



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.551/SP

RELATOR: MINISTRO DIAS TOFFOLI

REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT

ADVOGADO: PAULO ROBERTO IOTTI VECCHIATTI

INTERESSADO: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERESSADA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER AJCONST/PGR Nº 183006/2021

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÕES CONTIDAS NA LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ESCOLHA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. LISTA TRÍPLICE. CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA RESTRITA AOS PROCURADORES DE JUSTIÇA. CRITÉRIOS PARA ESCOLHA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. LEIS COMPLEMENTARES. ART. 128, § 3º E § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. O art. 128, § 3º, da Constituição Federal, ao dispor que Procuradores-Gerais de Justiça sejam escolhidos “*dentre os integrantes da carreira*”, impediu que a escolha dos Chefes dos Ministérios Públicos dos Estados recaísse em pessoas estranhas ao seu quadro de membros, a fim de assegurar exercício pleno e independente das atribuições do cargo.

2. Lei Complementar estadual fundada no art. 128, § 5º, da CF pode estabelecer critérios de elegibilidade de membros do Ministério Público à lista tríplice para escolha do Procurador-Geral de Justiça, desde que não contrariem o regramento estabelecido pelo art. 128, §3º,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

da CF, e pelo art. 9º, § 1º, da Lei 8.625/1993. Precedentes: ADIs 5.171/AP e 5.700/PI.

3. É razoável a redução da capacidade eleitoral passiva para integrar a lista tríplice aos Procuradores de Justiça, porquanto possibilita que a escolha do Procurador-Geral de Justiça seja feita entre os membros que já vivenciaram os degraus iniciais da carreira e adquiriram maior experiência pelo tempo de exercício das funções do Ministério Público estadual.

— Parecer pela improcedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Dias Toffoli,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, tendo por objeto as expressões “*dentre os Procuradores de Justiça*”, “*serão os Procuradores de Justiça*”, “*Procuradores de Justiça*” e “*somente poderão concorrer à eleição os Procuradores de Justiça*”, constantes do art. 10, *caput* e §§ 1º e 2º, IV e VII, da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em destaque, o teor das normas impugnadas:

Art. 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 de Procurador-Geral de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público baixará normas de regulamentação do processo eleitoral, observadas as seguintes regras:

(...)

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:

a) ocuparem cargo na Administração Superior do Ministério Público;

(...)

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.

O requerente aponta ofensa ao art. 128, § 3º, da CF, ao princípio da simetria e ao princípio da igualdade, ao argumento de que as normas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

questionadas impediriam que Promotores de Justiça integrem a lista tríplice para escolha do Procurador-Geral de Justiça – PGJ.

Defende que as normas questionadas criariam privilégio arbitrário, haja vista que há muitos(as) Promotores(as) com experiência necessária para ocupar o cargo de Procurador(a)-Geral de Justiça.

Aduz existir uma grave situação de estagnação na carreira de Promotor(a) de Justiça que, atualmente, precisa esperar 30 (trinta) anos na carreira para ser promovido ao cargo de Procurador de Justiça, de maneira que a *“maioria não chegará ao cargo de Procurador ou Procuradora de Justiça, encerrando sua carreira em primeira instância, com todo o desperdício de expertise angariada ao longo da carreira e sem que possa contribuir com o aprimoramento da instituição”*, evidenciando *“a manutenção da concentração de poder em torno de uma minoria institucional, o que não guarda lógica filosófica com qualquer preceito de democracia”*.

Sustenta ser ínfima a quantidade de mulheres Procuradoras, sendo mais expressiva a quantidade de mulheres Promotoras, dessa forma, os preceitos questionados acarretam discriminação indireta por gênero, contribuindo para a continuidade da exclusão de mulheres nas seleções para cargos de poder.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Sobre o fato de a Constituição Federal conferir aos estados competência para disciplinar o procedimento para a formação da lista tríplice, defende que no exercício da aludida competência, o ente federativo não pode estabelecer critérios adicionais que restrinjam o universo dos membros aptos a serem escolhidos como chefe da instituição, pois *“a lei regulamentadora precisa respeitar toda a principiologia constitucional, sob pena de inconstitucionalidade material”*, caso contrário haverá privilégio a apenas uma parte dos integrantes da carreira.

Invoca precedente do Supremo Tribunal Federal (ADI 5.653) reconhecendo a inviabilidade da edição de norma legal que impeça quaisquer integrantes da carreira do Ministério Público de compor a lista tríplice para a escolha do Procurador-Geral de Justiça.

Aduz que a norma impugnada violaria o princípio da simetria, na medida em que a Constituição Federal não restringe a participação de integrantes da carreira do Ministério Público Federal para a eleição ao cargo de Procurador-Geral da República, não cabendo à lei estadual reduzir a capacidade eleitoral passiva dos Ministérios Públicos estaduais.

Defende que, se o Procurador da República de primeira instância pode concorrer ao cargo de Procurador-Geral da República, nomeado pelo



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Presidente da República, não há como admitir que Promotor de Justiça de estado-membro da Federação não possa exercer a chefia do MP do seu estado.

Requer, nesses termos, a procedência do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, para “*excluir, por inconstitucionalidade, as expressões: (a) ‘os Procuradores de Justiça’, do caput do art. 10; (b) ‘Procuradores de Justiça’, do § 1º do art. 10; (c) ‘Procuradores de Justiça’, do inciso IV do § 2º do art. 10; e (d) ‘Procuradores de Justiça’, do inciso VII do § 2º do art. 10. Bem como quaisquer outras que esta Suprema Corte eventualmente entenda equivalentes ou decorrentes, pela técnica da declaração de inconstitucionalidade por arrastamento. Requer-se, assim, afirme esta Suprema Corte que é constitucionalmente obrigatório, por força dos princípios da simetria, da isonomia e da não discriminação (cf. supra), que se permita que também Promotores(as) de Justiça sejam elegíveis para o cargo de Procurador(a)-Geral de Justiça*”.

Ausente pedido de medida cautelar, foram requisitadas informações ao requerido e solicitados a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República (peça 24).

O Ministério Público do Estado de São Paulo e o Governador de São Paulo apontaram preliminares de preclusão por coisa julgada material, inadequação



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

da via eleita e de ofensa indireta à Constituição Federal, e, no mérito, defenderam a constitucionalidade das expressões questionadas (peças 29 e 31).

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo também defendeu a constitucionalidade das expressões questionadas (peça 34).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido.

É o relatório.

O requerente defende ser inconstitucional impedir que Promotores de Justiça possam integrar lista tríplice para escolha do Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público dos estados. Por esse motivo, impugna trechos de dispositivos da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo que restringem a capacidade eleitoral passiva aos Procuradores de Justiça.

O art. 61, § 1º, II, "d", da Constituição Federal reserva à iniciativa privativa do Presidente da República leis que disponham sobre normas gerais de organização dos Ministérios Públicos dos estados.

O art. 128, § 5º, da CF, por sua vez, estabelece que a organização, as atribuições e o estatuto de cada MP serão estabelecidos em lei complementar de iniciativa do respectivo Procurador-Geral de Justiça.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Portanto, para os MPs dos estados há dois regimes de organização:

(i) o estabelecido pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LONMP (Lei 8.625/1993), que, deflagrada pelo Presidente da República, versa sobre normas gerais de organização e sobre o estatuto básico de seus membros, e

(ii) o da lei orgânica estadual, que, por lei complementar de iniciativa do respectivo Procurador-Geral de Justiça, dispõe sobre organização, atribuições e estatuto de cada um dos Ministérios Públicos, **observado o regramento geral definido pela LONMP** (ADI 4.142/RO, Rel. Min. Roberto Barroso, *DJe* de 26.2.2020).

A propósito, esclarece Emerson Garcia que *“somente quem tem o poder de iniciativa da lei orgânica pode deflagrar o processo legislativo que vise a alterá-la”*. Adverte que a identificação do que sejam normas gerais de organização dos MPs dos estados, cuja iniciativa pertence ao Presidente da República (CF, art. 61, § 1º, II, “d”), e o que sejam normas particularizadas de cada um dos MPs dos Estados, de iniciativa dos respectivos PGJs (CF, art. 128, § 5º), *“pressupõe um necessário juízo valorativo entre o que deve ser considerado interesse geral, exigindo uma regulação uniforme, e o que é da alçada do interesse setorial, devendo atender às especificidades de cada Ministério Público”*.¹

1 GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 55-57.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Os critérios para formação da lista tríplice e o universo de elegíveis a integrá-la, por envolver matéria de cunho institucional de abrangência nacional, tem seu regramento mínimo definido pela Lei 8.625/1993 (art. 9º, § 1º). A disciplina da matéria na LONMP tem por finalidades: (i) manter uniformidade básica na carreira, (ii) evitar disparidades institucionais profundas e (iii) promover o fortalecimento do Ministério Público brasileiro.²

O regramento básico para formação da lista tríplice direcionada à escolha do Procurador-Geral de Justiça está assim disciplinado na LONMP:

Art. 9º Os Ministérios Públicos dos Estados formarão lista tríplice, dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, observado o mesmo procedimento.

§ 1º A eleição da lista tríplice far-se-á mediante voto plurinominal de todos os integrantes da carreira. (...).

O art. 128, § 3º, da CF, e o art. 9º, *caput*, da Lei 8.625/1993, em respeito ao princípio federativo, deixaram para os estados-membros a definição dos

2 Conforme ensina o Ministro Moreira Alves, normas gerais são “aquelas preordenadas para disciplinar matéria que o interesse público exige seja unanimemente tratada em todo o país. Assim, são normas gerais aquelas que, por alguma razão, convém ao interesse público sejam tratadas por igual, entre todas as ordens da Federação, para que sejam devidamente instrumentalizados e viabilizados os princípios constitucionais com que têm pertinência” (Rp 1.150/RS, Rel. Min. Aldir Passarinho, Red. p/ o acórdão Min. Oscar Corrêa, DJ de 25.10.1985).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

requisitos a serem atendidos por aqueles que pretendem integrar a lista tríplice destinada à escolha do Procurador-Geral de Justiça.

Portanto, lei complementar estadual fundada no art. 128, § 5º, da CF, pode, no âmbito da competência suplementar, dispor sobre critérios para investidura no cargo de Procurador-Geral de Justiça, **desde que não divirja ou pretenda substituir o regramento mínimo estabelecido pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.**

Vejam-se, a propósito, trechos das ementas dos seguintes julgados:

O Ministério Público é o titular da iniciativa do projeto de lei que organiza, institui atribuições e estabelece a estrutura da carreira, dispondo também sobre a forma de eleição, de composição da lista tríplice e de escolha do Procurador-Geral de Justiça, na forma do art. 128, §§ 3º e 5º, da Constituição Federal, observados os limites traçados pelo texto constitucional e pela legislação orgânica nacional (Lei 8.625/1993). (...). A lei orgânica do Ministério Público é a via legislativa apta a definir os membros da carreira elegíveis para o cargo de Procurador-Geral de Justiça (...).
(ADI 5.171/AP, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 10.12.2019.)

O modo de investidura do Procurador-Geral de Justiça constitui garantia de independência e autogoverno, visando a proteção da sociedade e à defesa intransigente do regime democrático exige, para sua regulamentação, edição de lei complementar estadual de iniciativa da própria Instituição (CF, art. 128, § 5º).
(ADI 5.700/PI, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 9.9.2019.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar as ADI 5.700/PI, 5.171/AP, 5.704/MG e 5.653/RO, reconheceu ser a lei complementar estadual editada com base no art. 128, § 5º, da CF o instrumento legislativo adequado para dispor sobre condições de elegibilidade para a lista tríplice destinada à escolha do Procurador-Geral de Justiça e, por esse motivo, declarou **formalmente inconstitucionais** emendas às constituições estaduais, de iniciativa parlamentar, que estabeleciam requisitos para que membros de Ministérios Públicos estaduais concorressem à chefia da respectiva instituição.

Na ADI 5.653/RO, além da inconstitucionalidade formal da emenda à Constituição estadual que estabelecia condições de elegibilidade para o cargo de Procurador-Geral de Justiça, declarou-se a inconstitucionalidade material das expressões “vitalícios”, “em único turno” e “que gozem de vitaliciedade”, constantes do art. 99 da Constituição de Rondônia, na redação conferida pela EC 80/2012, com “*interpretação conforme a referida norma para se ler: a nomeação do Procurador-Geral de Justiça deve ser feita pelo Governador do Estado, com base em lista tríplice encaminhada com o nome de integrantes da carreira*”, nos termos do art. 128, § 3º, da CF (ADI 5.653/RO, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 27.9.2019).

O art. 128, § 3º, da CF e o art. 9º, *caput*, da LONMP estabelecem que “os Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formarão lista tríplice dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo para mandato de dois anos, permitida uma recondução”.

A locução *“dentre os integrantes da carreira”* foi inserida na Carta de 1988 como forma de assegurar autonomia e independência ao Ministério Público, haja vista que o anterior modelo de escolha do chefe da instituição não é compatível com o atual perfil constitucional atribuído ao *Parquet*.³

O art. 128, §§ 1º e 3º, da CF/1988, ao determinar que o Procurador-Geral da República e os Procuradores-Gerais de Justiça sejam escolhidos *“dentre os integrantes da carreira”*, buscou, em realidade, **impedir que as escolhas dos chefes dos Ministérios Públicos recaiam em pessoas estranhas à carreira e**, com isso, assegurar o exercício pleno e independente das atribuições do cargo, sem nenhuma espécie de subordinação ou de ingerência externa.⁴

-
- 3 Segundo o Ministro Celso de Mello, *“é indisputável que o Ministério Público ostenta, em face do ordenamento constitucional vigente, especial posição na estrutura do Poder estatal. A independência institucional constitui uma das mais expressivas prerrogativas político-jurídicas do ‘Parquet’, na medida em que lhe assegurava o desempenho, em toda a sua plenitude e extensão, das atribuições a ele conferidas”* (ADI 789/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 26.2.1993).
- 4 *“O Ministério Público não constitui órgão ancilar do Governo. É-lhe estranha, no domínio de suas atividades institucionais, essa função subalterna. A atuação independente dessa Instituição e do membro que a integra impõe-se como exigência de respeito aos direitos individuais e coletivos e delinea-se como fator de certeza quanto à efetiva submissão dos Poderes à lei e à ordem jurídica.”* (ADI 789/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 26.2.1993.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A circunstância de se exigir que a escolha do Procurador-Geral de Justiça recaia sobre integrante da carreira que componha a lista tríplice não obsta que a lei complementar editada com base no art. 128, § 5º, da CF eleja critérios razoáveis que restrinjam o universo de membros aptos a chefiar o MP do Estado.

A respeito, observa Emerson Garcia ser possível à lei complementar estadual editada com fundamento no art. 128, §§ 3º e 5º, da CF limitar a eleição da lista tríplice aos Procuradores de Justiça:

Ao dispor que somente poderão integrar a lista tríplice os integrantes da carreira, a Lei 8.625/1993 não instituiu nenhuma vedação quanto a possibilidade de os pretendentes ao cargo serem Promotores de Justiça. No entanto, a exemplo do art. 128, § 3º, da Constituição da República, dispõe o art. 9º, caput, da Lei 8.625/1993 que a lista tríplice seria formada entre integrantes da carreira, “na forma da lei respectiva”. Por essa razão, não vemos óbice a que a lei estadual, ao dispor sobre as condições de elegibilidade para se integrar a lista tríplice para escolha do Procurador-Geral, disponha que somente os Promotores de Justiça podem se inscrever no certame. É importante observar que, diversamente ao que se verifica em relação ao Procurador-Geral da República, que deve ter a idade mínima de 35 (trinta e cinco) anos, o art. 128 da Constituição da República, em respeito ao princípio federativo, relegou aos Estados a definição, a luz das peculiaridades locais, dos requisitos a serem preenchidos por aqueles que pretendem ocupar o cargo. Prevalecendo o entendimento diverso chegar-se-ia à conclusão de que o único requisito para o acesso ao cargo é ser integrante da carreira, não sendo possível que a lei



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*estadual institua qualquer outro, o que estaria em flagrante dissonância com o sistema.*⁵

A Lei Complementar estadual 734/1993, editada com base no art. 128, § 5º, da CF, reduz a capacidade eleitoral passiva para formação da lista tríplice para escolha do Procurador-Geral de Justiça **aos Procuradores de Justiça.**

O critério mostra-se razoável uma vez que permite recair a escolha entre aqueles que exerceram os degraus iniciais da carreira e adquiriram maior experiência de atuação profissional pelo percurso no desempenho das funções, alcançando elevação ao cargo de Procurador-Geral de Justiça.

O Supremo Tribunal Federal, embora tenha declarado “*sob o ângulo formal*”, a inconstitucionalidade do art. 123, § 1º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, que determinava a eleição dos integrantes da lista tríplice entre os Procuradores de Justiça, consignou expressamente na ementa do julgado a constitucionalidade da delimitação da capacidade eleitoral passiva:

PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. É inconstitucional, sob o ângulo formal, preceito contido em Constituição estadual a dispor sobre processo de seleção, mediante formalização de lista tríplice, voltado ao preenchimento do cargo de Chefe do Ministério

5 GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 273-274.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Público estadual, considerado o artigo 123, § 5º, da Lei Maior, no que reserva a lei complementar de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça, “a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público”. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 5.171, Pleno, relator o Ministro Luiz Fux, julgada em 30 de agosto de 2019. PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA – ESCOLHA – LISTA TRÍPLICE – PARTICIPAÇÃO – RESTRIÇÃO – NORMA ESTADUAL. Observados os critérios estabelecidos no § 3º do artigo 128 da Constituição Federal e reproduzidos no § 1º do artigo 9º da Lei nº 8.625/1993, faculta-se ao legislador estadual, considerada a reserva de iniciativa prevista no § 5º do artigo 128 da Lei Maior, dispor sobre o método de preenchimento do cargo de Procurador-Geral de Justiça, surgindo cabível restringir-se aos Procuradores de Justiça a possibilidade de integrar lista tríplice a ser sufragada por todos os membros ativos da carreira.
(ADI 5.704/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 5.5.2020.)

Ao julgar o ARE 628.511/SP, em que se apreciou especificamente o objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, assentou o Ministro Celso de Mello que “o art. 128, § 3º, da Carta da República determina a escolha do Procurador-Geral de Justiça dentre os integrantes da carreira, indicados em lista tríplice, tendo delegado à lei estadual a imposição de outros requisitos para elegibilidade ao cargo, e é razoável a previsão legal que restringe a escolha aos Procuradores de Justiça”.

É, portanto, constitucional a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo (Lei Complementar estadual 734/1993), no que determina



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

que a formação da lista tríplice para a escolha do Procurador-Geral de Justiça seja feita apenas entre os Procuradores de Justiça.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

EF