

10/11/2011

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.041 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL**

EMENTA: 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

ADI 3.041 / RS

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgar procedente a ação direta para declarar a

ADI 3.041 / RS

inconstitucionalidade dos artigos 2º, 3º e 4º da Lei 11.727/2002, do Estado do Rio Grande do Sul. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa.

Brasília, 10 de novembro de 2011.

RICARDO LEWANDOWSKI - RELATOR

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.041 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo então Procurador-Geral da República, Cláudio Fonteles, fundada no art. 103, § 3º, da Constituição Federal, contra os arts. 2º, 3º e 4º da Lei 1.727, de 19 de janeiro de 2002, do Estado do Rio Grande do Sul.

Eis o teor da norma impugnada:

“Art. 1º – O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul encaminhará o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito respectiva, e a resolução que o aprovar, ao Procurador-Geral de Justiça e ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado, ou ainda às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, conforme o caso, para a prática de atos de sua competência.

Art. 2º – A autoridade a quem for encaminhada a resolução informará ao remetente, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências adotadas ou a justificativa pela omissão.

Parágrafo único – A autoridade que presidir o 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 de apreciação 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

ADI 3.041 / RS

autoridade a sanções administrativas, civis e penais.

Art. 5º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

O requerente aponta contrariedade aos arts. 22, I, e 127, § 2º, da Constituição Federal.

Quanto ao primeiro, sustenta que os artigos questionados, ao fixarem prazos e imporem obrigações ao órgão do Ministério Público e ao próprio Poder Judiciário, invadem o âmbito de competência legislativa exclusivo da União, isto é, dispõem sobre matéria processual (fl. 3).

E no tocante ao segundo, aduz que,

“a lei interfere diretamente na autonomia administrativa e funcional do Ministério Público ao impor-lhe a obrigação de priorizar suas atividades para as questões originárias de Comissões Parlamentares de Inquérito, além de disciplinar atribuições ao Ministério Público estadual, sem estar regulado em lei complementar” (fl. 4).

Requer, ao final, a procedência do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º da Lei gaúcha 11.727/2002.

Em informações solicitadas pelo então Relator, Ministro Carlos Velloso, a Assembleia Legislativa manifestou-se nos seguintes termos (fls. 39-53):

a) a lei impugnada dispõe, a seu ver, sobre procedimentos em matéria processual, e, segundo o art. 24, XI, da Constituição Federal, o Estado possui competência concorrente para legislar sobre o assunto;

b) a lei guarda simetria com a Lei federal 10.001/2000, que dispôs sobre as conclusões das CPIs desenvolvidas no âmbito federal. Segundo o órgão, *“a lei estadual segue as diretrizes da lei federal, sendo diversos apenas os*

ADI 3.041 / RS

agentes envolvidos com as conclusões das CPIs” (fl. 45);

c) o art. 1º da lei federal estabelece que os Presidentes da Câmara, do Senado ou do Congresso encaminhem o relatório da CPI e a respectiva resolução aos Chefes do Ministério Público da União ou dos Estados, enquanto o art. 1º da lei estadual determina que o Presidente da Assembleia Legislativa fará tal remessa ao Procurador-Geral de Justiça e ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado;

d) a fixação de procedimentos relativos às conclusões das CPIs não ofende a autonomia funcional e administrativa do Ministério Público porque não foi conferida nenhuma nova atribuição ao *Parquet*; e lembra que a Lei do Mandado de Segurança e a Lei 9.507/1994 estabeleceram prioridades à tramitação processual sem que isso afrontasse a autonomia administrativa e funcional do Ministério Público, razão pela qual a Lei federal 10.001/2000 e a Lei gaúcha 11.727/2002, “ao elencarem como o quarto item prioritário os processos decorrentes das CPIs, também não violaram a aludida autonomia” (fl. 51).

A Advocacia-Geral da União, às fls. 87-96, pugna pela improcedência do pedido.

A Procuradoria-Geral da República, às fls. 98-100, ratifica os termos da inicial e manifesta-se pela procedência desta ação direta.

É o relatório.

10/11/2011

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.041 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR): Senhor Presidente, bem examinados os autos, entendo que é caso de procedência da ação.

Com efeito, tem-se, na espécie, artigos que dispõem 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” instauradas no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

Assento, preliminarmente, a existência de inconstitucionalidade formal pois, como bem ressaltado pelo requerente, as normas impugnadas contém indiscutível teor processual.

A doutrina costuma distinguir três classes de normas processuais, a saber: (i) – normas de organização judiciária, que tratam principalmente da estrutura dos órgãos judiciários e seus auxiliares; (ii) – normas processuais em sentido estrito, que cuidam do processo como tal e atribuem poderes e deveres processuais; e (iii) – normas procedimentais, que se referem ao *modus procedendi*, ou seja, à estrutura e coordenação dos atos que compõem o processo.¹

Muito embora atualmente se cogite de um conceito “moderno” de processo, de natureza complexa, que abarcaria tanto o procedimento quanto a relação jurídica processual, o certo é que tal dicotomia já se encontra incorporada à Constituição. Com efeito, a partir dela delimita-se

1 Cf. CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 91.

ADI 3.041 / RS

a competência privativa da União para legislar sobre direito processual, (art. 22, I), e, de um lado, de outro, a competência concorrente dos Estados para dispor acerca de matéria procedimental (art. 24, XI).

Da análise dos dispositivos impugnados, constato que eles impõem deveres ao Ministério Público, especialmente os de informação e prioridade na tramitação de feitos, além de estabelecerem sanções no caso de seu descumprimento. Desse modo, parece-me clara a invasão da competência privativa da União, delimitada no art. 22, I, da Constituição Federal.

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.

Uadi Lammêgo Bulos, em sua Constituição Federal Anotada, nesse sentido, ensina que *“a importância dada pela Constituição ao princípio da independência funcional do Parquet foi tamanha que constitui crime de*

ADI 3.041 / RS

responsabilidade do Presidente da República o cometimento de atos atentatórios ao livre exercício da instituição ministerial (art. 85, II)". Lembra, ainda, que "a independência ou autonomia funcional do Ministério Público deve ser concebida da forma mais ampla possível".²

Quando se cuida desse tema, é quase unânime a citação de antigo julgado desta Corte, publicado na RTJ 147/142 (MS 21.239/DF e MS 21.243/DF), no sentido de que *"o órgão do Ministério Público é independente no exercício de suas funções, não ficando sujeito às ordens de quem quer que seja, somente devendo prestar contas de seus atos à Constituição, às leis e a sua consciência"*.

É que, sem a devida proteção à sua autonomia, ficaria fragilizada a própria função jurisdicional do Estado, eis que o órgão foi incumbido, pelos constituintes, da *"defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis"* (caput do art. 127 da CF).

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.

Nesse ponto, é importante ressaltar que a Magna Carta, embora não tenha conferido ao Ministério Público a qualidade de um Quarto Poder, concedeu-lhe a natureza de órgão *sui generis*, essencial do Estado, dotado de autonomia institucional funcional, administrativa e financeira. As ingerências que sobre ele exercem os Três Poderes do Estado são as previstas constitucionalmente, seja do Poder Executivo autorizando a escolha do Procurador-Geral de Justiça ou nomeando o Procurador-Geral da República, seja do Poder Legislativo aprovando o projeto de lei orgânica do MP, apesar de a iniciativa ser do próprio órgão, seja, por fim,

2 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. p. 1124-1125.

ADI 3.041 / RS

do Poder Judiciário, quando for o caso, processando e julgando seus membros e revendo os seus atos.

De outro lado, é possível, em tese, que as investigações de uma Comissão Parlamentar de Inquérito estadual redundem na descoberta de crimes que sejam de competência de esferas jurisdicionais diversas, ou seja, da Justiça federal e da Justiça estadual. Nessa situação, o Ministério Público Federal teria que prestar contas à Assembleia Legislativa gaúcha, o que, à toda evidência, afrontaria o nosso modelo federativo.

Quanto ao art. 3º da Lei sob exame, que determina prioridade na apreciação dos procedimentos decorrentes de CPIs, constato a existência de inúmeros outros processos que demandam urgência na apreciação em razão dos direitos fundamentais que se encontram em jogo. As Leis federais 1.533/1951 e 9.507/1994, por exemplo, 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.

De mais a mais, as Leis acima mencionadas não se dirigem diretamente ao Ministério Público, como ocorre neste caso, com intromissão em suas atribuições.

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.

ADI 3.041 / RS

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.

Por todo o exposto, voto pela procedência desta ação.

10/11/2011

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.041 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

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.

10/11/2011

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.041 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

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.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.041

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

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

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 11.727/2002, do Estado do Rio Grande do Sul. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 10.11.2011.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

p/ Luiz Tomimatsu
Secretário