

A AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

EMENTA: MINISTÉRIO PÚBLICO – AUTONOMIA FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA – PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA: PODER DE INICIATIVA DAS LEIS DE CRIAÇÃO E DE EXTINÇÃO DE CARGOS E COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA PARA O ATO DE PROVIMENTO

I – INTRODUÇÃO

Cuida-se de desvendar, neste trabalho, o exato significado, bem como de precisar o grau de eficácia jurídica, da norma prevista no § 2º do art. 127 da Constituição da República, que a seguir se transcreve, no contexto do artigo:

“Art. 127 – O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e “serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e de provas e títulos; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º. O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.”

II – AUTONOMIA FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA

A nova ordem constitucional, definindo com clareza o perfil institucional do Ministério Público, dele tratou na Seção I do Capítulo IV, do Título IV (“Da Organização dos Poderes”), em Capítulo intitulado “Das Funções Essenciais à Justiça”, distinto, portanto, daqueles em que foram tratados os poderes clássicos, Legislativo, Executivo e Judiciário.

Após asseverar, no *caput* do art. 127, a permanência e a essencialidade do Ministério Público à função jurisdicional do Estado, bem como enumerar as suas incumbências, em sentido amplo, o constituinte, no § 1º, cuidou de inscrever os princípios institucionais, quais sejam, a unidade, a indivisibilidade e a autonomia funcional.

A seguir, exatamente no § 2º, que aqui interessa mais de perto tratar, o constituinte fez por assegurar ao Ministério Público a sua *autonomia funcional e administrativa*, e, no § 3º, a autonomia orçamentária.

Na precisa lição de Plácido e Silva, *autonomia* significa “a faculdade que possui determinada pessoa ou instituição, em traçar as normas de sua conduta,

sem que sinta imposições restritivas de ordem estranha" (in "Vocabulário Jurídico, vol. I, 2ª ed., pág. 198).

Desde a promulgação da Lei Complementar nº 40, de 14/12/81, foi assegurada ao Ministério Público dos Estados a autonomia administrativa, além da financeira (art. 49), razão por que o eminente Hely Lopes Meirelles, em obra anterior à vigência na nova lei maior, sempre situou o Ministério Público entre os chamados *órgãos independentes*, originários da Constituição e despidos de qualquer subordinação hierárquica ou funcional, integrando os seus membros a categoria dos *agentes políticos* (in "Direito Administrativo Brasileiro", 13ª ed., págs. 44/45).

A nova ordem constitucional assegurou ao Ministério Público, da União e dos Estados, a autonomia *funcional*, antes não referida, e que deve se entender, essencialmente, como a *capacidade de autogoverno*, segundo normas específicas para o primeiro (art. 128, § 19) e para os segundos (art. 128, § 39).

A *capacidade de auto-administração* é decorrência lógica daquela de autogoverno, razão por que, ao lado da autonomia funcional, havia mesmo que ser assegurada também a *autonomia administrativa* do Ministério Público, entendida como a capacidade de gestão dos negócios de seu interesse, por seus órgãos próprios de administração superior, sem qualquer sujeição ou interferência estranha.

Para considerações mais extensas a respeito desse tema, pode ser visto, d.v., nosso parecer sobre Ministério Público — Autonomia Administrativa e Financeira", in "Justitia", vol. 130, págs. 258 e ss.).

III — PODER DE INICIATIVA DAS LEIS DE CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE CARGOS

Detalhando a autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, o constituinte no dispositivo em análise, assegurou-lhe o poder de iniciativa das leis de criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, devendo-se apenas observância aos limites de despesa com pessoal, a serem estabelecidos em lei complementar (cf. art. 169).

Por essa razão que o Procurador-Geral da República, na qualidade de chefe do Ministério Público da União, foi arrolado, no art. 61 da Constituição, entre aqueles legitimados a dar início ao processo legislativo, em determinadas hipóteses, como essa antes referida.

Resta, pois, que os Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados foram também legitimados a desencadear o processo legislativo de criação e extinção dos cargos do Ministério Público e de seus serviços auxiliares.

Esse poder de iniciativa encontra correspondência com aquele ora conferido aos Tribunais de Justiça, no tocante à criação de cargos não apenas para os serviços auxiliares (art. 115, II, da E.C. nº 1/69), como também os cargos destinados a seus membros e aos juizes (cf. art. 96, II, b, da Constituição vigente).

Da mesma forma, a criação de cargos do Executivo é da iniciativa exclusiva do chefe deste Poder, cf. art. 61, § 19, II, a; e compete privativamente à Câmara

dos Deputados e ao Senado-Federal dispor sobre a criação dos cargos, empregos e funções de seus serviços, cf. arts. 51, IV, e 52, XIII, respectivamente.

Em suma, a iniciativa das leis, no caso, varia conforme se trate de cargo de um ou outro Poder, *ou do Ministério Público*, instituição que, como salientado, teve assegurada autonomia funcional e administrativa.

É válido concluir, assim, que o Procurador-Geral de Justiça, como chefe do Ministério Público do Estado, detém, com exclusividade, o poder de iniciativa das leis de criação e extinção de seus cargos e dos serviços auxiliares.

Essa norma constitucional, como todas aqueles que atribuem competência, traz em si uma vedação implícita, do exercício da mesma competência por outras pessoas ou órgãos, o que resguarda a eficácia de sua singularidade.

IV – COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA PARA O ATO DE PROVIMENTO

Após assegurar ao Ministério Público o poder de iniciativa das leis de criação de cargos, o constituinte, como consectário lógico, assegurou-lhe também a competência administrativa para efetivar o seu provimento ("provendo-os por concurso público de provas e de provas e títulos").

O *provimento* é o ato de prover, ou seja, é "o ato pelo qual se efetua o preenchimento do cargo público, com a designação de seu titular" (Hely Lopes Meirelles, op. cit., pág. 353).

Na ordem constitucional precedente os cargos dos serviços auxiliares do Poder Legislativo e do Poder Judiciário eram providos pela Câmara, pelo Senado Federal ou pelos Tribunais, conforme o caso (arts. 30 e 115, II, da E.C. nº 1/69), assim como os do Poder Executivo o eram pelo Presidente da República (art. 81, VIII).

Essa sistemática é a mesma na ordem constitucional vigente, valendo registrar, porém, que aos Tribunais foi deferida também a competência privativa para prover os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição (cf. art. 96, I, c).

Na mesma linha, e em face da norma ora analisada, resta que o provimento dos cargos do Ministério Público, assim como os de seus serviços auxiliares, insere-se na competência administrativa do chefe da Instituição, ou seja, a nível estadual, o Procurador-Geral de Justiça.

Esses cargos, seria conveniente ressaltar ainda uma vez, não são cargos do Poder Executivo, e sim do Ministério Público, instituição disciplinada de forma desvinculada dos poderes clássicos, e à qual foi assegurada autonomia funcional e administrativa.

Por essa razão a possibilidade de "delegação" de atribuições pelo Presidente da República ao Procurador-Geral da República para "prover cargos públicos federais", tal como referida no parágrafo único do art. 84 da Constituição, só pode ser entendida como não relacionada a cargos próprios do Ministério Público da União, ou de seus serviços auxiliares, pois, para o provimento destes, o Procurador-Geral da República prescinde de qualquer

delegação, uma vez que a própria Constituição lhe defere a competência administrativa para o ato.

V – PROVIMENTO INICIAL E PROVIMENTO DERIVADO

O provimento, como a designação de uma pessoa para titularizar um cargo público, apresenta, como ensina Celso Antonio Bandeira de Melo, duas formas: a) o provimento inicial, ou autônomo, em que o preenchimento do cargo se faz independentemente de relações anteriores entre o provido no cargo e o serviço público (nomeação); b) o provimento derivado, que procede de um vínculo anterior e apresenta duas modalidades, derivação horizontal (transferência) e derivação vertical (promoção ou acesso) (*in* “Apontamentos sobre os Agentes e Órgãos Públicos”, 1ª ed., 4ª tiragem, págs. 29 e ss.).

Anota por sua vez Hely Lopes Meirelles que a promoção, a re Promoção e as formas de reingresso são todas modalidades de provimento derivado (op. cit., pág. 353).

Em conformidade com o disposto na norma constitucional em análise, o Procurador-Geral de Justiça, como chefe do Ministério Público do Estado, detém a competência administrativa para o provimento inicial dos cargos do Ministério Público e de seus serviços auxiliares.

Ora, se essa autoridade dispõe de competência administrativa para o *mais*, que é o ato de provimento inicial dos cargos criados por leis de sua iniciativa, resta que, com muito mais razão, dispõe também de competência para o *mesmo*, ou seja, os atos de provimento derivado, seja a derivação horizontal, seja vertical.

Vem a talho, aqui, o brocardo *in eo quod plus est semper inest et minus*, ou seja, “no âmbito do mais sempre se compreende também o menos”.

Comentando esse brocardo, Carlos Maximiliano diz que o mesmo “justifica o argumento *a majori ad minus*, que aplica às partes a regra feita para todo, e *judga licito*, ou exigível, *o menos*, quando o texto autoriza, ou obriga, ao mais” (*in* “Hermenêutica e Aplicação do Direito”, 8ª ed., pág. 257).

Parece claro que a aplicação do brocardo, no caso, não afronta o princípio de “legalidade” da administração pública (segundo o qual só é permitido ao administrador fazer o que a norma autoriza), uma vez que não se está ampliando indevidamente os limites de uma competência administrativa, mas se está desvendando, através de um processo lógico de interpretação, uma competência que existe na administração (mesmo porque se impõe, logicamente, a necessidade da definição da competência nas hipóteses de provimento derivado).

De tudo resta, pois, que o Procurador Geral de Justiça, além do poder de iniciativa das leis de criação de cargos, dispõe também da competência constitucional para provê-los, seja na hipótese de provimento inicial, seja nas hipóteses de provimento derivado, podendo e devendo expedir os atos administrativos necessários a sua formalização.

VI – GRAU DE EFICÁCIA JURÍDICA DA NORMA

A norma constitucional objeto dessa análise contém à evidência todos os elementos necessários a sua executoriedade, sendo assim dotada de aplicabilidade direta e imediata.

A parte final do dispositivo (“a lei disporá sobre sua (do Ministério Público) organização e funcionamento”) é uma oração independente, destacada do período, de tal forma que *não* faz depender, da emissão de uma normatividade futura, a eficácia plena da primeira parte do parágrafo, que assegura a autonomia, defere o poder de iniciativa das leis e atribui a competência para o provimento dos cargos.

Em outras palavras, a lei disporá sobre a organização e o funcionamento do Ministério Público (valendo lembrar que as disposições a respeito, da Lei Complementar nº 40/81, materialmente compatíveis com a nova ordem constitucional, foram por ela recepcionadas), *mas* o poder de iniciativa das leis, bem como a competência administrativa para o provimento dos cargos, já se encontram definidos em regra de eficácia plena e de aplicabilidade imediata.

VII – CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto, parece lícito concluir-se que a norma do art. 127, § 2º, da Constituição da República, assegurando autonomia funcional e administrativa ao Ministério Público, deferiu ao Procurador-Geral de Justiça o poder de iniciativa das leis de criação de cargos, bem como a competência administrativa para, desde logo, em razão de sua aplicabilidade imediata, provê-los, seja na hipótese de provimento inicial (nomeação), seja naquelas de provimento derivado (por exemplo), remoção e promoção).

São Paulo, 1º de novembro de 1988.

Cassio Juvenal Faria
Promotor de Justiça
Assessor de Gabinete