ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DE BRASÍLIA — CARGOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

— Interpretação da Lei nº 3.754, de 1960.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

PR 18.415-60 — N.º B-13, de 25 de maio de 1960. Organização do Ministério Público do nôvo Distrito Federal. "Aprovo. Em 8 de junho de 1960". (Arq. na S. P. R. em 8-6-60).

PARECER

N.º de referência: B-13.

1. Objetiva a consulta saber se a Lei n.º 3.754, de 14-4-60, que dispõe sôbre a Organização Judiciária do Distrito Federal de Brasília, apesar da omissão observada em seu art. 39, criou, ou não, cargos de Curador e de Promotor Substituto, e em caso afirmativo quantos cargos de cada classe.

2. A organização do Ministério Público da Justiça local de Brasília vem estruturada no Livro II (arts. 39 a 45) e nas disposições transitórias da referida lei, obedece quase integralmente, ao sistema do recente Código do Ministério Público do ex-Distrito Federal, constante da Lei n.º 3.434, de 20 de julho de 1958. Por isso mesmo, foi esta lei declarada aplicável, "no que couber", ao nôvo Distrito Federal. É o que resulta do art. 41 da Lei n.º 3.754:

"Art. 41 — As atribuições do Ministério Público da Justiça do Distrito Federal, ressalvadas as alterações feitas por esta lei, regular-se-ão, no que couber, pelo Código aprovado pela Lei n.º 3.434, de 20 de julho de 1958, e demais disposições da legislação ordinária aplicável ao Ministério Público da Justiça do antigo Distrito Federal".

3. O dispositivo transcrito só se refere, de modo expresso, às *atribuições* do Ministério Público, mas normas de outra natureza, constantes do mencionado Código do Ministério Público, também subsistem, por não ter havido revogação específica. A cláusula revocatória da Lei número 3.754 é de teor genérico:

"Art. 105 — Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário".

4. Além disso, não ocorre, no caso, a hipótese de tácita revogação geral do referido Código, nos têrmos do art. 2.º, § 1.º, parte final, da Lei de Introdução ao Código Civil, porque tal conseqüência só tem lugar, quando a lei nova "regula inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior". E ninguém afirmaria que a Lei n.º 3.754, no seu livro II e em algumas de suas disposições transitórias, tenha regulado tôda a matéria pertinente ao Ministério Público. Ficaria sem sentido a expressa remissão feita, no art. 41, à lei anterior.

5. Estão, portanto, revogadas, no Código de 1958, apenas as disposições incompatíveis com o disposto na Lei n.º 3.754, que é a primeira hipótese de revogação tácita prevista na Lei de Introdução ao Código Civil (artigo 2.º, § 1.º). As demais, isto é, as disposições não incompatíveis continuam em vigor, para o nôvo Distrito Federal, não sòmente pela referência expressa às normas sôbre atribuições do Ministério Público (art. 41), como também pela ressalva genérica da cláusula revogatória da lei nova (art. 105) e pelas remissões a que aludimos em seguida.

6. Conseqüentemente, quando esta última lei manda prover "na forma da legislação vigente" os cargos do Ministério Público do nôvo Distrito Federal, que não forem preenchidos por aproveitamento de correspondentes titulares da antiga Capital (art. 95, n.º 9), e quando manda abrir concurso para Defensor Público, permitindo, no interregno, provimento interino, "de acôrdo com a legislação vigente" (art. cit., alínea II), é evidente que se refere sempre ao Código de 1958. Se assim não fôsse, se aquêle Código estivesse derrogado em tudo quanto não dissesse respeito às "atribuições" do M. P. (as quais foram ressalvadas de modo expresso), não haveria "legislação vigente" sôbre provimento, mas apenas um vazio legal neste particular, o que tornaria de aplicação impossível as citadas alíneas 9 e 11 do art. 95 da Lei n.º 3.754.

7. A referência à "legislação vigente", contida nos referidos incisos, corrobora, pois, a interpretação dada aos arts. 41 e 105 da Lei n.º 3.754, segundo a qual continua em vigor para o nôvo Distrito Federal o Código do Ministério Público do antigo, em tudo quanto não contrariar a Lei n.º 3.754, de 1960, que dispõe sôbre a organização judiciária de Brasília.

8. Essa premissa confirma nossa asserção inicial de que a nova lei obedeceu quase integralmente ao sistema da anterior, fazendo-lhe sòmente aquelas mínimas alterações reclamadas pelas circunstâncias especiais da nova Capital. Tudo quanto fôsse possível conservar seria mantido. Esta observação refere-se também e especialmente à estrutura da carreira do M. P., porque a todos os integrantes daquela carreira, no antigo Distrito Federal, com exceção dos *Procuradores*, se reconheceu o direito de pedir sua "transferência" para "cargos correspondentes" em Brasília, isto é, para todos os demais cargos da carreira, os quais, portanto, foram conservados na nova estrutura.

9. Pelo Código de 1958 (art. 44), a carreira do M. P. é integrada pelos seguintes cargos, na ordem crescente da hierarquia: Defensor Público, Promotor Substituto, Promotor Público, Curador, Procurador da Justiça.

10. O cargo de Procurador da Justiça não foi mantido na estrutura do M. P. de Brasília, porque de nenhum dos dispositivos da lei nova se pode deduzir, ainda que indiretamente, a sua conservação. Com efeito:

a) os dispositivos que regulam a transferência do Rio de Janeiro para Brasília, ainda quando enumeram os titula-

res dêsse direito, aludem individualizadamente a todos os outros cargos da carreira, com exclusão do de Procurador;

b) a substituição do Procurador Geral, que pelo Código de 1958 compete a um Procurador da Justiça (art. 21, I), passou, pela nova lei, a um Curador (art. 42, § 2.º);

c) foi expressamente suprimido, na lei nova (artigo 42), o Conselho do M. P., que era integrado por Procuradores (Código, art. 19), passando ao Procurador Geral as atribuições daquele órgão.

11. Quanto aos demais cargos da carreira, o que se infere da interpretação sistemática da nova lei é a sua manutenção no M. P. de Brasília. Aliás, nenhum problema foi suscitado no que respeita aos cargos de Defensor Público e de Promotor Público, porque êstes se acham expressamente mencionados no art. 39, que os declara integrantes da carreira. A dúvida é relativa aos cargos de Curador e de Promotor Substituto, não contemplados naquele dispositivo. A êles, portanto, limitaremos a demonstração de que foram mantidos, apesar da lacuna observada no citado art. 39.

12. Em primeiro lugar, a lei nova define de maneira explícita as atribuições dos Curadores e dos Promotores Substitutos.

Quanto aos Curadores, dispõe os §§ 1.º e 2.º do artigo 42:

"§ 1.º — Os Curadores funcionarão junto à Vara Cível e à Vara de Família, Órfãos, Menores e Sucessões, com as atribuições de Curador de Massas Falidas, de Registros Públicos, de Acidente do Trabalho, de Resíduos, de Família, de Órfãos, Menores e Ausentes, previstas na legislação vigente.

§ 2.º — Caberá aos Curadores, na ordem que fôr estabelecida pelo Procurador Geral, substituir a êste nas suas faltas e impedimentos."

Quanto aos Promotores Substitutos, lê-se no § 4.º do mesmo artigo:

"§ 4.º — Além de substituirem os Promotores Públicos, terão os Promotores Substitutos a atribuição específica de oficiar nos processos relativos à celebração de casamentos".

13. É inadmissível o argumento de que, nas passagens acima transcritas, a lei se refere à "função" de Curador e de Promotor Substituto, e não aos "cargos" correspondentes. Basta que se leia o texto com atenção. Senão vejamos:

a) O § 1.º do art. 42 declara que "os Curadores funcionarão" em tais Varas, "com as atribuições de Curador" de tais ou quais especialidades. É evidente, pois, que a primeira referência a Curadores envolve cargos, isto é, titulares de cargos, porque de outro modo não se explicaria, no mesmo inciso legal, a menção às "atribuições" correspondentes. Se assim não fôsse, ou diria a lei simplesmente que funcionariam Curadores nas Varas mencionadas, ou diria que os Promotores funcionariam, naquelas Varas, com atribuições de Curador. Se a lei, ao invés disso, dispõe que os Curadores funcionarão com atribuições de Curador de tais ou quais especialidades, é claro que se refere a "funções" na segunda parte e a "cargos" na primeira, porque não se compreende que na mesma frase usasse o legislador duas expressões diferentes, uma com predicado da outra para exprimir exatamente a mesma idéia.

b) O § 2.º, que dá aos Curadores a incumbência de substituir o Procurador Geral, sem nenhuma dúvida se refere aos ocupantes dos cargos de Curador. Se não houvesse, na lei, o cargo de Curador, a substituição seria deferida aos Promotores Públicos.

c) Igual raciocínio se aplica, com mais forte razão, aos Promotores Substitutos, aos quais o § 4.º dá o encargo de substituir os Promotores Públicos. Estaria o legislador incidindo em ridículo e inútil rebuscamento estilístico, se estivesse designando aos Defensores Públicos Promotores Substitutos, para dizer que êles, com êsse nome, substituem os Promotores Públicos...

d) Além disso, aos Promotores Substitutos se deu a *"atribuição específica* de oficiar nos processos relativos à celebração de casamentos" (§ 4.º cit.), o que corrobora tratar-se de "cargo" autônomo. Do contrário, essa atribuição teria sido dada, sem qualquer eufemismo, aos defensores públicos.

14. As disposições transitórias da lei n.º 3.754 são também inequívocas no sen-

tido de corroborar que a estrutura do M. P. de Brasília inclui os cargos (e não sòmente as funções) de Curador e de Promotor Substituto. Dispõe a primeira delas:

"Art. 95 — No primeiro provimento dos cargos ora criados na Justiça e no Ministério Público do Distrito Federal, serão nomeados para cargos correspondentes aos que ora ocupam os Desembargadores, Juízes de Direito, Juízes Substitutos, Curadores, Promotores Públicos, Promotores Substitutos e Defensores Públicos. (Vetado) observadas as seguintes normas:..."

Do texto resulta, em forma explícita, que foram "criados" no M. P. do nôvo Distrito Federal "cargos correspondentes", entre outros, aos de Curadores e Promotores Substitutos, para cujo "primeiro provimento" o legislador estabeleceu certas normas de caráter transitório. É o que está dito, com tôdas as letras, no artigo acima transcrito.

15. Além disso, no inciso 3 do mesmo artigo marca-se prazo aos integrantes do M. P. do Rio de Janeiro para requererem, se assim o desejarem, transferência "para cargos correspondentes no nôvo Distrito Federal" e o inciso n.º 7, também do art. 95, ao enumerar os titulares de cargos que tiverem feito aquêle pedido, inclui, com a denominação específica, os Curadores e Promotores Substitutos.

16. À mesma conclusão converge o art. 96, que permite aos nomeados tomar posse perante o Ministro da Justiça, "desde que a mesma ocorra antes da instalação do Tribunal" e entre os que assim podem ser empossados, o mesmo artigo arrola, explìcitamente, os Curadores e Promotores Substitutos. Trata-se, pois, de posse nos "cargos" respectivos, para os quais tenham sido nomeados.

17. O inciso 7 do art. 95, anteriormente citado, merece ser transcrito integralmente, porque êle torna obrigatório o primeiro provimento dos novos cargos com os ocupantes de cargos correspondentes no antigo Distrito Federal, desde que certo número mínimo de candidatos haja pedido transferência.

"7) Se, para os cargos da magistratura de primeira instância e do Ministério Público se inscreverem juízes de Direito, Juízes Substitutos, Curadores, Promotores Públicos, Promotores Substitutos e Defensores Públicos efetivos do atual Distrito Federal em número igual ou superior ao dôbro em cada classe, serão todos êles providos por candidatos escolhidos dentre os inscritos".

18. O primeiro provimento deve ser imediato, sem qualquer retardamento, porque dêle depende o início do funcionamento do M. P. em Brasília. Dessa urgência o próprio legislador deu testemunho, quando permitiu, no art. 93, que o provimento dos cargos "criados" pela lei n.º 3.754 fôsse feito "antes da transferência da Capital da União para Brasília, a critério da autoridade competente".

Portanto, se a lei previu uma hipótese em que o primeiro provimento dos cargos de Curador e de Promotor Substituto seria feito, "compulsòriamente", com Curadores e Promotores Substitutos do antigo Distrito Federal, e se permitiu, "a critério da autoridade competente", o Presidente da República, que tais cargos fôssem providos antes da mudança da Capital, isto é, entre o dia 14, data da lei, e o dia 21 de abril, é evidente que o provimento de tais cargos não poderia ficar à espera de "nova lei" que, expressamente, incluísse os cargos de Curador e de Promotor Substituto na "carreira" do M. P. Se as nomeações poderiam ser feitas "no dia seguinte" ao da publicação da lei, a critério sòmente do Presidente da República, não se concebe que a existência dos cargos respectivos ainda estivesse a depender de um nôvo ato do Congresso.

19. Pelos motivos expostos, não temos a menor dúvida em concluir que a lei n.º 3.754 criou, no M. P. de Brasília, cargos de Curador e de Promotor Substituto, tanto mais que o seu artigo 95 alude ao "primeiro provimento dos cargos "ora criados", incluindo entre êstes aqueles acima referidos.

20. Não importa, pois, que o art. 39 disponha que o Ministério Público de Brasília "é constituído de um Procurador Geral... e de uma carreira integrada por 2 (dois) Promotores Públicos, 2 (dois) Defensores Públicos, nomeados na forma da lei". A ausência da conjunção "e", no texto transcrito, patenteia o lapso de re-

dação do legislador, o qual, entretanto, é destituído de conseqüências práticas, pelas razões seguintes:

I — Em primeiro lugar, não era necessário que esse artigo mencionasse os demais cargos para declará-los "criados" na estrutura do M. P. de Brasília, porque outros dispositivos da mesma lei, conforme demonstramos, inequìvocamente criaram aqueles cargos.

II — Em segundo lugar, não é indispensável mencioná-los como integrantes da carreira, porque, se foram criados na nova lei, e se o seu provimento obedece ao disposto na parte transitória dessa mesma lei e ao disposto "na legislação vigente", isto é, no Código de 1958, como acentuamos no início dêste parecer, aquêles cargos não podem deixar de integrar a carreira nas posições em que figuram no referido Código de 1958.

21. Não se diga que, no ponto em exame, há incompatibilidade entre a lei antiga e a nova. A lei deve ser interpretada como um sistema, no seu conjunto, e não em disposições isoladas (Vd. Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação de Direito*, 3.ª ed. 1941, pág. 161). Se a lei nova criou os cargos mencionados, e se não os criou como cargos isolados, òbviamente êles integram a carreira, porque não há uma terceira alternativa. Se integram a carreira, a sua posição, dentro dela, está definida pelo Código de 1958, já que nada existe em contrário na lei nova. É de se concluir, aliás, que esta manteve a mesma hierarquia estrutural da anterior:

1.º) pela ordem com que enumerou os diversos cargos, ao definir suas atribuições: à frente, os curadores; depois, os promotores públicos; em seguida, os promotores substitutos; por fim, os defensores públicos;

2.º) porque, sendo os curadores os substitutos eventuais do Procurador Geral, estão êles acima dos Promotores Públicos, e êstes, por sua vez, estão acima dos Promotores Substitutos como o próprio nome indica;

3.º) os Defensores Públicos são indicados como o cargo inicial, quando se manda abrir concurso para seu provimento.

É evidente, pois, que a lei nova manteve a mesma hierarquia do Código de 1958, o que exclui qualquer incompatibilidade, neste particular, entre as duas leis.

2. A dúvida que resta a esclarecer, no tema que nos ocupa, é relativa ao número de cargos criados: quantos Curadores, quantos Promotores Substitutos? Neste ponto foi a lei omissa. Mas essa omissão não nos parece que constitua obstáculo intransponível.

23. O Estatuto dos Funcionários (Lei n.º 1.711, de 28-10-1952), aplicável subsidiàriamente ao Ministério Público (art. 253), assim define cargo público (art. 2.º):

"cargo público é o criado por lei, com denominação própria, em número certo e pago pelos cofres da União".

24 Exige o texto que os cargos públicos sejam criados em número certo. Entretanto, como observa Themístocles Cavalcanti, o citado preceito, sendo norma legal, e não constitucional, é inoperante para o fim de limitar a incidência de "lei posterior", que pode dispor diferentemente a respeito do cargo público:

"Pergunta-se, no entretanto, se a lei criar um cargo público sem os característicos constantes das definições acima mencionadas, deixará o mesmo de ser Cargo Público?"

Quais serão as conseqüências decorrentes desta contradição para o funcionário e para o Estado?

Para que prevalecesse o Estatuto sôbre a lei ordinária, necessário fôra que aquêle tivesse o caráter de uma lei constitucional, o que evidentemente não ocorre.

Há, portanto, no texto legal, uma restrição desconhecida do texto constitucional, o que merece a devida atenção dos órgãos encarregados da execução do Estatuto. E tanto é assim que para efeito de acumulações as funções dos extranumerários são consideradas cargos (Decreto n.º 35.956, de 1954).

"Cargo público é aquêle criado como tal pela lei, e para o qual tenha sido consignado, pelo poder competente, o necessário crédito, ou estipulada outra forma de remuneração". (*O Funcionário Pú-*

blico e o Seu Regime Jurídico. tomo I, 1958, pág. 130).

Não há, pois, qualquer obrigatoriedade no sentido de mencionar a lei em têrmos expressos, o número dos cargos. Basta que êsse número resulte da lei, segundo as regras de interpretação. É o que acontece no caso em exame.

25. O § 1.º do art. 42 da lei n.º 3.754 refere-se a Curadores, no plural, e o § 2.º acrescenta que lhes cabe substituir o Procurador Geral, "na ordem que fôr estabelecida por êle". É evidente, pois, que foram criados mais de um cargo de Curador.

Por outro lado, mandando o § 1.º já referido que os Curadores funcionem junto a duas Varas, isto é, junto à Vara Cível e junto à Vara de Família, Órfãos, Menores e Sucessões, a conclusão, que emerge leitura do texto, é que foram criados dois Curadores para atender ao Serviço das duas Varas.

O simile está, aliás, na própria lei, que criou dois cargos de Promotor junto às duas Varas Criminais.

26. Também quanto aos Promotores Substitutos se deve concluir que foram criados dois cargos. Não prevalece em relação a êles, senão indiretamente, o argumento de terem de servir perante duas Varas, pela circunstância de serem os substitutos dos Promotores e, eventualmente, estarem os dois funcionando nêsse caráter. Só êsse argumento não bastaria, por que um só Promotor Substituto poderia atender, em tese, simultaneamente, a ambas as substituições. Mas a lei se refere a Promotores Substitutos *no plural.* Não havendo qualquer indicação, na lei, de que tenham sido criados três ou mais cargos a conclusão a que foram criados *sòmente dois,* que é o menor número inteiro acima da unidade. Desta maneira se atenderá corretamente à disposição literal da lei, sem qualquer ofensa no seu espírito.

27. Entendemos, pois, pelas razões acima deduzidas, que a lei n.º 3.754, de 14 de abril de 1960, criou, não sòmente dois cargos de Promotores Públicos e dois de Defensor Público, segundo está expresso no seu art. 39, mas também dois cargos de Curador (sem especialidade) e dois de Promotor Substituto, confere resulta da interpretação conjugada do art. 42, §§ 1.º, 2.º e 4.º, do art. 95 e suas alíneas 3, 7, 9, 10 e do art. 96 da mesma lei.

É o nosso parecer, s. m. j.

Brasília, 25 de maio de 1960.

Victor Nunes Leal — Consultor Geral da República.