

JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL — VINCULAÇÃO DE VENCIMENTOS — INCONSTITUCIONALIDADE

Ação direta de inconstitucionalidade. Argüição de inconstitucionalidade dos artigos 106, “caput”, 107, “caput”, 108 e 109 da Lei Complementar nº 13/91 do Estado do Maranhão, sendo que os três primeiros com a redação dada pela Lei Complementar nº 21/94 do mesmo Estado. Pedido de liminar.

— *Quanto ao artigo 106, “caput”, é relevante a sustentação jurídica da argüição de inconstitucionalidade desse dispositivo com base — admissível, ainda que não invocada na inicial, dada a circunstância de a “causa petendi” em ação direta ser aberta — em que o teto da remuneração do Ministério Público estadual deve ser o do Poder Executivo do Estado e não o do Poder Judiciário deste.*

— *No tocante ao artigo 107, “caput”, é relevante a fundamentação de que é ele inconstitucional por ofender o artigo 37, XIII, da Carta Magna que veda a vinculação de vencimentos.*

— *No que diz respeito ao artigo 108, é relevante a fundamentação de que ele é inconstitucional, por atribuir ele ao Procurador-Geral da Justiça competência que este não tem, bem como por impor a essa autoridade dever de atualização de níveis de vencimentos vinculados obrigatoriamente aos níveis concedidos pelo Poder Judiciário, o que caracteriza modalidade de vinculação proibida pelo artigo 37, XIII, da Constituição.*

— *E, no referente ao artigo 109, trata ele de piso de remuneração que se alega — e essa fundamentação é relevante — ofender a proibição do artigo 37, XIII, da Carta Magna.*

— *Conveniência administrativa da concessão de medida liminar.*

Pedido de liminar deferido, para suspender, “ex nunc” e até o final julgamento desta ação, a eficácia dos arts. 106, “caput”, 107, “caput”, 108 e 109, todos da Lei Complementar nº 13/91 do Estado do Maranhão, sendo que os três primeiros na redação dada pela Lei Complementar estadual nº 21/94.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.756

Requerente: Procurador Geral da República

Requerido: Governador do Estado do Maranhão

Requerida: Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão

Relator: Sr. Ministro MOREIRA ALVES

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 deferir o pedido de medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a vigência dos arts. 106, *caput*, 107, *caput*, 108 e 109, todos da Lei Complementar nº 13/91, do Estado do Maranhão, sendo que, os três primeiros, na redação dada pela Lei Complementar nº 21/94.

Brasília, 23 de abril de 1998.

Carlos Velloso — Presidente, Moreira Alves — Relator

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MOREIRA — Relator):

O Exmo. Sr. Procurador-Geral da República propõe ação direta para argüir a inconstitucionalidade dos artigos 106, “*caput*”, 107, “*caput*”, 108 e 109 da Lei Complementar nº 13/91 do Estado do Maranhão, sendo que os três primeiros com a redação dada pela Lei Complementar nº 21/94 do mesmo Estado. Eis o teor da inicial:

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento no art. 103, inciso VI, da Carta Magna, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE dos arts. 106, caput, 107, caput, 108 e 109 da Lei Complementar nº 13/91 do Estado do Maranhão, os três primeiros com a redação conferida pela Lei Complementar estadual nº 21/94. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

“Art. 106 — A remuneração dos membros do Ministério Público observará, como limite máximo, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, pelos membros do Poder Judiciário.

Art. 107 — Os vencimentos do Procurador-Geral para efeito do disposto no § 1º do art. 39 da Constituição Federal, guardarão equivalência com os vencimentos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça.

Art. 108 — Os níveis de vencimentos do Ministério Público serão atualizados por ato do Procurador-Geral de Justiça, nos mesmos índices concedidos pelo Poder Judiciário, com indispensável publicidade do ato.

Art. 109 — A remuneração do Cargo de Procurador de Justiça não poderão ser inferiores, a qualquer título, aos do cargo de Secretário de Estado (sic), observado o limite constante do art. 37, XI, da Constituição Federal”.

2. O presente ajuizamento atende ao pedido do Procurador da República no Estado do Maranhão Márcio Andrade Torres, no sentido de ser questionada a constitucionalidade das normas transcritas em sede de controle concentrado junto a essa Excelsa Corte.

3. A inconstitucionalidade dos dispositivos legais citados reside na afronta aos arts. 37, inciso XIII, e 127, § 2º, da Carta da República.

4. Os arts. 106, caput, 108 e 109 da Lei Complementar nº 13/91 vincularam a remuneração dos membros do Ministério Público do Maranhão àquela percebida pelos Desembargadores do Tribunal de Justiça estadual e pelos Secretários de Estado. Ocorre, entretanto, que as atribuições dos Promotores e Procuradores de Justiça, não guardam nenhuma semelhança com as exercidas pelos membros do Poder Judiciário ou pelos Secretários estaduais.

5. Ora, se inexistente identidade de atribuições entre aqueles cargos, não poderia a Lei Complementar nº 13/91, nos citados artigos, vincular as remunerações, seja fixando como limites máximo e mínimo dos vencimentos dos membros do Parquet a remuneração, respectivamente, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça e dos Secretários de Estado arts. 106, caput e 109); seja permitindo a atualização dos vencimentos dos Promotores e Procuradores de Justiça nos mesmos índices uti-

lizados para a correção da remuneração do Poder Judiciário (art. 108).

6. Nesse sentido o entendimento do colendo Supremo Tribunal Federal, conforme se pode observar da decisão proferida nos autos da ADI nº 464-GO, de cuja ementa se extrai o seguinte trecho:

“O art. 3º da Lei nº 11.354/90, ao estender aos membros do Ministério Público, nas mesmas datas e nos mesmos índices, os reajustes dos vencimentos verificados no âmbito do Poder Judiciário, estabelece uma vinculação de vencimentos, com afronta ao art. 37, XIII, da Carta da República: as atribuições do Ministério Público não são semelhantes àquelas reservadas à Magistratura, nem são iguais os respectivos cargos” (ADI nº 464-GO, Rel. Min. FRANCISCO REZEK, DJ de 19/12/94, p. 35.179).

7. Quanto ao art. 108 da Lei Complementar nº 13/91, cumpre salientar ainda a sua incompatibilidade com a Carta Magna no tocante à autonomia funcional do Ministério Público. Por certo tem o Parquet competência para propor ao Poder Legislativo a criação de seus cargos, bem como a majoração dos vencimentos de seus membros. Assim vem decidindo essa Excelsa Corte, que, no julgamento da ADI nº 126-RO, deixou assentado na ementa do acórdão então prolatado:

“5. Por se conter na iniciativa para a criação de cargos, não é inconstitucional o inciso I do mesmo art. 98, que tornou explicitada competência do Ministério Público para propor a fixação de vencimentos” (Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, RTJ 138/357).

8. Tal competência, todavia, não permite que o Procurador-Geral de Justiça, por ato normativo próprio, determine a “atualização” dos vencimentos dos Promotores e Procuradores de Justiça, nos moldes como fixados no mencionado art. 108. O Ministério Público tem competência para propor projeto de lei que fixe, majore ou atualize os vencimentos de seus membros, mas não tem competência para legislar, através de ato de seu Chefe, sobre aquelas matérias.

9. Relativamente ao art. 107, caput, da Lei Complementar nº 13/91, equiparou ele, expressamente, os vencimentos do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Maranhão à

remuneração recebida pelos Desembargadores da Corte de Justiça estadual. Tal regra, à toda evidência, não se compatibiliza com o art. 37, inciso XIII, da Constituição da República, pois, nas palavras já transcritas do eminente Ministro FRANCISCO REZEK, “as atribuições do Ministério Público não são semelhantes àquelas reservadas à Magistratura, nem são iguais os respectivos cargos”.

10. Verificada, pois, a existência do fumus boni juris e consubstanciado o periculum in mora na percepção por parte de membros do Ministério Público do Estado do Maranhão de remuneração inconstitucionalmente fixada, com prejuízos ao Erário Público Estadual, requer o autor seja deferida MEDIDA CAUTELAR para suspender, até decisão final da ação, a eficácia dos arts. 106, caput, 107, caput, 108 e 109 da Lei Complementar nº 13/91 do estado do Maranhão, os três primeiros dispositivos com a redação conferida pela Lei Complementar estadual nº 21/94.

11. Requer, ainda, que, colhidas as informações necessárias e ouvido o Advogado-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal, lhe seja dada vista dos autos para manifestação a respeito do mérito, pedindo, ao final, seja julgada procedente a ação.

Pede deferimento.” (fls. 02/05)

A fls. 42-verso, o Sr. Ministro Carlos Veloso, durante o recesso e no exercício da Presidência, exarou nos autos o seguinte despacho:

“Requisitem-se informações. Com estas, será apreciado o pedido da cautelar.”

Solicitadas informações, apenas a Governadora do Estado do Maranhão as prestou a fls. 54 e ss. Sustentam essas informações, em síntese, que, no tocante ao requisito do “periculum in mora”, ele não ocorre, porquanto, além de os artigos 106, “caput”, 107, “caput” e 108 atacados serem, no tocante aos dois primeiros, virtualmente iguais aos artigos 48 e 49 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, e, no concernente ao terceiro, ser conforme ao estabelecido no artigo 46 da mesma Lei Orgânica, bem como o art. 109 impugnado se situar na exceção do art. 37, XIII, da Constituição, esse critério de remuneração

neração traduz prática consagrada em leis anteriores com o consenso dos Poderes estaduais envolvidos, não se demonstrando o excesso de retribuição pecuniária nem a lesão patrimonial do Estado, sendo de notar ainda o espaço de tempo decorrido desde a entrada em vigor dessas normas, fator importante para a descaracterização desse requisito. No mérito, nega-se que os artigos 106, “caput”, 108 e 109 da Lei Complementar nº 13/91 ofendem o art. 37, XIII, da Constituição, pois, “*no que pertine ao Ministério Público, a Carta Magna é expressa quanto ao dever de se observar, na fixação de remuneração de seus membros, os limites traçados no artigo 37, XI, que, exatamente, estabelece a isonomia concreta entre os Poderes do Estado, situação que impõe sejam preservados, nos mesmos limites máximos, os vencimentos dos respectivos integrantes*”. Por isso, é intuitivo que os valores recebidos, a título de vencimentos, pelos membros do Ministério Público sejam equivalentes à remuneração máxima auferida pelos Deputados estaduais, Secretários de Estado e Desembargadores. Ademais, os membros das denominadas carreiras jurídicas mereceram especial tratamento da Constituição, ainda que a Suprema Corte tenha afastado o Ministério Público da magistratura no que diz respeito ao critério paritário de remuneração. Atente-se, ainda, para que a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público é de observância obrigatória para os Estados-membros, e implementou o artigo 39, § 1º, da Carta Magna quanto ao tratamento retributivo igualitário em causa. Acentua-se, ainda, que o artigo 108 da Lei Complementar estadual nº 13/91, que faculta ao Procurador-geral da Justiça, por ato próprio atualizar os vencimentos do membros do Ministério Público, apenas materializa o poder implícito da instituição subjacente à sua capacidade de auto-governo, tendo a Lei Orgânica Nacional deixado à lei estadual dizer a forma de revisão da remuneração dos membros da instituição. Por fim, pedem-se o indeferimento da cautelar e, afinal, a improcedência da ação.

Havendo pedido de liminar, trago-o à apreciação do Plenário.

É o relatório.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES — Relator:

1. Dispõe o artigo 106, “caput”, da Lei Complementar nº 13/91 do Estado do Maranhão, na redação dada pela Lei Complementar nº 21/94 do mesmo Estado:

“*Art. 106 — A remuneração dos membros do Ministério Público observará, como limite máximo, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, pelos membros do Poder Judiciário.*”

Sustenta o eminente Procurador-Geral da República que esse dispositivo — que é reprodução literal do artigo 48 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público — é inconstitucional porque implica vinculação da remuneração dos membros do Ministério Público do Maranhão à percebida pelos Desembargadores do Tribunal de Justiça estadual, vinculação essa vedada pelo artigo 37, XIII, da Constituição Federal, certo como é que as atribuições do Ministério Público não são semelhantes às da Magistratura, nem são iguais os respectivos cargos, como já decidiu esta Corte na ADIn 464.

Não se me afigura exata essa colocação. Com efeito, o dispositivo em causa fixa limite máximo, e, portanto, teto, hipótese em que não ocorre a figura da vinculação de vencimentos por não se apresentar o automatismo da repercussão do aumento de remuneração de um cargo sobre o outro àquele vinculado. A questão que surge aqui é outra: a de saber se a legislação infraconstitucional pode impor aos membros do Ministério Público local o teto de remuneração dos membros do Poder Judiciário do Estado, que é remuneração de Desembargador.

Ora, esta Corte já firmou orientação no sentido de que o teto da remuneração dos servidores públicos, em face do disposto no artigo 37, XI, da Constituição, se dá no âmbito do Poder a que eles pertencem (assim, a título exemplificativo, no RMS 21.946 e no AGRSSS 578), de sorte que os dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estaduais têm como seu limite máximo a remuneração, em espécie e a qualquer título, dos Secretários

de Estado, dos membros da Assembléia Legislativa e dos Desembargadores respectivamente.

Como acertadamente observa JOSÉ AFONSO DA SILVA (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, 10ª ed., p. 554, Malheiros Editores, São Paulo, 1995), no tocante ao Ministério Público, “... não é aceitável a tese de alguns que querem ver na instituição um quarto poder do Estado, porque suas atribuições, mesmo ampliadas aos níveis acima apontados, são ontologicamente de natureza executiva, sendo, pois, uma instituição vinculada ao Poder Executivo, funcionalmente independente, cujos membros integram a categoria dos agentes políticos...”. Assim sendo, e sob esse prisma — que pode ser levado em consideração por ser aberta a “causa petendi” em se tratando de ação direta de inconstitucionalidade —, é relevante a sustentação jurídica da arguição de inconstitucionalidade do dispositivo em causa que estabelece como teto da remuneração, em espécie e a qualquer título, o do Poder Judiciário estadual e não o do Poder Executivo.

2. Reza o artigo 107 da Lei Complementar em causa, em sua atual redação dada pela Lei Complementar estadual nº 21/94:

“Art. 107 — *Os vencimentos do Procurador-Geral, para efeito do disposto no § 1º do art. 39 da Constituição Federal, guardarão equivalência com os vencimentos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça*”.

Também com relação a esse artigo, o eminente Procurador-Geral da República sustenta que ele ofende a vedação da vinculação de vencimento estabelecida no artigo 37, XIII, da Constituição Federal, por não ocorrer a assemelhação de atribuições entre o cargo de Procurador-Geral da Justiça e o de Desembargador, consoante decidido na ADIN 464.

Aqui, realmente, a questão se coloca no plano da vinculação de vencimentos, e tem relevância jurídica a fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, não importando, de outra parte, que esse preceito seja praticamente reprodução do artigo 49 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público cuja inconstitucionalidade não foi argüida.

3. É esse o teor do artigo 108 da Lei Com-

plementar nº 13/91 do Estado do Maranhão, na redação que lhe deu a Lei Complementar nº 21/94 do mesmo Estado:

“Art. 108 — *Os níveis de vencimentos do Ministério Público serão atualizados por ato do Procurador-Geral de Justiça, nos mesmos índices concedidos pelo Poder Judiciário, com indispensável publicidade do ato*”.

Com referência a esse dispositivo é igualmente relevante a fundamentação jurídica da arguição de inconstitucionalidade apresentada pelo requerente: a de que esse artigo, além de atribuir ao Procurador-Geral da Justiça competência — que ele constitucionalmente não tem — de, por ato normativo próprio, atuar como legislador aumentando os vencimentos do Ministério Público estadual, o que extravasa sua competência constitucional de propor ao Poder Legislativo a criação de seus cargos ou a majoração dos vencimentos de seus membros, impõe a essa autoridade o dever de atualização de níveis de vencimentos vinculados obrigatoriamente aos níveis concedidos pelo Poder Judiciário, caracterizando modalidade de vinculação proibida pelo artigo 37, XIII, da Constituição pela imposição automática da observância desse dever.

Note-se que, ainda quando se interprete esse dispositivo como conferindo ao Procurador-Geral da Justiça a prática de ato meramente declaratório de atualização, a vinculação do aumento dos níveis de vencimentos decorrerá da própria Lei Complementar em causa, sendo relevante a fundamentação jurídica da arguição de inconstitucionalidade com base, apenas, na vedação do artigo 37, XIII, da Carta Magna, como, em caso análogo, se decidiu na ADIN 464, ao se declarar que a Lei então em exame “*ao estender aos membros do Ministério Público, nas mesmas datas e nos mesmos índices, os reajustes dos vencimentos verificados no âmbito do Poder Judiciário, estabelece uma vinculação de vencimentos, com afronta ao art. 37-XIII da Carta da República: as atribuições do Ministério Público não são semelhantes àquelas reservadas à Magistratura, nem são iguais os respectivos cargos*”.

4. Preceitua o artigo 109 da Lei Complementar nº 13/91 do Estado do Maranhão:

“ Art. 109 — A remuneração do Cargo de Procurador de Justiça não poderão ser inferiores (“sic”), a qualquer título, aos do cargo de Secretário de Estado (“sic”) observado o limite constante do art. 37, XI, da Constituição Federal”.

Tratando-se, aqui, de piso de remuneração, que, quando aumenta, automaticamente implica o aumento da remuneração dos que não podem perceber menos que esse piso, é, sem dúvida, relevante a fundamentação no sentido de que esse preceito ofende a proibição do artigo 37, XIII, da Carta Magna, não havendo semelhança de atribuições entre o cargo de Procurador de Justiça e o de Secretário de Estado.

5. Por outro lado, e tendo em vista as consequências administrativas e financeiras que podem advir da continuação da aplicação desses dispositivos ora atacados como inconstitucionais por fundamentação jurídica de manifesto relevo, afigura-se-me ocorrente o outro requisito que esta Corte tem admitido para a concessão de liminar em ação da natureza da presente, e que é o da conveniência administrativa da suspensão da eficácia das normas impugnadas.

6. Em face do exposto, defiro o pedido de cautelar, para suspender, “ex nunc” e até o final julgamento desta ação, a eficácia dos arts. 106, “caput”, 107, “caput”, 108 e 109, todos da Lei Complementar nº 13/91 do Estado do Maranhão, sendo que os três primeiros na redação dada pela Lei Complementar estadual nº 21/94.

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.756-1 — medida liminar

Proced.: Maranhão

Relator: Min. Moreira Alves

Reqte.: Procurador-Geral da República

Reqdo.: Governador do Estado do Maranhão

Reqda.: Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão

Decisão: O tribunal, por votação, unânime, deferiu o pedido de medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a vigência dos arts. 106, *caput*, 107, *caput*, 108 a 109, todos da Lei Complementar nº 13/91, do Estado do Maranhão, sendo que, os três primeiros, na redação dada pela Lei Complementar nº 21/94. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Celso de Mello, Presidente, Néri da Silveira e Nelson Jobim. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Plenário, 23.4.98.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, e Maurício Corrêa.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Luiz Tomimatsu — Secretário