

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.280 PARÁ

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

I. DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL EM DEBATE

1. Conforme relatado, o **Procurador-Geral da República** propôs a presente ação direta de inconstitucionalidade contra os **artigos 92, parágrafo único, e 96, §§ 2º e 3º, da Lei Complementar nº 57, de 6.7.2006, do Estado do Pará**, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Ministério Público paraense.

2. Segundo o requerente, o ato normativo estadual seria formalmente inconstitucional, pois afronta os **artigos 24, §§ 1º a 4º, 61, § 1º, II, d, 128, § 5º, e 129, § 4º, c/c art. 93 da Constituição** que tratam da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais de organização do Ministério Público.

3. Sob o ângulo da inconstitucionalidade material, o autor argumenta que *“[a]o privilegiarem indevida e injustificadamente membros do MP pelo mero desempenho de cargo no serviço público, as normas impugnadas, além de serem incompatíveis com os arts. 93, II, e 129, § 4º, da CF, encontram óbice nos princípios da igualdade e da isonomia federativa estatuídos nos arts. 5º, caput, e 19, III, da CF”*. (e-doc. 1, p. 18)

ADI 7280 / PA

4. Recordo, ademais, que o *Parquet* fez o seguinte **pedido**: “*que se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução do texto, dos arts. 92, parágrafo único, 96, §§ 2º e 3º, da Lei Complementar 57/2006 do Estado do Pará, a fim de afastar a aplicação do disposto no art. 10, § 2º, XXVIII, ‘b’ do mesmo diploma (‘maior tempo de serviço público’) como critério de desempate para promoção por antiguidade e por merecimento de membros do Ministério Público paraense*”.

5. Assim, a partir da leitura do ato normativo impugnado e do pedido formulado, extrai-se que a **questão constitucional em debate consiste em saber se a lei estadual, ao instituir o critério de “maior tempo de serviço público” para o desempate na promoção por antiguidade e por merecimento dos membros do ministério público paraense, teria incorrido em vícios de inconstitucionalidade formal e material.**

II. DAS QUESTÕES PRELIMINARES

6. Em suas manifestações, o Ministério Público (e-doc. 13) e o Governo do Estado do Pará (e-doc. 15) suscitaram como questão preliminar a suposta natureza meramente reflexa da ofensa à Constituição e, conseqüentemente, a natureza infraconstitucional da questão debatida na presente ação direta.

7. Nas palavras do Procurador-Geral de Justiça, a “*argumentação expendida na exordial visa demonstrar, no fundo, que os artigos 92, parágrafo único, 96, §§ 2º e 3º, da Lei Complementar Estadual nº 057, de 6 de julho de 2006, do Estado do Pará, criou critério de aferição de antiguidade para promoção de membros do MP não previsto na Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público).*” (e-doc. 13, p. 5).

8. Entendo, contudo, que a questão em debate tem natureza

ADI 7280 / PA

constitucional.

9. Conforme se observa da petição inicial (e-doc. 1), o objeto desta ação direta consiste em saber se as disposições normativas previstas na Lei Complementar estadual nº 57/2006, do Estado do Pará, é compatível *formal* (artigos 24, §§ 1º a 4º, 61, § 1º, II, *d*, 128, § 5º, e 129, § 4º, c/c art. 93 da Constituição) e *materialmente* (artigos 5º, *caput*, 19, III, 93, II, e 129, § 4º, da Constituição) com o Texto Constitucional.

10. Assim, não procede a alegação de que para julgar o presente caso seja necessário “o cotejo do objeto desta ADI com norma de legislação infraconstitucional, de maneira que, ao fim e ao cabo, a suposta ofensa às normas constitucionais de competência legislativa revela-se apenas reflexa ou indireta” (e-doc. 15, p. 9).

11. Rememoro, inclusive, que a mesma questão preliminar foi enfrentada, e superada, em ações de controle direto que tinham objeto de todo semelhante ao presente caso. Por todos, cito a **ADI nº 7.308/PI**, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 28/10/2024, p. 05/11/2024.

12. Portanto, **rejeito a questão preliminar.**

III. DAS RAZÕES DE DECIDIR

12. Passando ao exame do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade, saliento, desde já, que **voto pela sua procedência.**

13. Para melhor elucidar a questão, destacarei abaixo a redação do artigo referido pelos atos atacados em caráter remissivo (art. 10 da Lei Complementar nº 57/2006), além do teor das próprias disposições vergastadas (art. 92, parágrafo único, e art. 96, §§ 2º e 3º da Lei Complementar nº 57/2006):

SUBSEÇÃO II

Da escolha, nomeação e posse do Procurador-Geral de
Justiça

Art. 10. O Procurador-Geral de Justiça é nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, dentre os integrantes da carreira do Ministério Público maiores de trinta e cinco anos e com, no mínimo, dez anos de exercício, mediante lista tríplice elaborada na forma desta Lei Complementar, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, observado, neste caso, o mesmo procedimento. (Redação dada pela Lei Complementar nº 097, de 11 de dezembro de 2014)

(...)

§ 2º A eleição de que trata o parágrafo anterior obedecerá às seguintes regras e procedimentos:

(...)

XXVIII - o desempate na votação será resolvido em favor do candidato que, sucessivamente:

- a) for mais antigo na carreira do Ministério Público;
- b) tiver maior tempo de serviço público;**
- c) for o mais idoso;

SEÇÃO II

Da promoção por merecimento

(...)

Art. 92. A lista tríplice para a promoção por merecimento será formada pelos três nomes mais votados pelo Conselho Superior, desde que obtida a maioria absoluta de seus membros, realizando-se, para alcançá-la, tantas votações quantas necessárias, examinando-se em primeiro lugar os nomes remanescentes da votação anterior.

Parágrafo único. Ocorrendo empate na votação, aplicam-se, no que couber, os critérios de desempate previstos no inciso XXVIII do § 2º do art. 10 desta Lei Complementar, salvo se o Conselho Superior preferir delegar ao Procurador-Geral de Justiça o desempate. (Remissão alterada em face da Lei Complementar nº 107, de 17 de agosto de 2016)

(...)

SEÇÃO III

Da promoção por antiguidade

Art. 96. Além da observância do disposto na seção I deste capítulo, a promoção por antiguidade levará ainda em conta o Quadro Geral de Antiguidade (QGA) dos membros do Ministério Público até a data do encerramento do prazo para o requerimento da promoção.

(...)

§ 2º Ocorrendo empate na classificação por antiguidade, aplicam-se, no que couber, os critérios de desempate previstos no inciso XXVIII do § 2º do art. 10 desta Lei Complementar, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte. (Remissão alterada em face da Lei Complementar nº 107, de 17 de agosto de 2016)

§ 3º O desempate entre Promotores de Justiça de primeira entrância com o mesmo tempo de efetivo exercício far-se-á, em primeiro lugar, segundo a ordem de classificação obtida no respectivo concurso de ingresso na carreira, e, se persistir o empate, pelos critérios sucessivamente previstos nas alíneas “d” e “e” do inciso XXVIII do § 2º do art. 10 desta Lei Complementar. (Remissão alterada em face da Lei Complementar nº 107, de 17 de agosto de 2016)

14. Conforme dito acima, o cerne da controvérsia consiste em saber se a Lei Complementar estadual pode estabelecer *“maior tempo de serviço público”* como **critério de desempate para promoção** por

antiguidade e por merecimento **de membros do Ministério Público.**

15. Pois bem. A fim de analisar as alegações de inconstitucionalidade formal e material veiculadas, passo a tecer breves considerações acerca do tratamento constitucionalmente conferido ao Ministério Público pela Carta de 1988.

III.1. Do tratamento constitucional do Ministério Público

16. Princípio resgatando observação praticamente unânime na doutrina, quanto à peculiaridade do desenho institucional esboçado pelo Constituinte originário brasileiro em relação ao “novo” *parquet* quando comparado aos demais ordenamentos jurídicos nacionais contemporâneos. Nesse sentido, ilustrativas as palavras de Maria Tereza Sadek:

“Gostaria de iniciar o desenvolvimento dessa tese com algumas comparações. Em primeiro lugar, **se considerarmos o panorama internacional, perceberemos que o Ministério Público brasileiro é singular.** Eu costumo brincar dizendo que, quando as pessoas se gabam exclamando que a jabuticaba só existe no Brasil, retruco, observando que o que existe de fato só no Brasil é o nosso Ministério Público. **Podemos encontrar instituições análogas na América Latina, no mundo Europeu e na América do Norte. Em nenhum dos países, contudo, vamos nos deparar com um Ministério Público que apresente um perfil institucional semelhante ou que ostente igual conjunto de atribuições. O nosso Ministério Público, a partir da Constituição de 1988, passou a ser uma instituição que tem pouca semelhança com seus congêneres no exterior e tampouco com o Ministério Público brasileiro do passado. Eu até diria, ousando uma observação ainda mais radical, que o nome é o mesmo, mas a instituição não.** Várias características

mudaram. Entre essas alterações, ressalte-se, desde logo, a sua localização institucional e o rol de suas atribuições.” (SADEK, Maria Tereza. *A Construção de um novo Ministério Público resolutivo*. **De jure**: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-139, 2009; grifos acrescidos)

17. De fato, mesmo quando cotejado com as suas “versões” pretéritas, evidencia-se no figurino constitucionalmente outorgado ao Ministério Público a partir da Lei Fundamental de 1988 uma considerável expansão das suas atribuições e, como consequência, dos mecanismos e garantias que lhes foram asseguradas para fiel concretização de seu alargado catálogo de finalidades institucionais.

18. Com o didatismo que lhe é peculiar, assim discorre a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre a evolução da modelagem institucional do *parquet* pelos sucessivos Textos Constitucionais pátrios:

“O Ministério Público nasceu no período do Estado Moderno, com a criação do princípio da separação dos poderes. Gilmar Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gonet Branco, afastando o entendimento de alguns autores que buscam na Antiguidade romana as origens do Ministério Público, entendem mais seguro afirmar que

‘a Instituição, em seus contornos mais precisos, tem suas origens diretas na França dos fins do século XVIII e início do XIX, nas pessoas dos comissários do rei, que são as primeiras figuras do Ministério Público encontradas nos textos constitucionais’.

Assinalam **não haver dúvida ‘quanto à vinculação essencial e indissociável entre o Ministério Público e o primado da lei’.** Para os autores, o Ministério Público é o fiscal da lei e de

sua aplicação e, como essa fiscalização se exerce inclusive no campo constitucional, o Ministério Público *'assume a condição de órgão essencial do Estado, porque as tarefas a seu cargo são daquelas essenciais à própria conceituação do Estado enquanto não politicamente organizada'*.

Da mesma forma que em outros sistemas jurídicos, o Ministério Público desempenhou no Brasil, desde as suas origens até os dias atuais, o papel de fiscal da lei e de acusador criminal, pondo fim à sistemática inquisitorial do velho regime, em que a acusação era feita pelo próprio juiz. Contudo, **suas atribuições cresceram no decurso do tempo**, na medida em que lhe foi outorgada legitimidade para propositura de ações coletivas na defesa do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos, além de importante papel de órgão de controle de legalidade, com amplos poderes investigatórios, ainda que sem poder repressivo. **Sua posição consolidou-se na Constituição de 1988 como instituição autônoma, considerada essencial à Justiça.**

No Brasil, a criação do Ministério Público foi inspirada no direito português, que se aplicou desde o período colonial até o início da República. As Ordenações Manuelinas de 1521 mencionavam o Promotor de Justiça, que atuava como fiscal da lei e de sua aplicação. Nas Ordenações Filipinas, de 1603, são definidas as atribuições do Promotor de Justiça junto às Casas de Suplicação, confirmando o seu papel de fiscal da lei e de autor da ação criminal.

(...)

O Código de Processo Penal do Império (de 1832) previu o Promotor de Justiça como órgão da sociedade, titular da ação penal.

(...)

A Constituição de 1891 não fez referência ao Ministério

Público, mas apenas ao Procurador-Geral da República, referido no capítulo do Poder Judiciário (art. 58, §2º) com a previsão de que seria designado pelo Presidente da República dentre os membros do Supremo Tribunal Federal.

(...)

Na Constituição de 1934, foi inserido em capítulo sobre 'os órgãos de cooperação nas atividades governamentais' (no mesmo capítulo que o Tribunal de Contas) e não integrado em nenhum dos Poderes do Estado. Foi exigido o ingresso na carreira por concurso e prevista estabilidade. Foi dado ao Presidente da República o poder de nomear o Procurador-Geral da República, com aprovação do Senado, bem como o poder de demiti-lo *ad nutum*.

Na Constituição de 1937, houve um retrocesso porque o Ministério Público não mais foi previsto como instituição.

(...)

Na Constituição de 1946, a instituição volta a ser tratada em capítulo à parte, sem vinculação a qualquer dos três Poderes, com previsão do Ministério Público nas esferas federal e estadual. Também foi prevista a nomeação por concurso de provas e títulos e a estabilidade, além de limitada a sua remoção à hipótese de representação motivada da Procuradoria-Geral.

A Constituição de 1967 disciplinou o Ministério Público no Capítulo do Poder Judiciário, dando aos seus membros alguns privilégios próprios da Magistratura, a saber, aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade ou por invalidez comprovada, e facultativa após 30 anos de serviço público, sempre com os vencimentos integrais (art. 139, parágrafo único), além de igualdade de vencimentos com os juízes.

Com a Emenda Constituição nº 1/69, o Ministério Público passou a ser previsto no capítulo do Poder Executivo, sem outorga das garantias próprias da Magistratura, somente recuperadas com a Constituição de 1988.

(...)

Com a Constituição de 1988, consolida-se a posição do Ministério Público como órgão que atua na defesa de interesses difusos e coletivos, com a previsão e ampliação de competências já previstas na Lei nº 7.347/85. Sua autonomia ficou garantida, seja por ter sido desvinculado de qualquer dos três Poderes do Estado, seja por ter recebido garantias de independência em tudo semelhantes às concedidas aos membros da Magistratura: vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios, além das vedações previstas no art. 128, §5º, II.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Ministério Público como Instituição Essencial à Justiça. *In: Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves (org.). São Paulo: Atlas, p. 3-12, 2010; grifei)

19. Na qualidade de um dos grandes artífices dessa revolucionária conformação atual do Ministério Público, inaugurada pela Carta de 1988, de feições inéditas, como visto, não apenas quando comparado no plano internacional, mas igualmente quando confrontado com seus moldes pretéritos, bem observou o Ministro Sepúlveda Pertence que:

“(...) a seção dedicada ao Ministério Público insere-se, na Constituição de 1988, ao final do Título IV – Da organização dos Poderes, no seu Capítulo III – Das Funções Essenciais à Justiça. A colocação tópica e o conteúdo normativo da Seção revelam a renúncia, por parte do constituinte de definir explicitamente a posição do Ministério Público entre os Poderes do Estado. (...) **O Ministério Público, desvinculado do seu compromisso**

original com a defesa do Erário e a defesa dos atos governamentais aos laços de confiança do Executivo, está agora cercado de contraforte de independência e autonomia que o credenciam ao efetivo desempenho de uma magistratura ativa de defesa impessoal da ordem jurídica democrática, dos direitos coletivos e dos direitos da cidadania". (MS 21.239/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 5.6.1991, p. 23.4.1993 - grifei)

20. Na mesma direção aponta Hugo Nigro Mazzilli, *in verbis*:

"Verdade seja dita, na Constituição de 88, o Ministério Público brasileiro alcançou um perfil único, que nenhuma das Constituições anteriores lhe tinha conferido, nem aqui, nem no exterior. Em vez de cuidar apenas da nomeação e destituição do procurador-geral da República ou de uma ou outra atribuição isolada da instituição, v.g., a propositura da ação direta de inconstitucionalidade – como o faziam as Constituições anteriores –, a Constituição de 88 conceituou-o de modo finalístico, vinculado a uma precisa destinação social; deu-lhe titularidade privativa na promoção da ação penal pública; atribuiu-lhe as funções de ombudsman, em razão das quais o Ministério Público passou a poder controlar os próprios Poderes Públicos e os serviços relevância pública para que obedeçam aos direitos assegurados na Constituição, inclusive promovendo as medidas necessárias para sua garantia; permitiu-lhe fazer investigações diretas, expedir notificações e requisições; instrumentalizou-o com a ação civil pública para a defesa dos maiores valores sociais; encarregou-o do controle externo da atividade policial... Por fim, conferiu-lhe garantias e autonomias equivalentes às de Poder de Estado. Embora o Ministério Público não seja um Poder de Estado, alcançou autonomias, garantias e impedimentos equivalentes aos do Judiciário." (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público*

Brasileiro: Desafios e Perspectivas. In: Revista dos Tribunais. vol. 1041, ano 111, p. 155-165. São Paulo: Ed. RT, julho 2022; grifei)

21. Portanto, como apontam o Ministro Sepúlveda Pertence e o professor Hugo Nigro Mazzilli, nada obstante lhe tenha sido conferida compleição institucional singular, com o intuito de conferir-lhes garantias e proteções asseguradas aos Poderes integrantes da República, ao Ministério Público foram estendidas as mesmas “*autonomias, garantias e impedimentos*” equivalentes aos do Poder Judiciário.

22. Nesse sentido, colho dos artigos 127, 128 e 129 da Lei Maior as seguintes prescrições:

“**Art. 127.** O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º **Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa**, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; **a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.**”

“**Art. 128.** [...]”

(...)

§ 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:

I - as seguintes garantias:

a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;

b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa;

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;

(...)

§ 6º Aplica-se aos membros do Ministério Público o disposto no art. 95, parágrafo único, V."

"Art. 129. [...]

(...)

§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93." (grifos acrescentados)

23. É à luz dessa nova conjuntura – da vetusta instituição – que deve ser analisada a constitucionalidade das normas impugnadas.

III.2. Da análise das alegações de inconstitucionalidade no caso concreto

24. Além das garantias institucionais acima indicadas, no presente

caso se deve observar que a Constituição Federal estabelece que **são de iniciativa privativa do Presidente da República a edição de leis que disponham sobre a organização do Ministério Público**, bem como **normas gerais** para a organização do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (**art. 61, § 1º, II, d**).

25. Também determina, como acima apontado, 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 (**art. 128, § 5º**).

26. Dessa forma, em atenção ao comando constitucional que assevera competir à **União a edição de orientações gerais sobre a organização do Ministério Público**, fora editada a **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LONMP**, que, em seu art. 61, inciso II, previu as diretrizes referentes à remoção e à promoção na carreira. Vejamos:

“Art. 61. A Lei Orgânica regulamentará o regime de remoção e promoção dos membros do Ministério Público, observados os seguintes princípios:

I - promoção voluntária, por antiguidade e merecimento, alternadamente, de uma para outra entrância ou categoria e da entrância ou categoria mais elevada para o cargo de Procurador de Justiça, aplicando-se, por assemelhação, o disposto no art. 93, incisos III e VI, da Constituição Federal;

II - apurar-se-á a antiguidade na entrância e o merecimento pela atuação do membro do Ministério Público em toda a carreira, com prevalência de critérios de ordem objetiva levando-se inclusive em conta sua conduta, operosidade e dedicação no exercício do cargo, presteza e segurança nas suas manifestações processuais, o número de vezes que já tenha participado de listas, bem como a frequência e o aproveitamento em cursos oficiais, ou reconhecidos, de

aperfeiçoamento;”

27. Por outro lado, como dito acima, cabe ao Procurador-Geral no âmbito dos estados a suplementação da legislação federal afim de adequá-la às particularidades de cada Ministério Público local, **sem, contudo, contrastar com o conteúdo das normas gerais, ou ainda modificar seu sentido e alcance.**

28. Destarte, com esteio nessas premissas, constato terem as disposições normativas questionadas desbordado dos limites impostos pela norma geral ao preverem critério de desempate — *“maior tempo de serviço público”* — sem amparo na LONMP, usurpando, conseqüentemente, a competência da União para a edição de **normas gerais** acerca da organização dos Ministérios Públicos estaduais, daí ressaíndo sua **inconstitucionalidade formal.**

29. De outro bordo, verifico, igualmente, a ocorrência do vício material apontado na exordial, haja vista que, na presente situação (critérios para remoção e promoção de membros do *parquet*), **não se afigura legítima a eleição, pelo legislador local, de critério de distinção que beneficie o membro com “maior tempo de serviço público”, aí inseridos períodos anteriores ao desempenho do cargo ministerial.**

30. Isso porque, com base nas lições sempre lembradas do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, a legítima diferenciação no tratamento normativo de determinados sujeitos, pressupõe a identificação de *“um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida, por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição”* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. Malheiros: São Paulo, 2004).

ADI 7280 / PA

31. *In casu*, a “peculiaridade diferencial acolhida” pelo legislador, consistente no maior tempo de serviço público, em geral, não guarda qualquer “correlação lógica” com a “desigualdade de tratamento em função dela conferida”. Pelo menos, não uma correlação **compatível com interesses prestigiados na Constituição**. Isso por força dos **artigos 5º, caput, e 19, III, da Lei Maior**.

32. Nesse sentido, afastando a compatibilidade constitucional da diferenciação, para fins de promoção funcional no âmbito do *parquet*, entre os que exerceram, ou não, funções públicas, sob pena de afronta ao **princípio da isonomia (art. 5º, caput)** e à **isonomia federativa (art. 19, III)**, destaco excerto do voto proferido pelo e. Min. Alexandre de Moraes no bojo da ADI nº 7.287/MS:

“De fato, o ‘tempo de serviço público estadual’, independentemente da atividade pública anteriormente desempenhada, não se qualifica como critério idôneo apto a embasar tratamento mais favorável a determinados agentes públicos em detrimento daqueles que pertenceram a outros quadros federativos ou daqueles que anteriormente se dedicaram à atividade privada. Esse tratamento desigual revela-se em desacordo com o art. 19, III, da Constituição Federal, que veda o estabelecimento de distinções entre brasileiros ou preferências entre si, e ofende o princípio da isonomia (art. 5º, caput, da CF)”. (grifos acrescidos)

33. Eis a ementa do referido julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 79, § 1º, II, IV E V, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 72/1994 (LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL). CRITÉRIOS DE DESEMPATE PARA A PROMOÇÃO E REMOÇÃO DOS

MEMBROS DA CARREIRA. INCOMPATIBILIDADE DO CONTEÚDO DA NORMA IMPUGNADA COM A LEI ORGÂNICA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CRITÉRIOS ALHEIOS AO DESEMPENHO DA FUNÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, COM EFICÁCIA EX NUNC.

1. O Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados são disciplinados por leis complementares próprias, que estabelecem a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público (art. 128, § 5º, da CF), respeitadas as normas gerais editadas pela União (art. 61, § 1º, II, “d”, da CF).

2. **Ao prever critérios de desempate para a promoção por antiguidade que não encontram respaldo na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, a Lei Complementar Estadual 72/1994 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul) incorre em vício formal de inconstitucionalidade.** Precedentes.

3. **É inválida a adoção de critérios estranhos ao desempenho da função institucional para efeito de desempate na promoção e remoção por antiguidade de membros do Ministério Público.** Precedentes.

4. Ação Direta julgada procedente, com efeitos ex nunc”.

(ADI nº 7.287, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 26/06/2023, p. 10/07/2023; grifos acrescentados)

34. Portanto, em resumo, no caso em análise, ao arbitrar critério de desempate não previsto na LONMP - *maior tempo de serviço público* - o ato sob investida (i) usurpa a competência da União para a edição de normas gerais acerca da organização dos Ministérios Públicos estaduais e (ii) viola o princípio da isonomia ao fixar aspecto alheio à carreira para fins de aferição da antiguidade, estabelecendo discriminação tida como

injustificada.

35. Essa é a firme direção apontada pela jurisprudência deste Pretório Excelso sobre o tema. Exemplificativamente, cito os seguintes precedentes:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI ESTADUAL. ART. 118, § 2º, III, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 97/2010, DO ESTADO DA PARAÍBA.

I - Impossibilidade de reconhecimento do tempo de serviço público como critério de desempate para a promoção por antiguidade de membros do Ministério Público.

II - Inconstitucionalidade formal. Violação aos arts. 24, §§ 1º a 4º, 61, § 1º, II, d, 128, § 5º, todos da Constituição Federal. A fixação de critérios para a promoção por antiguidade se insere na competência da União para editar normas gerais para o Ministério Público nos estados. A lei estadual não pode dispor sobre a matéria. Ofensa aos princípios da isonomia e da homogeneidade. Precedentes.

III - Inconstitucionalidade material. Afronta aos arts. 5º, caput, 19, III, 93, II e VIII-A, e 134, § 4º, todos da Constituição da República. A antiguidade deve ser "apurada na categoria e determinada pelo tempo de efetivo exercício na mesma. A promoção dos defensores públicos devem seguir a forma prevista para os membros do Poder Judiciário, conforme ditado nos arts. 93, II e VIII-A, e 129, § 4º, todos da Constituição Federal. Precedentes. IV - Ação direta julgada procedente, com eficácia *ex nunc*".

(ADI nº 7.281, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cristiano Zanin, j. em 14/02/2024, p. 28/02/2024; grifos acrescidos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 141, DE 9 DE FEVEREIRO DE 1996, DO

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. PROMOÇÃO DE MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ANTIGUIDADE. CRITÉRIOS DE DESEMPATE. VÍCIO FORMAL. NORMAS GERAIS PARA ORGANIZAÇÃO DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS. COMPETÊNCIA NORMATIVA DA UNIÃO. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. MODULAÇÃO DE EFEITOS DA DECISÃO.

1. Compete à União legislar sobre a organização do Ministério Público da União e estabelecer normas gerais de organização dos Ministérios Públicos estaduais, mediante lei complementar de iniciativa do Presidente da República (CF, art. 61, § 1º, II, “d”). Aos Estados cabe editar as leis orgânicas que estruturam os órgãos subnacionais, mediante lei complementar de iniciativa dos respectivos Procuradores-Gerais (CF, art. 128, § 5º).

2. De acordo com a jurisprudência do Supremo, é inconstitucional disciplina estadual que define critérios para aferição da antiguidade dos membros do Ministério Público local diversos daqueles já previstos na norma geral, por invasão da competência legislativa da União.

3. Consoante a jurisprudência do Supremo, configura afronta ao princípio constitucional da isonomia a fixação, por lei estadual, do tempo de serviço público prestado no Estado como critério de desempate para promoção por antiguidade.

4. Pedido julgado procedente para declarar-se a inconstitucionalidade do art. 121, § 1º, II, da Lei Complementar n. 141, de 9 de fevereiro de 1996, do Estado do Rio Grande do Norte, com eficácia *ex nunc*”.

(ADI nº 7.292, Tribunal Pleno, Rel. Min. Nunes Marques, j. em 13/11/2023, p. 04/12/2023; grifos acrescentados)

36. Confira-se, ainda, o teor dos acórdãos prolatados *(i)* na ADI nº 7.308/PI, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 28/10/2024, p. 05/11/2024; *(ii)* na ADI nº 7.278/GO, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 28/10/2024,

ADI 7280 / PA

p. 05/11/2024; *(iii)* na ADI nº 7.295/RO, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 22/08/2023; 09/10/2023; *(iv)* na ADI nº 7.304/CE, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 26/06/2023, p. 10/07/2023; *(v)* na ADI nº 7.288/AM, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 22/08/2023; p. 11/09/2023, e *(vi)* na ADI nº 7.286/BA, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 13/06/2023, p. 20/06/2023, dentre outras.

37. Dessa forma, firme nas considerações acima delineadas, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade da lei estadual em questão.

III.3. Da necessidade de conferir efeitos prospectivos à decisão

38. Por fim, **por questões de segurança jurídica e excepcional interesse social, reputo necessário modular os efeitos deste julgado, conforme disposto no art. 27 da Lei 9.868, de 1999.** Isso porque é papel desta Suprema Corte conformar o princípio da nulidade de norma inconstitucional, cujo efeitos atingem o ato controlado desde seu nascedouro, com a prospecção da eficácia da declaração de inconstitucionalidade para momento oportuno, sob as luzes dos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança.

39. No presente caso, tal conformação aponta para a necessidade de preservação de todos os atos administrativos e movimentações funcionais editados com esteio na lei vergastada. Isso porque, foram praticados sob o pálio da presunção de constitucionalidade das leis, somente agora afastada em relação aos dispositivos especificamente impugnados. Portanto, devem ser salvaguardados com base no princípio da proteção da confiança. Com vistas a esse desiderato, há que se conferir efeitos *ex nunc* à presente declaração de inconstitucionalidade, iniciando-se a sua eficácia a partir da publicação da ata do presente julgamento.

IV. Dispositivo

40. Ante o exposto, **conheço da presente ação direta e, no mérito, julgo procedente o pedido, com efeitos *ex nunc***, a contar da data de publicação da ata do presente julgamento, para *“declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução do texto, dos arts. 92, parágrafo único, 96, §§ 2º e 3º, da Lei Complementar 57/2006 do Estado do Pará, a fim de afastar a aplicação do disposto no art. 10, § 2º, XXVIII, “b” do mesmo diploma (‘maior tempo de serviço público’) como critério de desempate para promoção por antiguidade e por merecimento de membros do Ministério Público paraense”*.

É como voto.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Relator