

titucional estadual, e não lei ordinária, para que se outorgue a Governador de Estado subsídio equivalente ao concedido pela Constituição Federal ao Presidente da República, observo que ela se assentou na circunstância de que, com relação a esse subsídio, há uma vinculação aos vencimentos dos membros da cúpula do Poder Judiciário, vinculação essa que somente pode ser estendida aos Estados-membros pela reprodução, em suas Constituições, do **standard** federal. Daí, aliás, a razão de essa extensão adstringir-se aos Governadores, não podendo alcançar — como também é de nossa jurisprudência — os Prefeitos Municipais.

**Moreira Alves**

### EXTRATO DA ATA

Rp 1.309-0 - RS

Rel.: Ministro Francisco Rezek. Repte.: Procurador-Geral da República. Repda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: Conhecida a Representação vencidos os Ministros Célio Borja, Carlos Madeira, Aldir Passarinho e Rafael Mayer. Os Ministros Relator, Célio Borja, Carlos Madeira, Octavio Gallotti e Rafael Mayer a julgavam improcedente; os Ministros Sydney Sanches, Aldir Passarinho, Néri da Silveira, Djaci Falcão e Moreira Alves a julgavam procedente. Aguarda-se o voto do Ministro Oscar Corrêa. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Oscar Corrêa. Plenário, 25.02.87.

Decisão: Conheceu-se da Representação vencidos os Ministros Célio Borja, Carlos Madeira, Aldir Passarinho e Rafael Mayer e julgou-se procedente, para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único, do art. 1.º, da Lei n.º 7.285, de 23.07.1979, do Estado do Rio Grande do Sul, vencidos, nesta parte, os Ministros Relator, Célio Borja, Carlos Madeira, Octávio Gallotti e Rafael Mayer. Plenário, 09.04.87.

Presidência do Senhor Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Octávio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Sydney Sanches.

Procurador-Geral da República, o Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.

**Dr. Alberto Veronese Aguiar**  
Secretário

## Lei Estadual Prevendo o Provimento, sem Concurso, de Cargos nela criados, Mediante o Enquadramento de Servidores Temporários Não-Concursados. Inconstitucionalidade.

Representação N.º 1.305 - Ceará  
Tribunal Pleno

Representados: Procurador-Geral da República  
Representante: Governador e Assembléia Legislativa do Estado do Ceará

Relator: O Sr. Ministro Sydney Sanches

— Representação de inconstitucionalidade. Lei n.º 11.086, de 16.09.1985, do Estado do Ceará.

*Criação de 90.931 cargos nos quadros do funcionalismo estadual, a serem providos, sem concurso público, mediante enquadramento de servidores temporários (não-concursados).*

*Inconstitucionalidade por violação do art. 97, parágrafo 1.º, c/c art. 13, v, da CF.*

*Representação julgada procedente.*

*Os cargos criados na lei impugnada, abrangendo quase todos os quadros do funcionalismo estadual, não têm natureza especial que justifique a dispensa de concurso público, permitida em caráter excepcional, na parte final do parágrafo 1.º do art. 97 da CF.*

*Precedentes do STF.*

### ACÓRDÃO

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, por unanimidade de votos, em julgar procedente a Representação e declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 11.086. de 16 de setembro de 1985, do Estado do Ceará.

Brasília-DF., 26 de agosto de 1987.

**Néri da Silveira**  
Presidente

**Sidney Sanches**  
Relator

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES:

1. O Exmo. Sr. Procurador-Geral da República Dr. JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE, com base no art. 119, I, letra I, da Constituição Federal, ofereceu representação ao Supremo Tribunal Federal, arguindo a inconstitucionalidade da Lei n.º 11.086, de 16 de setembro de 1985, do Estado do Ceará, que criou 90.931 cargos no Quadro Permanente do Poder Executivo, a serem providos mediante enquadramento de servidores admitidos em caráter temporário.

Esclareceu, na inicial, que sua iniciativa atende à promoção do Deputado Federal FRANCISCO CHAGAS VASCONCELOS, contida no expediente que anexo e a cujos fundamentos se reportou, aduzindo:

“Desses fundamentos cumpre ressaltar a possibilidade de ocorrência de vício de inconstitucionalidade por inobservância das regras constantes dos artigos 13, V e 108, que tornam obrigatória a aplicação aos Estados membros das normas relativas a funcionários públicos, bem como do artigo 97, § 1.º, c/c art. 109, II, que exige a realização de concurso para a primeira investidura em cargo público, ressalvados os cargos em comissão e os casos previstos em lei nacional” (fls. 2/3).

2. Adoto, a partir desde ponto, como complementação do relatório, o resumo feito no parecer do ilustre Procurador da República Dr. GILMAR FERREIRA MENDES, aprovado pelo eminente Procurador-Geral Dr. JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE (de fls. 90 a 96, item 5 inclusive), **verbis**:

“Dispõe o aludido diploma legal **in verbis**:

“Art. 1.º — Ficam criados, no Quadro I, Parte Permanente, do Poder Executivo, os cargos constantes do Anexo único, desta Lei.

Parágrafo único — Os cargos ora criados serão distribuídos, por decreto, de acordo com as necessidades de cada órgão da Administração Estadual.

Art. 2.º — Os servidores admitidos pela Administração Direta, em caráter temporário, para funções de natureza permanente, serão enquadrados, através de decretos nominais, nos cargos do Quadro I, Parte Permanente, do Poder Executivo, criados nos termos do artigo 1.º, desta Lei, guardando correspondência com as funções exercidas com base nos respectivos atos de admissão.

Art. 3.º — Para provimento nos cargos de que trata esta Lei, o servidor deverá, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados

de sua vigência, dirigir-se à Superintendência de Recursos Humanos — SUPREH, solicitando seu enquadramento e manifestando, expressamente, opção pelo regime estatutário.

§ 1.º — O requerimento referido no **caput** deste artigo será padronizado pela SUPREH, dele devendo constar, obrigatoriamente, a função exercida pelo requerente e seu grau de escolaridade, devidamente comprovado.

§ 2.º — O requerimento será encaminhado à SUPREH por intermédio do setor de Pessoal do órgão em que estiver lotado o servidor, após conferido e visado pelo Chefe da Unidade, que se responsabilizará pelas informações nele contidas.

§ 3.º — Decorrido o prazo de que trata este artigo, aqueles servidores que não manifestarem opção pelo regime estatutário serão dispensados das funções até então exercidas.

Art. 4.º — Os servidores enquadrados nos termos do artigo 2.º desta Lei passarão a ser regidos pela Lei n.º 9.826, de 14 de maio de 1974 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Ceará), ou pelo Estatuto de Categoria respectiva, se for o caso, contando o tempo anterior de serviço público apenas para efeito de aposentadoria.

Art. 5.º — O enquadramento de que trata esta Lei será efetuado no cargo, classe e nível iniciais da carreira, por Grupo Ocupacional e Categoria Funcional, mediante decreto nominal do Chefe do Poder Executivo.

§ 1.º — A partir da publicação do Decreto a que alude este artigo os servidores ali nominados ficarão automaticamente dispensados da função até então exercida.

§ 2.º — Da relação nominal que acompanhar cada decreto deverá constar, obrigatoriamente, o nome do servidor, sua matrícula, função anterior, data da admissão e denominação do cargo a ser ocupado, vedada a admissão de outro servidor em substituição.

§ 3.º — Se o servidor estiver percebendo salário-base superior ao da classe inicial da carreira em que for enquadrado, a diferença que se verificar será paga como vantagem pessoal, a ser absorvida nos reajustes subseqüentes.

Art. 6.º — Os servidores que foram admitidos para função com denominação não correspondente à dos cargos de lotação do órgão do qual seja integrante, serão enquadrados em cargos de igual nível de remuneração, atendidos os requisitos exigidos para o seu provimento.

§ 1.º — Se o servidor não preencher as condições para o enquadramento em cargos lotados no Órgão onde tem exercício, será deslocado para outra Unidade Administrativa da Administração Direta, onde ocupará cargo que guarde correspondência com a função até então exercida.

§ 2.º — Em nenhuma hipótese o enquadramento previsto no artigo 2.º desta Lei poderá ser procedido em cargo com vencimento-base superior ao salário-base percebido pelo servidor na função para a qual foi admitido.

§ 3.º — Quando não atender aos requisitos exigidos para o ingresso na carreira, será o servidor enquadrado em cargo compatível com sua escolaridade, assegurando-se-lhe a percepção da diferença de vencimentos, que se verificar, como vantagem pessoal, a ser absorvida nos reajustes subsequentes.

Art. 7.º — Considerar-se-á cumprido o estágio probatório do servidor que, à data da expedição do respectivo decreto nominal, contar cinco anos completos de serviço público, a qualquer título.

§ 1.º — Os servidores que não se enquadrarem no disposto neste artigo sujeitam-se à regra dos arts. 27 e seguintes da Lei n.º 9.826, de 14 de maio de 1974, ou pelo disposto no Estatuto da Categoria respectiva.

Art. 8.º — Os aprovados em processos seletivos realizados pela Administração Direta até 30 de junho de 1985 poderão ser nomeados dentro do prazo de validade da seleção respectiva, atendidas as necessidades de pessoal do Serviço Público.

§ 1.º — Os aprovados em processos seletivos sem prazo de validade fixado nos respectivos editais, poderão ser nomeados até dois anos da data de sua homologação, nos termos do **caput** deste artigo.

Art. 9.º — No prazo de 1 (um) ano, contando da data da vigência desta Lei, o Chefe do Poder Executivo expedirá decreto fixando critérios para o enquadramento, por transposição, dos servidores abrangidos pelo art. 2.º desta Lei.

Parágrafo único — O disposto neste artigo aplica-se também aos funcionários não abrangidos pelas Leis 10.450, de 21 de novembro de 1980 e 10.483, de 28 de abril de 1981.

Art. 10 — Ficam proibidas, a partir da vigência desta Lei, novas admissões e contratações de servidores com fundamento no inciso I do art. 1.º da Lei n.º 10.472, de 15 de dezembro de 1980.

Art. 11 — As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias dos Órgãos em que houver enquadramento, as quais serão suplementadas no caso de insuficiência de recursos.

Art. 12 — O Enquadramento dos Servidores de outros órgãos, amparado pela Lei 10.472, de 15 de dezembro de 1980, far-se-á através de RESOLUÇÃO dos respectivos Poderes, obedecida a Legislação específica.

Art. 13 — Respeitadas as disposições da Lei Federal 7.332, de 1.º de julho de 1985, esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

## 2. O pedido de arguição está fundamentado nos seguintes termos:

“Durante o regime passado, implantou-se na administração pública do Estado do Ceará, uma abominável conduta de oferecer remuneração pelos órgãos governamentais a pessoas que se comprometessem a apoiar, eleitoralmente, candidatos do interesse dos governantes de então.

Feito o conchavo, o eleitor corrompido passava a figurar nas folhas de pagamento do erário, sem prévia seleção e, muito menos, criação do cargo ocupado pelo beneficiário.

Se tal proceder assegurava, como assegurou, a vitória, nas urnas, dos candidatos assim apoiados, acarretou, no entanto, por outro lado, grandes prejuízos à administração pública, pela tremenda confusão trazida ao seu quadro de servidores e pelo solapar de sua autoridade moral, comprometida com o processo gritantemente inconstitucional.

Esperava-se, com os novos tempos, o sanear dessas distorções. Aguardavam-se a identificação das reais carências de servidores por parte da máquina administrativa e que as necessidades assim detectadas fossem supridas através de concurso público, com igual oportunidade para todos, como manda a Carta Magna.

Infelizmente, tal não aconteceu.

E, o que é pior: em vez da moralização esperada, agravou-se a situação: através da Lei 11.086, de 16 de setembro de 1985, publicada no **Diário Oficial do Estado do Ceará**, n.º 14.176, Parte I, fls. 13 e seguintes, de 3 de outubro de 1985 (exemplar anexo), foram criados 90.931 cargos no Quadro I, Parte Permanente do Poder Executivo a serem preenchidos por aqueles apadrinhados acima referidos e ilegalmente postos no Serviço Público Estadual.

O teratológico diploma legal, além de tentar com riqueza de detalhes, regular o absurdo, ainda estende os seus efeitos aos servidores dos outros Poderes, também amparados pelo pistólio.

E, no seu final, simula correção, ao ressaltar as disposições da Lei Federal n.º 7.332, de 1.º de julho de 1985, esquecendo-se que esta norma jurídica foi inteiramente desrespeitada, no seu espírito moralizador, pelo legislador cearense.

As inconveniências desse modo de agir do Poder Público do Estado do Ceará foram muito bem ressaltadas pela imprensa, conforme se pode ver dos recortes anexos, onde se constata, inclusive, a ineficiência dos órgãos governamentais, nascida das distorções que a amoralidade gerou.

O peticionário entende que basta a Vossa Excelência o conhecimento do ilícito. A cultura e a probidade do ilustre Procurador-Geral da República tornam dispensável qualquer achega, e asseguram a certeza de adoção das medidas reclamadas na espécie.

Na verdade, é o Ministério Público a grande esperança dos que acreditam na eficácia da Lei.

Por isso, ousa requerer:

a) — A promoção do reconhecimento por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL da inconstitucionalidade da Lei n.º 11.086, de 16 de setembro de 1985, do Estado do Ceará;

b) — A concretização de providências para decretação de medida cautelar, sustentando de imediato todos os efeitos do diploma ora atacado e

c) — Instauração de procedimento capaz de sanear os Quadros de servidores do Estado do Ceará das admissões ilegais existentes e aqui aludidas". (fls. 4/7).

3. O requerimento de medida cautelar foi deferido nos termos do voto do eminente Relator, Ministro SYDNEY SANCHES, *in verbis*:

"Nos termos em que deduzida e em face dos elementos até aqui apresentados, a arguição de inconstitucionalidade é plausível. Por outro lado, considerável o risco da demora e de graves danos à administração estadual" (fls. 36/43).

4. Atendendo à requisição de informações, o Senhor Governador do Estado do Ceará sustentou a constitucionalidade do diploma legal em apreço, asseverando que:

a) com fundamento no art. 106, da Lei Maior, o Estado instituiu o regime especial para os servidores admitidos em serviços de caráter temporário (Lei 10.472/80), absorvendo, dessa forma, enorme contingente de servidores que há muito tinham sido admitidos a título precário, como meros "prestadores de serviço", alguns com mais de quinze anos de exercício em determinadas funções ou atividades;

b) diante da situação difícil de milhares de servidores admitidos em caráter temporário para o exercício de funções de natureza permanente (Lei n.º 10.472/80, art. 1.º, inciso I), houve por bem o Chefe do Executivo enviar à Assembléia Legislativa projeto de lei que contemplava a efetivação desses servidores, com a necessária criação dos cargos correspondentes. Após regular tramitação, converteu-se na Lei n.º 11.086/85;

c) não se há de entender que, consoante o disposto no art. 97, § 1.º, da Carta Magna, em conjugação com o preceito constante do art. 109, II, somente lei federal de iniciativa exclusiva do Poder Executivo pode proceder à indicação dos casos em que cargos efetivos poderiam vir a ser providos sem a prévia realização de concurso público;

d) a correta exegese do art. 97, § 1.º da Constituição que se há de fazer levando em conta a regra do art. 109, II, do mesmo Texto — só pode levar à conclusão de que o vocábulo "lei" tem triplo significado: Lei federal, para os casos de dispensa de concurso público para cargos federais, lei estadual para cargos estaduais e lei municipal para cargos municipais;

e) pelo que ficou demonstrado, descabe falar em desrespeito ou agressão da lei impugnada a qualquer preceito da Lei Magna. Os dispositivos referidos não de ser interpretados sob o necessário influxo do princípio federativo, razão pela qual não se afigura possível cogitar-se de descumprimento, pela lei estadual, das normas constitucionais relativas aos funcionários públicos;

f) apreciado o problema de efetivação dos servidores estaduais sob o ponto de vista da metodologia tópica proposta por VIEHWEG, não há como visualizar melhor ou mais justa solução do que a encontrada pela Lei n.º 11.086/85, tal como preconizado por PAULO BONAVIDES (**Política e Constituição**).

5. O Exmo. Sr. Presidente da Assembléia Legislativa limitou-se a reportar a tramitação do projeto de lei naquela Casa de Leis (fls. 73/75)" (fls. 90/96).

3. Acrescento que o parecer do Ministério Público Federal é pela procedência da Representação, declarada a inconstitucionalidade da

Lei n.º 11.086, de 16.9.1985, do Estado do Ceará (fls. 96, item 6, a 116 item 38).

É o relatório, do qual se enviaram cópias aos Exmos. Srs. Ministros.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES (RELATOR):

1. O parecer do ilustre Procurador da República, aprovado pelo eminente Procurador-Geral, está assim fundamentado a partir de fls. 96, item 6, até fls. 116, item 38:

“6. O postulado da acessibilidade dos cargos públicos a todos os brasileiros constitui tradição do Direito Constitucional brasileiro. Já a Constituição do Império, de 1824, consagrava, no seu art. 179, item XIV, fórmula segundo a qual “todo cidadão pode ser admitido aos Cargos Públicos Civis, Políticos, ou Militares, sem outra diferença, que não seja a dos seus talentos e virtudes”. Da mesma forma, a Constituição de 1891 proclamou a acessibilidade dos cargos públicos civis ou militares a todos os brasileiros “observadas as condições de capacidade especial, que a lei estatuir” (art. 73).

7. A par de introduzir o título sobre os funcionários públicos (Títulos VII), a Carta Magna de 1934 reiterou a orientação consagrada, estabelecendo a acessibilidade dos cargos públicos a todos os brasileiros “sem distinção de sexo ou estado civil, observadas as condições que a lei estatuir” (art. 168) e fixando que “a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exames de sanidade e concurso de provas ou títulos” (art. 170, § 2.º).

A Carta de 1937 também continha disposição segundo a qual a primeira investidura nos cargos de carreira havia de se fazer mediante concurso de provas ou de títulos (art. 156, alínea b). O Constituinte de 1946 disciplinou a matéria no Título VIII, assegurando a acessibilidade dos cargos públicos a todos os brasileiros (art. 184) e estabelecendo que “a primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso” (art. 186).

8. Não se pode negar que a doutrina pátria já considerava que os preceitos constantes do Título VIII, da Constituição de 1946, constituíam uma efetiva garantia constitucional, entendendo que os seus ditames obrigavam tanto ao Poder Público federal quanto aos Estados e Municípios. A propósito, vale transcrever a lição de FRANCISCO DE CAMPOS, *in verbis*:

“As disposições compreendidas no título VIII da nossa Constituição, assim como as dos arts. 128-131 da Constituição de Weimar, não visam tão-somente o interesse privado dos fun-

cionários, ou, em outras palavras, protegem esse interesse com o fim de assegurar a instituição do serviço público de carreira. Este é que é intuito da Constituição assegurar e garantir; mas, como o meio de assegurá-lo está em assegurar a situação pessoal do funcionário, este se beneficia da proteção constitucional, por coincidir com o seu interesse público visado pelo legislador constituinte.

Daí o caráter de garantia constitucional que inere aos preceitos do título VIII da Constituição de 16 de julho. Eles têm a mesma generalidade, a mesma latitude, a mesma extensão que as demais declarações constitucionais relativas às garantias dos cidadãos, não obrigando, pois, apenas o Poder federal, mas todas as instituições de Direito Público, assim, portanto, os Estados, como os Municípios. Uma lei estadual ou municipal não pode desconhecê-los ou conter preceitos que lhes sejam contrários, assim como não pode desconhecer ou contrariar os preceitos constantes dos capítulos I e II do título IV, ou sejam os relativos aos direitos políticos e aos direitos e garantias individuais.

O título VIII é parâmetro não somente em relação à legislação federal, como à legislação local, estadual e municipal. Ambas as legislações — federal e local — ao regularem o estatuto dos funcionários hão de ter um conteúdo obrigatório, que é, precisamente, o constante do título VIII da Constituição.

É claro, porém, que os Estados, assim como a União e os Municípios, ao legislarem sobre os seus respectivos funcionários, podem criar-lhes regalias e deveres especiais, de acordo com a categoria, a natureza ou os interesses do serviço. O que não podem fazer, porém, é diminuir ou anular os preceitos constantes do título VIII da Constituição, o qual, como já disse, constitui conteúdo obrigatório de toda legislação sobre funcionários públicos, seja federal ou local, da União, dos Estados ou dos Municípios” (*Direito Constitucional*, v. I, 1956, p. 207-208).

9. Sem embargo do inegável conteúdo democrático e moralizador das aludidas disposições, cumpre reconhecer que a cláusula que restringia a sua aplicabilidade aos cargos de carreira e outros que a lei determinasse retirou-lhe a eficácia plena, permitindo a criação de cargos isolados ou a transformação de cargos de carreira em cargos isolados (M. G. FERREIRA FILHO, *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. II, 1974, p. 198). Também as nomeações de interinos e a adoção do “concurso de inscrição limitada” contribuíram para solapar a força normativa da regra constitucional (CLÁUDIO PACHECO, *Tratado das Constituições Brasileiras*, v. XIII, 1965, p. 51/54; PINTO FERREIRA, *Curso de Direito Constitucional*, 1964, p. 336).

10. Diversamente, a Constituição Federal de 1967 não se limitou a assegurar a acessibilidade dos cargos públicos aos nacionais. Exigiu-se a prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, ressalvados os cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração (art. 95, §§ 1.º e 2.º). O constituinte de 1969 atenuou a exigência da Carta de 1967, estabelecendo que a primeira investidura em cargo dependerá de aprovação prévia em concurso público, salvo os casos indicados em lei (art. 97, § 1.º).

11. A cláusula final constante do referido dispositivo ensejou, de imediato, a indagação sobre o seu efetivo conteúdo e alcance. Inicialmente, julgou o Supremo Tribunal Federal improcedente a Rp. n.º 808, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI, no que dizia respeito à arguição de inconstitucionalidade do art. 64, § 2.º, da Constituição do Paraná. Considerou, na oportunidade, a Corte Suprema, que disposição da Constituição estadual que admita a possibilidade de nomeação para outro cargo independente de concurso, nos casos em que a lei estabelecesse, limitava-se a reproduzir expressões da Lei Maior (RTJ, 55/532). Posteriormente, tal entendimento viria a ser reiterado na Rp. n.º 839, Rel. Min. DJACI FALCÃO (RTJ, 60/12). Tratava-se de arguição de inconstitucionalidade do art. 81, da Constituição de Alagoas, que consagrava norma segundo a qual “para o provimento de cargo isolado, legalmente definido como de natureza técnica ou científica, poderá ser exigido concurso apenas de títulos na forma que a lei estabelecer”.

Na ocasião, assim se manifestou o eminente Relator, em seu voto:

“Da leitura do § 1.º do art. 97 antes citado, verificamos que para a primeira investidura em cargo público se impõe concurso público de provas, ou de provas e títulos. Portanto, previu o concurso de provas ou de provas e títulos. Acontece, porém, que na sua parte final ficou estabelecido: “Salvo os casos indicados em lei”. É de convir que se o pressuposto do concurso pode até ser dispensado em casos indicados pela lei ordinária, com maior razão não há que falar em inconstitucionalidade de preceito contido em Constituição estadual, estabelecendo o provimento de cargo isolado, definido por lei como de natureza técnica ou científica, mediante concurso apenas de títulos. (RTJ, 60/17).

12. Todavia, a orientação do Supremo Tribunal Federal sofreu significativa mudança a partir do julgamento da Rp. n.º 888, Rel. Min. ALIO-MAR BALEEIRO (RTJ, 67/324), quando se declarou a inconstitucionalidade do art. 121, III, da Constituição do Estado do Mato Grosso, que permitia o provimento, sem concurso, de cargo vago, por 12 meses, caso não houvesse candidatos habilitados em concurso. Entendeu-se então que os Estados-membros deveriam observar as normas relativas aos funcionários públicos (CF, art. 13 e 108), estabelecendo que “a cláusula ‘salvo os casos indicados em lei’ não pode abranger todas e quaisquer admissões em caráter temporário, mormente se o art. 121, III, não restringiu sua licença aos casos taxativos do art. 106, da Emenda n.º 1.69”. (RTJ, 67/326) (Sessão de 15.8.73).

13. Consagrou a Excelsa Corte orientação que atribuía força normativa ao preceito constitucional, evitando, assim, a plena descaracterização do **merit system** com fundamento na cláusula final constante do art. 97, § 1.º da Lei Maior. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não logrou estabelecer, de plano, a definição precisa sobre a competência das entidades políticas para editar a lei referida, propiciando ampla discussão doutrinária.

14. Invocando a cláusula final constante do art. 97, § 1.º, significativa corrente doutrinária tem sustentado que a lei a que se refere a aludida disposição tanto poderá ser federal, em se tratando de servidores da União, como estadual ou municipal (CAIO TÁCITO, **Regime Jurídico Constitucional dos Servidores Municipais**, RDP, 26/28-29; CELSO RIBEIRO BASTOS, **Curso de Direito Constitucional**, 1982, p. 195/196). Em arrimo dessa orientação, menciona o Professor CAIO as decisões proferidas pela Excelsa Corte nas referidas Rp. n.º 808 (RTJ, 55/532) e 839 (RTJ, 60/12). Assevera, todavia, o notável administrativista que a inteligência do texto deve ser feita **cum grano salis**, devendo compatibilizar-se o referido preceito com a disposição constante do art. 109, II, da Lei Maior.

Explicitando esse entendimento, afirma CAIO TÁCITO, **in verbis**:

“A subordinação do regime jurídico local aos princípios constitucionais federais — entre os quais a moralizadora previsão de concursos públicos para ingresso no funcionalismo público não se compadece com a faculdade irrestrita de exceções ao princípio pela via legislativa municipal.

As normas aparentemente conflitantes comportam, no entanto, interpretação conciliatória, como pede a boa hermenêutica:

A lei federal, definindo condições de provimento, estabelecerá critérios sobre os concursos públicos, inclusive os pressupostos de sua dispensa. A lei municipal caberá, porém, especificar os casos em que a limitação a formas mais sumárias de seleção (como, por exemplo, o concurso apenas de títulos) deva ser adotada”.

(Art.cit., RDP, 26/29).

15. Não é diversa a orientação perfilhada por CELSO BASTOS. Entende o eminente constitucionalista que, ao consagrar a ressalva do art. 97, § 1.º o constituinte acabou por criar uma “brecha para a possibilidade de dispensa de concurso público”. E acrescenta:

“Perguntar-se-ia: a qual lei se refere o texto constitucional? A exata interpretação desse artigo só pode ser dada com a análise simultânea do art. 109 da Constituição:

Art. 109 — Lei Federal, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, respeitado o disposto no art. 97 e seu § 1.º e no § 2.º do art. 108, definirá:

I — o regime jurídico dos servidores públicos da União, do Distrito Federal e dos Territórios;

II — a forma e as condições de provimento dos cargos públicos; e

III — as condições para aquisição de estabilidade”.

Então, poder-se-ia entender que, dada esta competência à lei federal, de dizer quais os requisitos para o provimento dos cargos públicos, **ipso facto** seria a própria lei federal que deveria designar quais, especificamente, os cargos que dispensam tal exigência. A nós, não nos parece, porém, que esse seja o entendimento mais adequado. Primeiro, porque a Constituição, quando quer referir-se à lei federal, ela o diz expressamente, como se pode constatar pelos demais dispositivos do texto constitucional desta mesma seção. O art. 103, ao referir-se à lei complementar, e o § 3.º do art. 99 são exemplos de que efetivamente a Constituição, quando quis referir-se à lei da União, reportou-se expressamente a ela, designando-a por lei complementar ou lei federal.

No já aludido § 1.º do art. 97 é utilizada simplesmente a expressão “salvo os casos indicados em lei”, sem especificação. Este artigo deve ser interpretado em consonância com o princípio da nossa Federação, da autonomia das ordens locais e regionais, para organização dos seus serviços públicos, e para o provimento dos seus cargos. A maneira de conciliar esses dois dispositivos — a competência do Presidente da República para designar a forma de provimento e o princípio constitucional da autonomia das ordens locais e regionais — é a de atribuir à lei federal a descrição, em abstrato, daquelas hipóteses que ensejam, ou que poderão ensejar a dispensa de concurso; mas a fixação específica de qual o cargo que dispensa esse concurso seria sempre atribuída ao Estado e ao Município.

De resto, nem nos parece possível que seja diversamente. Como imaginar que a União possa, do plano elevado em que se encontra, descer aos níveis municipais para entrar nos meandros da administração local e especificar quais os cargos que deverão ser providos independentemente de concurso. Esta é uma matéria de alçada exclusiva da autonomia estadual, e, portanto, descabe à União qualquer competência para esse tipo de lei especificadora de quais os cargos que possam dispensar os concursos. Mas parece que se abre a possibilidade de que ela forneça em termos genéricos os cri-

térios que deverão ser seguidos por essa legislação para a designação dos cargos de livre provimento”.

(Ob. cit., p. 195-196).

16. Também não parece dissentir dessa orientação o Professor ADILSON ABREU DALLARI, sustentando que compete à lei nacional o estabelecimento de critérios para a dispensa de concurso público para provimento inicial de cargo; compete a cada pessoa jurídica de capacidade política (União, Estados e Municípios), através de lei (federal, estadual ou municipal, respectivamente), a dispensa de concurso público de provas ou de provas e títulos para cargos específicos (**Reg. Const. dos Servidores Públicos**, 1976, p. 29-30).

17. Diversamente, perfilha o Professor C.A. BANDEIRA DE MELLO tese segundo a qual a lei hábil para indicar, na forma do § 1.º do art. 97, os cargos cujo provimento independe de concurso é a lei federal, de iniciativa privativa do Presidente da República (CF, art. 97, § 1.º c/c 109, II) (**Apontamentos Sobre os Agentes e Órgãos Públicos**, 1984, p. 457-46). Da mesma orientação parece compartilhar HELY LOPES MEIRELLES (**Direito Administrativo Brasileiro**, 1984, p. 369).

18. A lei federal a que se refere o art. 109, inciso II, da Constituição não foi promulgada. Subsistiu, pois, a questão a respeito da possibilidade de dispensa de concurso público através do ato legislativo da União, do Estado ou do Município. O próprio Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de fixar que o advento do art. 109 (Emenda Constitucional n.º 1/69) não constituía óbice a que outras entidades com poder de legislar disciplinassem aplicação do art. 97, **caput** (RE 80.336, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ, 75/892).

19. Não prevaleceu, pois, a orientação segundo a qual somente lei nacional de iniciativa do Presidente da República poderia especificar os casos de dispensa do concurso (CF, art. 97, § 1.º c/c 109, II) (V. Rp. n.º 1.052, RTJ, 101/924). Todavia, a Excelsa Corte reconheceu que a cláusula final constante do art. 97, § 1.º tem âmbito material restrito, aplicando-se tão-somente aos cargos de natureza especial. Não se afigura suficiente, assim, a simples existência de lei, fazendo-se mister a concorrência de aspecto substancial pertinente à própria natureza do cargo (Rp. n.º 1052, Rel. Min. RAFAEL MAYER, RTJ, 101/924; Rp. n.º 1174, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ, 114/80; Rp. n.º 1107, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ, 115/18; Rp. n.º 1113, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ, 115/47).

20. Dessarte, tem o Supremo Tribunal Federal pronunciado a inconstitucionalidade de leis que contemplam o provimento provisório ou em caráter temporário, o provimento inicial mediante simples designação para posterior provimento mediante concurso e as efetivações (Rp. 888, Rel. Min. ALIOMAR BALEEIRO, RTJ, 67/326; Rp. 1036, Rel. Min. RAFAEL MAYER, RTJ, 95/1000; Rp. 1052, Rel. Min. RAFAEL MAYER, RTJ, 101/924; Rp. 1133, Rel. Min. ALDIR PASSARINHO, RTJ, 113/996).

Da mesma forma, tem-se negado validade às normas que consa-

gram o livre provimento de determinados cargos sob o fundamento de que a isenção do sistema concursivo somente se afigura legítima para cargos de natureza especial (Rp. 1174, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ, 114/80; Rp. 1107, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ, 115/18; Rp. 1113, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ, 115/47; Rp. 1115, Rel. Min. DJACI FALCÃO, DJ, 04.10.85).

21. Não se há de negar que, salvo nos casos limites, a identificação desses cargos de natureza especial pode se mostrar extremamente difícil. Todavia, como já ressaltado, este parece ser o único entendimento hábil a preservar a eficácia normativa do preceito constitucional. De resto, como anotou com habitual precisão o eminente Ministro FRANCISCO REZEK, ainda que “não pareça conveniente, em princípio, tenha o Poder Judiciário uma prerrogativa tão larga quanto aquela que se lhe impõe, na especificação casuística dos casos salváveis à luz deste § 1.º, é certo que a questão não foi criada pela Justiça, mas pelo próprio constituinte, na redação da norma”, afigurando-se “a melhor solução aquela que preserva o espírito constitucional de valorização do mérito, do sistema de competição pública, e do acesso por esse critério aos cargos públicos” (Rp. n.º 1113, RTJ, 115/58).

22. É verdade, outrossim, que a Excelsa Corte, ao apreciar a Rp. n.º 924, que argüia a Inconstitucionalidade de lei do Estado de Pernambuco, manifestou-se no sentido de que a exigência de concurso público aplica-se tão-somente à primeira investidura em cargo público, podendo a sua dispensa do concurso operar-se mediante lei estadual (RTJ, 86/46). Na oportunidade, asseverou o Ministro SOARES MUÑOZ ser possível que a mesma lei criadora do cargo público dispusesse sobre a forma de provimento em consonância com a ressalva constante do art. 97, § 1.º (RTJ, 86/59).

23. Cuidava-se, então, de preceito que autorizava a nomeação de servidor público efetivo, interino, ou contratado com mais de cinco anos de serviços para o cargo de Adjunto de Auditor Fiscal. Em verdade, há de se considerar que, pelo menos no que concerne à possibilidade de dispensa de concurso mediante a simples edição de ato legislativo, constitui o aludido precedente manifestação isolada na jurisprudência mais recente da Excelsa Corte (CFR., nesse sentido, Rp. 1052, Rel. Min. RAFAEL MAYER, RTJ, 101/924; Rp. 1174, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ, 114/80; Rp. 1107, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ, 115/18; Rp. 1113, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ, 115/47; Rp. 888, Rel. Min. ALIOMAR BALEEIRO, RTJ, 67/326; Rp. 1036, Rel. Min. RAFAEL MAYER, RTJ, 95/1000; Rp. 1115, Rel. Min. DJACI FALCÃO, DJ, 04.10.85; Rp. 1133, Rel. Min. ALDIR PASSARINHO, RTJ, 113/996).

24. Não obstante, faz-se mister notar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal registra decisões nas quais se reconhece a constitucionalidade de leis estaduais que contemplavam a dispensa de concurso para determinados cargos, adotando formas derivadas de provimento (v. g. transferência, acesso, aproveitamento, promoção).

Assim, na Rp. 1.174, Rel. Min. MOREIRA ALVES (RTJ, 114/80) afirmou-se a constitucionalidade de preceito de lei estadual na parte

em que admitia o aproveitamento de funcionário em disponibilidade em cargo equivalente. Nesse sentido, asseverou o eminente Relator que

“A possibilidade de aproveitamento de funcionário em disponibilidade em cargo equivalente, respeitada a habilitação profissional exigida, não viola nenhum preceito constitucional federal, inclusive o disposto no § 1.º do artigo 97 da Carta Magna, uma vez que não se trata de primeira investidura em cargo público.

O mesmo, porém, não ocorre quanto à nomeação de quem contar mais de 10 anos de serviço público, tendo a habilitação profissional exigida, pois nesse caso o dispositivo em exame, inequivocamente, não alude a acesso ou a transformação de cargo, mas à primeira investidura, tanto assim que se vale da expressão “nomeado”, e se contenta com o período de mais de dez anos de serviço público, de qualquer natureza e prestado em qualquer época, bem como com a existência da habilitação profissional exigida. Nessa parte, o dispositivo ofende o § 1.º do artigo 97 da Constituição Federal, uma vez que o cargo de auditor não é daqueles que, por sua natureza — e nesse sentido é que a Corte tem interpretado a ressalva contida na parte final desse dispositivo — deva dispensar o concurso, que, aliás, a própria legislação estadual em causa exige como regra geral.

Tenho, pois, por Inconstitucionais, nesse § 5.º, as expressões:

“... ou quando o nomeado contar mais de 10 anos de serviço público, ... em qualquer caso...” (RTJ, 114/85-86).

25. Recentemente, declarou o Supremo Tribunal Federal a improcedência da representação de inconstitucionalidade de disposição contida em lei do Estado do Piauí (Lei Delegada n.º 166/82, art. 8.º), que dispunha sobre o provimento de oito cargos de Procurador-Fiscal mediante a transferência de funcionários estaduais (RP. 1163, Rel. Min. FRANCISCO REZEK, DJ, 25.04.86). Prevaleceu na Excelsa Corte o entendimento de que o dispositivo em apreço não era infringente da sistemática constitucional, uma vez que contemplava apenas servidores efetivos, presumivelmente admitidos mediante concurso público, e para os quais a designação não representava a primeira investidura em cargo público.

26. Em verdade, cumpre ressaltar que o entendimento consagrado no voto do eminente Relator não logrou aprovação unânime da Excelsa Corte. Assim, o Ministro ALDIR PASSARINHO manifestou-se pela inconstitucionalidade do art. 8.º, inciso III, do diploma estadual, que admitia dentre os eventuais beneficiários da transferência “os servidores do Estado, bacharéis em direito, com um mínimo de três anos de formados”. Considerou Sua Excelência que os termos amplos em que

estava vazada a disposição poderia dar ensejo ao provimento dos cargos por servidores anteriormente admitidos, sem submissão a certa-me concursivo.

27. Os Ministros NERI DA SILVEIRA e MOREIRA ALVES afirmaram, porém, a inconstitucionalidade total do preceito, considerando não ser possível, a teor do disposto no art. 97, e § 1.º, da Constituição, criar-se uma categoria de cargos isolados de provimento efetivo, exclusivamente, por via de transferência.

28. A resposta às objeções suscitadas pelos eminentes julgadores parece estar contida no voto proferido pelo Ministro RAFAEL MAYER, *in verbis*:

“O Supremo Tribunal, em julgamento de inconstitucionalidade de leis, tem entendido que, em determinadas circunstâncias, é necessário proceder-se à interpretação, para, depois, decidir sobre a inconstitucionalidade.

Diante desta lei, duas interpretações são possíveis. A primeira, a de que esse provimento seja circunstancial, porque, se assim não fosse, seria uma maneira disforme de criar uma carreira, cujos cargos teriam acesso aos de Procurador. A segunda interpretação é a de que seria de caráter permanente, havendo, então, uma carreira instituída, cujas classes iniciais estariam preenchidas.

Se se der a interpretação de que o provimento é permanente, na vacância de um cargo de Procurador, o preenchimento terá de ser feito por um dos ocupantes dos cargos abaixo enumerados, sendo, então, uma carreira: e, se preenchidos — seria uma pirâmide com a base mais ampla, havendo uma progressão ou um acesso desses funcionários à Procuradoria Fiscal do Estado.

Se se der a interpretação formulada pelo eminente Ministro NERI DA SILVEIRA, há carreira. A interpretação que estou dando à lei é a de que esse preenchimento é circunstancial, e, na vacância futura desses cargos, o preenchimento será feito por concurso. Se não for, haverá um acesso e não estaria ofendido o art. 97 da Constituição, onde se exige o aspecto subjetivo da investidura — ali se quer dar abertura para o ingresso no serviço público de quem tenha condições para isso: esse dispositivo da Constituição é um reflexo do princípio da isonomia, o acesso a todos.

Se o indivíduo está qualificado pelo concurso, está observada a Constituição. Acesso, transposição, transferência e todos os fenômenos do moderno Direito Administrativo funcional, que ocorrem no plano do serviço público, são legítimos e não estão no nível da Constituição, mas no campo do Direito Administrativo.

(Rp. 1163, DJ, 25.04.86).

29. Dessarte, cobra relevo observar que, ao afirmar a improcedência da Representação, a Egrégia Corte fixou expressamente a interpretação que se deveria emprestar ao texto impugnado, declarando que a transferência somente alcançava os servidores efetivos, e, portanto, admitidos mediante concurso público. Restaria incólume, assim, o princípio constitucional que exige que a primeira investidura em cargo público se faça mediante concurso (CF, art. 97, § 1.º).

Valeu-se, portanto, a Excelsa Corte de sistemática conhecida na doutrina constitucional alemã como “interpretação conforme o texto constitucional” (“**Verfassungskonforme — Auslegung**”) Cfr., a propósito, KONRAD HESSE, **Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, 1982**, p. 29-30; KLAUS SCHLAICH, **Das Bundesverfassungsgericht, München, 1985**, p. 164-165; CHRISTIAN PESTALOTTA, **Verfassungsprozessrecht, München, 1982** p. 10/13; v. também PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, **Derecho Constitucional**, trad. esp., Madrid, 1982, p. 574; JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, **Processo Constitucional**, 1984, p. 253/254).

30. Como se sabe, a “interpretação conforme o texto constitucional” decorre do princípio segundo o qual somente há de se declarar a nulidade de uma lei se não for possível a sua interpretação em conformidade com a Constituição (HESSE, *ob. cit.*, p. 30). Cumpre notar, porém, que, diferentemente do sistema alemão, que considerava a “**Verfassungskonforme Auslegung**” uma forma de declaração de inconstitucionalidade parcial ou uma declaração de inconstitucionalidade sem redução do texto (“**Teilnichtigklärung ohne Normtextreduzierung**”) SCHLAICH, *ob. cit.*, p. 164-165), tal sistemática não tem no ordenamento jurídico brasileiro idêntica amplitude. Há de se admitir, todavia, que a “interpretação conforme o texto constitucional”, quando verificada em ação direta, parece implicar, no nosso sistema, autêntica conversão da representação de inconstitucionalidade em representação interpretativa (CF, art. 119, I, I; RISTF, arts. 179/187), sendo aplicável, pois, a regra do art. 187, do RISTF (“efeito vinculante da interpretação”).

31. Vê-se, pois, que, ao afirmar a constitucionalidade da disposição contida na aludida lei estadual, a Egrégia Corte fixou a interpretação que se lhe deveria emprestar para garantir a compatibilidade com o Texto Magno, deixando assente que a dispensa do regime concursivo, na hipótese contemplava tão-somente os servidores admitidos mediante concurso público.

32. No caso dos autos, o legislador estadual procedeu à criação de 90.931 (noventa mil, novecentos e trinta e um) cargos no Quadro de Pessoal do Poder Executivo, ampliando o contingente em diversas categorias funcionais já existentes (v.g. advogado de ofício; assistente jurídico; analista de sistema; assistente social; economista; biólogo;

contador; engenheiro civil; eletricitista; engenheiro químico; farmacêutico; psicólogo; professor. etc.) (Lei estadual n.º 11.081/86, art. 1.º **caput e Anexo Único**).

O art. 2.º do diploma legal em apreço estabeleceu que os servidores admitidos pela Administração, em caráter temporário, deverão ser providos nos cargos constantes do Quadro I, devendo observar-se "a correspondência com as funções exercidas com base nos respectivos atos de admissão".

E, no seu art. 3.º, fixa o ato legislativo em apreço que, para o provimento dos aludidos cargos, o servidor deverá solicitar o seu enquadramento, manifestando a opção pelo regime estatutário.

33. Como se constata, não se cuida aqui, evidentemente, de dispensa de concurso público para cargo de natureza especial. Ao revés, trata-se, como já ressaltado, de criação de cargos ordinários que compõem o Quadro de Pessoal do Poder Executivo.

34. Outrossim, não há também que se cogitar de provimento derivado de cargo público. Conforme se depreende do disposto nos arts. 2.º, 3.º, 4.º, 5.º e 6.º do diploma estadual, os servidores admitidos pela Administração, em caráter temporário, deverão ser nomeados mediante simples ato administrativo de enquadramento, dispensando-se, assim, toda e qualquer competição pública. A alegação de que no quadro pessoal temporário há servidores com vários anos de serviço público afigura-se igualmente inidônea para afastar a exigência de concurso público. Vale recordar, a propósito, que o Supremo Tribunal Federal declarou recentemente inconstitucionalidade de dispositivo que contemplava a nomeação para determinado cargo de servidor que contasse mais de 10 anos de serviço público, asseverando que

"O mesmo, porém, não ocorre quanto à nomeação de quem contar mais de 10 anos de serviço público, tendo a habilitação profissional exigida, pois nesse caso o dispositivo em exame, inequivocamente, não alude a acesso ou a transformação de cargo, mas à primeira investidura, tanto assim que se vale da expressão 'nomeado', e se contenta com o período de mais de dez anos de serviço público, de qualquer natureza e prestado em qualquer época, bem como com a existência da habilitação profissional exigida. Nessa parte, o dispositivo ofende o § 1.º do artigo 97 da Constituição Federal, uma vez que o cargo de auditor não é daqueles que, por sua natureza — e nesse sentido é que esta Corte tem interpretado a ressalva contida na parte final desse dispositivo — deva dispensar o concurso, que, aliás, a própria legislação estadual em causa exige como regra geral.

Tenho, pois, por inconstitucionais, nesse § 5.º as expressões: "...ou quando o nomeado contar mais de 10 anos de serviço público, ..., em qualquer caso."

(Rp. 1174, Rel. Min. MOREIRA ALVES; RTJ 114/85-86).

35. Dessarte, afigura-se evidente que as disposições que prevêm e disciplinam o provimento dos cargos públicos por servidores contratados em caráter temporário (Lei n.º 11.086/85, arts. 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, e 6.º) afrontam o disposto no art. 97 e § 1.º, da Constituição.

36. Observe-se, outrossim, que embora a simples criação dos aludidos cargos possa não estar eivada, por si mesma, do vício de inconstitucionalidade (Lei n.º 11.086/85, art. 1.º), a íntima e aparentemente indissociável vinculação do dispositivo em apreço com os preceitos da lei que disciplinam a forma de provimento torna inevitável a declaração de sua inconstitucionalidade. Como se depreende da simples leitura do texto e está corroborado nas informações, a razão de ser do dispositivo impugnado consiste exatamente no provimento dos referidos cargos através do enquadramento dos servidores admitidos em regime temporário. Faz-se mister, pois, a declaração de sua invalidade.

Tal orientação, consentânea com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Rp. 940, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ, 92/1022-1023), foi exposta de forma magistral por LÚCIO BITTENCOURT na sua obra clássica sobre o controle de constitucionalidade, **in verbis**:

"Quando, portanto, uma parte da lei é inconstitucional, esse fato não autoriza os tribunais a declarar também ineficaz a parte restante — **that does fact not authorize the courts to declare the remainder void also** — a menos que todas as prescrições sejam conexas, dependentes uma da outra, atuando juntas para o mesmo fim, ou de tal modo associadas no seu sentido, que se deva legitimamente presumir que a legislatura não adotaria uma desacompanhada de outra — **the legislature would not have passed one without the other**.

Ainda que as prescrições inconstitucionais se encontrem num mesmo artigo em que se achem outras consideradas compatíveis com a Constituição, a regra pode prevalecer, julgando-se estas últimas plenamente eficazes, desde que possam permanecer por si próprias, separadas e distintas, sem que se considerem afetadas pela ineficácia das outras. O problema não consiste em saber se os preceitos se encontram no mesmo artigo, uma vez que a distribuição da matéria legislativa entre estes é meramente arbitrária; a questão se resume, apenas, em julgar do grau de dependência entre as prescrições e em decidir — como diz COOLEY — se estas são, essencial e inseparavelmente, conexas em substância — **essentially and inseparably connected in substance**.

Essa doutrina da 'divisibilidade das leis' é amplamente usada pelos tribunais, que, no particular, têm que proceder com certo discricionarismo, principalmente no que toca à apreciação da vontade da legislatura em manter, apenas, uma das partes do diploma. No caso de dúvida, porém, tem se en-

tendido ser mais conveniente considerar ineficaz a lei inteira”.

(O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis, 1968, p. 126-127).

37. Finalmente, declarada a inconstitucionalidade das disposições constantes dos seis primeiros artigos da Lei, impõe-se o reconhecimento da insubsistência dos preceitos que disciplinam o estágio probatório (art. 7.º), dispõem sobre a nomeação dos servidores aprovados em processo seletivo (art. 8.º), fixam prazo para regulamentação (art. 9.º), proíbem novas admissões de servidores em regime temporário (art. 10) dispõem sobre as dotações orçamentárias (art. 11), dispõem sobre forma de enquadramento dos servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário (art. 12).

38. Isto posto, o parecer é pela procedência da Representação, declarada a inconstitucionalidade da Lei n.º 11.086, de 16 de setembro de 1985, do Estado do Ceará” (fls. 96/116).

2. Acolho, integralmente, o parecer do Ministério Público Federal.

Apenas acrescento que os cargos criados pela lei ora impugnada envolvem praticamente todas as áreas do serviço público estadual, em atividades de nível superior de administração e controle, de comunicação social e divulgação, do Magistério, da Segurança Pública, da Tributação, Arrecadação e Fiscalização, de atividades de nível médio, de artes e ofícios, de atividades diversas e auxiliares, tudo conforme especificações constantes do anexo único, reproduzido a fls. 14/17.

3. Em nenhum momento procuraram os representantes invocar a **natureza especial** de qualquer das funções exercidas pelos servidores temporários para que fossem transformadas em cargos de provimento efetivo, sem concurso.

O Exmo. Sr. Governador do Estado, no particular, praticamente apenas sustentou a conveniência de tais enquadramentos em cargos efetivos, em virtude da problemática resultante da própria temporariedade das funções.

Mas, se se entender que é possível a criação de tão grande número de funções sem natureza especial a serem exercidas por servidores nomeados sem concurso, seguida de enquadramento em cargos públicos de provimento efetivo, então estará contornada a norma salutar e moralizadora do art. 97 da Constituição Federal (concurso público), convertida a exceção do parágrafo primeiro em verdadeira regra geral de acesso a cargos públicos.

4. E não se pode negar que, no caso, se trata de **primeira investidura em cargo público**, pois os beneficiários da lei **não estão em outros cargos, mas apenas em funções temporárias**.

5. Pode-se até compreender o propósito do Exmo. Sr. Governador e da Augusta Assembléia Legislativa do Estado do Ceará em efetivarem muitos servidores temporários, procurando eliminar a problemática da temporariedade.

Mas isso, **data venia**, não pode ser feito com sacrifício de norma constitucional expressa.

6. Por tudo isso e pelo mais que ficou dito no parecer do Ministério Público Federal, julgo procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade de toda a Lei n.º 11.086, de 16.9.1985, do Estado do Ceará.

**Sydney Sanches**  
Relator

### EXTRATO DA ATA

**Rp. 1.305-7 — CE**

Rel.: Min.: Sydney Sanches. Repte.: Procurador-Geral da República. Repdos.: Governador e Assembléia Legislativa do Estado do Ceará. Decisão: Julgou-se procedente a Representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Lei n.º 11.086, de 16 de setembro de 1985, do Estado do Ceará. Decisão unânime. Votou o Presidente. Plenário, em 26.08.87.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Rafael Mayer, Presidente.

Procurador-Geral da República, o Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.

**Dr. Alberto Veronese Aguiar**  
Secretário