

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 despiciendo 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 (art. 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 consubstanciado no mencionado art. 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 da inspiração criadora, fiel aos ditames do espírito público que deve ser apanágio de legítimos representantes do povo, numa autêntica democracia.

Essas, Senhor Ministro, as informações que me ocorre oferecer a Vossa Excelência e a seus eminentes pares, servindo-me da oportunidade para expressar à colenda Corte Constitucional o preito de meu respeitoso e elevado apreço.

JOSÉ PINTO
Presidente

1. Representação n.º 941

O Procurador-Geral da República, no exercício de atribuição conferida pelo artigo 119, letra "I" da Constituição federal, e atendendo à súplica de Procuradores da Justiça e de membros do Ministério Público do Estado, ofereceu ao colendo Supremo Tribunal Federal a Representação de número 941, pela qual lhe submete a 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.

A Assembléia Legislativa, ouvida sobre as alegações deduzidas na representação, para observância do artigo 3.º, da Lei número 4.337, de 1.º de junho de 1964, esclarece, nas informações de seu Presidente, as razões que motivaram a inclusão das normas criticadas no corpo da Lei maior estadual, e vale-se do presente Parecer, que busca dirimir dúvidas, e concluir pela constitucionalidade das normas questionadas.

2. Princípios fundamentais

No Estado federal, do tipo brasileiro, a soberania, como poder supremo e ilimitado, compete à União.

As unidades territoriais ou Estados-Membros que formam a Federação conservam a qualidade de Estados, desde que mantenham certa homogeneidade em relação ao Centro, obrando, destarte, dentro da esfera, que se lhes reserva originariamente.

O genuíno na Constituição Federal é precisamente lançar a ordem ou delimitação das competências entre a União, como entidade jurídica vinculada ao Direito Internacional público, e os Estados particulares ou comunidades jurídicas dotadas de autonomia constitucional, de modo que, sob condições determinadas e impostas, gozem de autonomia política, administrativa e financeira, além da participação na vontade da Federação, através da representação no Senado e na Câmara dos Deputados, e — é de momento ressaltar — possam estabelecer, e revisar suas constituições, sem intervenção do poder central.

Há, portanto, na Federação, unidade e diversidade, centralização e algo de subordinação, de sorte que as relações se condicionem, e completem reciprocamente.

Não se deve deslembrar o que se denomina de poderes implícitos, os quais abrem praça à liberdade de interpretação, e tornam maleável o princípio de coordenação e divisão de Poderes.

Vem a ponto pôr de manifesto que: "o regime federal é o de um governo com poderes numerados e restritos a seus fins; não podem as autoridades federais — Presidente, Congresso, Juízes — pretender atribuições que não se filiem diretamente ou indiretamente a algumas das disposições da Constituição Federal; elas não têm poderes fora dos que são traçados nessa Constituição; outros não lhes são conferidos".

João Barbalho, autor das palavras acima, concluiu nestes termos o comentário aos poderes implícitos: "o contrário dá-se com os Estados; nessa partilha foram eles aquinhoados com todo o remanescente do acervo dos poderes do governo; em suma, a União nada pode *fora da Constituição*, os Estados só não podem o que for *contra a Constituição*".

Convenha-se em que as disposições insertas nos incisos do artigo 13 se casam ou encasam, consonam ou rimam com o preceito de seu parágrafo 1.º, ou seja, com a regra dos poderes implícitos.

O que a Constituição não restringe, o que não proíbe, o em que é omissa, o que permitiu ficar em branco, ao Estado-federado será consentido, ou regular.

Editar normas no círculo de sua competência, reger, ou a si avocar assuntos não vedados, matérias deixadas em claro, coisa é que foge à esfera federal, e, conseqüentemente, pertence ao Estado.

3. Disposições impugnadas

Os preceitos criticados encontram-se nas atribuições privativas do Estado-Membro.

Situam-se, se assim não se entender, nos poderes implícitos, remanescentes ou residuais, que a Constituição Federal defere à órbita estadual, ou, na espécie, à nova Unidade federativa.

O parágrafo único do artigo 73 não se divorcia, nem chofra com o artigo 237, pois eles se compõem e integralizam, e completam.

Para compreendê-los bem, melhor será transcrevê-los que resumí-los.

Ei-los, tais quais estão redigidos:

"Artigo 78. Parágrafo único. O Ministério Público, observados os princípios de unidade e indivisibilidade do órgão, é 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 estrutura o Ministério Público em carreira, reunindo os cargos de Procuradores de Justiça dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara; os Promo-

tores 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".

O parágrafo, por ser norma definitiva, é essencial que esteja colocado em ponto certo: na seção que trata do Ministério Público.

O artigo não devia deslocar-se das Disposições Transitórias, dada a sua natureza passageira e seu caráter programático, de futura inclusão na Lei de Organização do Ministério Público.

4. Fundamentos da impugnação

Apontam-se quatro violações que teriam sido perpetradas pelos dispositivos averbados de inconstitucionais.

Diz-se, primeiramente, que suprimiram eles atribuições intransferíveis, da exclusiva competência do Governador do Estado, com transgressão dos artigos 13, item III; 57, inciso V, e 81, número V, da Constituição Federal.

Fala-se, em segundo lugar, do atentado aos artigos 94 e 95, parágrafo 1.º, do Estatuto máximo, por se haver dado ao Ministério Público amplitude de organização que não encontra símile nos textos federais.

Assoalha-se, terceiro, o propósito de infringir o artigo 96 do Código fundamental, o qual não permite à Carta estadual, senão à Lei especial, a criação de carreiras do Ministério Público.

Assaca-se, em quarto lugar, às disposições incriminadas a coima de terem desfigurado o conteúdo do artigo 18 da Lei Complementar número 20, o qual ordena a constituição de quadros dos servidores do Estado, estabelecidos progressivamente, no espaço de quatro anos, e não de um jacto, com a inescandível graveza, ainda por cima, da mistura ou miscelânea amorfa e emburilhada de cargos e denominações de promotores, curadores, procuradores e defensores, interioranos e da capital do Estado.

Como a seguir se verá, as impugnações amostram-se desfundamentadas e inseguras, desapoquiadas e desprotegidas de qualquer arrimo ou suporte.

Não padece que as disposições incriminadas não produziram, com sua inserção na Carta estadual, o mais mínimo arranhão nos preceitos indicados para confronto.

5. *Desvalia dos argumentos versados*

Não há, evidentemente não há, baralhar-se a criação com o que já existia, com o que — fazia muitos anos — estava estabelecido pelas duas unidades da Federação, agora fundidas.

Certo, certíssimo, é que as disposições criticadas não dispuseram sobre matéria financeira, não instituíram cargos, funções ou empregos, e não aumentaram vencimentos, tampouco a despesa pública.

Simplemente firmaram a unidade do Ministério Público dos dois Estados-Membros, reunidos num único Estado, estatuinto um só quadro e uma só carreira, constituída de todos os cargos e denominações existentes.

O que se efetivou, ditado pela boa razão e pela lógica constitucional, foi a formação de um único Ministério Público, visto que não se concebe, no mesmo Estado-federado, existam dois ou três, em carreiras dissociadas e quadros diversificados, embora paralelizados no esforço comum, porém rivais e incompatíveis pela fissura na instituição, que a Lei básica determina seja una e indivisível.

Entra pelos olhos que as disposições questionadas não desacatam o item III, do artigo 13, relativo ao processo legislativo, como não contrastam com o artigo 57, que por força de compreensão, ao Governador outorga a iniciativa exclusiva de toda a matéria inerente à despesa pública.

Não há estigmatizar de anticonstitucionais normas que não se chocam com o artigo 95 da Constituição, com o qual estão concordes por terem-no por modelo.

Fazer cabedal da expressão "lei especial", constante do artigo 96, considerando-a como meio único de organizar o Ministério Público nos Estados-federados, é atirar a lança longe demais.

No sistema jurídico, as regras objetivas que o realizam, formam um conjunto orgânico, prendendo-se umas às outras, numa seqüência estrutural e lógica.

Há normas de direito comum ou geral que De Ruggiero indica como reguladoras, de modo universal e uniforme, de todas as relações dentro de um Estado, enquanto as de direito especial ou singular, no sentir de Chironi e Abello, correspondem a uma necessidade e a um modo de corrigir o direito geral e, com este, ter relação necessária.

O direito especial é revelado por um sistema de textos constitucionais ou de leis singulares, subordinado a princípios próprios, aplicáveis a certas relações, ou a certas pessoas, como também à legislação orgânica, à maneira da do Ministério Público e do funcionalismo.

Todas as constituições estaduais, por não haver regra vedativa, disciplinam o Ministério Público.

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

O parágrafo 1.º, do artigo 95, traça normas gerais, cogentes, para o constituinte ou para o legislador ordinário estadual.

Atente-se em que a Constituição Federal deu existência constitucional à instituição do Ministério Público, lançando normas de garantia de seus membros, para que realizem a sua alta e especialíssima função.

O que se não compreende é que a representação, de componentes do Ministério Público, procure capituldiminuir a instituição, afastando-lhe o caráter constitucional, que lhe assegura a independência, para pretender regulá-lo por lei, e considerá-lo mero integrante da carreira e do quadro dos funcionários públicos.

A invocada regra da Lei Complementar da fusão cogita do servidor público profissional, sem abranger os órgãos e representantes do Ministério Público, que se qualificam, e se situam em posição diferente, em quadro especial, que se não confunde com aquele ou aqueles apressadamente aventados pelo Decreto-Lei estadual número 11, de 1975.

A instituição do Ministério Público não pode sair da órbita constitucional, e aquela "lei especial" a que se refere o artigo 96, é antes de tudo lei complementar ou constitucional do texto cogente.

Patentiza-se, pelo visto, justa relação, concordância, congruência entre as normas contestadas e as normas inculcadas de paradigmas.

Resta concluir: nenhuma das disposições combatidas carrega eiva de ilegalidade, ou carrega tinte de inconstitucionalidade.

6. *Jurisprudência invocada e inaplicável à espécie*

Decisões e votos proferidos em julgamentos do Supremo Tribunal Federal foram alistados e transcritos em barda, realçando-se-lhes pontos que o argüente ostenta, estadeia, e comemora como alicerces de suas argüições.

As quatro representações trazidas à colação, de números 749 do Rio Grande do Sul, 758 de São Paulo e 826 e 855 de Mato Grosso, não têm por onde estear as afogueadas alegações de anticonstitucionalidades.

Não existe conotação entre os votos nelas prolatados e os preceitos alvitrados e achacados de ilegítimos.

A primeira trata de avanço de vencimentos para ocupantes de cargo isolado e provimento efetivo, de reforma de base escorada em antiga lei, e de anistia fiscal favorecendo contribuintes em débito com a Fazenda estadual.

Esses textos foram havidos como inconstitucionais, mas a eles não se identificam, nem com eles se assemelham os preceitos censurados.

Se as coisas não se parecem, se não têm um pingão ou um átomo de semelhança, por que balburdiá-las, para proveito que de fato foge ao senso comum?

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

A segunda representação foca funcionários públicos que têm função de tratar de doentes mentais, ou portadores de moléstias infecto-contagiosas.

Como medir esse dispositivo com o que firma a unidade do Ministério Público?

Poderá pela ventura mancomunar uma coisa com outra, ajustando assuntos tão diversos?

De que maneira se há de quadrar conceitos mais que distintos, para se confirmar a professada, mas desacertada alegação?

Cuida a terceira representação de vencimentos e vantagens de servidores públicos.

As disposições questionadas não fizeram suas tais matérias, que não hão, por isso mesmo, de ser aqui respigadas ou restolhadas.

A ferir a unidade do Ministério Público com aquilo que se procura pôr em balança, é despropositar sem motivos.

Por fim de contas, a quarta e última representação versou sobre a oficialização dos cartórios e serventias de justiça.

Inadotável à comparação com o texto criticado, é impossível perfilhar a tese do impugnante, de impedir a instituição única do Ministério Público, porque o assunto é igual à oficialização dos cartórios!

Escusado é abonar um confronto que leva a vaziar a oficialização de serventias de justiça nos moldes estabelecidos para unificação dos órgãos do Ministério Público das duas antigas unidades federadas.

Embutir no texto de confrontação matéria que lhe não pertine, despreza a seriedade do assunto.

A realidade é esta: não há inconstitucionalidade nos textos questionados.

7. *Em conclusão*

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.

É o meu parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 2 de dezembro de 1975

IVAIR NOGUEIRA ITAGIBA