FEDERAÇÃO — CONSTITUIÇÃO DE 1988 — PRINCÍPIO DE INAMOVIBILIDADE

— A Constituição de 1988 expandiu o grau de autonomia conferida aos Estados-membros

— Exame da possibilidade de ampliação da garantia de inamovibilidade em Constituição Estadual.

— Liminar suspensiva de preceito da Constituição do Estado do Paraná.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.246
(Medida Liminar)

Requerente: Procurador Geral da República
Requerida: Assembléia Legislativa do Estado do Paraná
Despacho do Presidente em exercício

DESPACHO: Trata-se de ação direta da inconstitucionalidade ajuizada pelo em. Procurador-Geral da República contra norma que, *inscrita na Constituição do Estado do Paraná*, tem o seguinte conteúdo material:

"Art. 125 — .....

§ 2º — É assegurado aos Procuradores do Estado:

.....

II — Inamovibilidade, na forma da lei."

O Autor da presente ação direta, apoiando-se nas razões jurídicas expostas na representação que lhe foi dirigida pela Associação dos Advogados do Poder Executivo do Estado do Paraná, argüi a inconstitucionalidade material do preceito normativo em causa, sustentando que a garantia da inamovibilidade outorgada aos Procuradores do Estado pela Carta local, além de haver sido concedida fora das hipóteses *taxativamente* previstas na Constituição da República, afeta as prerrogativas de ordem administrativa inerentes à Chefia do Poder Executivo, pois impede o Governador do Estado — a quem tais agentes públicos se acham subordinados — de removê-los livremente, em função das exigências ditadas pelo interesse público (fls. 9/10).

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, ao prestar as informações que lhe foram *previamente* requisitadas pelo em. Relator da presente causa, manifestou-se pela integral validade jurídica da norma em questão aduzindo (fls. 69/70) *verbis*:

"O legislador constituinte, considerando a relevância das atribuições conferidas aos Procuradores do Estado do Paraná, únicos executores da advocacia do Estado, houve por bem lhes assegurar a inamovibilidade, como garantia do justo exercício de encargos, muitas vezes conflitantes, entre direitos e vontades pessoais. A inamovibilidade, no caso, representa garantia de independência na manifestação de entendimento, sem o risco de interferências políticas contrariadas, que poderiam resultar em remoções injustas.

.....

Há que se salientar que, pelo art. 25 da Constituição da República Federativa do Brasil, os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e Leis que adotarem, observados os princípios da citada Constituição Federal, sendo certo que a garantia assegurada aos Magistrados não contém qualquer restrição constitucional à sua concessão, pela Constituição do Estado do Paraná, aos integrantes da Procuradoria-Geral do Estado, investidos, por concurso, em cargo de Procurador."

Há pedido de *suspensão cautelar* da eficácia do preceito normativo ora impugnado, razão pela qual passo a apreciá-lo, *ad referendum* do Plenário desta Suprema Corte (*RISTF*, art. 21, V), com fundamento na competência monocrática juridicamente deferida ao Presidente do Supremo Tribunal Federal (*RISTF*, art. 13, VIII).

A análise da questão proposta — especialmente se se considerar a expressa invocação, pela Assembléia Legislativa do Estado, da norma inscrita no art. 25 do ADCT/88 — impõe algumas considerações preliminares que reputo essenciais ao exame do tema.

Ao contrário do regime constitucional anterior, *caracterizado por uma forte centralização espacial do poder político* — que virtualmente deformava a organização federati-

va brasileira —, a nova Constituiçao da República, ao redefinir o perfil da Federação no Brasil, culminou por *expandir o grau de autonomia conferida aos Estados-membros*, outorgando a estes um complexo mais abrangente de poderes jurídicos, em ordem a restringir a possibilidade de supremacia incondicional da vontade federal.

A nova Carta Política promulgada em 1988 *prestigiou* as coletividades autônomas regionais e locais, atribuindo-lhes esferas mais abrangentes reservadas ao exercício de sua liberdade decisória, *notadamente no que concerne à disciplinação de temas associados ao autogoverno das unidades federadas* (MICHEL TEMER, *"Elementos de direito constitucional"*, p. 72, 5ª ed., 1988, Revista dos Tribunais; PINTO FERREIRA, *"Comentários à Constituição Brasileira", vol. 1/24, 1989*, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, *"Curso de Direito Constitucional Positivo"*, p. 564, 10ª ed., 1995, Malheiros).

O novo Estado federal brasileiro que emerge da Carta Política de 1988, analisado na perspectiva em que se vislumbra a *outorga de um coeficiente de maior autonomia* aos Estados-membros, representa o momento culminante de superação dialética de um processo institucional em que se antagonizam situações que nada mais refletem senão o conflito existente na definição das relações jurídicas entre os poderes *centrais da União* e os poderes *periféricos* atribuídos às unidades federadas.

É importante ressaltar, neste ponto, que uma das características fundamentais do Estado Federal é a descentralização político-administrativa que nele se opera. O federalismo é, inegavelmente, como ressalta RAUL MACHADO HORTA, *um processo político-jurídico revestido de caráter dialético*. O Estado Federal exprime, no plano da organização jurídica, a síntese que decorre de dois movimentos que se antagonizam: a tendência à unidade ou à centralização, que se rege pelo princípio unitário, e a tendência à pluralidade, ou à descentralização, que se funda no *princípio federativo*. Do maior ou menor equilíbrio entre esses dois princípios, resultará, *em cada hipótese*, um tipo *diverso* de Estado Federal, quer caracterizado por uma maior centralização, quer por uma maior descentralização concernente ao exercício do poder político. O modelo federal de Estado, em conseqüência, variável em função desses condicionamentos dialéticos, *não se apresenta uno, nem uniforme.*

É por essa razão que CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO ("Temas de Direito Público", p. 361/397, 1994, Del Rey), em abordagem do tema concernente à reconstrução do federalismo brasileiro, observa, com extrema propriedade, que "A Constituição de 1988, a mais democrática das Constituições que tivemos, deu ao Estado brasileiro maior feição federalista..." (p. 397) e ao institucionalizar a nova estrutura político-jurídica da Federação, impôs, *em favor das coletividades autônomas federadas*, decisivas limitações aos poderes federais, *corrigindo e afastando*, dessa maneira — muito embora mantendo o sistema caracaterizador do federalismo de cooperação —, as graves distorções que descaracterizavam a essência de pacto federativo (p. 368).

Vê-se, pois com a *redefinição* do perfil institucional da Federação, promovida pela Lei Fundamental da República promulgada em 1988, que a *autonomia* dos Estados-membros constitui um dos núcleos essenciais na configuração conceitual da organização federativa.

Essa extraordinária capacidade político-jurídica das entidades regionais reflete a própria matriz constitucional de que deriva o poder de auto-organização dos Estados-membros, a quem se conferiu a especial prerrogativa de definir, *mediante deliberação própria*, uma ordem constitucional *autônoma*.

A Constituição estadual, portanto, representa, no plano local, a expressão mais elevada do exercício concreto do poder de auto-organização deferido aos Estados-membros pela Lei Fundamental da República.

Essa eminente prerrogativa institucional, contudo, não se reveste de caráter absoluto. Acha-se, ao contrário, submetida, quanto ao seu exercício, a limitações jurídicas *impostas* pela própria Carta Federal que, no *caput* do seu art. 25, preceitua, *verbis*:

"Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, obser-

vados os princípios desta Constituição." (grifei)

O relevo jurídico desse tema acentua-se, ainda mais, pela singular circunstância de que o *poder constituinte do Estado-membro*, ou poder constituinte decorrente (ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ, "Poder Constituinte do Estado membro", 1979, RT; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Curso de Direito Constitucional", p. 25, item nº 13, 18ª ed., 1990, Saraiva) — evidencia-se como expressão de uma *função jurídica necessariamente sujeita aos condicionamentos normativos postos a impostos pela Carta Federal.*

Daí, o registro lapidar de RAUL MACHADO HORTA ("Poder Constituinte do Estado-Membro", *in RDP*, vol. 88/5), no sentido de que "*É na Constituição Federal que se localiza a fonte jurídica do Poder Constituinte do Estado-Membro*".

Impede observar, *por necessário*, que essa visão do tema, pertinente ao caráter *essencialmente* limitado e à natureza juridicamente *secundária* do poder constituinte dos Estados-membros, tem sido destacada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal cujo magistério identifica, *no próprio texto da Constituição da República*, o núcleo de emanação dessa especial prerrogativa político-jurídica outorgada às unidades regionais integrantes do pacto federal (*RTJ* 131/486, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Assentadas essas premissas, passo a analisar a postulação cautelar deduzida pelo Chefe do Ministério Público da União.

O Autor da presente ação direta — não obstante o novo quadro normativo positivado pelo influxo de idéias *descentralizadoras* que dimanam de uma renovada teoria geral da Federação — questiona a possibilidade jurídica de o Estado-membro, fora das hipóteses autorizadas pela Constituição da República, estender a garantia constitucional da inamovibilidade a agentes estatais *diversos* daqueles nela indicados.

A Carta Federal, ao instituir o predicamento da inamovibilidade como garantia de índole subjetiva destinada a assegurar a independência funcional de *determinados* servidores públicos, *parece haver relacionado*, em rol exaustivo, os agentes do Estado destinatários dessa extraordinária prerrogativa de ordem jurídica.

Sendo assim, e tendo presente o contexto normativo emergente da Carta da República, *parece* tornar-se lícito reconhecer que figuram como únicos titulares da garantia constitucional da inamovibilidade *apenas* (*a*) os magistrados (*CF*, art. 95, II), (*b*) os representantes do Ministério Público (*CF*, art. 128, § 5º, I, *b*), (*c*) os membros dos Tribunais de Contas (*CF*, art. 73, § 3º, c/c art. 75) e (*d*) os integrantes da Defensoria Pública (*CF*, art. 134, parágrafo único), achando-se conseqüentemente excluídos desse verdadeiro *numerus clausus* todos aqueles servidores do Estado que não se qualifiquem dentre os agentes públicos expressamente contemplados pelo texto da Constituição Federal.

Dentro dessa perspectiva, cumpre enfatizar que o regime constitucional dos servidores públicos civis que titularizam cargos públicos compreende, *ordinariamente*, na dimensão normativa em que se projeta, *apenas* as prerrogativas, os direitos e as obrigações expressamente previstos nos artigos 37, 39, 40 e 41 da Carta Federal, consoante enfatiza CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO ("*Curso de Direito Administrativo*", p. 137, 4ª ed., 1993, Malheiros).

Sendo assim, torna-se plausível reconhecer, ante a realidade normativa fundada no texto da Constituição da República, que *somente* determinadas categorias funcionais — precisamente aquelas beneficiadas *de maneira explícita* pelo legislador constituinte — *parecem* ter acesso a certas prerrogativas extraordinárias, como aquelas concernentes à garantia da inamovibilidade, que compõem, de modo especial, o estatuto jurídico de certos servidores do Estado.

Opondo-se a essa visão mais restritiva, há aqueles, como a Assembléia Legislativa do Paraná neste caso, que sustentam a possibilidade jurídico-constitucional de o Estado-membro — respeitada a previsão *mínima* constante da Carta Federal concernente à garantia da inamovibilidade — estender, normativamente, a membros integrantes de catego-

rias funcionais *diversas* a titularidade dessa especial prerrogativa de índole jurídica. Essa percepção do tema implica o reconhecimento de que as normas da Constituição da República, que contemplam a outorga do predicamento em causa, nada mais revelam senão um conjunto *irredutível* de direitos, essencialmente suscetível de ampliação normativa pela só vontade autônoma dos Estados-membros.

A própria existência desse *enfoque dualista* sobre o regime constitucional dos servidores públicos civis, que preconiza a possibilidade de *extensão*, aos agentes estatais, de prerrogativas mais amplas do que aquelas concedidas pelo legislador constituinte republicano, justifica — ante a relevância jurídica dessa controvérsia — que se reconheça a ocorrência, no caso, da situação configuradora de *fumus boni juris*.

Mais do que isso, impende ressaltar que o *Plenário* do Supremo Tribunal Federal, ao exercer a jurisdição cautelar em processo de controle normativo abstrato em cujo âmbito se controvertia sobre *o mesmo* tema (outorga da garantia da inamovibilidade aos Procuradores do Estado), culminou por suspender, *liminarmente*, a eficácia de norma revestida de igual conteúdo, inscrita na Constituição do Estado de Mato Grosso (art. 113, II), proferindo, *então*, acórdão assim ementado (*ADIn* 291-MT):

"Ação direta de inconstitucionalidade. Advocacia do Estado de Mato Grosso. Pedido de liminar.

— A relevância jurídica da argüição e os empecilhos que podem surgir para a boa marcha da administração, como desvinculamento dos órgãos de defesa do Estado com relação ao chefe do Poder Executivo, indicam a conveniência de que se suspenda, *ex nunc*, a eficácia das disposições da Constituição estadual impugnadas, at é o julgamento final da ação.

— Deferimento da medida liminar."

(*RTJ* 133/66, Rel. Min. MOREIRA ALVES)

As razões justificadoras dessa decisão emanada da suprema Corte acham-se claramente expostas no voto proferido pelo em. Min. MOREIRA ALVES, Relator, que enfatizou, *verbis*:

"No caso, a plausibilidade dessa alegação resulta inequivocamente dos textos da Constituição Federal que, no tocante ao Ministério Público e a Advocacia Estatal, estabelecem expressamente determinações aos Estados-membros para a observância de princípios federais, iguais ou adaptados, referentes a ambas essas instituições (assim os parágrafos 3º, 4º e 5º do artigo 128, bem como o artigo 132), o que não afasta, evidentemente, outros que são ínsitos à natureza das funções que a Constituição Federal estabelece como essenciais à Justiça, e que independem de serem elas exercidas no âmbito federal ou na esfera estadual. A esta Corte — o que, por si só, demonstra a relevância jurídica da argüição — é que caberá determinar quais são esses princípios fundamentais, de obrigatoria observância também pelos Estados.

Por outro lado, as questões que podem surgir, inclusive de imediato, para a boa marcha da Administração do Estado em Virtude do desvinculamento dos seus órgãos de defesa com relação ao Chefe do Poder Executivo — e isso pela extensão à Advocacia estatal de princípios, prerrogativas e garantias do Ministério Público como órgão capaz, com insenção, de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, embora aquela instituição (a Advocacia estatal) não as tenha institucionalmente — indicam a conveniência de que se suspenda *ex nunc* a eficácia das expressões impugnadas nos textos da Constituição Estadual em causa, até o julgamento final desta ação."

Também o em. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, ao concorrer com o seu douto voto para a *concessão* da medida cautelar na *ADIN* 291/MT, após relembrar as razões que levaram o constituinte — diversamente do que o fizera em relação aos órgãos da Advocacia de Estado — a outorgar ao Ministério Público as garantias de que esta Instituição e os seus membros hoje dispõem, revelou a sua oposição frontal à extensão normativa da garantia funcional da inamovibilidade aos Procuradores do Estado, asseverando:

"Quando assumi a Procuradoria-Geral da República, lembro-me de que me referi ao

dilema institucional vivido, cotidianamente, pelo seu titular, que exerce, de um lado, as funções de chefe do Ministério Público, a reclamar-lhe isenção e independência, em relação, particularmente, ao Governo; e de outro, de chefe da advocacia contenciosa da União, função a demandar uma relação de estrita confiança. Só a cisão orgânica das duas funções, na Constituição de 88, permitiu dotar o Ministério Público das garantias de que hoje dispõe, de uma verdadeira 'magistratura requerente', para usar a expressão do Direito Italiano.

Creio que transplantar essas garantias e esses princípios adequados ao Ministério Público à advocacia do Estado é institucionalmente tão esdrúxulo quanto, anteriormente, em função mesmo de acumular estas funções, era desastroso negar ao Ministério Público as garantias fundamentais ao exercício de suas funções específicas.

Esse regime, que se cria, me sugere que, amanhã, a vingar, ter-se-ia que confiar, talvez, à Defensoria Pública, à assistência judiciária, a defesa do Estado contra sua própria advocacia."

Tendo presentes as razões expostas, considerando a existência de precedente específico sobre a matéria, e reputando configurada a ocorrência, na espécie, de situação justificadora de conveniência, ditada pela *necessidade* tanto de preservar o respeito às prerrogativas institucionais do Chefe do Poder Executivo quanto de resguardar a integridade da ordem jurídico-administrativa local, *defiro* a medida cautelar requerida pelo Procurador-Geral da República, para suspender, *ad referendum* do Plenário desta Suprema Corte, a eficácia das expressões ora impugnadas contidas no inciso II do § 2º do art. 125 da Constituição do Estado do Paraná.

Comunique-se, com urgência, à Assembléia Legislativa do Estado do Paraná o inteiro teor do presente ato decisório.

Publique-se.

Brasília, 18 de julho de 1995.

Ministro CELSO DE MELO no exercício eventual da Presidência (*RISTF*, ART. 37, i)