

Preceito Constitucional de Ingresso no Serviço Público por Concurso. Inconstitucionalidade de Lei que Prevê o Aproveitamento em Cargos Públicos, sem Concurso, de Atuais Ocupantes de Outros Cargos Públicos

Representação N.º 1.388-0 — Rio de Janeiro

Tribunal Pleno

Representante: Procurador-Geral da República
Representado: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
Relator: O Sr. Ministro Célio Borja

Representação de inconstitucionalidade dos artigos 26, 27 e 28 da Lei n.º 1.103/86 do Estado do Rio de Janeiro. Infringência dos artigos 57, II e 97, § 1.º da Lei Maior.

— É pacífica, no Supremo Tribunal Federal, a impossibilidade de criação de cargos públicos por lei de iniciativa parlamentar (art. 57, II CF).

— O aproveitamento em cargos públicos, sem concurso, de atuais ocupantes de outros cargos públicos, colide com a exigência do art. 97, § 1.º da Constituição Federal.

Representação julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, em julgar procedente a Representação e declarar a inconstitucionalidade dos arts. 26, 27 e 28, da Lei n.º 1.103, de 26 de dezembro de 1986, do Estado do Rio de Janeiro.

Brasília, 03 de agosto de 1987.

Rafael Mayer
Presidente

Célio Borja
Relator

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO CÉLIO BORJA: — Tomo por relatório o parecer da douta Procuradoria Geral da República, que bem resume a hipótese discutida nos autos e sobre a mesma opina nestes termos (fl. 183/195):

“Atendendo solicitação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado do Rio de Janeiro, a presente representação argúi a inconstitucionalidade dos arts. 26, 27 e 28 da Lei estadual n.º 1.103, de 26.12.86, que elevaram de treze para vinte o número de cargos de Procurador do Quadro Único do Ministério Público Especial, junto ao Tribunal de Contas do mesmo Estado, autorizando o provimento dos cargos vagos mediante aproveitamento de Procurador ou Assistente Jurídico de quaisquer órgãos do Estado, inclusive da Administração Indireta e, ainda, por servidor público bacharel em Direito.

Os dispositivos impugnados apresentam a seguinte redação:

“Art. 26 — O artigo 9.º da Lei n.º 382, de 1.º de dezembro de 1980, alterado pela Lei n.º 500, de 1.º de dezembro de 1981, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 9.º — O Ministério Público Especial é formado por Quadro Único, constituído de 20 (vinte) cargos efetivos de Procurador e integrado pelos atuais Procuradores e Subprocuradores, na forma do Anexo I.”

Art. 27 — O Artigo 30 da Lei n.º 382, de 1.º de dezembro de 1980, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 30 — O provimento dos atuais cargos vagos de Procurador poderá ser feito mediante aproveitamento de Procurador ou Assistente Jurídico de quaisquer órgãos do Estado, inclusive da Administração Indireta e, ainda, por servidor público bacharel em Direito.”

Art. 28 — O anexo I da Lei n.º 382, de 1.º de dezembro de 1980, alterado pela Lei 500, de 1.º de dezembro de 1981, passa a ser o seguinte:

ANEXO I

Ministério Público Especial

Quadro Único Cargos Efetivos

Denominação
Procurador

Número
20”

Sustenta a entidade requerente, em síntese, que os preceitos transcritos se ressentem de vício de inconstitucionalidade formal, in-

fringindo o art. 57, n.ºs II e V e parágrafo único, letra a, combinado com o art. 13, n.º III, da Constituição Federal, tendo em vista que resultaram de emenda da Assembléia Legislativa a projeto de lei de iniciativa do Chefe do Executivo.

Acrescenta, ainda, que o art. 27 é também materialmente inconstitucional, por admitir o provimento dos oito novos cargos vagos independentemente de concurso público; que a cláusula final do art. 97, § 1.º, da Lei Maior, — “salvo os casos indicados em lei” — não justifica a dispensa do certame público, visto que a lei aí referida deve ser necessariamente federal, assim mesmo fundada em razões de ordem objetiva, inerentes à natureza dos cargos; que, por fim, em se tratando de cargos do Ministério Público, inexistente possibilidade de provimento sem prévio concurso, mesmo com base em lei autorizativa excepcional, em face do disposto no art. 96 combinado com o art. 95, § 1.º, da Lei Fundamental.

Em sessão de 11 de fevereiro de 1987, o Supremo Tribunal Federal, acolhendo voto do eminente Relator, Ministro CÉLIO BORJA, concedeu a medida cautelar requerida pelo Procurador-Geral da República, suspendendo a eficácia das normas impugnadas até o julgamento da representação.

Nas informações, a egrégia Presidência da Assembléia Legislativa do Estado descreve a tramitação do projeto, de iniciativa do Chefe do Executivo, que se converteu na Lei n.º 1.103, de 26.12.86, encaminhando as peças que compõem o processo legislativo correspondente (fls. 40 a 180).

Vê-se nessa documentação que, através da Mensagem n.º 37, de 20.11.86, o Sr. Governador enviou à Assembléia Legislativa projeto de lei, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado, dispondo sobre a nova sistemática de retribuição dos servidores da aludida Corte de Contas. O Plenário da Assembléia aprovou o projeto, acrescido de emendas oferecidas pela Comissão de Constituição e Justiça, das quais resultaram os arts. 26, 27 e 28, ora inquinados de inconstitucionalidade. Após o transcurso do prazo constitucional, sem que o Chefe do Executivo houvesse sancionado ou vetado o projeto, o Presidente da Assembléia Legislativa promulgou a Lei n.º 1.103, de 26.12.86.

— II —

Importa observar, de início, que aos Tribunais de Contas dos Estados, por força do disposto no art. 72, § 1.º, combinado com o art. 115, n.º II, e tendo em vista o disposto nos arts. 13 e 200, todos da Constituição Federal, compete propor ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos de seus **serviços auxiliares** e a fixação dos respectivos vencimentos. A competência para legislar sobre tais matérias, por-

tanto, não está submetida obrigatoriamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, como, aliás, tem proclamado o Supremo Tribunal Federal (Rp. n.º 764, Rel. Min. ALIOMAR BALEEIRO, RTJ 50/245; Rp. n.º 856, Rel. Min. THOMPSON FLORES, RTJ, 58/504; Rp. n.º 586, Rel. Min. THOMPSON FLORES, RTJ, 65/305, etc).

O projeto que se converteu na Lei estadual n.º 1.103, de 1986, no entanto, não se limitou a tratar dos serviços auxiliares do Tribunal de Contas, uma vez que dispôs também sobre servidores da Administração direta e de fundações, colocados à disposição da Corte de Contas (art. 22), e, ainda, sobre a extensão aos Procuradores do chamado Ministério Público Especial junto ao mesmo Tribunal de aumentos concedidos aos Procuradores do Estado (art. 25), matérias estas submetidas necessariamente à iniciativa legislativa do Governador.

Os preceitos inquinados de inconstitucionalidade referem-se ao citado Ministério Público Especial, que não integra a Secretaria do Tribunal de Contas do Estado, mas sim a estrutura básica do Poder Executivo. Dispõem sobre criação e provimento de cargos de Procurador, assuntos compreendidos nas hipóteses previstas nos incisos II e V do art. 57 da Constituição Federal. Tais normas constitucionais, concernentes ao processo legislativo, são de obrigatória observância pelos Estados, por força do disposto no art. 13, n.º III, da Lei Maior, incluindo-se entre as regras de controle federal sobre a organização das unidades federativas, como refere JOSÉ AFONSO DA SILVA (“Estado-membro na Constituição Federal”, in RDP, 16, p. 17).

Tendo sido do Chefe do Executivo a iniciativa do projeto que se converteu na Lei n.º 1.103, de 1986, resta saber se a Assembléia Legislativa poderia validamente dispor a respeito, no exercício do poder de emenda.

Não mais prevalece o entendimento, que vingou no passado, tanto no Brasil como na França, em fases históricas de precário conteúdo democrático, como refere CLÁUDIO PACHECO (**Tratado das Constituições Brasileiras**, 1965, v. VI, p. 63), de que o poder de emenda é um corolário do poder de iniciativa legislativa, de modo que ao Legislativo só se deixava a opção de aprovar ou rejeitar o projeto em bloco. Considera-se, hoje em dia, que o poder de emenda, como prerrogativa inerente à função parlamentar, só se encontra sujeito a limitações, quando expressas no próprio texto constitucional.

O assunto vem disciplinado no parágrafo único, alínea a, do art. 57, da Constituição Federal, segundo o qual “não serão admitidas emendas que **auumentem a despesa prevista** nos projetos cuja Iniciativa seja de exclusiva competência do Presidente da República”. Em se tratando de norma compulsória para os Estados-membros (CF, art. 13, n.º III), a vedação aí contida aplica-se à Assembléia Legislativa, no tocante aos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Governador do Estado.

Ora, a elevação do número de cargos de Procurador do Quadro Único do Ministério Público Especial — de treze para vinte — importa inequivocamente em aumento de despesa, incidindo as emendas respectivas na proibição do aludido preceito constitucional. A inconstitucionalidade das normas que tratam do aumento do número desses cargos (arts. 26 e 28) atinge também a que define a forma de provimento respectivo, por ser esta última inteiramente conexa e dependente daquelas, não tendo sobrevivência isolada.

Os arts. 26, 27 e 28 da Lei estadual n.º 1.103, de 1986, resultaram de emendas incompatíveis com os itens II e V, combinados com o parágrafo único, alínea a, do art. 57 da Constituição Federal, regras essas vinculativas para os Estados-membros, em face do disposto nos arts. 13, n.º III, e 200 da mesma Lei Maior.

— III —

A representação envolve, ainda, a arguição de inconstitucionalidade material do art. 27 da Lei n.º 1.103, de 1986, que autoriza o provimento dos novos cargos "mediante aproveitamento do Procurador ou Assistente Jurídico de quaisquer órgãos do Estado, inclusive da Administração Indireta e, ainda, por servidor público bacharel em Direito."

Nesse ponto, o expediente inaugural apresenta dupla impugnação ao dispositivo em causa. Sob o primeiro aspecto, sustenta a entidade requerente a incompatibilidade do art. 27 com o art. 95, § 1.º, combinado com o parágrafo único do art. 96 da Constituição Federal, por força dos quais o ingresso nos cargos iniciais do Ministério Público estadual depende necessariamente de concurso público de provas e títulos.

Não nos parece procedente, **data venia**, esse entendimento. O Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro é formado por quadro único, constituído por cargos efetivos de Procurador, com denominação, atribuições e vencimentos próprios (Lei estadual n.º 382, de 10.12.80, arts. 3.º, 9.º — na redação originária e na atual — e 17), aos quais não se aplicam as normas constitucionais pertinentes ao Ministério Público estadual.

O Ministério Público do Estado deve ser organizado em carreira, ou seja, numa **única carreira**, nos termos do art. 96 da Constituição Federal. Por essa razão, a Lei Complementar n.º 40, de 14.12.81, que estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual, dispõe que referido órgão é formado por quadro único, ao qual se integram os membros do Ministério Público junto à Justiça estadual militar (art. 54). Compõe a carreira dos Promotores de Justiça e dos Procuradores de Justiça, que atuam no primeiro e no segundo grau de jurisdição do Poder Judiciário estadual, respectivamente (LC n.º 40/81, arts. 5.º, 10 e 14).

Não se estende ao Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do Estado, portanto, o que dispõe a Lei Fundamental a respeito do Ministério Público estadual. Aquele é constituído por quadro autônomo, cujos cargos têm denominação e atribuições inconfundíveis com as dos Promotores e Procuradores de Justiça, que atuam perante os órgãos de primeira e segunda instâncias da Justiça estadual.

A questão de inconstitucionalidade material deve ser apreciada sob o outro aspecto suscitado pela requerente, ou seja, à luz do disposto no art. 97, § 1.º, da Constituição Federal, que impõe concurso público de provas ou de provas e títulos como condição para a primeira investidura em cargo público, ressalvados os casos indicados em lei.

Estabelecida, como princípio geral, a obrigatoriedade do concurso público para o acesso a cargo público, resta saber se a forma de provimento adotada no art. 27 da Lei n.º 1.103, de 1986, encontra justificativa na ressalva contida na parte final do preceito constitucional em referência.

Superando certa controvérsia esboçada a respeito do alcance da palavra "lei", contida nesse dispositivo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou orientação no sentido de que a expressão não se refere apenas à lei federal, tendo sentido mais amplo, compreensivo dos atos legislativos de cada uma das entidades políticas competentes para a organização de seu funcionalismo (cf. Rp. 808, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI, RTJ, 55/532; Rp. 839, Rel. Min. DJACI FALCÃO, RTJ, 60/12; RE 85.442, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ, 82/292, etc). Os Estados, em consequência, podem editar a lei com apoio na última parte do § 1.º do art. 97 da Constituição, nas hipóteses excepcionais em que é possível admitir a dispensa de concurso, observados naturalmente os critérios que porventura venham a ser estabelecidos em lei federal, fundada no art. 109, n.º II, da Lei Maior (cf. CAIO TÁCITO, "Regime Jurídico Constitucional dos Servidores Municipais", RDP, 26, p. 29; ADILSON DE ABREU DALLARI, **Regime Constitucional dos Servidores Públicos**, 1976, p. 29-30; CELSO BASTOS, **Curso de Direito Constitucional**, 1982, p. 195-196).

Na interpretação dessa cláusula final, o Supremo Tribunal Federal fixou orientação no sentido de que a dispensa de concurso público só pode ocorrer em casos excepcionais. A ressalva contida no preceito constitucional em causa, com efeito, constitui evidentemente uma exceção ao princípio geral do concurso para a primeira investidura em cargo público, de sorte que a dispensa só pode ocorrer em circunstâncias excepcionais previstas em lei. É que — nunca é demais referir — devem ser interpretadas estritamente as cláusulas que constituem exceções às regras gerais firmadas pela Constituição (cf. CARLOS MAXIMILIANO, **Comentários à Constituição Brasileira de 1946**, 1948, v. 1 p. 140).

A evolução do tratamento da matéria em nossos textos constitucionais revela inequivocadamente o sentido de crescente ampliação da garantia de efetividade plena do sistema do mérito para o acesso aos cargos públicos. A exigência de concurso, primeiramente de provas ou de títulos e, numa fase posterior, de provas ou de provas e títulos, bem como o confinamento das exceções ao princípio da competição pública a um âmbito material cada vez mais restrito denotam essa tendência. A rigidez à exigência de concurso para a primeira investidura em cargo público limita o alcance da parte final do art. 97, § 1.º, da Constituição vigente a casos que se revistam de excepcionalidade, atributo este — repita-se — emergente do próprio caráter excetivo da ressalva.

Especificamente no tocante aos Procuradores dos Tribunais de Contas, o entendimento deste Pretório Excelso é o de que os cargos correspondentes não têm natureza especial, que justifique a dispensa de concurso público para a primeira investidura (v.g. Rp. n.º 1.052-MS, Rel. Min. RAFAEL MAYER, RTJ, 101/924; Rp. n.º 1.113-SE, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ, 115/47; Rp. n.º 1.107-SE, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ, 115/18).

É certo que o art. 27 da Lei n.º 1.103, de 1986, adota aparentemente forma de provimento derivado de cargo público, que pode ser validamente autorizada pelo legislador, em relação aos funcionários nomeados em virtude de concurso público, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Mas a transferência, que consiste na mudança horizontal do funcionário, sem elevação funcional, só é legítima se existe correlação entre os cargos (cf. O. A. BANDEIRA DE MELLO, **Apontamentos sobre os Agentes e Órgãos Públicos**, 1981, p. 33; PAULO POPPE DE FIGUEIREDO, **Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União**, 1953, 1.ª parte, p. 50). Fora dessa hipótese, a investidura depende sempre de concurso prévio, não se admitindo privilégio para os que já estejam vinculados ao serviço público em relação aos demais (cf. CELSO BASTOS, **ob. cit.**, p. 194-195).

A forma de provimento prevista na norma impugnada não observa esses pressupostos. Trata-se de uma autorização indiscriminada, abrangendo Procuradores ou Assistentes Jurídicos da Administração Direta ou Indireta, inclusive, portanto, empresas públicas, sociedades de economia mista e hoje também as fundações, bem como bacharéis em direito ocupantes de qualquer cargo público, o que evidentemente não se harmoniza com o art. 97, § 1.º, da Constituição Federal.

No julgamento da Representação n.º 1.174-PE, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade parcial de dispositivo de lei estadual, que autorizava a nomeação de servidor com mais de dez anos de serviço para o cargo de Auditor do Tribunal de Contas do Es-

tado, embora contasse com a habilitação profissional exigida. Lê-se no voto do eminente Relator, Ministro MOREIRA ALVES, a propósito (RTJ, 114, p. 85-86):

“O mesmo, porém, não ocorre quanto à nomeação de quem contar mais de dez 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 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 — deve dispensar o concurso que, aliás, a própria legislação estadual em causa exige como regra especial.”

Nem parece razoável a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo, para circunscrever o aproveitamento a hipóteses compatíveis com forma ortodoxa de provimento derivado, pois essa solução importaria em alterar a vontade manifestada pelo legislador estadual, objetivada no teor do dispositivo. Em obra clássica sobre o controle de constitucionalidade, após destacar que os tribunais devem restringir a declaração de inconstitucionalidade apenas às partes afetadas desse vício, ressalva LÚCIO BITTENCOURT as hipóteses em que:

“...as prescrições sejam conexas, dependentes uma da outra, atuando juntas para o mesmo fim, ou de tal modo **associadas em 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.”** (O Controle Jurisdicional de Constitucionalidade das Leis, 2. ed., 1968, p. 126).

Ademais, é, a nosso ver, inaceitável, em face do art. 97, § 1.º, da Constituição Federal, estabelecer **como regra** o provimento derivado de cargo que, por sua natureza, exige concurso público para a primeira investidura. O dispositivo impugnado, em realidade, erige uma hipótese que somente poderia ser adotada em situação excepcional em princípio geral, em completa inversão à norma jurídica constitucional.

O art. 30 da Lei n.º 382, de 01.12.80, inclusive na redação do art. 27 da Lei n.º 1.103, de 1986, portanto, apresenta também vício de inconstitucionalidade material, sendo inconciliável com o disposto no art. 97, § 1.º, da Lei Fundamental.

Em face do exposto, conclui-se que:

a) os arts. 26, 27 e 28 da Lei estadual n.º 1.103, de 1986, são formalmente inconstitucionais, pois infringem os incisos II e V, combinados com o parágrafo único, alínea a, do art. 57, aplicável aos Estados por força do art. 13, n.º III, todos da Constituição Federal;

b) O art. 30 da Lei n.º 382, de 01.12.80, inclusive na redação do art. 27 da Lei n.º 1.103, de 1986, é incompatível com o art. 97, § 1.º, da Lei Maior.

O parecer, em conclusão, é no sentido da procedência da representação, declarada a inconstitucionalidade dos arts. 26, 27 e 28 da Lei n.º 1.103, de 26 de dezembro de 1986, do Estado do Rio de Janeiro.

Brasília, 08 de maio de 1987.

(a) **Moacir Antonio Machado da Silva**
Procurador da República

APROVO, com observação.

(a) **José Paulo Sepúlveda Pertence**
Procurador-Geral da República

Não sendo necessária à conclusão, reservo-me para melhor exame da caracterização do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, oportunamente.

Em 11.5.87.

Este é o relatório a ser distribuído aos eminentes Ministros — art. 172 do RI — com pedido de dia para julgamento.

Brasília,

Ministro Célio Borja
Relator

VOTO

O SR. MINISTRO CÉLIO BORJA (RELATOR): — Como se viu da leitura do parecer da douta Procuradoria Geral da República, têm-se os artigos 26, 27 e 28, da Lei n.º 1.103/86, do Estado do Rio de Janeiro, como ofensivos do artigo 57, incisos II e V, combinados com o seu parágrafo único, alínea a, da Constituição Federal — de observância obrigatória pelos Estados, por força do artigo 13, inciso III, desta última; e, ainda, como inconstitucional, o artigo 30, da Lei Estadual referida,

por incompatível com o artigo 97, parágrafo primeiro, da Lei Fundamental da União.

Descartou o **parquet** federal a apontada pertinência à hipótese, dos artigos 95, parágrafo único, combinado com o parágrafo único, do artigo 96, da Constituição Federal, porque sendo o Ministério Público Especial, junto do Tribunal de Contas, do Estado do Rio de Janeiro, constituído de quadro único de cargos efetivos de Procurador, não guarda estrutura semelhante à do Ministério Público Estadual que, segundo as normas invocadas, organizar-se-á em carreira (fls. 187/189).

Concluiu a douta Procuradoria Geral da República por considerar inconstitucionais:

a) os artigos 26, 27 e 28 da Lei n.º 1.103, de 1986 por infringirem os incisos II e V, e o parágrafo único, alínea a do artigo 57, aplicáveis aos Estados por força do artigo 13, III, todos da Constituição Federal;

b) o artigo 30, da Lei 382, de 01.12.80 na redação do artigo 27, da Lei 1.103/86, por incompatível com o artigo 97, § 1.º, da Constituição Federal.

É pacífica, no entendimento desta Corte, a impossibilidade de criação de cargos públicos por lei de iniciativa parlamentar, ressalvados os do serviço do Poder Legislativo. Essa é a inteligência que, no Supremo Tribunal, se dá ao artigo 57, II, da Constituição Federal.

Como se verifica do documento de fls. 43/44, não foi o Chefe do Poder Executivo estadual quem propôs a criação ou aumento de cargos de Procurador do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas fluminense; mas, sim, emenda de iniciativa parlamentar.

De outra parte, o artigo 27, da Lei 1.103/86, ao autorizar o aproveitamento nos cargos assim criados, de ocupantes de outros cargos públicos — Procuradores ou Assistentes Jurídicos de quaisquer órgãos do Estado, bem como, de servidor público bacharel em Direito, inclusive da administração indireta — colide com a exigência de concurso público, do artigo 97, § 1.º, da Constituição Federal.

Embora se trate de provimento derivado, muitas vezes insuscetível de apreciação em ação direta de inconstitucionalidade, por exigir confrontação de lei local com normas de lei ordinária da União, é o artigo 27 desenganadamente inconstitucional por **sequer exigir que o provimento inicial ou originário dos funcionários que vierem a ser aproveitados tenha sido precedido de concurso público.**

Quanto ao artigo 29 da malsinada lei, penso que não pode ser declarado inconstitucional porque é mera reprodução, renumerada, do artigo 26, do projeto de lei encaminhado pelo Governador do Estado à Assembléia.

Tendo ele a faculdade de iniciar proposições que aumentem a despesa (art. 57, II, CF), não há que timbrar de inconstitucional o mencionado artigo 29, da Lei 1.103/86.

Nem é o caso de acrescer a já reconhecida incompatibilidade dos artigos 26 e 28, da lei local, com o artigo 57, II, CF, a inconstitucionalidade por ofensa à alínea a, do seu parágrafo único.

Penso que, não se podendo declarar inconstitucionalidade por simples presunção, descabe proclamá-la quando, apenas, se supõe que, da prática do ato lícito possa advir agravamento de dispêndio.

Na hipótese dos autos, verifica-se que a lei submetida ao juízo de constitucionalidade, perante a Suprema Corte, limitou-se a autorizar a despesa pedida pelo Governador, sem alterar o quantitativo. E é perfeitamente possível seja a dotação de pessoal suficiente para suportar o custo das providências nela previstas ou que, em não o sendo, suprimam-se ou adiem-se outras despesas a ela imputáveis, para que se não exceda o quantitativo consignado.

Observo, enfim, que a proibição da alínea a, parágrafo único, do art. 57, da CF, é de emendas que aumentem a **despesa prevista**.

O conceito de despesa prevista, à sua vez, é explicitado no parágrafo 1.º, do artigo 65, da Constituição Federal, **verbis**:

“Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo.”

A expressão — **despesa global de cada órgão, fundo, projeto ou programa** — tem perfeita aplicação ao caso pois, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em razão de garantia constitucional, goza de autonomia administrativa e orçamentária (artigos 72, § 1.º, e 115, CF) gerindo, por isso mesmo, a globalidade ou totalidade dos recursos orçamentários e extra-orçamentários a ele consignados, em lei.

Pelo exposto, julgo procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 26, 27 e 28, da Lei n.º 1.103, de 26 de dezembro de 1986, do Estado do Rio de Janeiro.

É o meu voto.

Célio Borja
Relator

EXTRATO DA ATA

Rp. 1.388-0 — RJ

Rel.: Min.: Célio Borja. Rpte.: Procurador-Geral da República.

Rpdos.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Julgou-se procedente a Representação e declarou-se a inconstitucionalidade dos artigos 26, 27 e 28, da Lei n.º 1.103, de 26 de dezembro de 1986, do Estado do Rio de Janeiro. Decisão unânime. Votou o Presidente. Plenário, 03.08.87.

Presidência do Senhor Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira e Francisco Rezek.

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

Dr. Alberto Veronese Aguiar
Secretário