

NOTA TÉCNICA CNPG N. 26, DE 09 DE OUTUBRO DE 2018.

Tema: *Proposição nº 1.00794/2018-39 do CNMP*

Ementa: *Nota Técnica sobre a alteração do art. 147 do Regimento Interno do CNMP (Resolução n. 92/2013), para que as resoluções, enunciados, emendas regimentais, súmulas e respostas às consultas tenham caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam.*

O CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO (CNPG), em cumprimento ao objetivo estatutário de defender os princípios e interesses institucionais do Ministério Público, expede a presente Nota Técnica, aprovada na Sessão Plenária realizada em 09.10.2018 (Brasília-DF), acerca do conteúdo da **Proposição nº 1.00794/2018-39**, instaurada no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, sob a relatoria do Conselheiro Fábio Bastos Stica, destinada a alterar o art. 147 do Regimento Interno do CNMP, para que as resoluções, enunciados, emendas regimentais, súmulas e respostas às consultas tenham caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam.

INTRODUÇÃO.

Por meio da Proposição nº 1.00794/2018-39, de autoria do Conselheiro Valter Shuenquener, o egrégio Conselho Nacional do Ministério Público, examina uma nova redação ao artigo 147 do seu Regimento Interno (Resolução nº 92, de 13 de março de 2013), em procedimento de relatoria do ilustre Conselheiro Fábio Bastos Stica.

Pelo teor da proposição, efetivada em Plenário, no dia 28 de agosto de 2018, durante a 13ª Sessão Ordinária do CNMP, o parágrafo único, do art. 147 do seu Regimento Interno passaria a contar com a seguinte redação:

Art. 147. (...)

Parágrafo único: Os instrumentos previstos nos incisos I, II, III e V deste artigo e as respostas às consultas terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

Nesse contexto, os atos normativos expedidos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, à exceção da Recomendação, passariam a ter efeitos coercitivos e vinculantes em relação aos órgãos ou entidades a que se destinam, como forma, segundo o proponente, de debelar-se a insegurança jurídica que permeia a aplicação do Direito Administrativo.

O Conselheiro Relator, Fábio Stica, atendendo ao art. 149 do Regimento Interno e prestigiando as entidades classistas do Ministério Público Brasileiro, deu ciência a este CNPG, ao Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público (CNCGMP), à Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e à Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) e abriu a oportunidade de manifestação, para que possam ser apresentadas sugestões sobre o tema.

No âmbito deste CNPG, recebido o Ofício nº 084/2018 do Gabinete do Conselheiro Relator, datado de 30 de agosto de 2018, fomos designados na reunião ordinária de 20/09/2018, para apresentar a este colendo colegiado a proposta de manifestação, o que faço nesse momento, a fim de que, após as discussões necessárias, a proposta resultante dos debates, oriunda do Conselho Nacional de Procuradores Gerais, possa ser encaminhada ao Conselho Nacional do Ministério Público, com o nosso posicionamento sobre o tema.

Em síntese, é o que consta.



AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ÁREA FINALÍSTICA E ÁREA ADMINISTRATIVA.

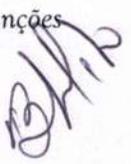
Apesar de curial, nunca é demais ressaltar o disposto no art. 127 da Carta Magna de 1988:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-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.

Sobre o tema, leciona José Afonso da Silva, in Curso de Direito Constitucional Positivo, 6ª ed., Editora Saraiva, São Paulo, 2007, p. 394, que “o art. 128 dá consequência ao princípio da unidade do Ministério Público. Por isso, trata todos os Ministérios Públicos enumerados nos seus incisos e alíneas como se constituíssem uma instituição única, ao afirmar que ‘O Ministério Público abrange [...]’. Quer-se, com esse modo de dispor, significar que a instituição do Ministério Público abrange todos os Ministérios Públicos ali indicados. Realmente, a pretensão da unidade nesse sentido já constava da exposição de motivos da Comissão elaboradora dos estudos e do anteprojeto da antiga Lei Orgânica do MP (Lei Complementar 40/81 e consagrado na atual: Lei 8.625, de 12.2.1993), segundo o qual o Ministério Público é, em seus lineamentos básicos, uma só instituição, quer atue no plano federal, junto à justiça comum ou especial, quer no plano dos Estados, Distrito Federal e Territórios.”

No mesmo sentido, a lição de Emerson Garcia, in Ministério Público – organização, atribuições e regime jurídico, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2004, p. 51, onde ensina que, “sob uma ótica funcional, é possível falar em um único Ministério Público, já que a Instituição, por intermédio de cada um de seus ramos, desempenha, no seu âmbito de atuação, as funções institucionais que lhe foram atribuídas pelo texto constitucional”.



Inegavelmente, as funções institucionais definidas na Constituição Federal são as mesmas para todos os membros do Ministério Público brasileiro (artigo 129 da Constituição Federal). “O que ocorre, de fato, é apenas um arranjo organizacional mínimo e flexível do Ministério Público, objetivando sua máxima eficiência, realizado pelo próprio texto constitucional a partir de determinadas matérias colocadas sob responsabilidade da instituição”, conforme lição de Marcelo Zenkner, em artigo com o título Reflexos Processuais dos Princípios Institucionais da Unidade e da Indivisibilidade – Revistando as Atribuições dos Órgãos de Execução do Ministério Público Brasileiro, em Temas Atuais do Ministério Público, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2008, p. 99.

A propósito deste tema tão relevante, veja-se as considerações do Ministro Celso de Melo, em importante julgado do STF:

É indisputável que o Ministério Público ostenta, em face do ordenamento constitucional vigente, destacada posição na estrutura do Poder. A independência institucional, que constitui uma de suas mais expressivas prerrogativas, garante-lhe o livre desempenho, em toda a sua plenitude, das atribuições que lhe foram conferidas. (...) No mais os membros do Ministério Público atuam com absoluta liberdade funcional, só submissos à sua consciência e aos deveres profissionais, pautados pela Constituição e pelas leis regedoras da Instituição. Nessa liberdade de atuação no seu ofício é que se expressa a independência funcional (...). (HC 67759, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/1992)

Colocadas estas premissas, não há dúvida de que o Ministério Público, assim como o Poder Judiciário, tem caráter unitário e nacional, respeitando-se sempre o princípio da independência funcional, pelo qual não há subordinação intelectual nem hierarquia entre os membros do Ministério Público. Portanto, não há de se questionar à aplicação plena desses primados quando da atuação funcional do Membro da área finalística da instituição.

Mas quando o foco volta-se para o âmbito da Administração do Ministério Público, ou seja, a chamada área meio, outros são os princípios a serem aplicados soberanamente.

Nesse diapasão, o art. 127, § 2º da CF/88, não deixa dúvidas:

Art.127.

§2ºAo 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.

A autonomia administrativa e financeira do Ministério Público, inclusive com a previsão de dotação orçamentária específica, já fora consagrada pela Lei Complementar nº 40/81 (art. 4º), cuja edição fora autorizada pela Emenda Constitucional nº 7/77. Com o advento da Constituição de 1988, que conferiu contornos mais nítidos à posição do Ministério Público no cenário jurídico, além do redimensionamento das atividades finalísticas da Instituição, foi mantida a sistemática anterior.

Trata-se de dispositivo essencial, verdadeira pedra angular da autonomia da Instituição e da independência de seus membros, isto porque certamente não passariam de vãos ideários acaso ausentes a autonomia administrativa e os recursos financeiros necessários à sua estruturação e manutenção.

Por seu turno, a autonomia financeira, administrativa e funcional do Ministério Público dos Estados foi objeto de previsão específica nos arts. 3º e 4º da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados), segundo a qual é assegurada ao Ministério Público autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe, especialmente:

- I - praticar atos próprios de gestão;
- II - praticar atos e decidir sobre a situação funcional e administrativa do pessoal, ativo e inativo, da carreira e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios;
- III - elaborar suas folhas de pagamento expedir os competentes demonstrativos;
- IV - adquirir bens e contratar serviços, efetuando a respectiva contabilização;

- V - propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de seus cargos, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus membros;
- VI - propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção dos cargos de seus serviços auxiliares, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus servidores;
- VII - prover os cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, bem como nos casos de remoção, promoção e demais formas de provimento derivado;
- VIII - editar atos de aposentadoria, exoneração e outros que importem em vacância de cargos de carreira e dos serviços auxiliares, bem como os de disponibilidade de membros do Ministério Público e de seus servidores;
- IX - organizar suas secretarias e os serviços auxiliares das Procuradorias e Promotorias de Justiça;
- X - compor os seus órgãos de administração;
- XI - elaborar seus regimentos internos;
- XII - exercer outras competências dela decorrentes.

Relevante ressaltar que o parágrafo único do art. 3º, por sua vez, dispõe que “as decisões do Ministério Público fundadas em sua autonomia funcional, administrativa e financeira, obedecidas as formalidades legais, têm eficácia plena e exectoriedade imediata, ressalvada a competência constitucional do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas”.

Ora, forçoso é reconhecer que esse preceito não deixa margem a dúvidas quanto à completa autonomia do Ministério Público, qualquer que seja a sua repartição em unidade, em relação aos demais poderes, em especial ao Executivo. Por esse primado, desde que agindo rigorosamente nos limites legais, o Ministério Público, em qualquer dos seus ramos, é o senhor de seus próprios atos, os quais não estão sujeitos à autorização ou ao referendo de qualquer outro órgão.

Sendo indiscutível a posição autônoma do Ministério Público frente aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, cumpre-nos adentrar no exame da aplicação dos dispositivos acima mencionados diante do egrégio Conselho Nacional do Ministério Público.

FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Administração Pública manifesta-se por meio de atos que trazem insita a presunção de legitimidade, qualquer que seja a sua categoria. E tal presunção é corolário do princípio da legalidade e da segurança das atividades administrativas.

Decorre dessa presunção que para agir, não há necessidade da Administração Pública consultar aos órgãos de controle externo, de como deve agir, como deve aplicar os recursos públicos ou ainda como exercer seus critérios de conveniência e oportunidade.

Em nosso sentir, a importante implementação do Conselho Nacional do Ministério Público, instituído no ordenamento jurídico por força da Emenda Constitucional nº 45/2004, que introduziu o art. 130-A, na Constituição Federal, não teve como objetivo tolher dos ramos ministeriais essa atribuição de autonomia na área administrativa, mas ao contrário, veio para prestigiá-la, na medida que incumbe ao órgão nacional a garantia e manutenção das prerrogativas do Ministério Público, dentre as quais a autonomia, pelo que existe inclusive comissão específica para esse fim, no âmbito organizacional do Conselho Nacional.

Por este motivo, sem dúvidas, é que foi elencada com prioridade, dentre as funções do CNMP, a de zelar pela autonomia das unidades ministeriais, como se vê do seguinte dispositivo constitucional:

Art. 130-A. (...)

§2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

I - zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

Ora, pela definição do imortal Aurélio Buarque de Holanda, zelar significa: “Tratar com zelo, com cuidado, administrar diligentemente”. Por suposto, ao estabelecer de forma prioritária esta competência, que é funcional, quis o legislador ressaltar a importância do Conselho Nacional do Ministério Público ser o maior garantidor da autonomia administrativa e funcional do Ministério Público brasileiro, dando-lhe plenas condições legais para tanto.

Eis então, aquele que é um colossal desafio para o egrégio Conselho Nacional do Ministério Público: buscar um equilíbrio entre o controle eficiente do Ministério Público e o respeito à autonomia de cada uma das unidades ministeriais e à independência funcional de seus membros.

Certamente que, com o devido respeito ao conselheiro proponente, a proposta de alteração do Regimento Interno, dando nova redação ao parágrafo único do art. 147, não é a melhor solução para a busca desse equilíbrio almejado, que de fato é indispensável ao bom funcionamento, tanto do próprio CNMP, quanto de todas as unidades ministeriais.

Admitir-se o contrário seria permitir que o órgão de controle nacional tutelasse completamente todos os ramos do Ministério Público Brasileiro, extirpando dos mesmos uma garantia básica, erigida constitucionalmente. E se assim fosse, praticar-se-ia um ato atentatório à própria razão de existir do Conselho Nacional, bem assim das demais competências atribuídas a este órgão de controle, por simples questão de lógica: se o Conselho Nacional do Ministério Público puder tutelar completamente todos os ramos do Ministério Público brasileiro, qual a validade e utilidade de poder exercer o controle externo sobre os mesmos? Melhor seria então adaptar-se para ser órgão de controle interno das unidades Ministeriais.

Por outro prisma, há de se questionar inclusive a constitucionalidade material e formal, da aventada possibilidade de que, por meio de ato interno, decorrente do poder

regulamentar, o Conselho Nacional do Ministério Público possa reduzir ou mesmo inviabilizar o exercício da prerrogativa da autonomia por parte dos ramos do MP brasileiro, mormente pelo fato de que o CNMP não integra o Ministério Público da União ou o Ministério Público dos Estados, sendo, por isso, tradicionalmente apontado como órgão de controle externo.

Prevalece, dessarte, a diretriz de que existe hierarquia entre os membros e o chefe da Instituição no sentido administrativo, mas não no sentido funcional ou técnico. É dizer: o chefe administrativo e o CNMP podem determinar certas condutas a membros do Ministério Público, sem ofensa ao princípio da independência funcional, desde que a ordem não interfira na opinião jurídica na atividade-fim.

Nada obstante, em relação à atividade meio, não se pode tolher, pelo princípio da hierarquia, a capacidade constitucional da autonomia, de que são dotados os ramos do MP nacional.

Noutras palavras, não se pode impedir a unidade Ministerial de praticar o ato administrativo, no âmbito de sua competência, ainda que certamente este ato esteja sujeito ao poder revisional atribuído ao Conselho Nacional do Ministério Público. A questão é que esse controle deve ser feito a posteriori, e não de maneira prévia, de forma que interfira - ou mesmo impeça- o exercício do primado da autonomia.

Com efeito, não cabe a esse órgão revisar posicionamentos livres de vícios, imiscuindo-se em escolhas discricionárias locais ou modificando opções válidas escolhidas pelas unidades de origem. Se interviesse nesses casos, o CNMP estaria a infringir a autonomia administrativa do *Parquet*, quando, ao revés, cumpre-lhe justamente o zelo pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, na forma do que dispõe o art. 130-A, § 2º, I, da Constituição, como dito antes.

Handwritten signature

Na verdade, o próprio CNMP disponibiliza instrumento efetivo para garantia de tal elevado princípio, ao prever, dentre os procedimentos afetos ao seu jugo, a Reclamação para Preservação da Autonomia.

Nessa linha de entendimento, insere-se nas competências do Conselho Nacional a elaboração de planos de metas de atuação, sem que haja ofensa ao princípio da independência funcional. A Comissão de Planejamento Estratégico do CNMP, por exemplo, tem promovido o Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público, objetivando o fortalecimento do Ministério Público brasileiro, a partir da construção de uma agenda estratégica capaz de alinhar aos ramos do MP em torno de objetivos comuns, com ênfase na melhoria dos serviços prestados à sociedade.

Noutro giro, constata-se que ao CNMP também é dado dispor sobre aspectos administrativos da própria atuação funcional do Ministério Público, como o estabelecimento de prazos e formas. Nenhuma dessas atividades do órgão nacional é questionada, nesse momento e em abstrato, até por não configurarem, em si mesmas, violação ao princípio da autonomia dos ramos do Ministério Público. Ao nosso sentir, nada impede que sejam traçados planos de metas e diretrizes administrativas para a atividade-fim, tampouco que sejam coibidos abusos e omissões na via disciplinar, desde que respeitadas a autonomia funcional e o princípio da independência funcional.

Veja-se que por uma questão de simetria, a proposta de alteração do Regimento Interno, em exame, contraria até mesmo o recente Enunciado nº 14, de 13 de junho de 2017, do CNMP, segundo o qual não há possibilidade de revisão de atos praticados pelo Procurador-Geral de Justiça, na função de ordenador de despesas ou de gestão, por parte de qualquer outro órgão interno do respectivo Ministério Público.

Nada obstante, não significa tal enunciado que os atos de gestão, no âmbito da autonomia, são inatacáveis. Diz o próprio enunciado, em seus considerandos, que isso não

significa que se está diante de um ato definitivo, incontestável e insindicação, sendo certo que o controle de legalidade é possível, deferido tanto a este Conselho Nacional do Ministério Público como aos Tribunais de Contas e ao próprio Poder Judiciário, quando desborem os limites da legalidade, proporcionalidade e moralidade.

O que não se pode, contudo, é impedir previamente que os atos atinentes à esfera da autonomia do Ministério Público possam ser praticados, por força de normatização interna do CNMP.

Nesse contexto, rememore-se que o Conselho Nacional do Ministério Público não possui natureza de órgão governante superior, e sim natureza de órgão de controle constitucional, conforme deliberação, unânime, do Plenário do CNMP, em 14 de junho, durante a 2ª Sessão Extraordinária de 2016, por provocação do atual Corregedor Nacional, Orlando Rochadel. Nessa mesma Sessão o Plenário deliberou que seriam indevidas as intervenções do Tribunal de Contas da União na atividade finalística do CNMP, na medida em que a atuação do CNMP deve ter como limite a autonomia administrativa e financeira conferida pela Constituição Federal à Institucional Ministerial.

Mutatis Mutandis, é o mesmo entendimento que se adequa ao caso em estudo.

CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA ALTERAÇÃO PROPOSTA

BH/ab

Pela atual redação do artigo 147 do Regimento Interno do CNMP, qualquer membro ou Comissão poderá apresentar proposta de:

- I - Resolução;
- II - Enunciado;
- III - Emenda Regimental;
- IV - Recomendação;
- V - Súmula.

Nada obstante, de acordo com a proposta de alteração, para inclusão do parágrafo único no dispositivo acima exposto, todos esses instrumentos, exceto a Recomendação, e ainda mais as respostas às consultas terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam.

Deste modo, grande parcela da autonomia deferida constitucionalmente aos ramos do Ministério Público, pela Constituição Federal e respectiva legislação complementar, estaria afetada, em abstrato, posto que cria-se uma imediata submissão ao órgão destinatário das disposições ali contidas, sem levar em consideração quaisquer outros aspectos atinentes à autonomia dessas instituições, e sobretudo aos critérios de conveniência e oportunidade do respectivos chefes institucionais.

E vários são os questionamentos a serem deduzidos, por exemplo, sob o aspecto de supremacia da lei frente a atos normativos, como se daria na hipótese de uma eventual normatização do Conselho Nacional que disponha em contrário à legislação própria do ramo Ministerial destinatário?

Não se pretende, com esse questionamento, sustentar que as Resoluções do CNMP, por exemplo, já não tenham caráter impositivo, desde que se trate de matéria cuja natureza e caráter geral e nacional permita a regulação por porte do Conselho Nacional. Mas existem matérias que dada as suas peculiaridades e complexidades locais, sobretudo considerando as gigantescas diferenças regionais do nosso país, as quais os diversos Ministérios Públicos não estão imunes, não podem ser tratadas de maneira uniforme em todas as unidades ministeriais.

A aprovação da proposta cria uma obrigatoriedade de submissão, em abstrato, de matéria normativa que sequer ainda foi produzida pelo CNMP, isso sim gerando uma grande insegurança jurídica aos administrados em caso de que as unidades ministeriais, no

âmbito de suas respectivas competência e autonomia, já estejam dando encaminhamento normal à matéria.

Por outro lado, se pelo respeito a autonomia do Ministério Público, o processo legislferante, seja ele estadual ou federal que trate de assuntos afetos ao interesse institucional, depende da iniciativa legislativa do chefe institucional, e em alguns casos somente após a aprovação do colégio de Procuradores de Justiça ou órgão especial, não se há de admitir que possa ser produzido ato normativo vinculante, hipoteticamente sobre qualquer matéria, mesmo sem a prévia manifestação das unidades ministeriais afetadas, ou contra o entendimento autônomo destas.

São tantas as hipóteses a serem ventiladas, dado o caráter abstrato que se pretende dar a esse efeito vinculante, que não há sequer possibilidade de se vislumbrarem todas elas, antes de se concretizarem.

Como dito antes, se é um dos grandes desafios do egrégio Conselho Nacional do Ministério Público conciliar o seu poder de órgão de controle externo do Ministério Público brasileiro, com a autonomia funcional e administrativa que lhes é conferida, as quais ele próprio tem o dever constitucional de zelar, a proposta sob exame está longe de ser o melhor caminho a ser trilhado nesse sentido.

CONCLUSÃO



Por todo o exposto, e em especial apreço à autonomia dos diversos ramos do Ministério Público Brasileiro, concluímos que não se mostra adequada aos ditames do art. 127 da Carta Magna de 1988, em especial os atinentes à autonomia funcional, administrativa e financeira, bem como a independência funcional conferida ao Ministério Público brasileiro, a alteração regimental proposta, mantendo-se a atual redação do art. 147 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público (resolução nº 92, de



2013) em sua integralidade, e deixando-se de acrescentar o parágrafo único, na forma sugerida pelo ilustre conselheiro proponente.

Brasília-DF, 09.10.2018

BENEDITO TORRES NETO
Procurador-Geral de Justiça de Goiás
Presidente do CNPG