

VOTO-VISTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº186; 524, DE 2014 - RIO GRANDE DO NORTE. QUINTO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. FORMAÇÃO DA LISTA SÊXTUPLA. ELABORAÇÃO PRÉVIA DE LISTA DÉCUPLA POR MEMBROS ATIVOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. PRINCÍPIO DA UNIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PROCEDÊNCIA.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Acolhendo o escoreito relatório elaborado por Sua Excelência o Ministro Ricardo Lewandowski, verifico tratar-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República cujo objeto é a Lei Complementar estadual nº186; 524, de 15 de setembro de 2014, que altera o art. 31, inc. I, e §167;§167; 5º186; e 6º186,, da Lei Complementar estadual nº186; 141, de 09 de fevereiro de 1996 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte).

2. Eis o teor dos dispositivos questionados:

“Art. 31. Compete ao Conselho Superior do Ministério Público:

I – elaborar as listas sêxtuplas a que se referem os arts. 94, caput, e 104, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, a partir de lista décupla formada em eleição com voto universal, facultativo e secreto de todos os membros do quadro ativo do Ministério Público que não estejam afastados da carreira.

(...)

§167; 5º186; Na eleição para a composição da lista décupla a que se refere o inciso I deste artigo, poderão concorrer todos os membros do quadro ativo que satisfaçam os respectivos requisitos constitucionais para a indicação almejada, desde que se inscrevam perante o Conselho Superior do Ministério Público, no prazo concedido em edital publicado no Diário Oficial, aplicando-se, ademais, no que couber, as regras concernentes à eleição do Conselho Superior do Ministério Público.

§167; 6º186; Os membros do Conselho Superior do Ministério Público que integrarem a lista décupla referida no inciso I não poderão participar da sessão para a elaboração da lista sêxtupla, devendo ser convocados os respectivos suplentes”.

3. Conforme bem sintetiza o e. Relator, a presente controvérsia constitucional consiste em saber se o ato inquinado, ao alterar o

procedimento de formação da lista sêxtupla do quinto constitucional para a corte de justiça local, invadiu a iniciativa privativa do Presidente da República para edição de normas gerais que tratem da organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, consoante disposto no art. 61, §167; 1º186,, inc. II, al. “d”, da Constituição da República, e se teria violado as regras dos arts. 94, 104, parágrafo único, inc. II, e 128, §167; 5º186,, da CRFB.

4. Nessa linha de raciocínio, Sua Excelência votou pela procedência do pedido, pois *“as alterações promovidas pela Lei Complementar estadual 524 /2014 quanto ao processo de elaboração da lista sêxtupla aludida no art. 94, caput, da CF dizem respeito à organização institucional e **não tratam de peculiaridades locais. Por conseguinte, constato que a regra questionada desbordou dos limites estabelecidos no Texto Maior em seu art. 128, §167; 5º186,, invadindo matéria reservada à LONMP (art. 61, §167; 1º186,, II, d , da CF)”***.

5. Comungaram desse entendimento os e. Ministros Alexandre de Moares e Cármen Lúcia.

6. Posteriormente, o e. Ministro Dias Toffoli apresentou divergência ao voto condutor, concluindo pela higidez da norma, na medida em que:

*“Considerando a jurisprudência colacionada e o fato de que a Constituição, igualmente, confere autonomia administrativa à instituição do Ministério Público e, conseqüentemente, a cada Ministério Público estadual, tenho que as regras procedimentais para a composição de lista sêxtupla para composição do quinto constitucional dos tribunais inserem-se na competência legislativa prevista no art. 128, §167; 5º186,, do texto constitucional, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, **por se tratar de matéria atinente à organização de cada órgão individualmente considerado e, ademais, por não conflitar com a norma geral que disciplina a matéria.***

*Destarte, **não estamos a tratar de norma principiológica ou que estipula regras preponderantes para a manutenção da unidade do Ministério Público ou da uniformidade da carreira no âmbito nacional. Pelo contrário, trata-se de regramento particular atinente à organização de cada órgão, motivo pelo qual, reitero, insere-se na competência legislativa dos Estados-membros”**. (grifos nossos).*

7. Os e. Ministros Gilmar Mendes e Edson Fachin acompanharam a divergência.

8. Pedi vista dos autos para melhor apreciar a controvérsia. **Passo a proferir a minha compreensão sobre o caso.**

9. Desde logo, pedindo vênias ao entendimento divergente, destaco que acompanho o e. Relator quanto à procedência da ação direta, declarando a

inconstitucionalidade da Lei Complementar estadual nº186; 524, de 15 de setembro de 2014, do Rio Grande do Norte.

10. No âmbito do voto condutor, o e. Ministro Relator, inicialmente, pontuou que:

“A consagração do Estado federal reside, pois, entre nós, na repartição constitucional de competências entre União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios, sobressaindo, como pressuposto dessa autonomia política, o poder de auto-organização, com as observações acima gizadas.

Rememoro, por relevante, que esta Suprema Corte, a despeito da autonomia dos entes federados, possui firme entendimento no sentido da inconstitucionalidade de leis estaduais que inaugurem relações jurídicas contrapostas à legislação federal definidora de regras gerais sobre o determinada temática, afastando ou substituindo os critérios mínimos estabelecidos pela União.

(...)

Relativamente ao Ministério Público, a Carta Magna estabelece em seu art. 128, §167; 5º186,, que os Estados-membros regularão a sua organização, as suas atribuições e os seus estatutos, **observados os princípios insuplantáveis** estampados na própria CF. Dessa forma, o caráter nacional do *Parquet* impõe a submissão a regras expressas e de observância obrigatória a todas as unidades federativas, o que, embora não se confunda com a existência de um único ramo do MP estadual, impõe seja adotada a forma federativa prestigiada pelo Constituinte originário, uma vez que autonomia não se confunde com soberania.”

11. Continua, explicitando que *“[a] rigor, pois, o processo de escolha da lista sêxtupla para fins do supracitado art. 94 da CF, **por envolver tema de índole institucional**, deve ser disciplinado pela LONMP e somente pode ser ampliado, restringido ou redesenhado **em caráter suplementar** e, excepcionalmente, para atender a **peculiaridades locais**, mas sempre observando o regramento geral contido na lei nacional”*.

12. Ademais, o eminente Relator, cotejando as disposições da LONMP e da CRFB com os artigos da Lei Orgânica e do Regimento Interno do MPRN, os quais regulamentam o procedimento de votação para a confecção da lista sêxtupla perante aquela unidade federativa, assentou a inexistência de vácuo normativo sobre o aludido tema. Sendo assim, concluiu ter o ato vergastado contrariado os arts. 61, §167; 1º186,, inc. II, al. “d”, e 128, §167; 5º186,, da Lei Fundamental.

13. Pois bem. Reiterando as devidas vênias ao posicionamento em contrário, compreendo que as disposições constantes do Texto Constitucional e da Lei nº186; 8.625, de 1993, esgotam a questão relativa ao

procedimento de elaboração da lista sêxtupla no âmbito dos ministérios públicos estaduais. A propósito, confira-se a dicção desses artigos:

“ Constituição Federal

Art. 61 . A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§167; 1º186; São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que :

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como **normas gerais para a organização do Ministério Público** e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

(...)

Art. 94. Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, **indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes.**

(...)

Art. 128. O Ministério Público abrange:

(...)

§167; 5º186; Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros: (...)

Lei nº186; 8.625, de 12 de fevereiro de 1993

Art. 15. Ao Conselho Superior do Ministério Público compete:

I - elaborar as listas sêxtuplas a que se referem os arts. 94, caput e 104, parágrafo único, II, da Constituição Federal ;” (grifos nossos).

14. Sobre o ponto, colho do parecer da Procuradoria-Geral da República o seguinte excerto:

“Não há lacuna na matéria a ser suprida pela Lei Orgânica do MP potiguar. As alterações promovidas pela Lei Complementar 524/2014, no processo de elaboração da lista sêxtupla aludida no art. 94 da CR, dizem respeito a matéria de organização institucional não restrita a peculiaridades locais e, portanto, desborda dos limites da lei complementar prevista no art. 128, §167; 5º186,, da CR,4 por invadir matéria reservada à LONMP (CR, art. 61, §167; 1º186,, II, d)”.

15. Como dito alhures, não visualizo lacuna a ser suprida no que diz respeito à controvérsia ora posta sob o crivo desta Corte, haja vista que, em obediência ao disposto na al. “d”, inc. II, do §167; 1º186; do art. 61 da Carta Magna, o Presidente da República editou lei tratando, entre outros assuntos, das normas gerais concernentes aos ministérios públicos estaduais, a qual, por sua vez, determinou fosse da competência do Conselho Superior do Ministério Público a formação da lista sêxtupla constante do art. 94 da Lei Fundamental. Outrossim, este último comando disciplina que os candidatos do Ministério Público, recomendados para a composição dos tribunais regionais federais e tribunais de justiça, serão indicados pelos “**órgãos de representação das respectivas classes**”.

16. Quanto a este ponto, por oportuno, rememoro julgado proferido pelo Tribunal Pleno, nos autos da ADI nº186; 4.134/DF, de relatoria do e. Ministro Edson Fachin, no qual, à unanimidade, se declarou a constitucionalidade do art. 15, inc. I, da Lei nº186; 8.625, de 1993, assentando ser da competência do Conselho Superior do Ministério Público a elaboração da lista sêxtupla, diante da evidente representatividade desse órgão.

17. Permito-me transcrever excerto do voto condutor do acórdão referido:

“A presente ação foi ajuizada com o objetivo de que seja declarada a inconstitucionalidade do inciso I do artigo 15 da Lei nº186; 8.625 /1993, que atribui ao Conselho Superior do Ministério Público a competência para elaboração das listas sêxtuplas previstas nos arts. 94, caput e 104, parágrafo único, II, da Constituição.

O fundamento que embasa o pedido é a ausência de representatividade do órgão do Ministério Público, o que impediria o seu reconhecimento como órgão de representação de classe, nos termos do art. 94 do Texto Constitucional.

Entretanto, o art. 94 da Carta da República assim dispõe:

Art. 94. Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será

composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes.

Da leitura do dispositivo, não se infere hermenêutica que estabeleça os critérios ou delimite o conceito para a caracterização do órgão de representação de classe. Desta forma, observa-se que a Constituição delegou esta função ao legislador infraconstitucional, a quem cabe definir os órgãos de representação das respectivas classes.

Ademais, de acordo com o art. 14, da Lei nº186; 8.625/1993, a composição do órgão é realizada da seguinte forma:

Art. 14. Lei Orgânica de cada Ministério Público disporá sobre a composição, inelegibilidade e prazos de sua cessação, posse e duração do mandato dos integrantes do Conselho Superior do Ministério Público, respeitadas as seguintes disposições:

I - o Conselho Superior terá como membros natos apenas o Procurador-Geral de Justiça e o Corregedor-Geral do Ministério Público;

II - são elegíveis somente Procuradores de Justiça que não estejam afastados da carreira;

III - o eleitor poderá votar em cada um dos elegíveis até o número de cargos postos em eleição, na forma da lei complementar estadual.

Sendo assim, constata-se que, embora sejam elegíveis somente os Procuradores de Justiça, os integrantes do Conselho Superior do Ministério Público são escolhidos por meio de eleição em que votam membros de toda a classe, nos termos da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e das leis complementares estaduais.

Desta forma, a alegação de que o Conselho Superior do Ministério Público não detém a adequada representatividade por ser formado apenas por aqueles que estão em último grau na carreira, os Procuradores de Justiça, não merece prosperar.

Isto porque, como já assinalado, a Constituição Federal não limitou a definição de órgão de classe, ficando a cargo do legislador infraconstitucional a escolha do órgão de representação do art. 94.

Destaco, neste sentido, excerto doutrinário do e. Ministro Gilmar Mendes e do e. professor Lenio Streck, sobre a possibilidade de fixação do Conselho Superior do Ministério Público como órgão de representação de classe apto a elaborar as listas sêxtuplas a que se refere o art. 94 da Constituição:

II. O processo de escolha dos integrantes dos órgãos judiciais tem início com a formação da lista sêxtupla, de caráter corporativo. Cabe aos órgãos de representação das respectivas classes, ou seja, os Conselhos Superiores, no caso do Ministério Público, e os Conselhos Federal e Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, escolher quais de seus membros comporão a lista. A partir das listas sêxtuplas, os Tribunais formam listas tríplexes, que são enviadas ao Presidente da República, o qual escolherá definitivamente um de seus integrantes para a nomeação. Assim, diferentemente do modelo constitucional anterior, a Constituição de 1988 incumbe aos órgãos de representação do Ministério Público e da Advocacia a tarefa de formação das listas, ficando os Tribunais apenas com o poder-dever de composição da lista tríplex, para submetê-la à escolha final por parte do Chefe do Poder Executivo. O ato de nomeação, portanto, é ato complexo, que somente se completa com o decreto do Presidente da República que efetivamente nomeia o magistrado. (MENDES, Gilmar F.; STRECK, Lenio L. Comentário ao art. 94. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil . São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1.328.)

Ante o exposto, julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.”

(ADI nº186; 4.134/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, j. 18/10/2019, p. 02/12/2019; grifos nossos).

18. Com efeito, à luz do aludido entendimento jurisprudencial, vigora a compreensão de ser o Conselho Superior do Ministério Público o Órgão detentor da representatividade disciplinada no art. 94 da Constituição. Nessa esteira, na medida em que a lei questionada se põe em antagonismo com a norma inserta no art. 15, inc. I, da LONMP — ou, no mínimo, oblitera a sua integral incidência —, culmina por violar, conseqüentemente, os arts. 61, §167; 1º186; inc. II, al. “d ”, e 94 da Constituição da República.

19. Quanto ao tema, valho-me, novamente, das razões trazidas no parecer da Procuradoria-Geral da República:

“O argumento de que as alterações no procedimento de escolha do membro do MPRN para compor tribunal de justiça pelo quinto constitucional visam a concretizar a parte final do art. 94, *caput*, da CR, que remete aos órgãos de representação de classe a elaboração de lista sêxtupla, **revela, em realidade, inconformismo do legislador estadual com a eleição, pelo legislador nacional (Lei 8.625/1993, art. 15, I), do conselho superior de cada Ministério Público, como órgão representativo da categoria para os fins da parte final do art. 94, *caput*, da CR**. Tal inconformismo reforça a inconstitucionalidade das

normas atacadas, por inobservância dos arts. 61, §167; 1º186,, II, d , e 128, §167; 5º186,, da Constituição da República”. (grifos nossos).

20. Ante o exposto, renovando uma vez mais as vênias de estilo à divergência, **acompanho o voto do e. Relator, no sentido do conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade e pela procedência do pedido .**

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

Plenário Virtual - minuta de voto - 26/08/2022