



20/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.142 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP
ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
RONDÔNIA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 469, DE 19.08.2008, DO ESTADO DE RONDÔNIA, QUE ALTERA E ACRESCENTA DISPOSITIVOS À LEI COMPLEMENTAR Nº 93, DE 03.11.1993 (LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL). MODIFICAÇÕES NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO LOCAL. LEI DE AUTORIA DO GOVERNADOR. INICIATIVA RESERVADA. SEPARAÇÃO DE PODERES. ORGANIZAÇÃO, ATRIBUIÇÕES E ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO LOCAL. SUCUMBÊNCIA. MATÉRIA PROCESSUAL. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DO MINISTÉRIO

1. A iniciativa reservada de lei é a que confere somente a titulares específicos a proposição legislativa sobre determinada matéria, com a exclusão de qualquer outra autoridade ou órgão que não detenha legitimidade constitucional para tal ação. Decorre ela da cláusula de exclusividade inscrita na própria Constituição Federal e também diretamente do princípio da separação de poderes (art. 2º, CF), sendo, portanto, norma de processo legislativo de reprodução obrigatória pelas ordens jurídicas parciais (art. 25, CF). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica e dominante no sentido de que as normas instituídas na Constituição Federal que conferem iniciativa reservada de lei devem ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie normativa envolvida. Nesse sentido: ADI 5.087-MC, Rel. Min. Teori Zavascki; ADI 3.295, Rel. Min. Cezar Peluso; ADI 4.154, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

**ADI 4142 / RO**

2. Extraí-se da interpretação do art. 128, § 5º, da Constituição, que cabe ao chefe de cada Ministério Público a iniciativa de lei complementar estadual que disponha sobre organização, atribuições e estatuto de cada instituição individualmente considerada, desde que observados os regramentos gerais definidos pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Na esfera estadual coexistem dois regimes de organização: (i) o da Lei Orgânica Nacional (Lei nº 8.625/1993), que fixa as normas gerais; e (ii) o da Lei Orgânica do Estado, que delimita, em lei complementar de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça, a organização, atribuições e estatuto de cada Ministério Público.

3. A Lei Complementar nº 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia, que *“altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 93, de 03.11.1993”*, ao ampliar as atribuições previstas no art. 29, VIII, da Lei nº 8.625/1993, reproduzidas no art. 42, II, 15, da Lei Complementar Estadual nº 93/1993, invadiu a iniciativa privativa do Procurador-Geral de Justiça, violando, portanto, o art. 128, § 5º c/c o art. 61, § 1º, II, *“d”*, da Constituição Federal.

4. Em relação aos §§ 2º e 3º do art. 44 da Lei Complementar nº 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia, há, ainda, outro fator que também leva à inconstitucionalidade formal do dispositivo questionado. É que sucumbência é matéria processual, e a Constituição Federal, em seu art. 22, I, fixou que compete à União legislar sobre essa matéria.

5. A Lei Complementar nº 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia, ao estabelecer novas atribuições aos membros do Ministério Público do Estado de Rondônia, incorreu em clara inconstitucionalidade material por violação à autonomia e à independência do Ministério Público asseguradas nos arts. 127, § 2º, e 128, § 5º, todos da Constituição Federal. O Ministério Público na Constituição Federal de 1988 recebeu conformação institucional que lhe garantiu autonomia e independência funcional, com o propósito de resguardar a independência de atuação do *Parquet*. Uma das facetas da autonomia e independência do Ministério Público é a norma constitucional instituída no art. 128, § 5º, da Constituição, que faculta aos Procuradores-Gerais de Justiça a iniciativa

**ADI 4142 / RO**

de leis complementares que disponham sobre organização, atribuições e estatuto de cada Ministério Público.

6. Faz-se necessário atribuir eficácia à decisão a partir de 120 (cento e vinte) dias, contados da data da publicação do acórdão, conforme termos do art. 27 da Lei nº 9.868/1999, para que sejam preservados os atos já praticados e para se permitir que, em tempo razoável, sejam reestruturadas as funções do Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia e do Ministério Público local.

7. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, para declarar a inconstitucionalidade das modificações promovidas pela Lei Complementar nº 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia, à Lei Complementar nº 93, de 03.11.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Rondônia). Modulação de efeitos para manter sua validade pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da publicação do acórdão.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, em Sessão Virtual, na conformidade da ata de julgamento, por maioria de votos, em julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade das modificações promovidas pela Lei Complementar nº 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia, à Lei Complementar nº 93, de 03.11.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Rondônia) e modulou os efeitos da decisão para manter sua validade pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da publicação desta decisão, nos termos do voto do Relator, vencidos parcialmente os Ministros Edson Fachin e Dias Toffoli (Presidente), quanto à fundamentação do voto do Relator e no tocante à modulação dos efeitos, e o Ministro Marco Aurélio, apenas quanto à modulação.

Brasília, 13 a 19 de dezembro de 2019.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR



23/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.142 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP
ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
RONDÔNIA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, em face da Lei Complementar nº 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia, que “*altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 93, de 03.11.1993*”. Eis o teor da norma impugnada.

Art. 1º A Lei Complementar nº 93, de 3 de novembro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 42.....

.....

X - propor a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta. (AC)

§ 1º É vedado o exercício das funções do Ministério Público a pessoas a ele estranhas, sob pena de nulidade do ato praticado.

§ 2º O Termo de Ajustamento de Conduta firmado será publicado na íntegra no Diário Oficial do Estado e produzirá efeitos após a sua publicação. (AC)

§ 3º O pagamento das despesas com a publicação da



ADI 4142 / RO

matéria a que se refere o parágrafo anterior será feito pelo Ministério Público, com recurso orçamentário próprio, observadas as tabelas de cobrança da Imprensa Oficial e vedada a transferência do ônus para o comprometente. (AC)

Art. 43.....

.....

§ 1º As notificações e requisições previstas neste artigo, quando tiverem como destinatários exclusivos para a prática do ato o Governador do Estado, os membros do Poder Legislativo Estadual, os Magistrados, o Vice-Governador do Estado, os Conselheiros do Tribunal de Contas, os Secretários de Estado ou o Procurador-Geral do Estado serão requeridas pelo Procurador-Geral de Justiça. (NR)

§ 6º Os inquéritos civis e os procedimentos investigatórios terão início após a publicação, no órgão oficial do Estado, da portaria de abertura, contendo o respectivo número, a data de abertura e o nome do membro do Ministério Público responsável. (AC)

§ 7º Os inquéritos civis e os procedimentos investigatórios serão autuados e receberão numeração seqüencial. (AC)

§ 8º Nos procedimentos previstos nas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I do caput deste artigo, o membro do Ministério Público portará cópia da publicação, no órgão oficial do Estado, da portaria de abertura do respectivo inquérito civil ou procedimento investigatório. (AC)

§ 9º O não cumprimento do previsto no parágrafo anterior implicará falta grave e afastamento imediato do membro do Ministério Público do respectivo inquérito civil ou procedimento investigatório. (AC)

Art. 44

.....

§ 1º No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

I -

.....

§ 2º Nas causas em que for vencido o Ministério Público,



ADI 4142 / RO

as despesas processuais que o órgão for condenado a ressarcir, na forma da legislação processual civil, correrão por conta de dotação orçamentária específica do orçamento do Ministério Público. (AC)

§ 3º Nos casos de dolo ou culpa, o membro do Ministério Público responderá pelas despesas a que se refere o § 2º deste artigo. (AC)

Art. 45.....

I -

03 - determinar a suspensão do exercício funcional de membro do Ministério Público, em caso de verificação de incapacidade física ou mental ou por participação em atividade político-partidária, salvo quando em decorrência de suas funções institucionais; (NR)

.....

II -

.....

15 - exercer as atribuições do artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal, inclusive nas ações em andamento quando da interposição de recursos, deles decorrentes, quando a autoridade reclamada for o Governador do Estado, Procurador-Geral do Estado, Secretário de Estado, Presidente de Autarquia, Presidente da Assembléia Legislativa, Deputado Estadual ou os Presidentes de Tribunais, bem como quando contra estes, por ato praticado em razão de suas funções, deva ser ajuizada a competente ação somente pelo Procurador-Geral do Estado, mesmo que findo o mandato ou investidura do cargo; (NR)

16 - instaurar procedimentos investigatórios e promover o inquérito civil nas hipóteses previstas no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, e para a defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, quando a responsabilidade for decorrente de ato praticado pelo ViceGovernador do Estado, pelo Procurador-Geral do Estado ou por Secretário de Estado, Membro da Assembléia Legislativa, Magistrado, Membro do Ministério



ADI 4142 / RO

Público ou Conselheiro do Tribunal de Contas, em razão de suas funções; (AC)

17 - informar ao Presidente da Assembléia Legislativa, no prazo de 30 (trinta) dias, contados do recebimento de relatório final de Comissão Parlamentar de Inquérito que indique a prática de atos de sua competência, as providências adotadas ou a justificativa da omissão; (AC)

18 - informar ao Presidente da Assembléia Legislativa, no prazo de 30 (trinta) dias, contados do recebimento da solicitação de apuração e investigação formulada por comissão permanente ou comissão especial da Assembléia Legislativa, as providências adotadas ou a justificativa da omissão. (AC)

§ 1º Os convênios com os Poderes Executivo ou Legislativo, estadual ou municipal, que envolva a cessão de bens ou de servidores serão firmados pelo Procurador-Geral de Justiça, mediante aprovação prévia do Conselho Superior do Ministério Público.

§ 2º Em se tratando dos casos previstos no § 1º do artigo 42, o Termo de Ajustamento de Conduta oferecido ao Governador do Estado, Vice-Governador, Membros do Poder Legislativo Estadual, Magistrados, Conselheiros do Tribunal de Contas, Secretário de Estado e, ou, Procurador-Geral do Estado deverá ser encaminhado, de forma indelegável, pelo Procurador-Geral de Justiça. (AC)

§ 3º É de competência exclusiva do Procurador-Geral de Justiça instaurar procedimento investigatório, cível ou criminal, em face de Deputado Estadual, bem como presidir todos os atos apuratórios. (AC)

Art. 48.....

.....

XX - examinar, em até 90 (noventa) dias, as informações e os relatórios encaminhados por Comissão da Assembléia Legislativa relativos a denúncia ou reclamação apresentada por qualquer pessoa sobre irregularidade ou abuso cometido por membro do Ministério Público, dando o encaminhamento que for de direito e instaurado, se for o caso, o devido processo

**ADI 4142 / RO**

disciplinar, cujo ato de abertura será publicado no órgão oficial do Estado; (AC)

XXI - receber denúncia ou reclamação fundamentada apresentada por qualquer pessoa, ainda que anônima, sobre irregularidade ou abuso cometido por membro do Ministério Público, dando o encaminhamento que for de direito e instaurado, se for o caso, o devido processo disciplinar, cujo ato de abertura será publicado no órgão oficial do Estado; (AC)

XXII - publicar no órgão oficial do Estado e manter disponível na internet, a partir do dia 15 (quinze) de cada mês, a relação dos inquéritos civis e dos procedimentos investigatórios não concluídos no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da data de sua instauração, com o respectivo número, data de abertura e nome do membro do Ministério Público responsável; (AC)

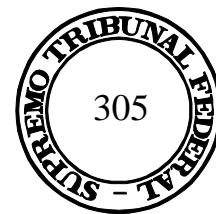
XXIII - manter disponível na internet, a partir do dia 15 (quinze) de março de cada ano, relatório contendo as ações ajuizadas por membro do Ministério Público no ano anterior, informações sobre sua tramitação processual, conforme Anexo I desta Lei Complementar, e o resumo do dispositivo das sentenças prolatadas no ano anterior relativas a ações propostas pelo Ministério Público em anos anteriores, na forma do Anexo II, bem como o percentual de ações impetradas por membros do Ministério Público julgadas procedentes ou improcedentes, em cada Comarca; (AC)

XXIV - manter disponível na internet a relação dos processos em andamento em

todas as Comarcas que, nos termos dos artigos 53, inciso XII e do artigo 55, inciso

VIII, desta Lei Complementar não tenham sido devolvidos no prazo legal, com pareceres ou manifestações cabíveis, identificando a espécie e o número do feito, o nome das partes, salvo nos casos de segredo de justiça, e a data de recebimento dos autos. (AC)

§ 1º Decorrido o prazo de 90 (noventa) dias previsto no inciso XX do caput deste artigo, sem decisão final do



ADI 4142 / RO

Corregedor-Geral, a denúncia e o respectivo processo disciplinar serão encaminhados, na situação em que se encontrarem, ao Conselho Nacional do Ministério Público. (AC)

§ 2º Serão encaminhados ao Conselho Nacional do Ministério Público: (AC)

I - o processo disciplinar instaurado em razão das denúncias e reclamações a que se referem os incisos XX e XXI, após a sua conclusão;

II - as denúncias e reclamações a que se referem os incisos XX e XXI do caput deste artigo, após a sua conclusão; e

III - as denúncias e reclamações a que se referem os incisos XX e XXI do caput deste artigo que não tenham ensejado a abertura de processo disciplinar.

.....
Art. 53.....

.....
XII - informar, mensalmente, ao Corregedor-Geral do Ministério Público, para efeito de publicação no órgão oficial, a relação de processos não devolvidos no prazo legal, com pareceres ou manifestações cabíveis, identificando a espécie e o número do feito, o nome das partes e indicando, fundamentalmente, as razões de eventual atraso e a data de recebimento dos autos; (AC)

XIII - informar, mensalmente, ao Corregedor-Geral do Ministério Público, para efeito de publicação no Diário Oficial, a relação dos inquéritos civis e dos procedimentos investigatórios não concluídos no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da data de sua instauração, identificando a espécie, o número, a data de abertura e o nome do membro do Ministério Público responsável. (AC)

Art. 54.....

.....
§ 4º As Promotorias de Justiça serão exercidas pelo prazo de 01 (um) ano, prorrogável uma vez por igual período, por determinação expressa do Procurador-Geral de Justiça, por meio de portaria publicada no órgão oficial do Estado. (AC)



ADI 4142 / RO

§ 5º O membro do Ministério Público somente poderá exercer novamente promotoria já exercida na mesma Comarca após o exercício de todos os membros daquela comarca na mesma promotoria. (AC)

Art. 55.....

VIII - informar, mensalmente, ao Corregedor-Geral do Ministério Público, para efeito de publicação no órgão oficial, a relação de processos não devolvidos no prazo legal, com pareceres ou manifestações cabíveis, identificando a espécie e o número do feito, o nome das partes e indicando, fundamentalmente, as razões de eventual atraso e a data de recebimento dos autos; e (AC)

IX - informar, mensalmente, ao Corregedor-Geral do Ministério Público, para efeito de publicação no órgão oficial, a relação dos inquéritos civis e dos procedimentos investigatórios não concluídos no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da data de sua instauração, identificando a espécie, o número, a data de abertura e o nome do membro do Ministério Público responsável. (AC)

Art. 89.....

IV - abuso no direito de ação; (AC)

V - desídia nos processos em que atuar; (AC)

VI - perdas dos prazos processuais; (AC)

VII - omissão de manifestação nos processos em que a participação do Ministério Público for determinada nos códigos processuais; (AC)

VIII - ação temerária; e (AC)

IX - litigância de má-fé. (AC)

Art. 110.....

VI - salvo com autorizações judiciais, fiscalizar demonstrativo financeiro de pessoa jurídica de direito privado

**ADI 4142 / RO**

que não receba recurso público, ressalvadas as fundações privadas e as entidades públicas constituídas na forma do direito privado.” (AC)

Art. 2º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei Complementar correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério Público.

Art. 3º A implementação do disposto nesta Lei Complementar observará o estabelecido no artigo 169 da Constituição Federal e as normas pertinentes da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 4º Ficam acrescidos à Lei Complementar nº 93, de 1993, os Anexos I e II, nos termos do Anexo I e II desta Lei Complementar.

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação. Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 19 de agosto de 2008, 120º da República.

2. Em síntese, o requeinte alega que o Governador do Estado de Rondônia, com a finalidade de alterar e acrescentar dispositivos à Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Rondônia, propôs projeto de lei que foi aprovado e resultou na Lei Complementar nº 469, de 19.08.2008. Defende que a lei impugnada padece de vício de inconstitucionalidade formal, pois o Chefe do Poder Executivo local teria invadido a competência reservada ao Procurador-Geral de Justiça (art. 128, § 5º, CF). Entende o requerente que a Constituição Federal reserva ao Procurador-Geral de Justiça a iniciativa de lei complementar que trate da organização e atribuições do Ministério Público. Ressalta que a iniciativa exclusiva ao chefe do Ministério Público foi reconhecida pelo legislador local, tendo em vista que a Emenda Constitucional Estadual nº 43/2006, em seu art. 4º, teria excluído a letra “c” do § 1º do art. 39 da Constituição Estadual, que conferia legitimidade concorrente ao Governador do Estado. Pondera: *“portanto, no texto em vigor da Constituição local não está prevista, como na Carta Federal, iniciativa, ainda que concorrente, do Chefe do Poder Executivo para propor alteração na Lei Orgânica do Ministério Público rondoniense, como indevidamente fez o Governador do Estado”*.

**ADI 4142 / RO**

3. Entende que houve também inconstitucionalidade material, pois a lei complementar estadual teria violado os arts. §§ 1º e 2º do art. 127 e § 5º do art. 128, todos da Constituição Federal, ao infringir a autonomia e a independência do Ministério Público. Nesse ponto, aduz o seguinte: *“ofuscam a autonomia da instituição e interferem de modo preocupante na organização resguardada na CF as inovações contidas no inciso X, §§ 1º, 2º, e 3º, todos do artigo 42 (pois criam novas atribuições ao MP); §§ 6º, 7º, 8º e 9º, do artigo 43 (preveem rito para o procedimento de inquérito civil público); número 3, inciso I, nº, 17, 18, §§ 1º, 2º, do artigo 45 (criam atribuições para o PGJ); inciso XX, XXI, XXII, XXIII e XXIV (criam atribuições para o Corregedor-Geral); incisos XII e XIII, do artigo 53 (criam atribuições ao PGJ); incisos VII e IX, do artigo 55 (criam obrigações ao coordenador de Promotorias)”*. Afirma, em acréscimo, que a lei impugnada, nos §§ 2º e 3º, acrescidos ao artigo 44 da Lei Complementar nº 93/1993, teria ofendido a competência da União para encaminhar projeto de lei de natureza processual, dado que os dispositivos teriam tratado de sucumbência, que é tema circunscrito à matéria de direito processual civil (art. 22, I, CF). Explicita, ainda, que a lei impugnada teria contrariado o princípio da igualdade. Compreende que o art. 45, II, criou prerrogativas a certos agentes políticos de serem investigados pelo Procurador-Geral de Justiça. Por fim, argui que ocorreu violação ao princípio da inamovibilidade, tendo em vista o disposto no art. 54, §§ 4º e 5º e a vedação acrescentada ao art. 110, inciso VI, ambos da lei impugnada.

4. O Min. Joaquim Barbosa, relator originário do feito, em 22.07.2008, solicitou informações, conforme art. 5º da Lei nº 9.868/1999.

5. Em novo despacho, o Min. Joaquim Barbosa, em 21.10.2008, adotou o rito abreviado do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, tendo em vista a relevância da matéria, a fim de permitir a célere e definitiva resolução da questão.

**ADI 4142 / RO**

6. A Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, em informações, manifestou-se pelo indeferimento da medida cautelar e pela improcedência do pedido. A Assembleia Legislativa trouxe aos autos a justificativa para aprovação do projeto de lei encaminhado pelo Governador do Estado.

7. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia. Aponta que a Constituição Federal atribuiu ao Procurador-Geral de Justiça a iniciativa de propor projetos de lei complementar estadual que versem sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público estadual (art. 128, §5º, CF). Reforça tal argumento sob a ótica de decisão proferida nos autos da ADI nº 2.436, de relatoria do Min. Moreira Alves. Defende que houve configuração também de inconstitucionalidade material: *“o diploma impugnado altera pontos centrais da organização do Parquet estadual, como as atribuições do Procurador-Geral de Justiça, do Corregedor-Geral e de seus membros, cria deveres, vedações, hipóteses de perda do cargo e despesas, altera procedimentos e estabelece ingerências que impedem a atuação da instituição de forma efetiva e eficiente. Portanto, ofende a essência institucional do Ministério Público do Estado de Rondônia”*. Aponta de maneira detalhada vários argumentos de inconstitucionalidade formal e material para cada dispositivo impugnado individualmente considerado.

8. A Procuradoria-Geral da República, em parecer, opinou pela procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia. Afirma o seguinte: *“Tudo está a evidenciar inquestionável desprezo à autonomia funcional e administrativa do Ministério Público (art. 127, § 2º, da CF), ao princípio institucional da independência funcional (art. 127, § 1º, da CF), e às relevantes funções constitucionais da Instituição (artigos 127, caput, 129 da CF)”*. Traz vários argumentos para evidenciar a inconstitucionalidade material. Destaca, ainda, a ocorrência

**ADI 4142 / RO**

de inconstitucionalidade formal, uma vez que o Governador do Estado teria usurpado a competência do Procurador-Geral de Justiça para deflagrar processo legislativo em tema de organização, atribuições e estatuto do Ministério Público estadual (art. 128, § 5 c/c art. 127, §2º, ambos da Constituição Federal). Ressalta, por fim, que houve violação também à competência da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, CF), pois os parágrafos 2º e 4º do art. 44 da lei impugnada teria disposto sobre sucumbência.

É o relatório.



23/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.142 RONDÔNIA

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Discute-se na presente ação direta a constitucionalidade da Lei Complementar nº 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia, que *“altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 93, de 03.11.1993”*. Em síntese, a demanda envolve saber se: (i) o conteúdo disciplinado na lei impugnada seria de competência reservada ao Procuradora-Geral de Justiça e; (ii) verificar se houve violação à autonomia e independência do Ministério Público (arts. 127, §§ 1º e 2º, 128, § 5º, da Constituição Federal). Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º A Lei Complementar nº 93, de 3 de novembro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 42.....

.....

X - propor a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta. (AC)

§ 1º É vedado o exercício das funções do Ministério Público a pessoas a ele estranhas, sob pena de nulidade do ato praticado.

§ 2º O Termo de Ajustamento de Conduta firmado será publicado na íntegra no Diário Oficial do Estado e produzirá efeitos após a sua publicação. (AC)

§ 3º O pagamento das despesas com a publicação da matéria a que se refere o parágrafo anterior será feito pelo Ministério Público, com recurso orçamentário próprio, observadas as tabelas de cobrança da Imprensa Oficial e vedada a transferência do ônus para o compromitente. (AC)

Art. 43.....

.....



ADI 4142 / RO

§ 1º As notificações e requisições previstas neste artigo, quando tiverem como destinatários exclusivos para a prática do ato o Governador do Estado, os membros do Poder Legislativo Estadual, os Magistrados, o Vice-Governador do Estado, os Conselheiros do Tribunal de Contas, os Secretários de Estado ou o Procurador-Geral do Estado serão requeridas pelo Procurador-Geral de Justiça. (NR)

§ 6º Os inquéritos civis e os procedimentos investigatórios terão início após a publicação, no órgão oficial do Estado, da portaria de abertura, contendo o respectivo número, a data de abertura e o nome do membro do Ministério Público responsável. (AC)

§ 7º Os inquéritos civis e os procedimentos investigatórios serão autuados e receberão numeração seqüencial. (AC)

§ 8º Nos procedimentos previstos nas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I do caput deste artigo, o membro do Ministério Público portará cópia da publicação, no órgão oficial do Estado, da portaria de abertura do respectivo inquérito civil ou procedimento investigatório. (AC)

§ 9º O não cumprimento do previsto no parágrafo anterior implicará falta grave e afastamento imediato do membro do Ministério Público do respectivo inquérito civil ou procedimento investigatório. (AC)

Art. 44

.....

§ 1º No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

I -

.....

§ 2º Nas causas em que for vencido o Ministério Público, as despesas processuais que o órgão for condenado a ressarcir, na forma da legislação processual civil, correrão por conta de dotação orçamentária específica do orçamento do Ministério Público. (AC)

§ 3º Nos casos de dolo ou culpa, o membro do Ministério Público responderá pelas despesas a que se refere o § 2º deste



ADI 4142 / RO

artigo. (AC)

Art. 45.....

I -

03 - determinar a suspensão do exercício funcional de membro do Ministério Público, em caso de verificação de incapacidade física ou mental ou por participação em atividade político-partidária, salvo quando em decorrência de suas funções institucionais; (NR)

.....

II -

.....

15 - exercer as atribuições do artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal, inclusive nas ações em andamento quando da interposição de recursos, deles decorrentes, quando a autoridade reclamada for o Governador do Estado, Procurador-Geral do Estado, Secretário de Estado, Presidente de Autarquia, Presidente da Assembléia Legislativa, Deputado Estadual ou os Presidentes de Tribunais, bem como quando contra estes, por ato praticado em razão de suas funções, deva ser ajuizada a competente ação somente pelo Procurador-Geral do Estado, mesmo que findo o mandato ou investidura do cargo; (NR)

16 - instaurar procedimentos investigatórios e promover o inquérito civil nas hipóteses previstas no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, e para a defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, quando a responsabilidade for decorrente de ato praticado pelo ViceGovernador do Estado, pelo Procurador-Geral do Estado ou por Secretário de Estado, Membro da Assembléia Legislativa, Magistrado, Membro do Ministério Público ou Conselheiro do Tribunal de Contas, em razão de suas funções; (AC)

17 - informar ao Presidente da Assembléia Legislativa, no prazo de 30 (trinta) dias, contados do recebimento de relatório final de Comissão Parlamentar de Inquérito que indique a prática de atos de sua competência, as providências adotadas

ADI 4142 / RO

ou a justificativa da omissão; (AC)

18 - informar ao Presidente da Assembléia Legislativa, no prazo de 30 (trinta) dias, contados do recebimento da solicitação de apuração e investigação formulada por comissão permanente ou comissão especial da Assembléia Legislativa, as providências adotadas ou a justificativa da omissão. (AC)

§ 1º Os convênios com os Poderes Executivo ou Legislativo, estadual ou municipal, que envolva a cessão de bens ou de servidores serão firmados pelo Procurador-Geral de Justiça, mediante aprovação prévia do Conselho Superior do Ministério Público.

§ 2º Em se tratando dos casos previstos no § 1º do artigo 42, o Termo de Ajustamento de Conduta oferecido ao Governador do Estado, Vice-Governador, Membros do Poder Legislativo Estadual, Magistrados, Conselheiros do Tribunal de Contas, Secretário de Estado e, ou, Procurador-Geral do Estado deverá ser encaminhado, de forma indelegável, pelo Procurador-Geral de Justiça. (AC)

§ 3º É de competência exclusiva do Procurador-Geral de Justiça instaurar procedimento investigatório, cível ou criminal, em face de Deputado Estadual, bem como presidir todos os atos apuratórios. (AC)

Art. 48.....

.....

XX - examinar, em até 90 (noventa) dias, as informações e os relatórios encaminhados por Comissão da Assembléia Legislativa relativos a denúncia ou reclamação apresentada por qualquer pessoa sobre irregularidade ou abuso cometido por membro do Ministério Público, dando o encaminhamento que for de direito e instaurado, se for o caso, o devido processo disciplinar, cujo ato de abertura será publicado no órgão oficial do Estado; (AC)

XXI - receber denúncia ou reclamação fundamentada apresentada por qualquer pessoa, ainda que anônima, sobre irregularidade ou abuso cometido por membro do Ministério Público, dando o encaminhamento que for de direito e

**ADI 4142 / RO**

instaurado, se for o caso, o devido processo disciplinar, cujo ato de abertura será publicado no órgão oficial do Estado; (AC)

XXII - publicar no órgão oficial do Estado e manter disponível na internet, a partir do dia 15 (quinze) de cada mês, a relação dos inquéritos civis e dos procedimentos investigatórios não concluídos no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da data de sua instauração, com o respectivo número, data de abertura e nome do membro do Ministério Público responsável; (AC)

XXIII - manter disponível na internet, a partir do dia 15 (quinze) de março de cada ano, relatório contendo as ações ajuizadas por membro do Ministério Público no ano anterior, informações sobre sua tramitação processual, conforme Anexo I desta Lei Complementar, e o resumo do dispositivo das sentenças prolatadas no ano anterior relativas a ações propostas pelo Ministério Público em anos anteriores, na forma do Anexo II, bem como o percentual de ações impetradas por membros do Ministério Público julgadas procedentes ou improcedentes, em cada Comarca; (AC)

XXIV - manter disponível na internet a relação dos processos em andamento em

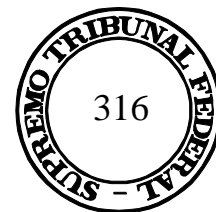
todas as Comarcas que, nos termos dos artigos 53, inciso XII e do artigo 55, inciso

VIII, desta Lei Complementar não tenham sido devolvidos no prazo legal, com pareceres ou manifestações cabíveis, identificando a espécie e o número do feito, o nome das partes, salvo nos casos de segredo de justiça, e a data de recebimento dos autos. (AC)

§ 1º Decorrido o prazo de 90 (noventa) dias previsto no inciso XX do caput deste artigo, sem decisão final do Corregedor-Geral, a denúncia e o respectivo processo disciplinar serão encaminhados, na situação em que se encontrarem, ao Conselho Nacional do Ministério Público. (AC)

§ 2º Serão encaminhados ao Conselho Nacional do Ministério Público: (AC)

I - o processo disciplinar instaurado em razão das



ADI 4142 / RO

denúncias e reclamações a que se referem os incisos XX e XXI, após a sua conclusão;

II - as denúncias e reclamações a que se referem os incisos XX e XXI do caput deste artigo, após a sua conclusão; e

III - as denúncias e reclamações a que se referem os incisos XX e XXI do caput deste artigo que não tenham ensejado a abertura de processo disciplinar.

.....
Art. 53.....
.....

XII - informar, mensalmente, ao Corregedor-Geral do Ministério Público, para efeito de publicação no órgão oficial, a relação de processos não devolvidos no prazo legal, com pareceres ou manifestações cabíveis, identificando a espécie e o número do feito, o nome das partes e indicando, fundamentalmente, as razões de eventual atraso e a data de recebimento dos autos; (AC)

XIII - informar, mensalmente, ao Corregedor-Geral do Ministério Público, para efeito de publicação no Diário Oficial, a relação dos inquéritos civis e dos procedimentos investigatórios não concluídos no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da data de sua instauração, identificando a espécie, o número, a data de abertura e o nome do membro do Ministério Público responsável. (AC)

Art. 54.....
.....

§ 4º As Promotorias de Justiça serão exercidas pelo prazo de 01 (um) ano, prorrogável uma vez por igual período, por determinação expressa do Procurador-Geral de Justiça, por meio de portaria publicada no órgão oficial do Estado. (AC)

§ 5º O membro do Ministério Público somente poderá exercer novamente promotoria já exercida na mesma Comarca após o exercício de todos os membros daquela comarca na mesma promotoria. (AC)

Art. 55.....
.....



ADI 4142 / RO

VIII - informar, mensalmente, ao Corregedor-Geral do Ministério Público, para efeito de publicação no órgão oficial, a relação de processos não devolvidos no prazo legal, com pareceres ou manifestações cabíveis, identificando a espécie e o número do feito, o nome das partes e indicando, fundamentalmente, as razões de eventual atraso e a data de recebimento dos autos; e (AC)

IX - informar, mensalmente, ao Corregedor-Geral do Ministério Público, para efeito de publicação no órgão oficial, a relação dos inquéritos civis e dos procedimentos investigatórios não concluídos no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da data de sua instauração, identificando a espécie, o número, a data de abertura e o nome do membro do Ministério Público responsável. (AC)

.....
Art. 89.....

.....
IV - abuso no direito de ação; (AC)

V - desídia nos processos em que atuar; (AC)

VI - perdas dos prazos processuais; (AC)

VII - omissão de manifestação nos processos em que a participação do Ministério Público for determinada nos códigos processuais; (AC)

VIII - ação temerária; e (AC)

IX - litigância de má-fé. (AC)

.....
Art. 110.....

.....
VI - salvo com autorizações judiciais, fiscalizar demonstrativo financeiro de pessoa jurídica de direito privado que não receba recurso público, ressalvadas as fundações privadas e as entidades públicas constituídas na forma do direito privado." (AC)

Art. 2º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei Complementar correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério Público.



ADI 4142 / RO

Art. 3º A implementação do disposto nesta Lei Complementar observará o estabelecido no artigo 169 da Constituição Federal e as normas pertinentes da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 4º Ficam acrescidos à Lei Complementar nº 93, de 1993, os Anexos I e II, nos termos do Anexo I e II desta Lei Complementar.

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação. Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 19 de agosto de 2008, 120º da República.

I – MÉRITO

I.1 – Matéria cujo conteúdo é de competência reservada ao Procurador-Geral de Justiça (inconstitucionalidade formal)

2. O art. 61, § 1º, II, *d*, da Constituição Federal atribuiu ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que disponha sobre normas gerais de organização do Ministério Público. Por outro lado, o art. 128, § 5º, da Constituição Federal faculta aos procuradores-gerais iniciativa de leis complementares que estabeleçam a organização, atribuições e estatuto de cada Ministério Público. Os arts. 61, § 1º, II, *d*, e art. 128, § 5º, da Constituição Federal reservam ao chefe do Poder Executivo e ao Procurador-Geral de Justiça a faculdade de apresentar projeto de lei que organiza a instituição do Ministério Público. Nesse sentido, destaco os seguintes precedentes representativos desse entendimento:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 16, CAPUT, E SEU § 1.º DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS RORAIMENSE. NOMEAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. INICIATIVA LEGISLATIVA PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

Tendo a norma do *caput* do art. 16 do ADCT de Roraima

**ADI 4142 / RO**

eficácia limitada no tempo, dirigida que era a regular a nomeação do Procurador-Geral de Justiça até que os membros do parquet do Estado atingissem a vitaliciedade, resta caracterizada a perda de objeto do feito nesse ponto específico ante a nomeação, para o cargo em questão, de Procurador no gozo de tal garantia. Precedente.

A atribuição, exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo estadual, da iniciativa do projeto de Lei Orgânica do Ministério Público, por sua vez, configura violação ao art. 128, § 5.º, da Constituição Federal, que faculta tal prerrogativa aos Procuradores-Gerais de Justiça.

Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do § 1.º do referido art. 16 do ADCT da Constituição do Estado de Roraima, estando prejudicada quanto ao mais.

(ADI 852, Rel. Min. Ilmar Galvão, Plenário, j. em 29.08.2002, DJ 18.10.2002, grifou-se).

3. A iniciativa reservada de lei é a que se confere somente a titulares específicos a propositura legislativa, com a exclusão de qualquer outro que não tenha sido legitimado. Decorre da cláusula de exclusividade inscrita na própria Constituição Federal e também diretamente do princípio da separação de poderes (art. 2º, CF), sendo, portanto, norma de processo legislativo de reprodução obrigatória pelas ordens jurídicas parciais (art. 25, CF). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica e dominante no sentido de que as normas instituídas na Constituição Federal que conferem iniciativa reservada de lei devem ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie normativa envolvida. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. EMENDA CONSTITUCIONAL 11/2013, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. TETO REMUNERATÓRIO. DIPLOMA RESULTANTE DE PROJETO INICIADO PELA



ADI 4142 / RO

GOVERNADORA DO ESTADO. EMENDA PARLAMENTAR. ESTABELECIMENTO DE EXCEÇÕES. REFLEXO FINANCEIRO. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA. CARACTERIZADA USURPAÇÃO DA PRERROGATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO ESTADUAL.

1. Segundo pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal, as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida.

2. Ao criar hipóteses de exceção à incidência do teto remuneratório do serviço público estadual e, conseqüentemente, exceder o prognóstico de despesas contemplado no texto original do projeto encaminhado pela Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, a Assembleia Legislativa atuou em domínio temático sobre o qual não lhe era dado interferir, mesmo que por modo secundário, incorrendo em episódio de abuso de poder legislativo.

3. Medida cautelar deferida.

(ADI 5.087-MC, Rel. Min. Teori Zavascki, Plenário, j. em 27.08.2014, DJ 13.11.2014).

EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 288 da Constituição do Estado do Amazonas, introduzido pela EC nº 40/2002. Competência legislativa. Servidor Público. Regime jurídico. Aposentadoria. Proventos. Acréscimo de vantagem pecuniária. Adicional de 12%, por mandato eletivo, aos servidores que o tenham exercido. Emenda parlamentar aditiva. Inadmissibilidade. Matéria de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Caso de proposta de emenda à Constituição. Irrelevância. Usurpação caracterizada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, alíneas a e c, da CF, aplicáveis aos estados. Ação julgada procedente. Precedentes. É

**ADI 4142 / RO**

inconstitucional a norma de Constituição do Estado-membro que, oriunda de emenda parlamentar, disponha sobre concessão de acréscimo de vantagem pecuniária a proventos de servidores públicos que hajam exercido mandato eletivo.

(ADI 3.295, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EXISTÊNCIA, TAMBÉM, DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIMITE ÚNICO. SUBSÍDIOS DE PARLAMENTAR LIMITADO AO DOS DESEMBARGADORES. VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - A iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal.

II – Não se aplica o limite único fixado no § 12, do art. 37, da Constituição Federal, aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores conforme estabelece esse mesmo dispositivo. A lei local impugnada não faz a referida ressalva.

III - É vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição Federal.

IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 54, de 26 de agosto de 2008, que modificou o art. 145, §§ 2º e 4º, da

**ADI 4142 / RO**

Constituição do Estado de Mato Grosso.

(ADI 4.154, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, j. em 26.05.2010, DJe 18.06.2010).

4. A Lei nº 8.625, de 12.02.1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - LONMP), foi editada com base no art. 61, § 1º, II, "d", da Constituição Federal. A LONMP veicula normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados e estabelece o estatuto básico de seus membros, com o intuito de manter a uniformidade essencial entre os Ministérios Públicos, evitando, com isso, disparidades institucionais, bem como promovendo o fortalecimento da instituição no cenário nacional. Compreende-se, da interpretação feita do art. 128, § 5º, da Constituição, que cabe ao chefe de cada Ministério Público a iniciativa de lei complementar estadual que disponha sobre organização, atribuições e estatuto de cada instituição individualmente considerada, desde que observados os regramentos gerais definidos pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Na esfera estadual, portanto, coexistem dois regimes de organização: (i) o da Lei Orgânica Nacional (Lei nº 8.625/1993), que fixa as normas gerais e; (ii) o da Lei Orgânica do Estado, que delimita, em lei complementar de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça, a organização, atribuições e estatuto de cada Ministério Público.

5. A matéria referente às atribuições do Ministério Público, sobretudo das atribuições do Procurador-Geral de Justiça, por envolver arranjo interno de competências dos órgãos e membros, é disciplina normativa de índole institucional que, por isso mesmo, foi disciplinado pela LONMP, e somente poderia ser ampliada pela lei orgânica de cada Ministério Público, desde que, por óbvio, em caráter suplementar e para atender às peculiaridades locais. A Lei Complementar nº 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia, que "*altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 93, de 03.11.1993*", ao ampliar as atribuições previstas no art. 29, VIII, da Lei nº 8.625/1993, reproduzidas no art. 42, II, 15, da Lei Complementar Estadual nº 93/1993, invadiu a iniciativa privativa do Procurador-Geral de Justiça, violando, portanto, o art. 128, § 5º, Da



ADI 4142 / RO

Constituição Federal.

6. O art. 128, § 5º, da Constituição é claro ao dispor que é facultado com exclusividade aos Procuradores-Gerais a iniciativa de leis complementares sobre organização, **atribuições** e o estatuto de cada Ministério Público.

Art. 128. O Ministério Público abrange:

[...]

§ 5º 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:

7. Portanto, compete com exclusividade ao Procurador-Geral de Justiça do Estado a iniciativa de leis complementares que disponham as atribuições do Ministério Público Estadual. Nesse sentido, inclusive, destaco trecho da decisão monocrática proferida pelo Min. Luiz Fux nos autos da ADI nº 5.784:

“Desta maneira, observa-se que a competência exclusiva para edição de lei orgânica do Ministério Público é do seu respectivo Procurador-Geral de Justiça”.

(ADI 5.184, Rel. Min. Luiz Fux, monocrática, DJ 09.12.2014).

8. Destaco, também, doutrina escrita pelo Min. Alexandre de Moraes:

“Da mesma forma, faculta-se com exclusividade aos Procuradores-Gerais de Justiça de cada Estado-Membro a iniciativa para lei complementar que estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério



ADI 4142 / RO

Público (CF, art. 128, § 5º)¹.

9. A Constituição Federal, nos arts. 61, § 1º, II, “d”, e 128, § 5º, fixou a competência concorrente para iniciativa de lei que verse tão somente sobre a organização do Ministério Público, sem nada se referir a competência concorrente de lei que trate de atribuições e estatuto. Pela hermenêutica constitucional, conclui-se que a Constituição conferiu faculdade exclusiva aos procuradores-gerais de justiça de cada Estado-membro a iniciativa de lei complementar para disciplinar as atribuições e o estatuto do respectivo Ministério Público estadual. Alguns artigos disciplinados na lei impugnada versam sobre atribuições ao Ministério Público do Estado de Rondônia. Transcrevo aqui informações trazidas pela Advocacia-Geral da União:

“No entanto, a Lei Complementar nº 469, de 19 de agosto de 2008, do Estado de Rondônia, cujo teor altera, profundamente, a estrutura e a organização do Ministério Público estadual, foi aprovada a partir de projeto de lei de iniciativa de Governador do Estado, e não do Procurador-Geral de Justiça. Observem-se as alterações trazidas pela norma impugnada:

Art. 42 → trata do procedimento e das despesas com a celebração de Compromisso de Ajustamento de Conduta

Art. 43 → versa sobre inquéritos civis e procedimentos investigatórios e cria caso de falta grave e afastamento de membros;

Art. 44 → impõe ao Ministério Público e aos seus membros o pagamento de despesas processuais em causas em que foi vencido;

Art. 45 → confere novas atribuições ao Procurador-Geral de Justiça;

Art. 48 → cria novas competências ao Corregedor-Geral do

1 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 681.



ADI 4142 / RO

Ministério Público e ao Conselho Nacional de Justiça;

Arts. 53 e 55 → estabelecem novas atribuições aos procuradores e promotores de justiça;

Art. 54 → promove obrigatória alternância no exercício das promotorias;

Art. 89 → acrescenta hipóteses de perda do cargo por membro do Ministério Público;

Art. 101 → cria nova vedação à atuação dos membros do Ministério Público”.

10. Não obstante o fato de os §§ 2º e 3º do art. 44 da Lei Complementar nº 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia, há, ainda, outro fator que configura a inconstitucionalidade formal do dispositivo questionado. É que, conforme opinou a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República, sucumbência é material processual. A Constituição Federal, em seu art. 22, I, fixou que compete à União legislar sobre matéria processual.

11. Por todo o exposto, bem como pelas informações trazidas pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República, **julgo inconstitucionais, por vício de iniciativa**, as modificações promovidas pela Lei Complementar nº 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia, à Lei Complementar nº 93, de 03.11.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Rondônia), por violação aos arts. 128, § 5º c/c o art. 61, § 1º, II, “d”, da Constituição Federal.

**II.2 – Violação à autonomia e independência do Ministério Público
(inconstitucionalidade material)**

12. A Lei Complementar nº 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia, ao estabelecer novas atribuições aos membros do Ministério Público do Estado de Rondônia, incorreu em clara inconstitucionalidade material por violação à autonomia e à independência do Ministério Público asseguradas nos arts. 127, § 2º, e 128, § 5º, todos da Constituição

**ADI 4142 / RO**

Federal. O Ministério Público na Constituição Federal de 1988 recebeu conformação institucional que lhe garantiu autonomia e independência funcional, com o propósito de resguardar a independência de atuação do *Parquet*. A necessidade de preservar a atuação de seus membros contra perseguições é o fundamento jurídico-político para que o constituinte instituisse sua autonomia e independência funcional.

13. Um Ministério Público bem estruturado, como designado no desenho institucional estabelecido pela Constituição Federal, é de extrema importância para a garantia dos direitos individuais, dado que lhe compete a defesa de interesses necessários à boa convivência social e política, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Por outro lado, um Ministério Público controlado e limitado, sem que sua autonomia e independência funcional sejam respeitadas, ocasionará uma ordem jurídica enfraquecida, pois a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis restará diminuída. Por isso a necessidade de garantia e defesa da autonomia e independência funcional do Ministério Público. Nesse sentido:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE-
CONTROLE INTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO
PODER EXECUTIVO -IMPOSSIBILIDADE- AUTONOMIA
INSTITUCIONAL COMO GARANTIA OUTORGADA AO
MINISTÉRIO PÚBLICO PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA -SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DAS EXPRESSÕES
CONSTANTES DA NORMA IMPUGNADA - MEDIDA
CAUTELAR DEFERIDA.**

- **A alta** relevância jurídico-constitucional do Ministério Público – **qualificada** pela outorga, **em seu favor**, da prerrogativa da autonomia administrativa, financeira e orçamentária - **mostra-se** tão expressiva, que essa Instituição, **embora** sujeita à **fiscalização externa** do Poder Legislativo, **com o auxílio** do respectivo Tribunal de Contas, **dispõe** de uma esfera própria de atuação administrativa, **livre da ingerência** de

**ADI 4142 / RO**

órgãos do Poder Executivo, **aos quais falece**, por isso mesmo, **competência** para sustar ato do Procurador-Geral de Justiça praticado **com apoio** na autonomia **conferida** ao *Parquet*.

A **outorga constitucional** de autonomia, ao Ministério Público, **traduz** um natural fator de limitação dos poderes **dos demais** órgãos do Estado, **notadamente** daqueles que se situam no âmbito institucional do Poder Executivo. A **dimensão financeira** dessa autonomia constitucional - **considerada a instrumentalidade** de que se reveste - **responde à necessidade** de assegurar-se, ao Ministério Público, **a plena** realização dos fins eminentes **para os quais** foi ele concebido, instituído e organizado. **Precedentes. Doutrina.**

- **Sem que disponha** de capacidade para livremente gerir e aplicar os recursos orçamentários **vinculados** ao custeio e à execução de suas atividades, o Ministério Público **nada poderá** realizar, **frustrando-se**, desse modo, de maneira indevida, **os elevados objetivos** que refletem a destinação constitucional dessa importantíssima Instituição da República, **incumbida de defendera** ordem jurídica, **de proteger** o regime democrático e **de velar** pelos interesses sociais e individuais **indisponíveis**.

- O Ministério Público - **consideradas** as prerrogativas constitucionais que lhe acentuam **as múltiplas dimensões** em que se projeta a sua autonomia - **dispõe** de competência para praticar atos próprios de gestão, **cabendo-lhe**, por isso mesmo, **sem prejuízo** da fiscalização externa, **a cargo** do Poder Legislativo, **com o auxílio** do Tribunal de Contas, e , também, do controle jurisdicional, **adotar** as medidas que reputar necessárias ao pleno e fiel desempenho da alta missão que lhe foi OUTORGADA pela Lei Fundamental da República, **sem que se permita**, ao Poder Executivo, **a pretexto** de exercer o controle interno, **interferir**, de modo indevido, **na própria** intimidade dessa Instituição, **seja** pela arbitrária oposição de entraves burocráticos, **seja** pela formulação de exigências descabidas, **seja**, ainda, **pelo abusivo retardamento** de providências administrativas indispensáveis, **frustrando-lhe**, assim, injustamente, **a realização** de compromissos essenciais e

**ADI 4142 / RO**

necessários à preservação dos valores cuja defesa lhe foi confiada.

- **Suspensão**, com eficácia *ex nunc*, da execução e da aplicabilidade **das expressões e do Ministério Público e e do Poder Executivo, constantes** do § 1º, do art. 55, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.

- **A questão** dos controles *interno e externo* da atividade financeira e orçamentária dos órgãos e entidades do Poder Público e a relação de complementaridade existente **entre** esses tipos de controle.

(ADI 2.513-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, j. em 03.04.2002)

14. Uma das facetas da autonomia e independência do Ministério Público, como bem debatido no capítulo anterior, é a norma constitucional instituída no art. 128, § 5º, da Constituição, que faculta aos Procuradores-Gerais a iniciativa de leis complementares que disponham sobre organização, atribuições e estatuto de cada Ministério Público. Como bem exposto, em parecer, pela Procuradoria-Geral da República, destaco várias das inconstitucionalidades materiais configuradas na lei impugnada na presente ação direta de inconstitucionalidade: (i) estabelecer limite temporal de um ano, prorrogável uma vez, para permanência de membro do Ministério Público em promotoria (art. 54, §§ 4º e 5º da LC 93/1993, na redação dada pela lei impugnada); (ii) novas hipóteses para perda do cargo de membro do Ministério Público por sentença transitado em julgado em ação civil própria (art. 89, IV, a IX); (iii) restrições à fiscalização, pelo Ministério Público, de pessoa jurídica de direito privado (art. 110, VI); (iv) responsabilidade pecuniária da instituição pelo ônus da sucumbência (art. 44, § 2º); (v) da necessidade de intercessão do Procurador-Geral de Justiça para o encaminhamento de requisições e notificações a autoridades estaduais não contempladas no art. 26, § 1º, da Lei Federal nº 8.625/1993 (art. 43, § 1º); (vi) da imposição ao Procurador-Geral de Justiça do exercício das atribuições do art. 129, II e III, da Constituição Federal, em relação a autoridades estaduais não

**ADI 4142 / RO**

previstas no art. 29, VIII, da Lei Federal (art. 45, II, 15); (vii) envio ao Conselho Nacional do Ministério Público, por parte da Corregedoria Geral do Ministério Público local, de processos disciplinares, denúncias e reclamações (art. 48, § 2º, I a III), estabelecendo, com isso, atribuições para a Corregedoria e também ao CNMP; (viii) outras atribuições ao Procurador-Geral de Justiça (art. 45) e ao Corregedor-Geral do Ministério Público estadual (art. 48), assim como atribuições aos procuradores de justiça (art. 53), aos coordenadores de promotoria (art. 55); (ix) previsão de procedimentos para celebração de termo de ajustamento de conduta (art. 42), inquéritos civis e procedimentos investigatórios (art. 43).

15. Por todo o exposto, julgo materialmente inconstitucionais, por violação aos princípios da autonomia e independência do Ministério Público, as modificações feitas pela Lei Complementar nº 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia, que modificaram os arts. 42, 43, 44, § 2º, 45, II, "15", 54, §§ 4º e 5º, 89, IV a IX e 110, VI.

III – Efeitos temporais da decisão

16. Conquanto a tese jurídica desta ação seja de fácil percepção, o efetivo pronunciamento da Corte demanda maior cautela. É que a norma impugnada vigora há mais de 10 (dez) anos, com presunção formal de constitucionalidade. Nesse contexto, a atribuição de efeitos retroativos à declaração de inconstitucionalidade eventualmente proclamada por esta Corte promoveria, inequivocamente, impacto indesejável no próprio funcionamento do Ministério Público. O cumprimento imediato da decisão revela-se mais prejudicial que a própria manutenção abstrata e temporária da norma tida por inconstitucional. Por essa razão, é necessário condicionar sua nulidade. Assim, considero desde já imprescindível a modulação temporal dos efeitos da decisão a ser proferida.

17. A concessão de efeitos não retroativos às declarações de

**ADI 4142 / RO**

inconstitucionalidade reflete um juízo de ponderação. Preliminarmente, importa registrar que tal juízo não envolve o assim denominado princípio da supremacia da Constituição. Este constitui pressuposto do próprio sistema de controle da constitucionalidade e, por consequência, não pode ser ponderado sem que se comprometa a ordem e unidade do sistema. A ponderação feita em casos de modulação ocorre entre a disposição constitucional tida por violada e os valores constitucionais que resguardem os efeitos produzidos pelo próprio ato inconstitucional impugnado.

18. Na hipótese dos autos, a segurança jurídica deve prevalecer de modo a preservar situações já consolidadas há mais de dez anos. A determinação imediata de modificação, tendo por nulos todos os atos praticados, promoveria cenário de notória incerteza, prejudicial ao funcionamento das instituições que compõem parte das funções essenciais à Justiça.

19. Penso que a ponderação razoável entre os elementos apresentados enseja a preponderância dos citados valores constitucionais. Igualmente, não devem ser questionados os atos até então praticados pelos respectivos servidores, porquanto ao abrigo de normas aparentemente legítimas. Trata-se de oportuno exemplo em que a própria jurisdição constitucional, atentando-se a sua finalidade contemporânea, deve se afastar de concepções tradicionais quanto ao binômio inconstitucionalidade-nulidade.

20. Não é inédita a esta Corte a situação frágil proporcionada pelos eventuais efeitos retroativos desta declaração de inconstitucionalidade. Em diversas oportunidades, o Tribunal, ao reconhecer os efeitos drásticos de uma declaração regular de inconstitucionalidade, assentou a necessidade de diferir seus efeitos, justamente para prestigiar valores como a segurança jurídica. Em todos os casos, verificados em situações motivadas por fatores diversos, o Plenário

**ADI 4142 / RO**

assim procedeu, recorrendo a razões análogas as aqui defendidas.
Destaco:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. MODULAÇÃO DE EFEITOS EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VIABILIDADE. DEMONSTRAÇÃO DE SITUAÇÃO DE EXCEPCIONALIDADE. VALIDADE DE ATOS PRATICADOS EM CARGOS DE DELEGADO DE POLÍCIA DE GÊNESE NULA. INVIABILIDADE ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA DE CUMPRIMENTO IMEDIATO DA DECISÃO. DIFERIMENTO DA EFICÁCIA DA DECISÃO, EM 18 MESES A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DA ATA DE JULGAMENTO. 1. O acórdão embargado enfrentou e decidiu, de maneira integral e com fundamentação suficiente, toda a controvérsia veiculada na inicial, que colocava em contraste as Leis Estaduais 2.875/2004 e 2.917/2004 e o postulado do concurso público. Desnecessidade de impugnação do texto da Portaria Normativa 06/2003, do Delegado-Geral da Polícia Civil local, e ausência de eficácia repristinatória indevida. 2. Embargos de declaração não se prestam a traduzir inconformismo com a decisão tomada, nem propiciam que as partes impugnem a justiça do que foi decidido, pois tais objetivos são alheios às hipóteses de cabimento típicas do recurso. 3. A jurisprudência do Plenário desta Suprema Corte reconhece a viabilidade de conhecimento de embargos declaratórios para a modulação da eficácia das decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade, desde que comprovada suficientemente hipótese de singular excepcionalidade (ver, por todos, o leading case a respeito da questão, a ADI 3.601 ED, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 15/12/2010). 4. Tendo em vista o considerável intervalo de tempo transcorrido desde a promulgação das leis estaduais atacadas (2004) e os incontáveis atos praticados por servidores investidos nos cargos de delegado de polícia cuja gênese foi tida por inconstitucional, surge, inevitavelmente, o interesse em resguardar as atividades de persecução penal desenvolvidas,

**ADI 4142 / RO**

bem como suas consequências para a efetividade da justiça criminal. Esclarecimento para ressalvar a validade dos atos praticados. 5. A reformulação do quadro de delegados do Estado do Amazonas num horizonte de curto prazo, além de dificultada pela inexistência de concurso em vigor, ainda encontra óbice na momentânea impossibilidade de incremento de despesas com pessoal, motivada pelo atingimento do limite prudencial para gastos desse tipo no ano de 2016, conforme demonstrado por Nota Técnica da Secretaria Executiva do Tesouro local. 6. Acolhimento parcial dos embargos de declaração do Governador do Estado do Amazonas, para diferir, em 18 meses a partir da publicação da ata deste julgamento, os efeitos da decisão de inconstitucionalidade das leis em questão, período dentro do qual o Estado do Amazonas poderá programar-se, nos planos administrativo e orçamentário, para o cumprimento da decisão.

(ADI 3.415-ED-Segundos, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. em 01.08.2018, DJe 28.09.2018)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 140, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, E ARTIGO 141 DA LEI COMPLEMENTAR N. 65. ARTIGO 55, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 15.788. ARTIGO 135, CAPUT E § 2º, DA LEI N. 15.961. LEIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. INVESTIDURA E PROVIMENTO DOS CARGOS DA CARREIRA DE DEFENSOR PÚBLICO ESTADUAL. SERVIDORES ESTADUAIS INVESTIDOS NA FUNÇÃO DE DEFENSOR PÚBLICO E NOS CARGOS DE ASSISTENTE JURÍDICO DE PENITENCIÁRIA E DE ANALISTA DE JUSTIÇA. TRANSPOSIÇÃO PARA A RECÉM CRIADA CARREIRA DE DEFENSOR PÚBLICO ESTADUAL SEM PRÉVIO CONCURSO PÚBLICO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, II, E 134, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Os preceitos objeto da ação direta de inconstitucionalidade disciplinam a

**ADI 4142 / RO**

forma de investidura e provimento dos cargos da carreira de Defensor Público Estadual. 2. Servidores estaduais integrados na carreira de Defensor Público Estadual, recebendo a remuneração própria do cargo de Defensor Público de Primeira Classe, sem o prévio concurso público. Servidores investidos na função de Defensor Público, sem especificação do modo como se deu a sua investidura, e ocupantes dos cargos de Assistente Jurídico de Penitenciária e de Analista de Justiça. 3. A exigência de concurso público como regra para o acesso aos cargos, empregos e funções públicas confere concreção ao princípio da isonomia. 4. Não-cabimento da transposição de servidores ocupantes de distintos cargos para o de Defensor Público no âmbito dos Estados-membros. Precedentes. 5. A autonomia de que são dotadas as entidades estatais para organizar seu pessoal e respectivo regime jurídico não tem o condão de afastar as normas gerais de observância obrigatória pela Administração Direta e Indireta estipuladas na Constituição [artigo 25 da CB/88]. 6. O servidor investido na função de defensor público até a data em que instalada a Assembleia Nacional Constituinte pode optar pela carreira, independentemente da forma da investidura originária [artigo 22 do ADCT]. Precedentes. 7. Ação direta julgada procedente para declarar inconstitucionais o caput e o parágrafo único do artigo 140 e o artigo 141 da Lei Complementar n. 65; o artigo 55, caput e parágrafo único, da Lei n. 15.788; o caput e o § 2º do artigo 135, da Lei n. 15.961, todas do Estado de Minas Gerais. Modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade. Efeitos prospectivos, a partir de 6 [seis] meses contados de 24 de outubro de 2007.

(ADI 3.819, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. em 24.10.2007, DJe 28.03.2008)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.619/00, DO ESTADO DA BAHIA, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI

**ADI 4142 / RO**

ESTADUAL POSTERIOR À EC 15/96. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO. EXISTÊNCIA DE FATO. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA DA JURÍDICA. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO, ESTADO DE EXCEÇÃO. A EXCEÇÃO NÃO SE SUBTRAI À NORMA, MAS ESTA, SUSPENDENDO-SE, DÁ LUGAR À EXCEÇÃO --- APENAS ASSIM ELA SE CONSTITUI COMO REGRA, MANTENDO-SE EM RELAÇÃO COM A EXCEÇÃO. 1. O Município foi efetivamente criado e assumiu existência de fato, há mais de seis anos, como ente federativo. 2. Existência de fato do Município, decorrente da decisão política que importou na sua instalação como ente federativo dotado de autonomia. Situação excepcional consolidada, de caráter institucional, político. Hipótese que consubstancia reconhecimento e acolhimento da força normativa dos fatos. 3. Esta Corte não pode limitar-se à prática de mero exercício de subsunção. A situação de exceção, situação consolidada --- embora ainda não jurídica --- não pode ser desconsiderada. 4. A exceção resulta de omissão do Poder Legislativo, visto que o impedimento de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 15, em 12 de setembro de 1.996, deve-se à ausência de lei complementar federal. 5. Omissão do Congresso Nacional que inviabiliza o que a Constituição autoriza: a criação de Município. A não edição da lei complementar dentro de um prazo razoável consubstancia autêntica violação da ordem constitucional. 6. A criação do Município de Luís Eduardo Magalhães importa, tal como se deu, uma situação excepcional não prevista pelo direito positivo. 7. O estado de exceção é uma zona de indiferença entre o caos e o estado da normalidade. Não é a exceção que se subtrai à norma, mas a norma que, suspendendo-se, dá lugar à exceção --- apenas desse modo ela se constitui como regra, mantendo-se em relação com a exceção.

**ADI 4142 / RO**

8. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe decidir regulando também essas situações de exceção. Não se afasta do ordenamento, ao fazê-lo, eis que aplica a norma à exceção desaplicando-a, isto é, retirando-a da exceção. 9. Cumpre verificar o que menos compromete a força normativa futura da Constituição e sua função de estabilização. No aparente conflito de inconstitucionalidades impor-se-ia o reconhecimento da existência válida do Município, a fim de que se afaste a agressão à federação. 10. O princípio da segurança jurídica prospera em benefício da preservação do Município. 11. Princípio da continuidade do Estado. 12. Julgamento no qual foi considerada a decisão desta Corte no MI n. 725, quando determinado que o Congresso Nacional, no prazo de dezoito meses, ao editar a lei complementar federal referida no § 4º do artigo 18 da Constituição do Brasil, considere, reconhecendo-a, a existência consolidada do Município de Luís Eduardo Magalhães. Declaração de inconstitucionalidade da lei estadual sem pronúncia de sua nulidade 13. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, da Lei n. 7.619, de 30 de março de 2000, do Estado da Bahia.

(ADI 2.240, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. em 09.05.2007, DJ 03.08.2007)

21. Desse modo, pelas razões e precedentes expostos, faz-se necessário atribuir eficácia à decisão a partir de 120 (cento e vinte) dias, contados da data da publicação desta decisão, conforme termos do art. 27 da Lei nº 9.868/1999, para que sejam preservados os atos já praticados e para se permitir que, em tempo razoável, sejam reestruturadas as funções do Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia e do Ministério Público local.

22. Cumpre registrar, por fim, que a ausência de pedido de modulação por parte interessada em nada obsta que a Corte assim proceda. Pelo contrário, conforme se extrai do próprio art. 27 da Lei nº

**ADI 4142 / RO**

9.868/1999, se verificados os requisitos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal pode e deve modular de ofício, inclusive para que não emita decisão contrária à própria segurança jurídica, ainda que temporariamente. Defendo tal possibilidade tanto na doutrina quanto na jurisprudência constitucional, também por razões de economia processual. Sem prejuízo, é claro, de que possa ser requerida, em casos de evidente necessidade de modulação, como entendo ser a hipótese dos autos, não se justifica aguardar eventual pedido avulso, como, por exemplo, pela via dos embargos de declaração. A propósito, no julgamento do mérito da ADPF nº 324, fiz o seguinte registro:

“Com todas vênias a Vossa Excelência, sei que já praticamos dessa forma em uma outra vez, mas isso prolonga desnecessariamente os processos. Eu já abordei essa questão expressamente em meu voto, eu gostaria de explicitar, independentemente dos embargos de declaração.

[...]

E, às vezes, há complexidades não enfrentadas e que precisam ser consideradas para fins de modulação de efeitos temporais; outras vezes, a desnecessidade da modulação, ou a necessidade, afigura-se evidente. Eu penso que, quando se afigura evidente, nós podemos decidir prontamente; quando exige considerações mais complexas, a Presidente, e com toda a razão, tem pedido que venha em embargos de declaração”.

23. Em recente oportunidade, a Corte, ao apreciar embargos de declaração na ADI nº 5.617, ratificou a possibilidade da modulação de ofício. Nesta assentada, os embargos não foram conhecidos, mas a Corte procedeu à deliberação sobre efeitos temporais da decisão, justamente ao entendimento de ser dispensável requerimento para tanto.

CONCLUSÃO

24. Diante do exposto, e com base na jurisprudência pacífica e dominante desta Corte, **julgo procedente o pedido**, para declarar a



ADI 4142 / RO

inconstitucionalidade das modificações promovidas pela Lei Complementar nº 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia, à Lei Complementar nº 93, de 03.11.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Rondônia). Modulação de efeitos, para manter sua validade pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da publicação desta decisão.

É como voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.142

PROCED. : RONDÔNIA

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO
- CONAMP

ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA (12500/DF, 1352A/MG)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Decisão: Após os votos dos Ministros Roberto Barroso (Relator), Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski, que julgavam procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade das modificações promovidas pela Lei Complementar n° 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia, à Lei Complementar n° 93, de 03.11.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Rondônia), e modulavam os efeitos da decisão para manter sua validade pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da publicação desta decisão, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 16.8.2019 a 22.8.2019.

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



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.142 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP
ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
RONDÔNIA

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Divirjo parcialmente do Relator quanto ao acolhimento do pedido de modulação dos efeitos da decisão. Eis a denominada inconstitucionalidade útil. Praticamente aposta-se na morosidade da Justiça. Proclamado o conflito da norma com a Constituição Federal, mitiga-se esta sob o ângulo da higidez, como se não estivesse em vigor até então, e assenta-se, como termo inicial do surgimento de efeitos da constatação do conflito, data posterior à publicação da ata de julgamento.



20/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.142 RONDÔNIA**VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP contra a Lei Complementar 469/2008 do Estado de Rondônia, que alterou e acrescentou dispositivos à Lei Complementar 93/1993, a qual dispõe sobre a Lei Orgânica do Ministério Público de Rondônia.

Alega a autora, em síntese, que a lei impugnada incorre em inconstitucionalidade formal e material. Nesse sentido, quanto à inconstitucionalidade formal, sustenta que o Governador do Estado invadiu competência legislativa privativa do Procurador-Geral de Justiça (art. 128, 5º, CF). Sob o prisma da inconstitucionalidade material, aduz que as normas combatidas violam a independência e autonomia ministerial (art. 127, §§ 1º e 2º, e art. 128, ambos da CF).

Submetida a ação a Julgamento em Plenário Virtual, o Ministro Relator, ROBERTO BARROSO, votou pela procedência do pedido, reconhecendo a inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar 469/2008 do Estado de Rondônia. Os Ministros GILMAR MENDES e RICARDO LEWANDOWSKI acompanharam o Relator.

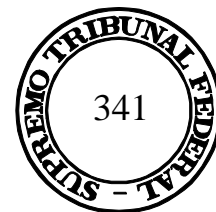
Em 21/8/2019, pedi vista dos autos para melhor analisar a matéria.

É o breve relatório.

Acompanho integralmente o Relator.

Inicialmente, é importante registrar que a Constituição brasileira de 1988 afastou qualquer subordinação do Ministério Público em relação ao Governo, garantindo-lhe dedicação exclusiva ao Estado Democrático de Direito, definindo-o como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e impondo-lhe a defesa intransigente da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O texto constitucional estabeleceu garantias institucionais

**ADI 4142 / RO**

invioláveis e impostergáveis, para que o Ministério Público pudesse exercer suas funções de Estado de maneira plena e independente. De um lado, assim como as garantias do Poder Judiciário, essas garantias são instrumentos para perpetuidade da separação independente e harmônica dos Poderes e Instituições de Estado, e, por outro lado, igualmente defendem a efetividade dos direitos fundamentais e a própria perpetuidade do regime democrático, pois permitem o exercício efetivo de suas competências constitucionais (HELY LOPES MEIRELLES. *Justitia*, 128/168, Revista do Ministério Público do Estado de São Paulo; FÁBIO KONDER COMPARATO. *Direito público: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 83; CARLOS S. FAYT, *Supremacia constitucional e independencia de los jueces*. Buenos Aires: Depalma, 1994. p. 2 e ss.). Tão importante esse objetivo, que a Constituição Federal considera crime de responsabilidade do Presidente da República a prática de atos atentatórios do livre exercício do Ministério Público (art. 85, II, da Constituição Federal).

O novo status constitucional de independência, autonomia e imprescindibilidade ao Estado Democrático de Direito, conferido ao Ministério Público em 1988, portanto, estabeleceu a garantia de autogoverno, reforçando-a pela concessão, respectivamente, ao Procurador-Geral da República e aos Procuradores-Gerais de Justiça, de iniciativa de lei sobre a organização dos Ministérios Públicos da União e dos Estados para deflagrar o processo legislativo de edição de leis complementares que disciplinem sua organização, em consonância com os princípios e preceitos constitucionais.

As garantias de autogoverno e iniciativa de lei se completam nos arts. 127 e 128 da Constituição Federal, que, ao enumerarem as garantias institucionais do *Parquet*, estabelecem (art. 127, § 2º, da CF) autonomia funcional e administrativa; e consagram seu autogoverno, estabelecendo a forma de investidura do chefe da Instituição, duração do mandato e possibilidade de perda – §§ 1º e 3º, do PGR; §§ 2º e 4º, dos PGJs –, e a iniciativa de lei complementar para o estabelecimento da organização, atribuições e o estatuto de cada Ministério Público.

**ADI 4142 / RO**

Dessa forma, competirá ao Procurador-Geral o exercício do autogoverno da Instituição, sem possibilidade de qualquer ingerência, seja do Executivo, seja do Legislativo ou do Judiciário, o que configura importante garantia institucional, como ressaltado pelo DECANO DA CORTE, Min. CELSO DE MELLO:

“Dentre as garantias objetivas, ou de índole constitucional, asseguradas pela nova Constituição ao Ministério Público, está aquela que consagra o princípio de autogoverno dessa Instituição, cuja realidade, em nosso sistema de direito positivo, deriva, essencialmente, da alta missão institucional que vincula o Parquet, de modo absolutamente incondicional, à tutela da ordem jurídica, à defesa do regime democrático e à proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Voto do Min. Celso de Mello, no MS 21.239; RTJ 147/162).

A iniciativa ministerial para a propositura da “lei respectiva”, em que pese a evolução legislativa, sofreu uma atenuação em face da existência de previsão de iniciativa presidencial para organização do Ministério Público da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (CF, art. 61, § 1º, II, d), gerando três situações:

1) Iniciativa privativa de lei ordinária do Presidente da República para normas gerais de organização dos Ministérios Públicos dos Estados – a atual Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos Estaduais).

2) Iniciativa concorrente de lei complementar federal do Presidente da República e do Procurador-Geral da República para o Estatuto do Ministério Público da União – atual LC 75/1993.

3) Iniciativa privativa de lei complementar estadual dos Procuradores-Gerais de Justiça para as Leis Orgânicas Estaduais dos Ministérios Públicos.

No tocante à União, por tratar-se de prerrogativa institucional, foi excepcional a previsão constitucional de hipótese de iniciativa legislativa

**ADI 4142 / RO**

concorrente para apresentação de projeto de lei complementar federal que disporá sobre a organização do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios (CF, art. 61, § 1º, II, *d*, e art. 128, § 5º). Assim, apesar de o art. 61 prever as hipóteses de iniciativa privativa do Presidente da República, o próprio texto constitucional ressaltou, no § 5º do art. 128, a possibilidade de concorrência do Procurador-Geral da República (ADI 3.802, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 14/11/2016).

Essa dicotomia, em relação à iniciativa para apresentação do projeto de lei complementar de organização do Ministério Público da União, foi interpretada como excepcional por esta CORTE, ao apontar que o legislador constituinte estabeleceu uma concorrência entre o Presidente da República (CF, art. 61, § 1º, II, *d*) e o Procurador-Geral da República (CF, art. 128, § 5º), (ADI 3.041, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2012; ADI 4.203, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/2015; ADI 2.420, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 8/4/2005; ADI 2.436, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ de 9/5/2003).

Importante destacar, inclusive, as ressalvas feitas a essa opção do legislador constituinte por parte do Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, que afirmou:

“Testemunho eloquente desse esforço de composição entre o futuro projetado e o passado renitente, é a esdrúxula concorrência de iniciativa entre o Procurador-geral e o Presidente da República para a lei complementar de organização do Ministério Público da União (CF, arts. 128, § 5o, e 61, § 1º, II, *d*)” (RExtr. 262.178/DF; RTJ 147/126).

Em relação aos Ministérios Públicos estaduais, porém, essa dicotomia não existe, pois o texto constitucional, com exclusividade, reservou aos respectivos Procuradores-Gerais de Justiça de cada Estado-Membro a iniciativa para lei complementar que estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público (CF,

**ADI 4142 / RO**

art. 128, § 5º).

Houve, portanto, reserva material de lei complementar estadual de iniciativa privativa do Procurador-Geral de Justiça para o encaminhamento do projeto inicial de lei orgânica estadual do Ministério Público, permanecendo a iniciativa privativa para o encaminhamento de projetos de lei que alterem a lei complementar original, inclusive no tocante às matérias de estrutura organizacional (CF, art. 128, § 5º).

No caso dos autos, observa-se que a Lei Complementar Estadual 469/2008, que alterou e acrescentou dispositivos à Lei Orgânica do Ministério Público de Rondônia, foi editada a partir de Projeto Legislativo proposto pelo Governador desse Estado. Como assentado pelo Ministro Relator, e agora por mim registrado neste voto, o Chefe do Poder Executivo estadual não possui competência para deflagrar o processo legislativo de normas atinentes à Lei Orgânica do Ministério Público local.

Assim, a citada LCE 469/2008 é inconstitucional, pois desrespeitou frontalmente o art. 128, § 5º, na expressa previsão de iniciativa privativa do Procurador-Geral de Justiça para a apresentação do projeto de lei complementar, caracterizando “vício jurídico” insanável, conforme salientado pelo Ministro CELSO DE MELLO:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado” (ADI 1.391, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 28/11/97).

Além do mais, como se viu, a Constituição da República conferiu independência e autonomia administrativa ao Ministério Público, de modo que a previsão normativa, originada em processo legislativo deflagrado pelo Governador do Estado visando à alteração da

**ADI 4142 / RO**

organização e das atribuições dos membros do MP estadual, representa violação ao disposto no art. 127, §§ 1º e 2º, e no art. 128 da Constituição Federal.

Nesse sentido, peço vênia para transcrever as seguintes observações do Ministro Relator:

“Como bem exposto, em parecer, pela Procuradoria-Geral da República, destaco várias das inconstitucionalidades materiais configuradas na lei impugnada na presente ação direta de inconstitucionalidade: (i) estabelecer limite temporal de um ano, prorrogável uma vez, para permanência de membro do Ministério Público em promotoria (art. 54, §§ 4º e 5º da LC 93/1993, na redação dada pela lei impugnada); (ii) novas hipóteses para perda do cargo de membro do Ministério Público por sentença transitado em julgado em ação civil própria (art. 89, IV, a IX); (iii) restrições à fiscalização, pelo Ministério Público, de pessoa jurídica de direito privado (art. 110, VI); (iv) responsabilidade pecuniária da instituição pelo ônus da sucumbência (art. 44, § 2º); (v) da necessidade de intercessão do Procurador-Geral de Justiça para o encaminhamento de requisições e notificações a autoridades estaduais não contempladas no art. 26, § 1º, da Lei Federal nº 8.625/1993 (art. 43, § 1º); (vi) da imposição ao Procurador-Geral de Justiça do exercício das atribuições do art. 129, II e III, da Constituição Federal, em relação a autoridades estaduais não previstas no art. 29, VIII, da Lei Federal (art. 45, II, 15); (vii) envio ao Conselho Nacional do Ministério Público, por parte da Corregedoria Geral do Ministério Público local, de processos disciplinares, denúncias e reclamações (art. 48, § 2º, I a III), estabelecendo, com isso, atribuições para a Corregedoria e também ao CNMP; (viii) outras atribuições ao Procurador-Geral de Justiça (art. 45) e ao Corregedor-Geral do Ministério Público estadual (art. 48), assim como atribuições aos procuradores de justiça (art. 53), aos coordenadores de promotoria (art. 55); (ix) previsão de procedimentos para celebração de termo de ajustamento de conduta (art. 42),



ADI 4142 / RO

inquéritos civis e procedimentos investigatórios (art. 43).

Diante do exposto, ACOMPANHO o Ministro Relator, para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar 469/2008 do Estado de Rondônia, bem como na proposta de modulação dos efeitos para “manter sua validade pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da publicação desta decisão”.

É o voto.



20/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.142 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP
ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
RONDÔNIA

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acompanho o voto do e. relator, **ressalvando apenas**, quanto à fundamentação, o entendimento indiscriminado de que a iniciativa reservada aplica-se a todas as espécies normativas. Como expus no voto da Medida Cautelar na ADI 6221, em deliberação nessa mesma sessão virtual, há casos excepcionais em que a própria Constituição da República determina que a espécie normativa será Emenda à Constituição Estadual ou à Lei Orgânica do Distrito Federal, não se aplicando, então, a reserva de iniciativa por não haver burla ao devido processo legislativo.

Em relação à modulação, anoto que a preocupação remonta à necessidade de preservar atos praticados de acordo com a norma inconstitucional, tal como decidido na ADI 3415:

Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. MODULAÇÃO DE EFEITOS EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VIABILIDADE. DEMONSTRAÇÃO DE SITUAÇÃO DE EXCEPCIONALIDADE. VALIDADE DE ATOS PRATICADOS EM CARGOS DE DELEGADO DE POLÍCIA DE GÊNESE NULA. INVIABILIDADE ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA DE CUMPRIMENTO IMEDIATO DA DECISÃO. DIFERIMENTO DA EFICÁCIA DA DECISÃO, EM 18 MESES A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DA ATA DE

**ADI 4142 / RO**

JULGAMENTO. (...) 3. A jurisprudência do Plenário desta Suprema Corte reconhece a viabilidade de conhecimento de embargos declaratórios para a modulação da eficácia das decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade, desde que comprovada suficientemente hipótese de singular excepcionalidade (ver, por todos, o leading case a respeito da questão, a ADI 3.601 ED, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 15/12/2010). 4. Tendo em vista o considerável intervalo de tempo transcorrido desde a promulgação das leis estaduais atacadas (2004) e os incontáveis atos praticados por servidores investidos nos cargos de delegado de polícia cuja gênese foi tida por inconstitucional, surge, inevitavelmente, o interesse em resguardar as atividades de persecução penal desenvolvidas, bem como suas consequências para a efetividade da justiça criminal. Esclarecimento para ressalvar a validade dos atos praticados. (...)

(ADI 3415 ED-segundos, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-206 DIVULG 27-09-2018 PUBLIC 28-09-2018)

A **modulação**, porém, não deve ser genérica, devendo **limitar-se** a preservar atos processuais que tenham sido praticados em decorrência da norma inconstitucional, o que ocorre apenas nos seguintes dispositivos: art. 42, X, e §§ 2º e 3º (procedimento do termo de ajustamento de conduta); art. 43, §§ 1º, 6º, 7º e 8º (inquéritos civis e procedimentos investigatórios); art. 44, §§ 1º e 2º (pagamento de despesas processuais); art. 45, II, 15, 16, 17, 18, §§ 1º, 2º, 3º (atribuições do Procurador-Geral de Justiça); art. 48, XX, XXI, §§ 1º e 2º (competências do Corregedor-Geral do Ministério Público); art. 54, § 4º (lotação de promotorias).

É como voto.

**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.142**

PROCED. : RONDÔNIA

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSOREQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO
- CONAMP

ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA (12500/DF, 1352A/MG)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Decisão: Após os votos dos Ministros Roberto Barroso (Relator), Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski, que julgavam procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade das modificações promovidas pela Lei Complementar n° 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia, à Lei Complementar n° 93, de 03.11.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Rondônia), e modulavam os efeitos da decisão para manter sua validade pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da publicação desta decisão, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 16.8.2019 a 22.8.2019.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade das modificações promovidas pela Lei Complementar n° 469, de 19.08.2008, do Estado de Rondônia, à Lei Complementar n° 93, de 03.11.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Rondônia) e modulou os efeitos da decisão para manter sua validade pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data da publicação desta decisão, nos termos do voto do Relator, vencidos parcialmente os Ministros Edson Fachin e Dias Toffoli (Presidente), quanto à fundamentação do voto do Relator e no tocante à modulação dos efeitos, e o Ministro Marco Aurélio, apenas quanto à modulação. Plenário, Sessão Virtual de 13.12.2019 a 19.12.2019.

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