

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1 . Como relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta em 21.7.2015, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, contra *“trechos do art. 2º, caput, contra seu parágrafo único e contra os arts. 3º e 4º da Lei 10.001, de 4 de setembro de 2000, que dispõe sobre ‘a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito’”*

Tem-se nos dispositivos questionados:

“Art. 2º A autoridade a quem for encaminhada a resolução informará ao remetente, no prazo de trinta dias, as providências adotadas ou a justificativa pela omissão .

Parágrafo único. A autoridade que presidir processo ou procedimento, administrativo ou judicial, instaurado em decorrência de conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito, comunicará, semestralmente, a fase em que se encontra, até a sua conclusão.

Art. 3º O processo ou procedimento referido no art. 2º terá prioridade sobre qualquer outro, exceto sobre aquele relativo a pedido de habeas corpus, habeas data e mandado de segurança.

Art. 4º O descumprimento das normas desta Lei sujeita a autoridade a sanções administrativas, civis e penais”.

Distinção do objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.041

2. Este Supremo Tribunal analisou normas semelhantes às postas na Lei federal n. 10.001, de 4 de setembro de 2000, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.041, que, entretanto, tinha como objeto Lei do Estado do Rio Grande do Sul. É a emenda do precedente:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI 11.727/2002 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, QUE DISPÕE SOBRE “A PRIORIDADE, NOS PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, TRIBUNAL DE CONTAS E POR OUTROS ÓRGÃOS A RESPEITO DAS

CONCLUSÕES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO". ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 22, I E 127, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CARACTERIZAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

I – Existência de inconstitucionalidade formal porque, da análise dos artigos impugnados, verifica-se que estes atribuem deveres ao Ministério Público, especialmente os de informação e prioridade na tramitação processual, além de preverem sanções no caso de seu descumprimento, matérias que possuem natureza processual. Desse modo, há invasão à competência privativa da União, conforme dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal.

II – Também há inconstitucionalidade formal no tocante à exigência constitucional do quórum diferenciado e vício de iniciativa. O § 5º do art. 127 da Carta Magna estabelece que “Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público (...)”. Neste caso, trata-se de lei ordinária a versar sobre atribuições do Parquet estadual, cujo projeto provém do Poder Legislativo.

III – O fato de a Lei impor, em seu art. 2º, que o Parquet noticie ao Parlamento local as medidas tomadas em relação aos elementos que lhe foram enviados caracteriza ingerência indevida do Poder Legislativo, em hipóteses não previstas constitucionalmente, em afronta ao princípio da autonomia funcional do Ministério Público.

IV - É possível que as investigações de uma Comissão Parlamentar de Inquérito estadual redundem na descoberta de crimes que sejam de competência de esferas diversas, da Justiça federal e da Justiça estadual. Nessa situação, o Ministério Público Federal teria que prestar contas à Assembleia Legislativa gaúcha, em clara afronta ao modelo federativo.

V – Quanto ao art. 3º da Lei, que determina prioridade de apreciação nos procedimentos decorrentes de CPIs, verifico a existência de inúmeros outros processos que demandam urgência em razão dos direitos fundamentais que se encontram em jogo. As Leis federais 1.533/1951 e 9.507/1994 priorizam a apreciação dos habeas corpus, habeas data e mandado de segurança justamente porque versam sobre bens jurídicos essenciais, protegidos constitucionalmente, como a liberdade, o conhecimento sobre informações relativas ao indivíduo e o direito líquido e certo. Ademais, tais leis não se dirigem diretamente ao Ministério Público, como ocorre neste caso, com intromissão em suas atribuições.

VI - Os deveres funcionais dos membros do Ministério Público encontram-se elencados no art. 129 da Constituição Federal, bem como em seus respectivos Estatutos e na respectiva Lei Orgânica Nacional. Não cabe a uma lei estadual, portanto, que pretende regular

procedimentos decorrentes de comissões parlamentares, instituir, além de novas atribuições ministeriais, sanções pelo seu descumprimento.

VII – Ação direta julgada procedente” (ADI n. 3.041, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 10.11.2011, DJe 1º.2.2012).

Naquela assentada, alguns Ministros realçaram como argumento central para declaração de inconstitucionalidade da norma estadual sua contrariedade ao inc. I do art. 22 da Constituição da República:

“O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, eu também anotei apenas um aspecto, que é importante, porque tem sido recorrente essa questão, e o Ministro Lewandowski certamente fez consignar, porque o núcleo central da lei cria prioridades processuais através da lei local.

*O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)
- Sim, isso.*

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Então, eu só fiz a anotação de que a criação de preferência para julgamentos de feitos erige um privilégio processual que não pode restar ao alvedrio de legislações locais, posto ser matéria de natureza geral e não local.

*O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR)
- Eu observei isso, inclusive, como sabemos, os mandados de segurança e os habeas corpus têm prioridade sobre quaisquer outros feitos, e eu consignei isso em meu voto.*

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Estou inteiramente de acordo.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Senhor Presidente, embora haja previsão constitucional e explícita sobre o encaminhamento de conclusões, quando for o caso, das comissões parlamentares de inquérito para o Ministério Público, a fim de que o Ministério Público promova eventual responsabilidade civil ou criminal dos infratores - palavra da Constituição -, o fato é que, no caso concreto, houve invasão de competência legislativa da União, à toda evidência. Eu acompanho o voto do eminente Relator.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A lei local foi adiante para exigir uma resposta dentro de trinta dias.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Perfeito”.

3. A presente ação, diferente do precedente destacado, tem como objeto Lei federal. Na espécie vertente, não se argui contrariedade ao inc. I do art. 22 da Constituição da República, pois preservada a competência privativa da União para legislar sobre matéria processual, dentre as quais a

tramitação prioritária de determinados processos, tal como se dá, por exemplo, pelas determinações do art. 20 da Lei do Mandado de Segurança (Lei n. 12.016/2009), do art. 19 da Lei do *Habeas Data* (Lei n. 9.507/1997) e o art. 1.211-A do Código de Processo Civil (prioridade de tramitação de processos de idosos ou pessoas portadoras de doenças graves).

O questionamento, na espécie, refere-se à indevida interferência nas atribuições do Ministério Público e do Poder Judiciário, ao se estabelecerem obrigações àqueles órgãos de comunicação semestral sobre o andamento processual dos procedimentos administrativos ou judiciais instaurados em decorrência das conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito (parágrafo único do art. 2º da Lei federal n. 10.001/2000), além de estabelecer o dever de informar o órgão ministerial, em trinta dias, sobre as providências adotadas ou justificar a omissão, após receber o relatório das Comissões Parlamentares de Inquérito (*caput* do art. 2º da Lei federal n. 10.001/2000), sob pena de “*sanções administrativas, civis e penais*” (art. 4º da Lei federal n. 10.001/2000).

Ademais, o autor afirma a inconstitucionalidade material do art. 3º da Lei n. 10.001/2000, afirmando que, ao prever prioridade a procedimentos oriundos de CPIs, ofende os princípios da isonomia e proibição do arbítrio (*caput* do art. 5º da Constituição da República).

Arts. 2º e 4º da Lei n. 10.001/2000: Do alegado vício de iniciativa e contrariedade à autonomia ministerial.

4. A Constituição da República, no § 3º do art. 58, traz expressamente a determinação de que as conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito sejam encaminhadas ao Ministério Público, se sinalizarem a possibilidade de responsabilidade civil ou criminal dos infratores:

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

§ 4º Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária”.

Essa remessa das conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI’s ao Ministério Público compatibiliza-se com a competência privativa do órgão para ajuizamento da ação penal pública (inc. I do art. 129 da Constituição da República), pois as funções das CPI’s se restringem à atividade de apuração de eventuais ilícitos.

5. Na Lei n. 10.001/2000, além de se reiterar a determinação constitucional do § 3º do art. 58, dispõe-se sobre obrigações de adotar o Ministério Público, em trinta dias, providências sobre os fatos informados pelas CPI’s ou justificar a omissão e, ainda, prestar informações semestrais ao legislativo (*caput* e parágrafo único do art. 2º). A norma traz novas atribuições aos membros do Ministério Público, extrapolando o que definido pelo texto constitucional. Macula-se por vício formal por inobservância à al. *d* do inc. II do § 2º do art. 61 e ao § 5º do art. 128 da Constituição da República.

No art. 4º da Lei n. 10.001/2000 ainda se prevê que a inobservância às obrigações ali instituídas enseja “*responsabilização administrativa, civil e penal*” das autoridades responsáveis pela condução dos procedimentos administrativos ou judiciais, em contrariedade à independência funcional do Ministério Público (§ 1º do art. 127 da Constituição da República) e autonomia do Poder Judiciário (art. 99 da Constituição da República).

6. Na al. *d* do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República se estabelece:

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

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

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

No § 5º do art. 128 da Constituição da República, dispõe-se:

“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: (...)”.

Extrai-se pela interpretação sistemática dessas normas constitucionais a conclusão que as leis complementares estaduais, pelas quais se estabelecem a organização, atribuições e estatuto dos respectivos Ministérios Públicos, são de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça do Estado e devem observar o regramento geral definido pelas normas gerais previstas na Lei Orgânica do Ministério Público, de iniciativa privativa do Presidente da República.

Na Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público), editada com fundamento na al. *d* do inc. II do § 2º do art. 61 da Constituição da República), veiculam-se normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados. É estabelecido o estatuto dos seus membros, com o objetivo de garantir a uniformidade entre os Ministérios Públicos estaduais e coibir disparidades institucionais. As atribuições dos membros que compõem a carreira, por sua vez, decorrentes das funções constitucionalmente previstas ao Ministério Público, serão minudenciadas nas leis complementares de iniciativa dos respectivos Procuradores Gerais.

Hugo Nigro Mazzilli, por exemplo, explica:

“Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa agora também é facultada aos respectivos procuradores-gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público (CF, art. 61, caput, e 128, § 5º). Não se esqueça de que cabe ao Presidente da República a iniciativa exclusiva da lei de organização do Ministério Público da União e da lei que fixará normas gerais para a organização do Ministério da União e da lei que fixará normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e Territórios (art. 61, § 1º, II, d). É preciso vencer a contradição, até certo ponto apenas aparente, entre esses dispositivos.

O procurador-geral da República terá a iniciativa de leis na forma e nos casos previstos na Constituição de 1988 (art. 61, caput); pelo princípio da simetria, os procuradores-gerais de justiça dos Estados também terão a iniciativa de leis, nas hipóteses correspondentes. Haverá uma lei federal, de iniciativa do presidente da República, que estabelecerá: a) a organização do Ministério Público da União (art. 61, § 1º, II, d); b) normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (art. 61, § 1º, II, d, segunda parte). Na União, haverá ainda uma lei complementar, cuja iniciativa é facultada ao procurador-geral da República (e, portanto, é de iniciativa concorrente do presidente da República), que estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União (art. 128, § 5º). Nos Estados, haverá leis complementares, de iniciativa facultada aos seus procuradores gerais (e, igualmente, de iniciativa concorrente dos governadores), que farão o mesmo com os Ministérios Públicos locais (ainda o art. 128, § 5º). Ora, a iniciativa presidencial exclusiva é reservada para uma lei nacional que fixará apenas as normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e Territórios.

Assim, leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos procuradores gerais,

minudenciarão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, obedecidas as normas gerais fixadas na lei federal. Segundo o parágrafo único do art. 96 da Carta de 1969, com a Emenda n. 7/77, era bem mais restrito o campo reservado à lei complementar nacional do Ministério Público; destinava-se esta apenas à fixação de normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual, observado o disposto no § 1º do art. 95 (que cuidava do concurso de ingresso, da estabilidade e da inamovibilidade relativa). O novo texto constitucional, entretanto, além de conferir à lei federal a explicitação de normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e Territórios (arts. 21, XIII, 22, XVII, 48, IX, 61, § 1º, II, d, 68, § 1º, I), ainda prevê possa a lei complementar respectiva estabelecer-lhe o respectivo estatuto e fixar-lhe atribuições. Conquanto em tese a legislação processual caiba à União (CF, art. 22, I, ressalvada a exceção do seu parágrafo único, bem como a matéria procedimental de competência concorrente dos Estados, cf. Art. 24, X e XI), o permissivo constitucional que faculta à legislação complementar local estipular normas de atribuição do Ministério Público acabará por permitir, sem dúvida, que a legislação local disponha sobre novas áreas de atuação, inclusive conferindo-lhe, por exemplo, hipótese de intervenção processual (como a defesa de deficientes, v.g.)” (O Ministério Público na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 73-75).

Coexistem, portanto, nos Ministérios Públicos estaduais, dois regimes de organização, quais sejam, o da Lei Orgânica Nacional, pela qual estabelecidas as normas gerais, e o da Lei Orgânica do respectivo Estado, pela qual se delimita, por lei complementar de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça, o estatuto de cada Ministério Público.

Essas determinações constitucionais se relacionam à autonomia administrativa e funcional outorgada ao Ministério Público (art. 127 da Constituição da República).

7. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.041, o Plenário deste Supremo Tribunal assentou a inconstitucionalidade de disposições da Lei n. 10.001/2000, previstas na Lei n. 1.727/2002, do Rio Grande do Sul. Após se referir à inconstitucionalidade por inobservância ao inc. I do art. 22 da Constituição da República, o Ministro Ricardo Lewandowski asseverou haver desrespeito ao art. 127 da Constituição:

“(...) Ademais, contrariando o disposto no § 5º do art. 127 da Carta Magna, verifico que se trata, no caso, de lei ordinária a versar sobre atribuições do Parquet estadual. E como se sabe, o mencionado preceito constitucional consigna o seguinte: ‘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 (...)’.

Constato, portanto, que há também inconstitucionalidade formal no tocante à exigência constitucional do quórum diferenciado e à iniciativa do Chefe do Parquet estadual para disciplinar a matéria.

Ainda que superado esse óbice, entendo que as normas impugnadas padecem, igualmente, de vício de inconstitucionalidade material.

De fato, os §§ 1º e 2º do art. 127 da Constituição, expressamente, asseguram autonomia funcional ao Ministério Público, garantia essa que ostenta o status de verdadeiro princípio institucional. (...)

A circunstância de a Lei impugnada impor, em seu art. 2º, ao Parquet que informe ao Parlamento local quais medidas que empreendeu em relação aos elementos que lhe foram enviados em decorrência de CPIs, caracteriza ingerência indevida do Poder Legislativo naquela instituição, em hipóteses não previstas constitucionalmente. (...)

Por fim, no que se refere ao art. 4º atacado, observo que os deveres funcionais dos membros do Ministério Público encontram-se elencados no art. 129 da Constituição Federal, bem como em seus respectivos Estatutos e na respectiva Lei Orgânica Nacional.

Não cabe, certamente, a uma Lei estadual, que pretende regular procedimentos decorrentes de comissões parlamentares, instituir novas atribuições ao Parquet e cominando sanções aos seus integrantes pelo seu descumprimento.

O mesmo se diga quanto às autoridades judiciárias, eis que os dispositivos atacados, de cunho local, pretendem impor deveres e sanções aos juízes ao arrepio do que se contém na Lei Orgânica da Magistratura e nas leis de organização Judiciária, diplomas esses de iniciativa legislativa privativa ao judiciário. Isso tudo ao par de observar que se tem, no caso, flagrante invasão da autonomia desse Poder constitucionalmente garantida”.

Em outros precedentes, este Supremo Tribunal declarou a inconstitucionalidade de leis na quais se tratava de matéria reservada à lei complementar de iniciativa do Chefe do Ministério Público:

“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. 2. Extrai-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 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” (ADI n. 4.142, Relator o Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 20.12.2019, DJe 26.2.2020).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. ARTIGO 5º DA LEI COMPLEMENTAR 207/2015, DO ESTADO DO PIAUÍ. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI SOBRE TEMA DIVERSO. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. INEXISTÊNCIA. MATÉRIA PRÓPRIA DA LEI ORGÂNICA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E, EM ÂMBITO ESTADUAL, SUJEITA À INICIATIVA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA E À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. 1. As leis complementares estaduais que dispõem sobre a organização, atribuições e estatuto dos respectivos Ministérios Públicos (i) são de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça daquele Estado-membro; e (ii) devem respeito à lei federal de normas gerais, de iniciativa privativa do Presidente da República. Precedentes: ADI 852, rel. min.

Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgada em 29/8/2002, DJ de 18/10/2002; ADI 3.041, rel. min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgada em 10/11/2011, DJe de 1º/2/2012). 2. In casu , a emenda parlamentar que alterou o artigo 39, IX, da Lei Orgânica do Ministério Público do Piauí (Lei Complementar estadual 12/1993) com o objetivo de ampliar as atribuições do Procurador-Geral de Justiça, tornando-as, ainda, indelegáveis, carece de pertinência temática com o projeto de lei originariamente apresentado à Casa Legislativa, que dispunha sobre criação e instalação de promotorias de justiça na capital e no interior do estado e sobre a correspondente criação de cargos de promotor de justiça. 3. O inciso IX do artigo 39 da Lei Complementar 12, de 1993, do Estado do Piauí, após as alterações decorrentes da Lei Complementar 207, de 4 de agosto de 2015, está em descompasso com a disciplina constitucional da organização do Ministério Público dos Estados. 4. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 5º da Lei Complementar 207, de 4 de agosto de 2015, do Estado do Piauí, que alterou ao artigo 39, IX, da Lei Complementar 12, de 18 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Piauí)” (ADI n. 5.402, Relator o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 30.8.2019, DJe 16.9.2019).

8. Na norma impugnada, de iniciativa do Senado Federal, prevê-se:

“Art. 2º A autoridade a quem for encaminhada a resolução informará ao remetente, no prazo de trinta dias, as providências adotadas ou a justificativa pela omissão.

Parágrafo único. A autoridade que presidir processo ou procedimento, administrativo ou judicial, instaurado em decorrência de conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito, comunicará, semestralmente, a fase em que se encontra, até a sua conclusão. (...)

Art. 4º O descumprimento das normas desta Lei sujeita a autoridade a sanções administrativas, civis e penais”.

9. A respeito, são as críticas de Uadi Lammêgo Bulos aos dispositivos da Lei n. 10.001/2000:

“No intuito de as conclusões dos trabalhos das comissões parlamentares de inquérito não caírem no vazio, veio a lume a Lei n. 10.001, de 4 de setembro de 2000.

O mencionado diploma normativo procurou priorizar os procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público, bem como por outros órgãos do Estado, a fim de que as conclusões das CPI's tenham executoriedade. É que o término dos inquéritos parlamentares

sempre foi alvo de observações maledicentes, sob o adágio de que sempre 'terminam em pizza'.

Pela Lei n. 10.001/00 os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado ou do Congresso Nacional devem encaminhar o relatório da CPI, juntamente com a resolução que o aprovar, aos chefes do Ministério Público da União ou dos Estados, ou ainda às autoridades administrativas ou judiciais competentes. Ao receber o relatório, a respectiva autoridade terá o prazo de trinta dias para informar ao remetente as providências a serem tomadas. E, ao presidir processo ou procedimento administrativo ou judicial instaurado em decorrência de conclusões de CPI's, deverá comunicar, semestralmente, a fase em que se encontra, até a sua conclusão. Essa medida deverá ter prioridade sobre qualquer outra, exceto quanto aos pedidos de habeas corpus, habeas data e mandado de segurança.

Como se vê, a mencionada Lei n. 10.001/00 desconsidera uma série de comandos constitucionais, a começar pelo princípio da independência funcional do Ministério Público (CF, art. 127, §1º), culminando em agressão reflexa ao próprio esquema constitucional de distribuições de Poderes, segundo o qual uma esfera de poder deve respeitar o campo de competência da outra (CF, art. 2º). Se fôssemos adiante colheríamos diversos argumentos referentes à inconstitucionalidade do referido preceito, que não diz o teor das sanções administrativas, civis e penais a serem aplicadas. Até aqui há incongruência, porquanto nullum crimen, nulla poena sine praevia lege (CF, art. 5º, XXXIX).

E se, por ventura, o intuito legis foi condicionar a independência funcional do Ministério Público, mediante a consagração de uma bravata revestida em forma de ato normativo infraconstitucional, inexistem dúvidas de que essa pretensão, além de descabida, vulnera a Constituição de 1988. Basta ver que a importância dada pela manifestação constituinte originária ao princípio da independência funcional do Parquet foi tamanha que constitui crime de responsabilidade por parte do Presidente da República o cometimento de atos atentatórios ao livre exercício da instituição ministerial (art. 85, III). Seus integrantes só devem dar satisfação à Constituição, às leis compatíveis com ela e a sua própria consciência (RTJ, 147:142). Ademais, o Parquet não constitui órgão auxiliar do governo. É lhe estranha, no domínio de suas atividades institucionais, essa função subalterna (...)" (Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática . São Paulo: Saraiva. 2001. p. 196-197).

10. Constata-se, assim, a usurpação da competência reservada ao Presidente da República e/ou ao chefe do Ministério Público, subtraindo-se do domínio conferido à lei complementar a disciplina das atribuições dos membros do Ministério Público, com afronta à autonomia desta instituição.

11. Este Supremo Tribunal consolidou jurisprudência no sentido de que *“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 deve ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida”* (ADI n. 5.087/DF, Relator o Ministro Teori Zavascki, DJe 13.11.2014).

Nesse sentido, José Afonso da Silva leciona:

“Toda modificação constitucional feita com desrespeito do procedimento especial estabelecido (iniciativa. votação. quorum. etc.) ou de preceito que não possa ser objeto de emenda. padecerá de vício de inconstitucionalidade formal ou material, conforme o caso, e assim ficará sujeita ao controle de constitucionalidade pelo Judiciário, tal como se dá com as leis ordinárias” (Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros. 1998. p. 70).

12. É formalmente inconstitucional a Lei n. 10.001, ao dispor sobre atribuições ministeriais no *caput* e parágrafo único do art. 2º e no art. 4º, pois usurpada iniciativa reservada pela Constituição da República ao Presidente da República para tratar sobre normas gerais para a organização do Ministério Público (al. *d* do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República) e versada matéria reservada a lei complementar de iniciativa do chefe do Ministério Público estadual (§ 5º do art. 128 da Constituição da República).

13. Constata-se, ainda, inconstitucionalidade material na norma posta no *caput* e parágrafo único do art. 2º e no art. 4º da Lei n. 10.001/2000 por ofensa à autonomia e à independência do Ministério Público, asseguradas pelo § 2º do art. 127 e pelo § 5º do art. 128 da Constituição da República.

Nesse sentido, assinala Clèmerson Merlin Clève, “o poder de iniciativa legislativa conferido ao Ministério Público pela Constituição de 1988 é corolário de sua autonomia e independência” (*O Ministério Público e a reforma constitucional*. Revista dos Tribunais, vol. 692, p. 21, jun. 1993).

Comprova-se o descompasso entre o *caput* e o parágrafo único do art. 2º e o art. 4º da Lei n. 10.001/2000 e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na qual não se traz dispositivo similar. A previsão de novas atribuições aos membros do Ministério Público ofende a reserva de iniciativa para legislar sobre o tema e a autonomia funcional e administrativa constitucionalmente assegurada à instituição.

Do art. 3º da Lei n. 10.001/2000: Da alegação de inobservância aos princípios da isonomia e proibição do arbítrio (caput do art. 5º da Constituição da República)

14. No art. 3º da Lei n. 10.001/2000 se prevê:

“Art. 3º. O processo ou procedimento referido no art. 2º terá prioridade sobre qualquer outro, exceto sobre aquele relativo a pedido de habeas corpus, habeas data e mandado de segurança”.

15. As normas pelas quais se dispõe sobre prioridade de tramitação têm natureza processual e, por isso, são de iniciativa privativa da União, nos termos do inc. I do art. 22 da Constituição da República (ADI n. 3.483, Relator o Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 3.4.2014, DJe 14.5.2014). Na espécie vertente, sendo nacional a Lei n. 10.001/2000, não se há cogitar de inobservância formal à Constituição, o que distancia a discussão desta ação do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.041, a qual tinha como objeto Lei estadual.

16. Há legislações ordinárias com procedimentos de tramitação prioritária, como o art. 20 da Lei do Mandado de Segurança (Lei n. 12.016/2009); o art. 19 da Lei do *Habeas Data* (Lei n. 9.507/1997); o art. 1.211-A do Código de Processo Civil, quanto às pessoas com idade igual ou superior a

sessenta anos ou aos portadores de doença grave; os arts. 10 e 46 do Código de Processo Penal, quanto aos presos; o § 1º do art. 152 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990).

Essas normas, ainda que indiretamente influam no trabalho do Ministério Público e do Poder Judiciário, não se traduzem em novas atribuições a seus membros ou ofensa à autonomia daqueles órgãos, cuidando apenas de prioridades processuais, devidamente justificadas pela teleologia do sistema jurídico, considerado como um todo.

Nesse sentido, Hugo Nigro Mazzilli pondera:

“Segundo o art. 128, § 5º, da CF, 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, as garantias e vedações ali especificadas.

Tratando-se de leis complementares, é necessário sejam aprovadas por maioria absoluta da respectiva casa legislativa (art. 69 da CF).

Vejamos o problema da iniciativa dessas leis complementares de organização do Ministério Público: a Constituição Federal apenas faculta aos respectivos Procuradores-Gerais, não a torna privativa. Dessa forma, sua iniciativa é concorrente com a do chefe do Poder Executivo. Não se confunde com a iniciativa da lei que cria normas gerais para o Ministério Público dos Estados, que, esta sim, é privativa do Presidente da República (art. 61, §1º, II, 'd', da CF). (...)

Leis ordinárias podem dispor sobre o Ministério Público?

Não poderão dispor sobre organização, atribuição dos órgãos, estatuto, garantias e carreira do Ministério Público, mas naturalmente poderão dispor sobre suas funções (como o fazem inúmeras leis, como o CPC, o CPP, a LCAP etc.)” (Ministério Público. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 61-62).

17. Conforme o autor da ação, *“a prioridade estabelecida no art. 3º impugnado em relação a relatórios de CPIs, tão somente pelo fato de provirem desse gênero de órgão, independentemente dos fatos e do bem jurídico tutelado, não representa critério razoável e proporcional capaz de legitimar diferenciação em detrimento dos demais processos e procedimentos”*. Aponta, assim, inconstitucionalidade material no art. 3º da Lei n. 10.001/2000.

A par da argumentação trazida na inicial, não se observa desproporcionalidade manifesta capaz de invalidar a opção legislativa em conferir prioridade de tramitação aos procedimentos administrativos ou judiciais que se originem das conclusões das apurações levadas a efeito pelas Comissões Parlamentares de Inquérito.

18. As Comissões Parlamentares de Inquérito constituem importante mecanismo de controle da máquina pública, sendo um dos instrumentos para conferir concretude à competência fiscalizatória do Congresso Nacional, prevista no inc. X do art. 49 da Constituição da República (*“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”*).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que *“as comissões de inquérito constituem um recurso para tornar mais efetivo e rigoroso o controle que é deferido aos parlamentares sobre toda a máquina estatal”* (*Comentários à Constituição brasileira de 1988*, vol. I, 1990, p. 37).

Sobre a importância das CPI's, no sistema de controle entre os Poderes, Uadi Lammêgo Bulos afirma:

“A importância das comissões parlamentares de inquérito não pode ser minorada, pois, como reconheceu Woodrow Wilson, a função investigatória do Congresso está acima de sua função legislativa.

Realmente, é grande a missão política de vigilância do Parlamento sobre os atos praticados pela máquina administrativa do Estado.

Almeja-se, assim, combater a negligência, os desmandos, a desonestidade, a corrupção e a falta de ética nos negócios públicos.

Disso decorre a importância desse instrumento de saneamento das atividades governamentais, pois, sem o poder de investigar, o Congresso ficaria gravemente prejudicado. Suas funções constitucionais seriam obstaculizadas.

As comissões parlamentares de inquérito, sem dúvida, podem ser consideradas mecanismos hábeis de controle da Administração Pública, porque objetivam apurar as anormalidades deflagradas na gestão do Estado.

Não há dúvida de que elas devem primar pela legalidade e salvaguardar a moralidade administrativa. (...)

Tais comissões consignam um meio de controle do comportamento ético da Administração Pública.

Essa importância da CPI não é secundária, nem se sedimenta numa disposição meramente declaratória. A moralidade administrativa, no Brasil, é urna pauta jurídica reconhecida expressamente na Constituição Federal (art. 37, caput). Seu conteúdo varia em fundamento, grau, densidade e expansão.

Em fundamento, porque, num sentido amplíssimo, a moralidade equivale ao conjunto de preceitos tirados da estrutura interna da Administração, os quais têm em vista a moral profissional, isto é, a conduta honesta, proba e honrada do administrador.

Em grau, porquanto, numa acepção ampla, evidencia o comportamento zeloso, sério, dedicado, isento dos vícios e das mazelas humanas, os quais comprometem o espírito público do mandatário de uma coletividade.

Em densidade, porque o vetor da moralidade administrativa opõe-se à astúcia, à malícia e à dissimulação.

Em expansão, pois, num campo restrito, o administrador é aquele que equaciona a receita e a despesa, tratando com lisura e decência as finanças públicas, sem desvirtuar os dinheiros do Estado, zelando pelo erário, em vez de causar-lhe danos, por meio da prática de atos de improbidade.

Corno se vê, o princípio da moralidade administrativa possui quatro aspectos interligados entre si, que variam em fundamento, grau, densidade e expansão.

A importância das comissões parlamentares de inquérito, nesse particular, é enorme. Ao exercer a fiscalização, a fim de apurar fatos determinados, podem contribuir, em muito, para a revelação das condutas honestas, probas e honradas dos bons administradores, destituídas das mazelas alheias, porquanto imbuídas na boa-fé, na probidade, no sentimento de zelo pelo erário. O contrário também é verdadeiro. Pode urna CPI constatar, em suas investigações, atos de corrupção e ilicitudes de todo jaez, informando a população sobre os desmandos dos pseudo-estadistas da nação, protagonistas de tramas malsãs, que contaminam e subvertem o sentimento do justo, formando uma espécie de cancro, que, urgentemente, deve ser extirpado do organismo social.

Aí está o leitmotiv dos inquéritos parlamentares. Em vez de constituírem-se em instrumentos de publicidade política e demagogia pública, existem para cumprir uma finalidade moralizador. (...)

Em certos casos, o inquérito parlamentar, no Brasil, tem tido efeitos positivos, como a "CPI do Orçamento".

Algumas investigações do Congresso Nacional atestaram o valor desse instrumento de fiscalização legislativa. Quando bem manejado, cumpre o nobilitante encargo de reabrir discussões de enorme relevo para a vida da nação.

Daí outra tarefa das CPIs: dar satisfação ao público sobre questões momentosas, que precisam ser esclarecidas em nome do interesse maior da coletividade” (Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática. São Paulo: Saraiva. 2001. p. 18-20).

19. As Comissões Parlamentares de Inquérito, por sua natureza e pela competência conferida pela Constituição da República ao Poder Legislativo, tem como objeto fatos determinados sobre os quais há presunção de interesse público.

No desenho constitucional brasileiro, as comissões parlamentares de inquérito são manifestação da função fiscalizatória do Congresso Nacional sobre a administração pública, instrumentalizando, assim, uma das facetas do sistema de freios e contrapesos, essencial à Democracia.

A importância do instituto, que tem previsão direta na Constituição, justifica a prioridade de tramitação aos procedimentos administrativos ou judiciais decorrentes da atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito, o que denota a proporcionalidade e razoabilidade da previsão contida no art. 3º da Lei n. 10.001/2000.

Não se constata, portanto, inconstitucionalidade material no art. 3º da Lei n. 10.001/2000, na qual se traduz opção legítima do legislador em sua competência para estabelecer prioridades processuais.

21. Pelo exposto, **voto no sentido de julgar parcialmente procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade das expressões “no prazo de trinta dias” e “ou a justificativa pela omissão” postas no caput do art. 2º, no parágrafo único do art. 2º e no art. 4º, todos da Lei nacional n. 10.001, de 4 de setembro de 2000.**