

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.231 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP
ADV.(A/S) : ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
ADV.(A/S) : JULIANA MOURA ALVARENGA DILÁSCIO
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO
PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-CHEFE DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : ANTONIO SILVIO MAGALHÃES JUNIOR

DECISÃO:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) contra o **art. 10, caput, § 1º e § 2º, inc. VII, da Lei Complementar estadual nº 734/1993**, sob a alegação de ofensa ao art. 128, § 3º, da Constituição Federal, bem como ao princípio da isonomia.

Eis o teor das normas questionadas:

Artigo 10 - O Procurador-Geral de Justiça será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, dentre os Procuradores de Justiça integrantes de lista tríplice elaborada na forma desta lei complementar, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, observado o mesmo procedimento.

§ 1º - Os integrantes da lista tríplice a que se refere este artigo serão os Procuradores de Justiça mais votados em eleição realizada para essa finalidade, mediante voto obrigatório, secreto e plurinominal de todos os membros do Ministério Público do quadro ativo da carreira.

§ 2º - Com antecedência de pelo menos 50 (cinquenta) dias, contados da data de expiração do mandato do Procurador-Geral de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público baixará normas de regulamentação do processo

ADI 6231 / SP

eleitoral, observadas as seguintes regras: (NR)

[...]

VII - somente poderão concorrer à eleição os Procuradores de Justiça que se inscreverem como candidatos ao cargo, mediante requerimento dirigido ao Presidente do Conselho Superior do Ministério Público no prazo de 3 (três) dias úteis imediatamente posteriores ao término do prazo previsto para as desincompatibilizações.

Em síntese, sustenta a requerente que a norma, ao restringir a capacidade eleitoral passiva aos Procuradores de Justiça, contrastaria com a Constituição Federal e com a Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), que não preveem a mencionada restrição.

Indica precedentes deste Supremo Tribunal que veiculariam tese idêntica à presente e que teriam obtido provimentos favoráveis.

Solicita a juntada de manifestação assinada por mais de 500 (quinhentos) membros do Ministério Público do Estado de São Paulo, que corrobora os argumentos apresentados na inicial e da qual destaca trecho que indica contradição da norma paulista com o art. 130-A, § 3º, da Constituição Federal, que trata da eleição para o cargo de Corregedor Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. Estipula o dispositivo constitucional que a escolha se dará entre os membros do Ministério Público que o integram, entre os quais podem figurar Promotores de Justiça.

Destaca que apenas os Estados de São Paulo, Roraima e Minas Gerais continuariam apresentando restrições à participação de Promotores de Justiça para concorrer ao cargo da Chefia do Ministério Público estadual.

Ao fim, apresenta pedido de medida cautelar, para que seja suspensa a eficácia das expressões impugnadas e, no mérito, pede que seja declarada a sua inconstitucionalidade.

ADI 6231 / SP

O então Relator, Ministro **Luiz Fux**, aplicou o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

O **Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo** apresentou informações nas quais sustentou, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da requerente, por defender interesses de apenas parcela de seus representados, os Promotores de Justiça. Ainda, suscita a ocorrência de coisa julgada ante a improcedência do RE nº 628.511 AgR/SP, pelo qual o STF teria reconhecido a constitucionalidade das normas impugnadas. Considera também que eventual contradição da norma estadual questionada com a Lei nº 8.625/1993 conduziria a discussão ao campo infraconstitucional.

No mérito, defende que as leis que disciplinam cada Ministério Público estadual teriam margem para fixar requisitos e condições para a investidura no cargo de Procurador-Geral de Justiça de acordo com as peculiaridades locais e com o princípio da razoabilidade, sob pena de ferir a autonomia estadual. Acrescenta, ainda, que a Constituição não teria vedado a estipulação de restrições à composição da lista tríplice, pelo que pugna pela improcedência do pedido.

O **Governador do Estado de São Paulo**, em informações, sustenta, preliminarmente, a existência de coisa julgada quanto à matéria, suscitando o precedente do RE nº 628.511 AgR/SP, e a ausência de legitimidade ativa da requerente, considerando que a entidade representa classes com interesses antagônicos no âmbito desta ação.

No mérito, assevera que o art. 128, § 3º, da Constituição teria estabelecido requisitos mínimos para a escolha do Procurador-Geral de Justiça, sem, no entanto, afastar a possibilidade de que os Estados estipulassem outros, no exercício de sua autonomia e da competência para suplementar a legislação federal. Acrescenta ser razoável que o cargo seja ocupado por profissional mais experiente. Aduz, ainda, que os precedentes mencionados pela parte autora teriam reconhecido a inconstitucionalidade formal das normas ali impugnadas, sem manifestarem-se sobre a compatibilidade material dos atos normativos

ADI 6231 / SP

com a Constituição. Por fim, manifesta-se pela extinção do feito sem resolução de mérito e, alternativamente, pela improcedência do pedido.

A **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo** informa, de início, que a edição da lei complementar em testilha se deu por iniciativa legislativa do Procurador-Geral de Justiça e que as regras aplicáveis à formação da lista tríplice para o cargo em questão vigoram há mais de 25 anos.

Considera ausentes os requisitos para a concessão de medida cautelar e, preliminarmente, aduz que a ofensa à Constituição, caso existisse, seria meramente indireta. Ainda, aponta para a existência de coisa julgada, considerando o julgamento do RE nº 628.511 AgR/SP.

Quanto ao mérito da demanda, sustenta que a expressão “dentre integrantes da carreira, na forma da lei”, presente no art. 128, § 3º, da Constituição, denotaria que a definição da capacidade eleitoral ao cargo de Procurador-Geral de Justiça teria sido atribuída ao legislador infraconstitucional. Assim, a matéria estaria inserida no âmbito da autonomia dos Estados-membros para regular questões de interesse regional.

No que tange à Lei nº 8.625/1993, afirma que a redação do art. 9º deixa claro que a capacidade eleitoral ativa deve ser garantida à totalidade dos membros da carreira, enquanto a capacidade eleitoral passiva pode ser restringida pela respectiva lei estadual. Defende, ainda, que os Procuradores de Justiça são detentores de maior “vivência profissional” proporcionada pelo maior tempo de carreira, o que justificaria a regra que ora se impugna. Ao fim, manifesta-se pela improcedência da ação.

A **Advocacia-Geral da União** manifestou-se pelo não conhecimento da ação, arguindo a ausência de impugnação de todo o complexo normativo aplicável à matéria, pois a requerente teria deixado de “elencar a previsão quanto aos Procuradores de Justiça constante do artigo 10, § 2º, inciso IV, da Lei Complementar paulista nº 734/1993, que impõe aos referidos membros o dever de desincompatibilização para participação

ADI 6231 / SP

no processo eleitoral de formação da lista tríplice para escolha do cargo de Procurador-Geral de Justiça”.

No mérito, manifestou-se pela procedência da ação, argumentando que as alegações da requerente seriam dotadas de plausibilidade e que iriam ao encontro de entendimento recente do Supremo Tribunal Federal, como foi o caso da ADI nº 5.653, na qual o Plenário teria considerado inválido dispositivo da Constituição de Rondônia que determinava a escolha do Procurador-Geral de Justiça dentre os membros vitalícios da carreira.

A **Procuradoria-Geral da República** opinou, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação, ante a ausência de impugnação de todo o complexo normativo aplicável à matéria, suscitando a falta de questionamento do art. 10, § 2º, inc. IV, da Complementar nº 734/1993, do Estado de São Paulo.

No mérito, opinou pela improcedência do pedido, ao fundamento de que o art. 128, § 3º, da Constituição e o art. 9º da Lei nº 8.625/1993 teriam reconhecido a competência dos Estados-membros para definirem critérios suplementares para a investidura no cargo de Procurador-Geral de Justiça. Aponta que a opção do legislador constituinte de determinar que a escolha fosse feita “dentre os integrantes da carreira” teria o intuito de impedir que a chefia dos Ministérios Públicos recaísse sobre pessoa alheia à corporação, de forma a assegurar a autonomia e independência do órgão. Esse fato, todavia, não obstaría que as legislações estaduais restringissem mais o universo dos membros com capacidade eleitoral passiva, sendo o critério escolhido pelo legislador paulista dotado de razoabilidade.

É o relatório.

Decido.

A instauração do processo objetivo de controle de constitucionalidade tem por objeto precípua e necessário a retirada do ordenamento jurídico de normas que estejam em contraste com a Constituição Federal (antinomia de caráter vertical).

ADI 6231 / SP

Tem esta Corte, contudo, evitado a realização de juízos abstratos sobre a legitimidade de determinado ato normativo quando, por limitação encontrada no pedido de declaração de inconstitucionalidade, o reconhecimento do pleito, ainda que possível, esteja esvaziado de sentido e utilidade.

É o que ocorre no caso de ausência de impugnação de todo o complexo normativo incidente sobre determinada realidade jurídica.

Nessa situação, o reconhecimento da inconstitucionalidade de apenas um dos dispositivos regulamentadores afigura-se insuficiente, uma vez que o conteúdo normativo eventualmente inconstitucional continua a produzir efeitos jurídicos, por obra de outro ato normativo não impugnado na inicial da ação direta.

Nessa ação direta, a requerente visa a invalidação da regra segundo a qual apenas os Procuradores de Justiça seriam elegíveis à chefia do Ministério Público. Para tanto, requer a declaração de inconstitucionalidade das expressões que mencionam a restrição questionada, presentes no art. 10, caput, § 1º e § 2º, inc. VII, da Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 734/1993.

Ocorre que, caso a análise da ação prosseguisse conforme proposto pela requerente, com a sua eventual procedência, persistiria no ordenamento jurídico estadual o inciso IV do § 2º do mesmo art. 10, segundo o qual:

IV - é obrigatória a desincompatibilização, mediante afastamento, pelo menos 30 (trinta) dias antes da data de votação, para os Procuradores de Justiça que, estando na carreira: (NR)

a) ocuparem cargo na Administração Superior do Ministério Público; (NR)

b) ocuparem cargo eletivo nos Órgãos de Administração do Ministério Público; (NR)

ADI 6231 / SP

c) estejam afastados das funções de execução normais de seus cargos; (NR)

d) ocuparem cargo ou função de confiança;

Cuida-se de regra voltada à desincompatibilização dos membros da carreira que tenham a intenção de concorrer à chefia do Ministério Público, sendo que, **por referir-se apenas aos Procuradores de Justiça, mantém a exclusão dos Promotores de Justiça de procedimento necessário para a participação no pleito. Dessa forma, o pedido formulado na ação não tem o condão de excluir do ordenamento jurídico a restrição questionada pela parte autora.**

Assim sendo, com razão, concluiu a Procuradoria-Geral da República nos autos da ADI nº 6.231 que, “[s]endo a desincompatibilização um dos critérios para integrar a lista tríplice e, aplicando-se essa exigência apenas aos Procuradores de Justiça, ainda subsistiria o impedimento de que Promotores de Justiça pudessem participar do processo eleitoral” (doc. 37).

Na mesma toada, a manifestação da Advocacia-Geral da União na ação:

“Nota-se, dessa maneira, que a eventual declaração de inconstitucionalidade das demais expressões impugnadas do artigo 10 da Lei Complementar paulista nº 734/1993, nos moldes em que pretendida pela autora, seria inócua, pois remanesceria, no ordenamento jurídico, a disposição expressa no artigo 10, § 2º, inciso IV, do mesmo diploma legal. Em outras palavras, ao manter a imposição de desincompatibilização apenas dos Procuradores de Justiça, o dispositivo destacado impede que os demais membros da carreira participem, de maneira regular, do respectivo processo eleitoral” (doc. 35).

ADI 6231 / SP

Tendo em conta esse quadro, a jurisprudência da Corte impõe o não conhecimento da ação, diante da ausência de interesse de agir:

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 2.208/2001 E LEI 12.852/2013 - ESTATUTO DA JUVENTUDE. MEIA-ENTRADA. REVOGAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA E ALTERAÇÃO SUBSTANTIVA DA LEI 12.852/2013 PELA LEI 12.933/2013. AUSÊNCIA DE ADITAMENTO. FALTA DE IMPUGNAÇÃO À TOTALIDADE DO COMPLEXO NORMATIVO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A revogação, ou substancial alteração, do complexo normativo impõe ao autor o ônus de apresentar eventual pedido de aditamento, caso considere subsistir a inconstitucionalidade na norma que promoveu a alteração ou revogação (ADI 2.542, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe de 27/10/2017). 2. **A impugnação deficitária de complexo normativo unitário configura vício processual, comprometendo o interesse de agir e impedindo o conhecimento da ação.** Precedentes: ADI 4.227, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 31/3/2016; ADI 2.422 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014; ADI 2.174, Rel. Min. MAURÍCIO CORREA, Tribunal Pleno, DJ de 7/3/2003. 3. In casu, havido reforço e complementação substancial da matéria em exame pela Lei 12.933/2013, o requerente manteve-se inerte, deixando de promover o aditamento do pedido, mesmo transcorrido considerável lapso de tempo desde a inovação legislativa. 4. Agravo regimental conhecido e desprovido (ADI nº 2.595/DF-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, DJe de 2/2/18).

LEGITIMIDADE PERTINÊNCIA TEMÁTICA PROCESSO OBJETIVO. (...) COMPLEXO NORMATIVO IMPUGNAÇÃO TOTALIDADE. **Ausente vínculo unitário a enlaçar, sob os ângulos do conteúdo e da abrangência, diplomas normativos diversos, descabe articular a inexistência de impugnação à totalidade do complexo normativo, circunstância a implicar, em tese, a inviabilidade da ação direta (...)** (ADI nº 6.087, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 23/9/19).

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. ARTIGO 68, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI COMPLEMENTAR 339/2006 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. PROVIMENTO 4/1999 DO CORREGEDOR-GERAL DO ESTADO. POSSIBILIDADE DE LAVRATURA DE TERMO CIRCUNSTANCIADO POR POLICIAL MILITAR. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA. SUPOSTA OFENSA À REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS ENTRE AS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES. ARTIGO 68, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 339/2006. REPRODUÇÃO DO TEOR DO ARTIGO 4º, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DA TOTALIDADE DO COMPLEXO NORMATIVO QUE DISCIPLINA A MATÉRIA. VÍCIO PROCESSUAL QUE COMPROMETE O INTERESSE DE AGIR. PROVIMENTO DO CORREGEDOR-GERAL DO ESTADO. ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 69 DA LEI FEDERAL 9.099/1995. CONFLITO DE LEGALIDADE. AGRAVO DESPROVIDO. (...) 3. **A ausência de impugnação da totalidade do complexo normativo que rege a matéria configura vício processual que compromete o interesse de agir em sede de controle abstrato de constitucionalidade.**

ADI 6231 / SP

Precedentes. (...) 6. Agravo desprovido (ADI nº 3.954/SC-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 15/10/20).

Portanto, diante da ausência de impugnação de todo o complexo normativo aplicável à matéria, **não conheço da ação direta.**

Ficam prejudicados os pedidos de ingresso no processo como amicus curiae.

Publique-se.

Brasília, 14 de junho de 2022.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente