). Também o eminente Procurador-Geral da República opina pela constitucionalidade do parágrafo em causa, argumentando como segue:

"O texto em questão, ao contrário do que afirma o Requerente, não transforma cargo ou

01664010
05040000
01262000
00000240





emprego de Assistente Jurídico em cargo de Procurador do Estado. Ele apenas integra à Procuradoria-Geral do Estado o quadro de pessoal composto pelos Assistentes Jurídicos, e nessa condição.

A ilação que se tira do comando constitucional em comento é a de que a Procuradoria-Geral do Estado terá um quadro de pessoal formado pelos Procuradores e, paralelamente, outro constituído pelos Assistentes Jurídicos.

Cabe ressaltar, ainda, que não procede a afirmativa do Requerente, no sentido de que a competência para transformar cargos é do Chefe do Poder Executivo, já que assim não prescrevem os artigos 61, § 1º, inciso II, alínea a e 84, incisos III e XXV, da Constituição Federal, por ele citados. Aquele confere ao Presidente da República e iniciativa privativa das leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos; e, este, atribuição para prover e extinguir cargos públicos federais, na forma da lei.

Por força do artigo 48, inciso X, da Constituição Federal, é o Poder Legislativo competente para transformar cargos públicos.

Por sua vez, o artigo 30 da Constituição do Estado de Rondônia reproduziu, em seu inciso V, *ipsis litteris*, o aludido inciso X do artigo 48 da Carta Magna.

Dentre as atribuições do Governador do Estado (artigos 39 e 65 da Constituição Estadual) não está incluída, também, a relativa à transformação de cargos.

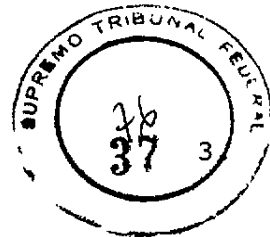
Como se vê, o Legislador Constituinte Estadual, no caso, não invadiu a esfera de competên

do alviti



Supremo Tribunal Federal

ADIn 126-4/RO



Las Alotli

cia assegurada ao Chefe do Poder Executivo, e nem, tampouco, transformou cargos ou empregos.

Tendo em vista, ainda, não ter sido autorizada a investidura no cargo de Procurador do Estado, não foi violado, igualmente, o artigo 37, inciso II, da Carta Magna, que prevê, para o ingresso em cargo ou emprego público, a aprovação prévia em concurso público.

As decisões proferidas pela Suprema Corte nas Representações nºs 1.305-CE, 1.330-AM, 1.380-AL e 1.388-RJ, invocadas pelo Requerente como precedentes jurisprudenciais, não se aplicam à situação ora examinada." (fls. 55/7)

O segundo dispositivo impugnado é o art. 32, também do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

"A.D.C.T. - Art. 32 - Ficam convertidas em concessões legais, pelo prazo de dez anos, as permissões dos transportes coletivos de passageiros, de âmbito intermunicipal, outorgadas até a data da promulgação desta Constituição em processo regular.

Parágrafo único. Para a validade deste artigo, o Poder Executivo formalizará o documento competente ao seu cumprimento, mediante requerimento dos interessados, no prazo de cento e vinte dias, que prevê a sujeição aos limites, condições de regulamentação e fiscalização do poder competente, podendo ser prorrogadas" (versus art. 175 da Const. Fed.)

Nesse passo, sustenta o Ministério Público Federal que a lei prevista no art. 175 da Constituição da República é a própria do poder concedente (federal, estadual ou



Supremo Tribunal Federal

ADIn 126-4/RO



municipal), como ensinam JOSÉ AFONSO DA SILVA ("Curso de Direito Constitucional Positivo", 6ª. ed., pág. 674) e HELY LOPES MEIRELES, ("Licitação e Contrato Administrativo", 9ª. ed., pág. 63), ambos apenas ressaltando as normas Gerais que venham a ser expedidas pela União, nos termos do art. 22, XXVII, da Lei Fundamental. Diante dessas premissas, indaga e responde o parecer:

"Poderia o Constituinte Estadual, no caso em exame, transformar permissões em concessões, pelo prazo de dez anos, o qual poderá, inclusive, ser prorrogado?"

Consoante disposto no citado artigo 175 da Constituição Federal, a exigência de licitação é uma regra geral para a outorga de concessões e permissões de serviços públicos.

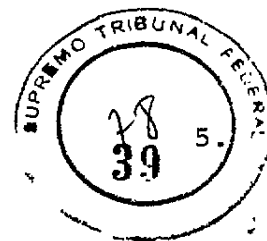
É bem verdade que a regulamentação da matéria está a cargo do Poder Concedente, mas a necessidade de prévia licitação, para a outorga de concessões ou permissões desses serviços, é uma exigência da Lei Maior e não poderia ter sido dispensada pelo Constituinte Estadual.

Na situação ora enfocada, a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia assevera, às fls. 40, que o Poder Concedente, mediante prévia manifestação dos interessados, estabelecerá condições para transformar as permissões em concessões, dispondo, inclusive, sobre a necessidade da prévia licitação.

Todavia, a inexigência de licitação, na norma constitucional estadual, em questão, não autoriza a ilação de que sua ausência será suprida em ato do Poder Concedente.

Res. alvoti





O Parágrafo único do artigo 32 das Disposições Transitórias, ora em foco, no tocante à transformação das permissões em concessões, diz que o Poder Executivo "formalizará o documento competente que preverá a sujeição aos limites, condições de regulamentação e fiscalização do poder competente, podendo ser prorrogadas", tudo isso mediante requerimento dos interessados.

Lezalotti

Como se vê, em nenhum momento se faz alusão à lei própria do Poder Concedente, mencionada no artigo 175 da Carta Magna, a qual, obedecendo às normas gerais sobre licitação, de competência privativa da União (artigo 22, inciso XXVII), estabelecerá, observadas as condições previstas no aludido dispositivo constitucional, inclusive exigência de licitação, a regulamentação para a outorga de concessões e permissões de serviços públicos.

A norma em apreciação dá a entender que o Poder Concedente tomará as providências, ali mencionadas, para operacionalizar a transformação de outorga já autorizada pelo Constituinte Estadual, com a faculdade de ser prorrogada.

O Ministério Público considera, pois, inconstitucional o artigo 32 das Disposições Transitórias da Constituição do Estado de Rondônia." (fls:59/60)

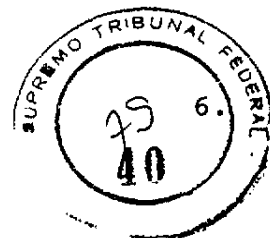
O terceiro dispositivo, contra que se insurge o Governador do Estado de Rondônia, é o art. 266 da Constituição daquela Unidade Federada:

"Art. 266. Os serviços notariais e de registro do Estado passam a ser exercidos em caráter privado, ficando assegurado o direito à titularida-



Supremo Tribunal Federal

ADIn 126-4/RO



de aos Escrivães Extrajudiciais e Tabeliães, nomeados ou efetivados os que se encontravam exercendo a função ou no exercício da titularidade na data da instalação da Assembléia Nacional Constituinte" (versus artigos 236, § 3º, da Const. Fed. e 32 do ADCT).

Aqui, a douda Procuradoria Geral da República recorda que, "além de atacar a garantia da titularidade de cargos, o Requerente critica a retroatividade dessa garantia à data da Assembléia Nacional Constituinte", bem como vir a ressaltar, o mesmo Requerente, "a invasão do Constituinte Estadual em matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo" (fls. 61).

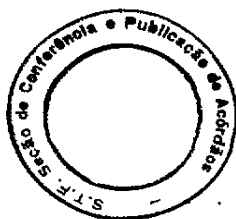
Anota, ainda, a asseveração da Assembléia Legislativa, no sentido de que "deixar de privatizar os serviços notariais e de registro é que seria violar o princípio da Carta Federal". O parecer transcreve, em seguida, os artigos 236, e seus parágrafos, da Constituição Federal, e o art. 32 do ADCT, para, então, esclarecer e opinar:

"Primeiramente, cumpre esclarecer que não cabe ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre a matéria (artigo 84, inciso VI, da Constituição Federal), consoante o Requerente.

Tal norma prescreve que compete privativamente ao Presidente da República "dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei".

Segundo CASTAN (apud, voto do Deputado JOSÉ GENUÍNO, proferido em pedido de vista do projeto de Lei nº 4.753, de 1990, em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e Redação), o serviço de

lesy alvota





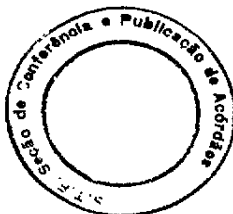
notariado e de registro "tem um relevo próprio que o faz inconfundível e o separa, muito visivelmente, da função e da organização puramente administrativa" (grifei).

A Carta Magna preceitua que o assunto deve ser disciplinado em lei ("lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário"). A que lei se refere o texto constitucional: federal ou estadual? Sem dúvida, trata-se de lei federal, já que o § 1º do artigo 236 da Lei Maior, ora transcrito, atribui a fiscalização dos atos dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos ao Poder Judiciário. Inegavelmente, a regulamentação terá caráter geral, já que envolverá um vasto universo, ou seja, o Poder Judiciário, aqui posto em sentido abrangente, em âmbito nacional. Deve a matéria ter, pois, um tratamento homogêneo, o que não ocorrerá se regulada pelos Estados-Membros, isoladamente.

Aliás, já se encontra em tramitação no Congresso Nacional o aludido Projeto de Lei nº 4.573-A, de 1990, do Senado (PLS 141/89), que "regula as atividades, disciplina a responsabilidade civil e criminal dos notários, oficiais de registro e seus prepostos e define a fiscalização de seus atos de ofício pelo Poder Judiciário".

Portanto, não poderia o Constituinte Estadual garantir a titularidade de cargos, já que legislou sobre matéria cujo disciplinamento está

Levy Alotto





ADIn 126-4/RO

afeto a lei federal, por determinação da própria Carta Federal.

Quando ao fato de o Constituinte Estadual retroagir essa efetivação à data da Assembleia Nacional Constituinte, tem procedência e argumentação, a respeito, desenvolvida pelo Requerente, já que a retroação quanto ao direito à titularidade não foi assegurado por nenhum dispositivo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, nem mesmo pelo transcrito artigo 32, que é pertinente ao caso em exame.

Levy Alotti

É de se considerar, pois, inconstitucional o artigo 266 da Constituição do Estado de Rondônia." (fls. 62/3)

A inicial combate, ainda, em sexto e penúltimo lugar, a expressão "financeira" inserta no caput do art. 98 da Carta Estadual:

"Art. 98. Ao Ministério Público é assegurada a autonomia financeira, funcional e administrativa, cabendo-lhe na forma da lei complementar;" (versus artigos 2º, 25, 127, §§ 2º e 3º, 129 e § 4º da Const. Fed.).

Sobre essa questão, a douta Procuradoria Geral da República, após transcrever os artigos 127, e seus parágrafos, e 128, da Constituição Federal, aduz-lhes os seguintes comentários:

"Com efeito, o Ministério Público não pode ser considerado um quarto do Poder do Estado.

Ademais, trata-se de tema que, aqui, não tem relevância, não se devendo desviar a análise da questão para a posição constitucional do Ministério Público, mas ater-se ao problema de sua autonomia financeira.



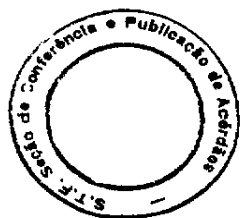


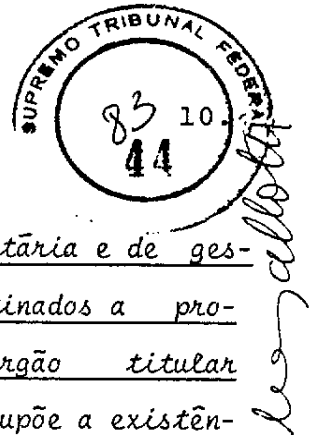
O artigo 127, § 2º, da Constituição Federal, previu autonomia funcional e administrativa ao Ministério Público, mas é forçoso reconhecer que seu § 3º lhe conferiu, também, autonomia financeira, ao estabelecer que a Instituição elaborará sua proposta orçamentária, recebendo os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais (artigo 168), gerindo e aplicando tais recursos.

HUGO NIGRO MAZZILLI, em sua obra "O Ministério Público na Constituição de 1988", página 60, transcreve excerto de parecer de autoria de HELY LOPES MEIRELLES, publicado na revista *Justitia*, 123: 185 e 186, onde se lê:

"Autonomia administrativa é a faculdade de gestão dos negócios da entidade ou do órgão, segundo as normas legais que o regem, editadas pela entidade estatal competente. Não se confunde com autonomia política, que é a prerrogativa de editar suas próprias normas e aplicá-las na sua organização e nas suas atividades, segundo os preceitos constitucionais e as leis superiores que instituem a entidade e delimitam a sua atuação. Por isso mesmo, a autonomia política só é concedida às entidades estatais - União, Estados-Membros e Municípios - ao passo que a autonomia administrativa pode ser atribuída a qualquer órgão ou entidade, que em razão de seus objetivos deva gerir com mais liberdade os seus negócios, ficando apenas vinculado (não subordinado) ao Poder que o instituiu.

Autonomia financeira é a capacidade





de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que foram destinadas. Tal autonomia é inerente aos órgãos funcionalmente independentes, como são o Ministério Público e os Tribunais de Contas, os quais não poderiam realizar plenamente as suas funções se ficassem na dependência financeira de outro órgão controlador de suas dotações orçamentárias" (grifei).

Na mesma obra, está dito, com justeza: "Afim, como ensinou Francisco Campos, toda vez que um serviço, por conveniência pública, é erigido em instituição autônoma, com capacidade própria de decisão, ou com capacidade de decidir mediante juízos ou critérios da sua própria escolha, exclui-lhe a obrigação de observar ordens, instruções, injunções ou avisos de autoridades estranhas ao quadro institucional (Justitia, 123:155). E, sem autonomia financeira, sequer haveria efetiva autonomia institucional" (grifei, p. 60).

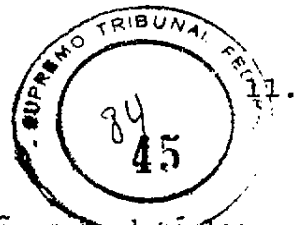
Não foi violado, finalmente, o artigo 25 da Carta Magna que dispõe sobre a organização dos Estados.

Segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA, dentre as limitações expressas ao Constituinte Estadual estão aquelas regras constitucionais de natureza mandatária (as que "de maneira explícita e direta, determinam aos Estados a observância de princípios, de sorte que, na sua or-



Supremo Tribunal Federal

ADIn 126-4/RO



Levy Alboti

ganização constitucional e normativa, hão que adotá-los, o que importa confranger sua liberdade organizat6ria aos limites positivamente determinados"). De acordo com o nobre autor, o Constituinte Estadual tem que dispor, dentre outras mat6rias, "sobre a organiza76o e compet6ncia do Minist6rio P6blico ..., conforme preceituam os arts. 127 a 130". (Direito Constitucional Positivo, Revista dos Tribunais, S6o Paulo, 1989, 5a. Ed., p. 516).

N6o h6, pois, raz6es de ordem constitucional que justifiquem a supress6o, do texto ora apreciado, da express6o FINANCEIRA, como sugere o Requerente." (fls. 65/7)

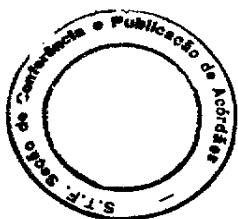
Vem 6 baila, por 6ltimo, o inciso I do art. 98 da Constitui76o de Rond6nia, onde se investe contra as palavras finais "bem como a fixa76o de seus vencimentos", arrolada na compet6ncia de iniciativa do Minist6rio P6blico estadual:

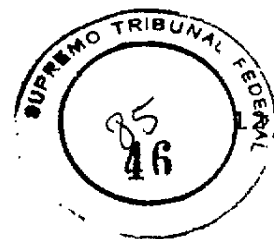
"Art. 98 -

I. propor, atrav6s de projeto de lei, a cria76o e a extin76o de seus servi76os auxiliares e cargos, provendo-os por concurso p6blico de prova e de provas e t6tulos, respectivamente, bem como a fixa76o de seus vencimentos." (versus art. 61, § 19, a, da Const. Fed.).

Tamb6m nesse particular, o parecer op6e-se 6 declara76o de inconstitucionalidade, argumentando:

"O artigo 61 da Carta Magna, dado como infringido pelo Requerente, 6 norma geral de compet6ncia quanto 6 iniciativa das leis, contida no Cap6tulo I do T6tulo IV, e estabelece ser de iniciativa privativa do Presidente da Rep6blica (§ 19, al6nea a) as leis que disponham sobre a "cria76o de cargos, fun76es ou empregos p6-





blicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração".

Por outro lado, no Capítulo IV, do mesmo Título IV, mais precisamente no já transcrito artigo 127, § 2º, que é norma especial pertinente ao Ministério Público, é conferida a este último a iniciativa, junto ao Poder Legislativo, da proposta de criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares.

E tal competência tem razão de ser, em face da autonomia funcional, administrativa e financeira de que goza o Ministério Público, o que já foi amplamente demonstrado, objetivando possa o órgão "gerir com mais liberdade seus negócios".

Ainda que não esteja expresso, no texto da Carta Magna ora citado, é certo que cabe à Instituição propor a fixação dos respectivos vencimentos, como corolário lógico do poder de propor a criação de cargos.

É óbvio que não se cria cargo sem a fixação do vencimento correspondente, pois o exercício de um cargo pressupõe e exige a percepção de vencimento.

HELY LOPES MEIRELLES, no seu "Direito Administrativo Brasileiro", já anteriormente citado, ensina que:

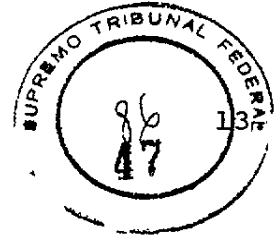
"A percepção de vencimentos pelo exercício do cargo é a regra da Administração brasileira, que desconhece cargo sem retribuição pecuniária. Pode haver função gratuita, como são as honoríficas e as de suplência, mas cargo gratuito é inadmissível na nossa organização administrativa. Diante deste princípio, re-

Levy Alotti



Supremo Tribunal Federal

ADIn 126-4/RO



sulta que, todo aquele que for investido em cargo e o exercer como titular ou substituto tem direito ao vencimento respectivo" (p. 396).

Portanto, se ao Ministério Público compete propor a criação de seus cargos, cabe-lhe, igualmente, a proposição dos vencimentos correspondentes a esses cargos.

Nesse caso, também, não houve violação a dispositivo da Constituição federal, não havendo razões, pois, que motivem seja suprimida do artigo 98, inciso I, da Constituição Estadual, a expressão "BEM COMO A FIXAÇÃO DOS SEUS VENCIMENTOS". (fls. 67/8)

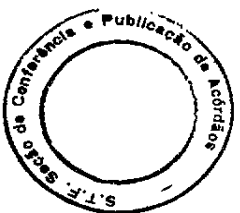
Em conclusão, o parecer do eminente Procurador-Geral ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA é pela procedência parcial da ação, para declaração de inconstitucionalidade do art. 32 das Disposições Transitórias da Constituição do Estado de Rondônia e do art. 266 de seu texto permanente.

É o Relatório, do qual deverão ser distribuídas cópias aos Exmos Srs. Ministros, de conformidade com o disposto no art. 172 do Regimento Interno.

Brasília, 17 de abril de 1991.

Octavio Gallotti

Ministro OCTAVIO GALLOTTI
Relator



/raf/

V O T O

01664010
05040000
01263000
01410310

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI(RELATOR):

- O parágrafo único do art. 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de Rondônia não cria, extingue ou transforma cargos de Assistente Jurídico ou de Procurador, nem neste investe ocupantes daquele, como parece insinuar o Autor (sem chegar a afirmá-lo).

É regra tópica, que se limita a agregá-los a determinado órgão, aliás apropriado, em razão de suas naturais funções (a Procuradoria Geral do Estado).

Não vislumbro, portanto, a alegada ofensa aos artigos 37, II, 61, II, a e 84, III e XXV, da Constituição Federal.

Já o art. 32, e seu parágrafo único, das mesmas Disposições Transitórias, realmente favorece a conversão de permissões de serviço de utilidade pública, em concessões, pelo prazo de dez anos (prorrogáveis), a requerimento dos interessados, isto é, dos permissionários existentes à data da promulgação da Constituição do Estado.

Considero, pois, manifesta a preterição da exigência de licitação, estabelecida no art. 175 da Constituição Federal.

O art. 36 da Carta de Rondônia, ao tornar privado o exercício de serventias de notas e registros, fê-

Levy GalloTTi



-lo independentemente da observância do requisito temporal estabelecido no art. 32 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da República, que ficou assim contrariado pela norma estadual.

Feriu, igualmente, o art. 236, § 3º, da Constituição Federal, ao investir (ou reinvestir), na titularidade das escriturarias extrajudiciais e tabelionatos, os ser ventuários que se encontravam ou se houvessem encontrado (quando da instalação da Assembléia Nacional Constituinte) no simples exercício da titularidade (presume-se que como interinos ou substitutos) ou até no mero exercício (a outro título) das funções correspondentes àquelas serventias.

Note-se que a única alternativa posta, pelo citado art. 236, § 3º, para o concurso público de provimento, é a de remoção, não a da investidura ou efetivação de substituto.

Passo, então, ao exame dos dois últimos dispositivos hostilizados, ambos referentes ao Ministério Público, sendo que, quanto ao art. 98 da Constituição de Rondônia, a inconformidade do Governador se localiza no adjetivo "financeira", a qualificar a autonomia conferida àquela Instituição.

Não tem razão o Requerente, como demonstra o parecer.

A competência para a elaboração da proposta orçamentária (art. 127, § 3º) e, especialmente, a garantia da entrega mensal dos recursos, em tempo certo (art. 168), são mostra eloqüente da determinação da Carta Federal, em assegurar a mesma substância que se traduziu no adjetivo bem empregado pelo constituinte de Rondônia.

Não teria sentido algum cercar de garantias a fixação do montante das dotações e o momento final da

com alviti



sua entrega obrigatória, se a gerência do numerário ficasse adstrita aos critérios do Poder Executivo. Ficaria, então, destituída de qualquer significado a garantia insculpida na Constituição Federal.

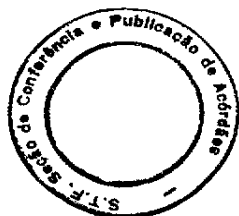
Abordo, finalmente, a questão pertinente ao poder de iniciativa das leis de fixação de vencimentos dos cargos do Ministério Público (art. 98, I).

Concordo com o eminente Procurador-Geral da República, quando assevera que, embora "não esteja expresso, no texto da Carta Magna ora citado (art. 127, § 2º), é certo que cabe à Instituição propor a fixação dos respectivos vencimentos, como corolário lógico do poder de propor a criação de cargos" (fls. 68).

Na competência relativa à criação dos cargos, efetivamente se contém a referente à fixação dos vencimentos que lhes haverão de ser indispensavelmente atribuídos. Já o havia aliás asseverado o eminente Ministro ADAUTO CARDOSO, como Relator da Representação nº 828, ao comentar o art. 40 da Constituição de 1946, que, explicitamente, só autorizava, a cada uma das Casas do Congresso, a criação e o provimento de cargos, mas em cuja prática, sempre e indisputavelmente, se teve como implícita a possibilidade de fixação ou alteração dos vencimentos. Recordou, então, o saudoso mestre:

"No antigo poder de criar cargos, que era usado sem contestação através de Resoluções para assuntos interna corporis (Reg. Interno da Câmara dos Deputados (art. 110) é que se continha a faculdade menor de alterar-lhes os vencimentos".

(RTJ 53/286)



Não vejo, portanto, motivo de censura à Constituição estadual (art. 98, I), no ponto em que torna explícita a competência de iniciativa do Ministério Público, já insita, na Constituição Federal, ao dispor esta sobre a criação de cargos (art. 127, § 2º).

Ante o exposto, julgo procedente, em parte, a ação, para declarar inconstitucionais o art. 32, e seu parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como do art. 266 da parte permanente da Constituição do mesmo Estado. *Luiz Allotti*

/amn/



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00001264/600

01664010
05040000
01263010
01280400

V O T O (ART. 98, I)

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES: Sr. Presidente, o único argumento favorável a essa extensão de competência é de ordem lógica. Mas, ainda esse argumento de ordem lógica nos leva, no máximo, a admitir que aquele a que compete propor a criação de cargo a ele cabe também propor a fixação dos vencimentos desse cargo. E só, pois aumento de vencimentos, concessão de vantagens, criação de gratificações relativos a cargos já criados nada têm de ver com a criação destes.

O SR. MINISTRO CÉLIO BORJA: Vencimento é elemento essencial do conceito de cargo.

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES: - Por isso, disse que a competência para criar cargo pode, por consequência lógica, acarretar a da fixação inicial do vencimento do cargo, mas não ir além para atribuir outras competências que não decorram estritamente da de propor a criação do cargo.

O SR. MINISTRO CÉLIO BORJA: - Se amanhã, porventura, o Ministério Público, como o Poder Judiciário, entenderem que devem ser alterados os vencimentos dos cargos de sua estrutura administrativa, não tem a iniciativa legislativa, para esse efeito?

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES: - Não, porque essa competência não lhe foi dada pela Constituição, nem decorre necessariamente da que a Carta Magna conferiu ao Ministério Público: a de propor a criação de cargos.

O SR. MINISTRO CÉLIO BORJA: - Nessas hipóteses, tanto o Ministério Público como o Poder Judiciário, estão sujeitos ao Poder Legislativo. Não é por ato administrativo deles, não é por decisão exclusiva deles que esses vencimentos e essas gratificações se fixam e se alteram, mas é sob censura do Poder Legislativo.

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES: - E tanto é certo



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE


Nº 00001264/600

o que sustento que a Constituição, com referência ao Poder Judiciário - que é Poder - sentiu a necessidade de dizer (e não se pode presumir pleonasmO constitucional) que aos Tribunais compete "a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos" de seus membros, dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, dos serviços auxiliares e os dos juizes que lhe forem vinculados".

Não o diria, obviamente, se a fixação de vencimentos (o que abrange, inclusive, alteração de vencimento-base, criação posterior de gratificações e vantagens pecuniárias outras, bem como a modificação destas - daí o plural "vencimentos") fosse consequência inelutável da criação de cargos.

Ora, Sr. Presidente, poder de iniciativa exclusiva é princípio excepcional, e, portanto, de direito estrito, não admitindo extensão de sua aplicação por analogia.

Por isso, e adiantando meu voto, acolho a arguição de inconstitucionalidade do artigo 32 e seu parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como do artigo 266, todos da Constituição do Estado de Rondônia; quanto ao parágrafo único do artigo 13 do ADCT da mesma Constituição, julgo improcedente a ação, assim como também com referência à expressão "financeira" contida no artigo 98 da aludida Constituição; e, por fim, julgo procedente a ação no tocante à expressão "bem como a fixação de seus vencimentos", contida no inciso I do acima referido artigo 98.



Cmmc.



Supremo Tribunal Federal

29.08.1991

TRIBUNAL PLENO

54

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 126 -

RONDÔNIA-

V O T O (Artigo 98, I)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, na primeira parte, que é a alusiva à autonomia financeira, ainda estou convencido de que essa autonomia não foi reservada ao Ministério Público. Assento essa premissa pela interpretação sistemática dos dispositivos pertinentes ao Poder Judiciário e ao Ministério Público.

Quanto ao Poder Judiciário, ao cogitar-se da autonomia, houve referência explícita à administrativa e à financeira, e, em relação a esta última, passamos a ter, no § 1º do artigo 99, um indicativo bem evidente do alcance:

"Os Tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias."

O Poder Judiciário participa, assim, da estipulação desses limites. Aqui, creio, temos o predicado maior da autonomia financeira.

No tocante ao Ministério Público, preceitua o § 3º do artigo 127:

"O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias."



O Ministério Público, em relação aos limites, não tem a menor participação, ao contrário do que ocorre, portanto, com o Judiciário.

Agora, por isso mesmo, face a essa baliza contida no § 3º do artigo 127, o Legislador Constituinte, ao referir-se à autonomia do Ministério Público, deixou-a jungida à funcional e à administrativa, silenciando por completo quanto à financeira.

Surge a segunda questão, que está ligada à iniciativa de projeto de lei, objetivando a fixação dos vencimentos. Aí, a disjuntiva "ou" contida na alínea "a" do inciso II do artigo 61, da Constituição Federal, para mim, é pelo menos, indicativa de que não cabe a ele, Ministério Público, essa iniciativa, que é do Poder Executivo. Tanto assim que, no tocante ao Judiciário, o legislador referiu-se de forma expressa, silenciando em relação ao Ministério Público, quando apenas aludiu à iniciativa quanto à criação e extinção dos cargos.

Portanto, peço vênias ao nobre Relator, para acolher o pedido inicial não só quanto à segunda parte, mas em relação à primeira, no que cogita da autonomia financeira do Ministério Público.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00001260/

V O T O

(Art. 98, I)

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Sr. Presidente, não obstante as ponderáveis razões expostas pelo eminente Ministro Moreira Alves, fico com o eminente Relator.

A interpretação desse dispositivo é feita presentemente, pela Procuradoria Geral da República, da maneira que está sustentada, aqui, pelas demais vozes que se pronunciaram no sentido da existência da autonomia do Ministério Público para propor novos níveis de vencimentos para seus membros.

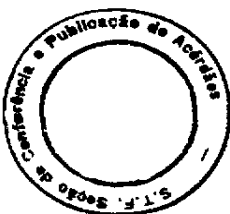
Trata-se de prerrogativa que reforça a independência do Órgão, revertendo em benefício da defesa dos interesses da sociedade.

* * *



01664010
05040000
01263030
01570640

/dcll



29.08.91

TRIBUNAL PLENO

57

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00001264/600

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - A norma ora impugnada dispõe que

"Ao Ministério Público é assegurada autonomia administrativa, financeira e funcional (...)."

O Governador do Estado impugna a expressão "financeira", sob o argumento de que a Constituição Federal (art. 127, § 2º) conferiu ao Ministério Público apenas autonomia funcional e administrativa.

O reconhecimento da autonomia financeira em favor do Ministério Público, estabelecido em sede de legislação infraconstitucional, não parece, contudo, traduzir situação configuradora de ilegitimidade constitucional, não obstante a ela não haja feito expressa referência o § 2º do art. 127 da Constituição Federal, que, ao dispor sobre o autogoverno do "Parquet", apenas aludiu à autonomia funcional e administrativa dessa Instituição.

Torna-se imperioso reconhecer - e é preciso que se o diga - que a ausência da autonomia financeira constitui fator apto a comprometer a própria autonomia funcional e administrativa assegurada, constitucionalmente, ao Ministério Público e aos seus agentes.

De registrar, no ponto, a opinião de HUGO NIGRO MAZZILLI ("O Ministério Público na Constituição de 1988", p. 60, 1989, Saraiva), para quem



A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00001264/600

"Importante conquista, já advinda da Lei Complementar n. 40/81, foi a autonomia administrativa e financeira, com dotação orçamentária (art. 4º). Na Constituição em vigor, assegurou-se autonomia administrativa e funcional. Contudo, posto não mencionada, a nível constitucional, a autonomia financeira, foram garantidos os requisitos dela decorrentes e a infra-estrutura indispensável para assegurá-la, como se verá adiante."

Não me parece justificável a pretensão jurídica do autor que postula o reconhecimento da inconstitucionalidade da expressão "financeira", que qualifica uma das dimensões da autonomia institucional do Ministério Público - que a norma inscrita no art. 168 da Constituição apenas faz acentuar - especialmente se se lhe atribuir, como o fez o saudoso HELY LOPES MEIRELLES ("Temas Institucionais", p. 12, Pub. conj. A.P.M.P/P.G.J-SP, São Paulo, 1982), conteúdo limitado à "capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação". Afinal - conclui o eminente publicista ("op. loc. cit.") - "Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela 'unidade orçamentária' a que foram destinadas. Tal autonomia é inerente aos órgãos funcionalmente independentes, como o são o Ministério Público e os Tribunais de Contas, os quais não poderiam realizar plenamente as suas funções se ficassem na dependência financeira de outro órgão controlador de suas dotações orçamentárias".

Neste ponto, acompanho o eminente Relator e julgo improcedente a presente ação direta.

A outra norma, também objeto de impugnação, confere ao Ministério Público a prerrogativa de



A handwritten signature in black ink, consisting of a series of connected loops and a long horizontal stroke at the end.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00001264/600

"propor à Assembléia Legislativa a criação e a extinção de seus cargos e serviços auxiliares, bem como a fixação dos vencimentos dos seus membros e servidores."

O Governador do Estado impugna a cláusula final - "bem como a fixação dos vencimentos dos seus membros e servidores".

O preceito revela, na integralidade de seu genérico conteúdo redacional, o poder de iniciativa das leis, que foi diretamente conferido pela Carta Federal (art. 127, § 2º) ao Chefe do Ministério Público.

A regra local impugnada inova, contudo, no ponto em que reconhece ao Procurador-Geral de Justiça a iniciativa das leis que disponham sobre a fixação de vencimentos dos membros do Ministério Público e de seus servidores.

A Carta Federal, na realidade, é omissa quanto a esse ponto.

O tema sugere a discussão da teoria dos poderes implícitos, formulada por Marshall, em McCulloch vs. Maryland, pois, da prerrogativa do Ministério Público de formalizar projetos de lei que versem a criação de seus cargos ou de seus serviços auxiliares, deriva o poder dessa Instituição para propor a fixação de vencimentos inerentes a esses mesmos cargos ou funções. Esse poder, não obstante implícito, envolve, necessariamente, a competência para propor a revisão e majoração de tais vencimentos. Trata-se de poder essencialmente decorrente da explícita prerrogativa que se reconheceu ao Ministério Público para formalizar, perante o Poder Legislativo, projetos de lei concernentes à criação de seus cargos e serviços auxiliares.



[Handwritten signature]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00001264/600

Esse poder - é inquestionável - decorre, necessária, natural, jurídica e logicamente, da competência constitucionalmente deferida ao Ministério Público para propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de seus cargos e serviços auxiliares. Essa prerrogativa traduz, na concreção de sua existência, um poderoso instrumento de asseguaração da própria autonomia institucional do Ministério Público. O legislador constituinte quis, no tema, conferir efetividade a esse significativo postulado e subtrair, em conseqüência, o Ministério Público, à tutela concentradora do Chefe do Executivo no pertinente à legitimidade do "Parquet" para a instauração do processo legislativo referente à fixação e revisão da remuneração - designação global que abrange os vencimentos e vantagens pecuniárias - dos seus membros e servidores.

Estas afirmações justificam-se - reitero - a partir da formulação doutrinária que se construiu com apoio na célebre decisão, verdadeira "landmark decision", da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no caso McCulloch v. Maryland, em torno da teoria dos "implied powers". Essa doutrina, de inteira aplicabilidade ao caso, prestigia o entendimento de que inere, à capacidade de fazer instaurar o processo legislativo nos termos do § 2º do art. 127 da Constituição Federal, o poder de propor à instância parlamentar projetos de lei concernentes à fixação e/ou aumento de vencimentos dos membros do Ministério Público e dos servidores administrativos dessa Instituição.

MARCELLO CAETANO ("Direito Constitucional", vol. II/12-13, item n. 9, 1978, Forense), referindo-se aos processos de hermenêutica constitucional, assinala que

"Em relação aos poderes dos órgãos ou das pessoas físicas ou jurídicas, admite-se, por exemplo, a interpretação extensiva, sobretudo pela determinação dos poderes que estejam implícitos noutros expressamente atribuídos".



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00001264/600

(grifei)

A Suprema Corte, ao exercer o seu poder de indagação constitucional - como a ele se referiu, certa vez, CASTRO NUNES ("Teoria e Prática do Poder Judiciário", p. 641, 1943) -, deve ter presente, sempre, essa técnica lógico-racional, fundada na teoria jurídica dos poderes implícitos, para, através dela, conferir eficácia real ao conteúdo e ao exercício de dada competência constitucional.

Constitui decorrência natural desse poder - ressalvadas as restrições de ordem constitucional em contrário - a aptidão jurídica reconhecida ao Procurador-Geral - expressão superior da unidade institucional do Ministério Público - para propor ao Legislativo a fixação ou o aumento da remuneração dos membros e servidores do "Parquet".

Não fora assim, esvaziar-se-ia, por completo, a competência constitucional prevista no § 2º do art. 127 da Lei Fundamental, que consubstancia o complexo de direitos, prerrogativas e faculdades que derivam dos poderes enumerados deferidos ao Ministério Público. "Nada mais lógico, portanto", assinala o eminente e saudoso Ministro OSWALDO TRIGUEIRO ("Os Poderes do Presidente da República", "in" RDA, vol. 29/22), "do que recorreremos eventualmente ao expediente dos poderes implícitos, para neles assentar algum poder derivado de que o Governo da União tivesse de utilizar-se para o integral desempenho de seu papel constitucional".

Outro não é, neste tema, o magistério, sempre autorizado, de CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, que advertiu sobre os graves riscos de ofensa à Carta Política que decorreriam de interpretação nulificadora da cláusula dos "implied powers" ("Pareceres do Consultor-Geral da República", Março/Agosto de 1961, p. 106, 1964, Serviço Gráfico do IBGE).

Com estas considerações, acompanho o eminente Relator e também julgo improcedente, no ponto, a presente ação



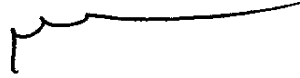
[Handwritten signature]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00001264/600

direta.

É o meu voto.



/tam.



29.09.91

Tribunal Pleno

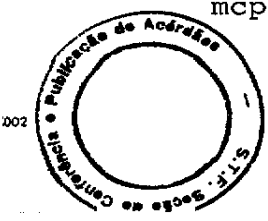
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 126 - RONDÔNIA

V O T O
(Art. 98, I, da Constituição de Rondônia)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhor Presidente, também peço vênias aos votos até aqui dissidentes para acompanhar o eminente Relator, a cujo douto voto acrescento, por brevidade, as considerações que acaba de traçar o Senhor Ministro Celso de Mello, no sentido das quais tenho antiga convicção.

01664010
05040000
01263050
01540800

mcpr/



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 00001264/600

V O T O
(S/art. 98, I)

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - Sr. Presidente. Acompanho o Relator, também adotando os fundamentos do voto do Sr. Ministro Celso de Mello, no sentido de reconhecer autonomia financeira do Ministério Público, em face do § 3º, do art. 127 da Constituição, bem assim a competência para a iniciativa da lei de fixação e reajustamento de vencimentos dos cargos do Ministério Público e serviços auxiliares, com apoio no § 2º, do referido art. 127, da Constituição.

Penso que os dispositivos, ora impugnados, estão na conformidade dessas normas maiores e, por isso, não tenho como relevantes, no particular, os fundamentos da ação.

J. Néri

01664010
05040000
01263060
01350900



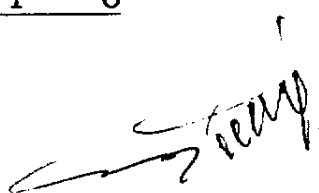
/MCA

29.8.91

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 126 - RONDÔNIA

V O T O



O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES (PRESIDENTE): -

Na ADIN nº 514, de que é relator o eminente Ministro CELSO DE MELLO, foi requerida a suspensão cautelar da expressão "financeira", contida no art. 2º da Lei Complementar nº 2, de 20/8/1990, do Estado do Piauí, que diz:

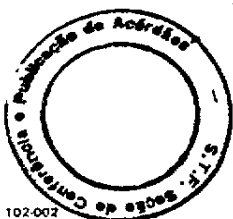
"Art. 2º - Ao Ministério Público é assegurada autonomia administrativa, financeira e funcional, cabendo-lhe ..."

01664010
05040000
01263070
01401010

Pelas razões que expus em voto-vista, ali proferido, entendi prudente a suspensão de tal expressão, até que a Corte se aprofundasse no exame da autonomia que a Constituição quis outorgar ao Ministério Público.

Aqui, nos presentes autos da ADIN nº 126-RO, já não se trata de medida cautelar, mas de julgamento do mérito.

Agora, diante dos vários argumentos que ouvi nesta assentada, estou convencido de que a Constituição também outorgou autonomia financeira ao Ministério Público, pois lhe atribuiu a elaboração de sua proposta orçamentária, ainda que dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes (§ 3º do art. 127). E não há dúvida de que também lhe compete a gestão do próprio orçamento.



Supremo Tribunal Federal

ADIn 126-RO

Alves 66 2.

Acompanho, pois, nesse ponto, o voto do eminente Relator e dos que o seguiram, com a devida venia do Ministro MARCO AURÉLIO.

Quanto ao mais, porém, acompanho S. Exa. e o Ministro MOREIRA ALVES.

Quando se atribui ao Ministério Público o poder de propor a criação de cargos (art. 127, § 2º, da Constituição) não há dúvida de que está implícito o poder de propor a fixação dos respectivos vencimentos, ou seja, no momento mesmo da criação.

Mas não é disso que se trata aqui, e, sim, de propor a alteração de vencimentos de cargos já existentes.

Ora, para isso seria necessária autorização expressa da Constituição, como ocorre, por exemplo com o art. 96, II, "b", que confere ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça o poder de proporem ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169, a "fixação de vencimentos" de seus membros, dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, dos serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados.

Aliás, a Constituição, mesmo conferindo ao Presidente da República a iniciativa privativa de lei que crie cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, precisou ser expressa na outorga de idêntico poder para o "aumento de sua remuneração" (art. 61, II, "a").

Se isso fosse uma decorrência necessária (implícita) do poder de propor a criação de cargo, a norma não precisaria ter sido expressa quanto ao "aumento de remuneração".

Na hipótese da lei impugnada, não se trata do poder de propor a fixação de vencimentos para cargos que estão sendo criados, mas, sim, de propor a alteração de vencimentos de cargos já existentes.

E esse poder - bem ou mal - a Constituição não outorgou ao Ministério Público.




Supremo Tribunal Federal

ADIn 126-RO

67

3.

Por isso, nesse ponto, peço vênias ao Relator e aos que o acompanharam, para ficar com os votos dos Ministros MARCO AURÉLIO e MOREIRA ALVES.



/sps.



Supremo Tribunal Federal

PLENÁRIO

68

EXTRATO DE ATA

ADIn 126-4 - RO

Rel.: Min. Octavio Gallotti. Repte.: Governador do Estado de Rondônia (Adv.: Pedro Origa Neto). Reqda.: Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia.

Decisão: Apresentado o feito em Mesa, o julgamento foi a diado em virtude do adiantado da hora. Plenário, 01.7.91.

Decisão: Nesta assentada o Tribunal decidiu: a) por votação unânime, julgar procedente a Ação e declarar a inconstitucionalidade do art. 32 e seu parágrafo único do A.D.C.T. e o art. 266 da Constituição do Estado de Rondônia; b) por unanimidade, julgar improcedente a Ação, quanto ao parágrafo único do art. 13 do A.D.C.T.; c) por maioria, julgar improcedente a Ação, quanto à expressão "financeira", contida no art. 98 da Constituição Estadual, declarando-a constitucional, vencido o Ministro Marco Aurélio, que a julgava procedente; as expressões "bem como a fixação de seus vencimentos", contidas no inciso I do art. 98, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Moreira Alves e o Presidente, que a julgavam procedente e inconstitucionais tais expressões. Votou o Presidente. Plenário, 29.08.91.

01664010
05040000
01264000
00001110

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Célio Borja, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Paulo Brossard.

Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva, substituto.


LUIZ TOMIMATSU

Secretário

