

15/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.505 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 22, XLI E LV, E 38, V, DA LEI COMPLEMENTAR 141/1996 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL). ATRIBUIÇÃO AO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DA COMPETÊNCIA PARA INTERPOR RECURSOS DIRIGIDOS AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E AO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. POSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DOS PROCURADORES-GERAIS DE JUSTIÇA NAS LEIS ORGÂNICAS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS. ROL NÃO EXAUSTIVO DA LEI FEDERAL LEI 8.625/1993 (LEI ORGÂNICA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - LONMP). INVIABILIDADE DA INVOCAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL E DO PROMOTOR NATURAL PARA INVALIDAR A DISTRIBUIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES EFETUADA PELA LEI. PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DA UNIDADE E DA INDIVISIBILIDADE DO *PARQUET*. AÇÃO CONHECIDA E JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO.

1. As leis complementares estaduais que dispõem sobre a organização, atribuições e estatuto dos respectivos Ministérios Públicos, nos termos previstos pelo artigo 128, §5º, da Constituição Federal, (i) são

ADI 5505 / RN

de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça daquele Estado-membro; e (ii) devem respeito à lei federal de normas gerais, de iniciativa privativa do Presidente da República. Precedentes: ADI 852, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgada em 29/8/2002, DJ de 18/10/2002; ADI 3.041, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgada em 10/11/2011, DJe de 1º/2/2012).

2. A Lei federal 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - LONMP) não pormenoriza a atuação dos Procuradores-Gerais de Justiça e dos Procuradores de Justiça em sede recursal e, por expressa dicção do *caput* de seu artigo 29, o rol de atribuições dos Procuradores-Gerais de Justiça não é exaustivo, de modo que as leis orgânicas dos Ministérios Públicos estaduais podem, validamente, ampliar ou densificar tais atribuições.

3. A independência funcional do órgão do Ministério Público é exercida dentro das atribuições fixadas na lei, mercê de a atuação do *Parquet* se dar, institucionalmente, de forma organizada e hierarquizada, uma vez que seus agentes exercem as respectivas funções sob determinadas regras e limites impostos pela estrutura interna do organismo.

4. O princípio do promotor natural significa tão somente a existência de órgão do Ministério Público escolhido por **prévios critérios legais**. Precedente: HC 102.147/GO, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 22 de 2/2/2011.

5. Os princípios da independência funcional e do promotor natural não podem ser invocados, via de regra, para invalidar a distribuição de atribuições efetuada pela lei, sob pena de descon sideração dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade do *Parquet*. Precedentes: ADI 1.916, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe de 18/6/2010; ADI 5.434, Redator do acórdão Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 23/9/2019; ADI 1.285-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 23/3/2001.

6. *In casu*, o artigo 22, XLI e LV, da Lei Complementar 141/1996 do Estado do Rio Grande do Norte (Lei Orgânica do Ministério Público estadual), que atribui ao Procurador-Geral de Justiça a competência para interpor recursos ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de

ADI 5505 / RN

Justiça e neles officiar, e o artigo 38, V, da referida Lei, que atribui aos Procuradores de Justiça a incumbência de encaminhar acórdãos, no prazo de vinte e quatro horas, ao Procurador-Geral de Justiça, com manifestação pela conveniência da interposição do recurso devido, não padecem de inconstitucionalidade formal ou material, uma vez que (i) não há incompatibilidade entre os dispositivos estaduais e as normas gerais delineadas na Lei federal 8.625/1993; (ii) o processo legislativo que originou a norma foi deflagrado pelo Procurador-Geral de Justiça; (iii) não se cogita de vulneração aos princípios do promotor natural e da independência funcional, eis que se trata de mera divisão de atribuições dentro do Ministério Público estadual, veiculada por meio de lei, a qual não possibilita a ingerência do Procurador-Geral de Justiça nas atividades dos Procuradores de Justiça, que conservam plena autonomia no exercício de seus misteres legais.

7. Ação direta de inconstitucionalidade CONHECIDA e julgado IMPROCEDENTE o pedido.

A C Ó R D ã O

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 3 a 14/4/2020, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou improcedente o pedido, nos termos do voto do Relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019).

Brasília, 15 de abril de 2020.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

Documento assinado digitalmente

15/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.505 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República, tendo por objeto os artigos 22, XLI e LV, e 38, V, da Lei Complementar 141/1996 do Estado do Rio Grande do Norte (Lei Orgânica do Ministério Público estadual), de seguinte teor:

“Art. 22. Compete ao Procurador-Geral de Justiça:

(...)

XLI - interpor recurso ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça e nele officiar;

(...)

LV - interpor recursos ao Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, quando forem desatendidos os interesses tutelados pelo Ministério Público.

Art. 38. Incumbe ao Procurador de Justiça, dentre outras atribuições:

(...)

V - encaminhar acórdãos, no prazo de vinte e quatro horas, ao

ADI 5505 / RN

Procurador-Geral de Justiça com manifestação pela conveniência da interposição do recurso devido."

Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 5º, LIV; 61, § 1º, II, *d*; 127, § 1º; e 128, § 5º, da Constituição Federal.

Em síntese, o requerente sustentou que as normas estaduais impugnadas estariam em desacordo com a Lei federal 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - LONMP), o que implicaria usurpação da iniciativa privativa do Presidente da República para dispor sobre normas gerais de organização do Ministério Público.

Alegou, ademais, que a reserva de competência ao Procurador-Geral de Justiça para interpor recursos destinados ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça consubstanciariam ofensa aos princípios do promotor natural e da independência funcional dos membros do Ministério Público.

Determinei fossem colhidas informações das autoridades requeridas e manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República (doc. 6).

O Governador do Estado do Rio Grande do Norte alegou que a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público não disciplinaria a atribuição recursal dos órgãos ministeriais, reservando às leis orgânicas locais tal competência (doc. 24).

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte sustentou que a Constituição Federal e a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte determinam que o Procurador-Geral de Justiça, por meio de lei complementar, estabeleça a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público estadual, criando normas organizacionais que atendam às peculiaridades locais. Argumentou que a fixação da atribuição para interpor recursos excepcionais é matéria de índole

ADI 5505 / RN

orgânica, relacionada à distribuição das funções ministeriais entre os órgãos de execução previstos na lei local. Salientou que diversas leis orgânicas estaduais atribuem ao Procurador-Geral de Justiça a competência para interpor recursos perante as Cortes Superiores. Por fim, aduziu que a legislação questionada não ofende os princípios do promotor natural e da independência funcional, uma vez que promotor natural é aquele a quem a lei confere a atribuição (doc. 26).

No mesmo sentido foi a manifestação do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (doc. 11).

O Advogado-Geral da União exarou parecer pela improcedência do pedido de mérito, nos termos da seguinte ementa:

“Ministério Público. Artigos 22, incisos XLI e LV; e 38, inciso V, ambos da Lei Complementar estadual nº 141/96, que ‘dispõe sobre a Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte’. Competência do Procurador-Geral de Justiça para interpor recursos perante esse Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. Alegação de vício de inconstitucionalidade formal. Ausência de violação aos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea ‘d’; e 128, § 5º, da Constituição Federal. Suposta vulneração ao princípio do promotor natural e à independência funcional do Ministério Público. Inocorrência. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pelo requerente.” (doc. 28)

O Procurador-Geral da República, por sua vez, manifestou-se no sentido da procedência do pedido de mérito, em parecer assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTIGOS 22, XLI e LV, e 38, V, DA LEI COMPLEMENTAR 141/1996, DO RIO GRANDE DO NORTE. RESERVA DE DECISÃO SOBRE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO PARA O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA.

ADI 5505 / RN

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

1. Reserva de decisão sobre interposição de recursos ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça no Procurador-Geral de Justiça consubstancia norma geral de organização do Ministério Público que deve ser disciplinada pela Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), nos termos do art. 61, § 1º, I, d, da Constituição da República.

2. Não pode lei estadual dispor, fora das peculiaridades locais e de sua competência suplementar, contrariamente ou sobre normas próprias da lei geral, sob pena de inconstitucionalidade formal por invasão da competência legislativa da União.

3. O princípio da independência funcional do Ministério Público não admite sujeição de atividade finalística de seus membros à decisão do chefe da instituição.

4. Possibilidade de avocação pelo Procurador-Geral de Justiça e livre designação de processos distribuídos aos procuradores de justiça que não sejam da competência daquele, ofende o postulado do promotor natural.

5. Parecer por procedência do pedido.” (doc. 30)

É o relatório.

15/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.505 RIO GRANDE DO NORTE

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados aqui presentes, a controvérsia posta em debate cinge-se à constitucionalidade dos artigos 22, XLI e LV, e 38, V, da Lei Complementar 141/1996 do Estado do Rio Grande do Norte (Lei Orgânica do Ministério Público estadual), de seguinte teor:

“Art. 22. Compete ao Procurador-Geral de Justiça:

(...)

XLI - interpor recurso ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça e nele officiar;

(...)

LV - interpor recursos ao Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, quando forem desatendidos os interesses tutelados pelo Ministério Público.

Art. 38. Incumbe ao Procurador de Justiça, dentre outras atribuições:

(...)

V - encaminhar acórdãos, no prazo de vinte e quatro horas, ao Procurador-Geral de Justiça com manifestação pela conveniência da interposição do recurso devido.”

Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 5º, LIV; 61, § 1º, II, *d*; 127, § 1º; e 128, § 5º, da Constituição Federal.

Em síntese, o requerente sustentou que as normas estaduais impugnadas estariam em desacordo com a Lei federal 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - LONMP), o que implicaria usurpação da iniciativa legislativa privativa do Presidente da República

ADI 5505 / RN

sobre normas gerais de organização do Ministério Público. Alegou, ainda, que a reserva de competência ao Procurador-Geral de Justiça para interpor recursos destinados ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça consubstanciaria ofensa aos princípios do promotor natural e da independência funcional dos membros do Ministério Público.

Trata-se, portanto, de saber se a Lei Orgânica do Ministério Público estadual pode atribuir privativamente ao Procurador-Geral de Justiça a competência para interpor recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça.

A POSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DOS PROCURADORES-GERAIS DE JUSTIÇA NAS LEIS ORGÂNICAS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS - ROL NÃO EXAUSTIVO DA LEI FEDERAL LEI 8.625/1993 (LEI ORGÂNICA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - LONMP)

Adoto como premissa que o federalismo é um arranjo institucional que envolve a partilha vertical do poder entre diversas entidades políticas autônomas, que coexistem no interior de um Estado soberano. Trata-se de um modelo de organização política que busca conciliar a unidade com a diversidade.

Embora existam diferentes modelos de federalismo, há alguns elementos mínimos sem os quais uma federação se descaracterizaria. Dentre estes elementos, se destaca a efetiva autonomia política dos entes federativos, que se traduz nas prerrogativas do autogoverno, auto-organização e autoadministração.

Nesse aspecto, a federação brasileira ainda se revela altamente centralizada, chegando às raias do federalismo meramente nominal. De um lado, isso se deve à engenharia constitucional no tocante à distribuição de competências (artigos 21 a 24 da Constituição Federal de

ADI 5505 / RN

1988), que concentra grande quantidade de matérias sob a autoridade privativa da União. De outro, não se pode ignorar a contundente atuação do Supremo Tribunal Federal ao exercer o controle de constitucionalidade de lei ou ato federal e estadual, especialmente o controle concentrado inspirado no “*princípio da simetria*” e numa leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União.

Bem por isso, acredito seja momento de a Corte rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, passando a prestigiar as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição.

Essa diretriz parece ser a que melhor se acomoda à noção de federalismo como sistema que visa a promover o pluralismo nas formas de organização política. As vantagens de um modelo como este foram apresentadas, em doutrina, pelo magistério dos professores Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Souza Neto, *in verbis*:

“Ao invés de assumir os riscos envolvidos nas grandes apostas de reforma global das instituições nacionais, como tem sido feito, talvez seja melhor experimentá-las no plano local de governo. A aplicação de novas ideias ou arranjos políticos em algum estado ou município precursor pode servir como teste. É claro que muitas experiências podem dar errado, mas os riscos para a sociedade são menores do que quando se pretende realizar reformas nacionais de um só golpe. Não por outra razão, o Juiz Louis Brandeis, da Suprema Corte norte-americana, chamou os governos estaduais de ‘laboratórios da democracia’: ‘É um dos felizes incidentes do sistema federal que um único e corajoso Estado possa, se os seus cidadãos escolherem, servir de laboratório; e tentar experimentos econômicos e sociais sem risco para o resto do país’.”

(SARMENTO, Daniel; PEREIRA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 335)

ADI 5505 / RN

Não se pode perder de mira que a República Federativa do Brasil tem como um de seus fundamentos o pluralismo político (artigo 1º, V, da Constituição da República). Propõe-se, assim, que a regra geral deva ser a liberdade para que cada ente federativo faça as suas escolhas institucionais e normativas, as quais já se encontram bastante limitadas por outras normas constitucionais materiais que restringem seu espaço de autonomia. Só assim poderá o Supremo Tribunal Federal deixar de ser fiador da concentração dos poderes nas mãos do Governo Central.

Esclarecidos esses pressupostos, passo à análise da ação *sub examine*.

O artigo 61, § 1º, *d*, da Constituição Federal atribui ao Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre organização do Ministério Público da União, bem como sobre normas gerais para a organização dos Ministérios Públicos dos Estados.

Por sua vez, o artigo 128, § 5º, da Constituição Federal dispõe que 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.

Da interpretação conjunta dos dispositivos supramencionados, extrai-se a conclusão de que as leis complementares estaduais que dispõem sobre a organização, atribuições e estatuto dos respectivos Ministérios Públicos devem respeito à lei federal de normas gerais, de iniciativa do Presidente da República.

Essa lei federal de normas gerais é a Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - LONMP), cujo artigo 29 dispõe sobre as funções judiciais dos Procuradores-Gerais de Justiça, *in verbis*:

“Art. 29. Além das atribuições previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, compete ao Procurador-Geral de Justiça:

ADI 5505 / RN

I - representar aos Tribunais locais por inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, em face da Constituição Estadual;

II - representar para fins de intervenção do Estado no Município, com o objetivo de assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual ou prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial;

III - representar o Ministério Público nas sessões plenárias dos Tribunais;

IV - (Vetado);

V - ajuizar ação penal de competência originária dos Tribunais, nela oficiando;

VI - officiar nos processos de competência originária dos Tribunais, nos limites estabelecidos na Lei Orgânica;

VII - determinar o arquivamento de representação, notícia de crime, peças de informação, conclusão de comissões parlamentares de inquérito ou inquérito policial, nas hipóteses de suas atribuições legais;

VIII - exercer as atribuições do art. 129, II e III, da Constituição Federal, quando a autoridade reclamada for o Governador do Estado, o Presidente da Assembléia Legislativa ou os Presidentes de Tribunais, bem como quando contra estes, por ato praticado em razão de suas funções, deva ser ajuizada a competente ação;

IX - delegar a membro do Ministério Público suas funções de órgão de execução."

Já aos Procuradores de Justiça compete exercer as atribuições junto aos Tribunais, desde que não cometidas ao Procurador-Geral de Justiça, e inclusive por delegação deste (artigo 31 da Lei federal 8.625/1993).

Assim, verifica-se que a lei nacional de normas gerais não pormenoriza a atuação dos Procuradores-Gerais de Justiça e dos Procuradores de Justiça em sede recursal e, por expressão dicção do *caput* de seu artigo 29, o rol de atribuições dos Procuradores-Gerais de Justiça não é exaustivo, de forma que as leis orgânicas dos Ministérios Públicos

ADI 5505 / RN

estaduais podem validamente ampliar tais atribuições.

Não se confunda, portanto, a presente hipótese com aquela confrontada por este Tribunal quando do julgamento da ADI 5402, também de minha relatoria, porquanto, nesta última, a situação era de emenda parlamentar que, alterando dispositivo da Lei Orgânica do Ministério Público do Piauí (Lei Complementar estadual 12/1993), ampliara as atribuições do Procurador-Geral de Justiça para além daquelas previstas na Constituição Federal, na Carta na estadual e na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, tornando-as, ainda, indelegáveis. Noutras palavras, cuidava-se de verdadeira ingerência do Poder Legislativo sobre a organização interna do *Parquet* – o que, por evidente, não pode ser tolerado à luz dos princípios institucionais do Ministério Público.

Deveras, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União é limitada ao estabelecimento de normas gerais, de forma que não exclui a competência dos Estados-membros para editar normas suplementares. Ademais, em caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais, os Estados-membros podem exercer a competência legislativa plena, atendidas as suas peculiaridades, hipótese em que a eficácia da lei estadual é suspensa com a superveniência de lei federal sobre normas gerais, naquilo que lhe for contrário (artigo 24, §§ 1º a 4º, da Constituição Federal).

**A INVIABILIDADE DA INVOCAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA
FUNCIONAL E DO PROMOTOR NATURAL PARA INVALIDAR A DISTRIBUIÇÃO
DE ATRIBUIÇÕES EFETUADA PELA LEI - PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DA
UNIDADE E DA INDIVISIBILIDADE DO *PARQUET***

É assente nesta Corte que os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal têm legitimidade para propor e atuar em recursos e meios de impugnação de decisões judiciais em trâmite no Supremo

ADI 5505 / RN

Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, oriundos de processos de sua atribuição, sem prejuízo da atuação do Ministério Público Federal (RE 985.392, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 10/11/2017 - Tema 946 da Repercussão Geral).

In casu, controverte-se a respeito da competência interna para a interposição dos referidos recursos, considerada a divisão de atribuições dentro do Ministério Público estadual.

O Ministério Público é regido pelos princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, gozando da garantia de autonomia funcional e administrativa (artigo 127, §§ 1º e 2º, CRFB). Demais disso, espelhando o princípio do juiz natural, a doutrina e a jurisprudência extraíram do princípio do devido processo legal o princípio do promotor natural. A respeito do tema, colaciono lição de Hugo Nigro Mazzilli:

“Unidade significa que os membros de cada Ministério Público integram um só órgão, sob uma só direção; indivisibilidade quer dizer que seus membros podem ser substituídos uns pelos outros; não arbitrariamente, mas na forma estabelecida pela lei. (...) Mas, funcionalmente, cada um dos diversos Ministérios Públicos brasileiros tem sua própria unidade (autonomia), e as substituições de seus membros só podem ser feitas dentro de cada um deles, sempre por integrante da respectiva carreira, e apenas nas hipóteses previstas em lei. (...) em cada Estado-membro, o respectivo Ministério Público tem carreira própria e autonomia funcional e administrativa, e esses diversos Ministérios Públicos unidade alguma mantêm entre si ou com os vários ramos do Ministério Público da União. (...)

Independência é o oposto a hierarquia funcional. No Brasil, o Ministério Público só conhece a hierarquia em sentido administrativo, pois detém autonomia funcional (autonomia em face de outros órgãos do Estado) e tanto seus órgãos como seus membros gozam de plena independência funcional (independência em face de outros órgãos do mesmo Ministério Público). Em decorrência: (...)

ADI 5505 / RN

seus membros exercem os misteres que lhes são próprios, sem ater-se a ordens ou injunções funcionais de outros membros da própria instituição, nem mesmo do procurador-geral ou dos demais órgãos de administração ou execução.

A chefia do Ministério Público envolve apenas a direção administrativa da instituição (v.g., poderes de designação na forma da lei, disciplina funcional, solução de conflitos de atribuições). Não há hierarquia no sentido funcional.

Os poderes do procurador-geral (designação, avocação ou delegação) encontram limite nas prévias hipóteses legais, bem como na independência funcional dos membros da instituição, os quais devem, acima de tudo, servir aos interesses da lei e da sociedade, o que nem sempre coincide com os do Estado, dos governantes ou do próprio chefe do Ministério Público.

(...)

As atribuições dos membros do Ministério Público devem ser fixadas por lei (...). O princípio do promotor natural significa, portanto, a existência de órgão do Ministério Público escolhido por prévios critérios legais e não casuisticamente. (...)

*Nos casos de sua atribuição originária, os membros do Ministério Público, na qualidade de agentes políticos, não dependem de deliberações colegiadas ou em grupo para exercer suas funções e definir suas prioridades de atuação: estas vêm fixadas diretamente na lei e na avaliação de cada órgão de execução. (...)" (Mazzilli, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2015, 28 ed., p. 433-436)*

Destarte, o membro do Ministério Público é independente no exercício de suas funções, não ficando sujeito às ordens de quem quer que seja, somente devendo observância à Constituição e às leis. É dizer: no *Parquet*, a hierarquia se dá apenas no âmbito administrativo. Neste sentido, afirmou o Ministro Celso de Mello, no julgamento do MS 21239, que “[a] autonomia do Ministério Público, que agora possui extração constitucional, persegue um só objetivo: conferir-lhe, em grau necessário, a possibilidade de livre atuação orgânico-administrativa e funcional, desvinculando-o, no quadro dos Poderes do Estado, de qualquer posição de

ADI 5505 / RN

subordinação, especialmente em face dos Poderes Judiciário e Executivo” (MS 21239, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 5/6/1991).

Contudo, a independência funcional do órgão do Ministério Público é exercida dentro das atribuições fixadas na lei. Com efeito, como bem salientou em sede doutrinária o saudoso Ministro Teori Zavascki, a atuação do Ministério Público se dá em forma organizada e hierarquizada, uma vez que seus agentes exercem as funções sob determinadas regras e limites impostos pela estrutura do organismo. *In verbis:*

“(...) é evidente que a atuação do Ministério Público, a exemplo do que se passa no Poder Judiciário – que tem sua jurisdição limitada pelas regras de competência –, se dá em forma organizada e hierarquizada. Seus agentes exercem as funções sob determinadas regras e limites impostos pela estrutura do organismo. Seria inconcebível imaginar, com efeito, pudessem todos e cada um dos agentes da instituição, legitimamente, falar em nome dela e assim comprometê-la, perante todo e qualquer órgão ou instância, ou em qualquer lugar, ou nos momentos que lhes aprouvesse.

(...)

A organização estruturada e hierarquizada do Ministério Público é também condição para o adequado atendimento do terceiro princípio institucional: o da independência funcional. Anotou Paulo Cezar Pinheiro Carneiro que a “garantia da independência do Ministério Público passa, necessariamente, pela exigência de figurar, em cada processo específico, Promotor ou Procurador, investido de atribuição legal para tal finalidade, e somente ele, ressalvadas, obviamente, as exceções legais que permitem a substituição. A atribuição para officiar no processo depende de prévia regulamentação legal”. O princípio da independência supõe, portanto, “que cada órgão da instituição tenha, de um lado, as suas atribuições fixadas em lei e, de outro, que o agente, que ocupa legalmente o cargo correspondente ao seu órgão de atuação, seja aquele que irá officiar no processo

ADI 5505 / RN

correspondente". (ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, 7 ed., p. 137-138)

No mesmo sentido é a lição de José Afonso da Silva, *in verbis*:

"Portanto, independência funcional quer dizer apenas que no exercício de sua atividade-fim o membro do Ministério Público, assim como seus órgãos colegiados, tem inteira liberdade de atuação, não fica sujeito a determinação superiores, e só deve observância à Constituição e às leis." (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. São Paulo: Malheiros, 2008, 5 ed., p. 596)

Da mesma forma, como asseverou Hugo Nigro Mazzilli no excerto supratranscrito, o princípio do promotor natural significa tão somente a existência de órgão do Ministério Público escolhido por **prévios critérios legais**.

Destarte, os princípios da independência funcional e do promotor natural não podem ser invocados, via de regra, para invalidar a distribuição de atribuições efetuada pela lei, sob pena de desconsideração dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade do *Parquet*. Com efeito, respeitadas as competências fixadas em lei, é indiferente a pessoa do membro do Ministério Público que vai atuar em determinado processo ou incidente processual. Nesse sentido, colaciono os seguintes julgados da jurisprudência desta Corte:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 30, INCISO X, DA LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - LC 72/94. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA PARA A PROPOSITURA. PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. AUSÊNCIA DE MATÉRIA DE CARÁTER PROCESSUAL. ORGANIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO LOCAL. ARTIGO

ADI 5505 / RN

128, § 5º, E ARTIGO 129, INCISO III, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. OFENSA NÃO CARACTERIZADA. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Competência exclusiva do Procurador-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul para propor a ação civil pública contra autoridades estaduais específicas. 2. A legitimação para propositura da ação civil pública – nos termos do artigo 129, inciso III, da Constituição do Brasil – é do Ministério Público, instituição una e indivisível. 3. O disposto no artigo 30, inciso X, da LC 72/94, estabelece quem, entre os integrantes daquela instituição, conduzirá o inquérito civil e a ação civil pública quando a responsabilidade for decorrente de ato praticado, em razão de suas funções, por determinadas autoridades estaduais. 4. A Lei Complementar objeto desta ação não configura usurpação da competência legislativa da União ao definir as atribuições do Procurador-Geral. Não se trata de matéria processual. A questão é atinente às atribuições do Ministério Público local, o que, na forma do artigo 128, § 5º, da CB/88, é da competência dos Estados-membros. 5. A Lei Complementar n. 72, do Estado de Mato Grosso do Sul, não extrapolou os limites de sua competência. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. Cassada a liminar anteriormente concedida.” (ADI 1.916, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe de 18/6/2010)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. RESOLUÇÃO Nº. 126/2015 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. NECESSIDADE DE REFERENDO DA DECISÃO DE MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE CONCLUI PELA ATRIBUIÇÃO DE OUTRO RAMO DA INSTITUIÇÃO PARA INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO CIVIL OU PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL. PRINCÍPIO DA UNIDADE. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. 1. Os limites do princípio da independência funcional do Ministério Público, art. 127, § 1º, CRFB, encontram-se circunscritos pelo respeito à Constituição da República e às leis. 2. A jurisprudência desta Corte conferiu ao Procurador-Geral da República

ADI 5505 / RN

a competência para solucionar conflitos de atribuição no âmbito do Ministério Público. Precedentes. 3. O Conselho Nacional do Ministério Público age dentro dos limites constitucionais ao editar resolução para esclarecer que deve ser referendada, pelo órgão de revisão competente, a decisão do membro do Parquet que conclui, após a instauração do inquérito civil ou do respectivo procedimento preparatório, ser este ou aquele de atribuição de outro ramo do Ministério Público. 4. Regramento que se insere na ambiência da estruturação administrativa da instituição e não viola o princípio da independência funcional, eis que é compatível com ele e também com o princípio da unidade, nos termos do art. 127, § 1º, CRFB. 5. Ação direta que se julga improcedente.” (ADI 5.434, Redator do acórdão Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 23/9/2019)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar. Artigos 105, 108, ‘caput’ e § 1º, 111, 166, V e X (este só no tocante à remissão ao inciso V do mesmo artigo), 299, § 2º, todos da Lei Complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993, do Estado de São Paulo. - O inquérito civil é procedimento pré-processual que se insere na esfera do direito processual civil como procedimento, à semelhança do que sucede com relação ao inquérito policial em face do direito processual penal. Daí, a competência concorrente prevista no artigo 24, XI, da Constituição Federal. - A independência funcional a que alude o artigo 127, § 1º, da Constituição Federal é do Ministério Público como instituição, e não dos Conselhos que a integram, em cada um dos quais, evidentemente, a legislação competente pode atribuir funções e competência, delimitando, assim, sua esfera de atuação. Pedido de liminar deferido em parte, para suspender a eficácia, ‘ex nunc’ e até o julgamento final desta ação, das expressões ‘e a ação civil pública’ contidas no inciso V do artigo 116 e das expressões ‘de promoção ou’ contidas no § 2º do artigo 299, ambos da Lei Complementar estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, do Estado de São Paulo.” (ADI 1.285-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 23/3/2001 - grifei)

ADI 5505 / RN

A CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS

In casu, o artigo 22, XLI e LV, da Lei Complementar 141/1996 do Estado do Rio Grande do Norte (Lei Orgânica do Ministério Público estadual) atribui ao Procurador-Geral de Justiça a competência para interpor recursos ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça e neles officiar, ao passo que o artigo 38, V, da referida Lei atribui aos Procuradores de Justiça a incumbência de encaminhar acórdãos, no prazo de vinte e quatro horas, ao Procurador-Geral de Justiça com manifestação pela conveniência da interposição do recurso devido.

Não há inconstitucionalidade formal nos dispositivos atacados, pois, como já dito, a Lei federal 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - LONMP) não pormenoriza a atuação dos Procuradores-Gerais de Justiça e dos Procuradores de Justiça em sede recursal e, por expressão dicção do *caput* de seu artigo 29, o rol de atribuições dos Procuradores-Gerais de Justiça não é exaustivo, de forma que as leis orgânicas dos Ministérios Públicos estaduais podem validamente ampliar tais atribuições.

Ademais, não vislumbro nos dispositivos objurgados ofensa aos princípios do promotor natural e da independência funcional dos membros do *Parquet*, uma vez que (i) se trata de mera divisão de atribuições dentro do Ministério Público estadual, veiculada por meio de lei; e (ii) não se possibilita a ingerência do Procurador-Geral de Justiça nas atividades dos Procuradores de Justiça, que conservam plena autonomia no exercício de seus misteres legais.

Ex positis, diante das premissas e fundamentos expostos, **CONHEÇO** da ação direta de inconstitucionalidade e **JULGO IMPROCEDENTE** o pedido.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.505

PROCED. : RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou improcedente o pedido, nos termos do voto do Relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário