

Ofício ANPR nº 168/2023 - UC

Brasília, 24 de agosto de 2023.

A Sua Excelência o Senhor
Ângelo Fabiano Farias da Costa
Conselheiro do Conselho Nacional do Ministério Público

Assunto: Contribuições sobre os termos da Proposição n. 1.00447/2023-91.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro relator,

A Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR vem, respeitosamente, em atenção à notificação desse Eg. Conselho Nacional, recebida na data de 26 de julho de 2023, apresentar breves ponderações sobre os termos da Proposição de Resolução nº 1.00447/2023-91, apresentada na 8ª Sessão Ordinária, realizada em 30/05/2023, pelo Eminentíssimo Presidente do CNMP, o Procurador-Geral da República Antônio Augusto Brandão de Aras.

Trata-se de Proposta de Resolução que visa a estabelecer parâmetros mínimos para as eleições destinadas ao cargo de Procurador-Geral, nos diversos ramos do Ministério Público Brasileiro.

Consta da justificativa da Proposição que *“a imparcialidade emerge como um pilar primordial para assegurar a indiscutível legitimidade do processo eleitoral, nutrindo a confiança tanto dos membros do Ministério Público quanto da sociedade em geral”*.

Louvável se mostra a preocupação demonstrada por esse Eg. Conselho Nacional em conferir o maior grau de transparência possível às consultas (eleições)

realizadas para subsidiar a escolha dos Procuradores-Gerais, condutores das diversas unidades do Ministério Público Brasileiro.

De fato, a legitimidade do processo eleitoral, amparada na observância estrita dos princípios da moralidade, da impessoalidade e da igualdade de concorrência, confere credibilidade à escolha do Procurador-Geral, não apenas perante seus pares e servidores por ele chefiados, mas também perante a sociedade a quem o Ministério Público deve servir.

Todavia, ao sentir desta Associação, a edição da Proposição de Resolução ora discutida esbarra na impossibilidade de este Eg. Conselho, não obstante sua conformação constitucional, dispor sobre a matéria, na extensão pretendida.

Por outro lado, ainda que se entenda juridicamente possível a edição da norma proposta no exercício da competência regulamentar desse Conselho Nacional, parece a esta entidade que algumas regras ali sugeridas se mostram excessivas ou desproporcionais, merecendo, por isso, alguns ajustes, os quais também serão apresentados na sequência.

Dos limites constitucionais da competência regulamentar do CNMP

É cediço que, a partir do julgamento da ADC-12, pelo Supremo Tribunal Federal, em que se avaliava a constitucionalidade da expedição, pelo Conselho Nacional de Justiça, de resolução que vedava condutas classificadas como nepotismo, fixou-se o entendimento segundo o qual a competência regulamentar do CNJ, órgão de cúpula do poder Judiciário, decorre diretamente da Constituição.

Assim, é possível considerar que, no exercício de sua competência normativa – notadamente para cumprir as finalidades constitucionais para as quais fora o órgão criado, o CNJ pode validamente expedir regulamentos (resoluções), em caráter genérico e abstrato, que tenham por objeto a explicitação de conceitos, princípios e regras previstos no texto constitucional, de forma autônoma.

A mesma conclusão pode ser estendida aos poderes normativos desse Conselho Nacional do Ministério Público, instituição congênere, prevista no art. 130-A da Constituição Federal, instituída para cumprir finalidades de controle muito próximas àquelas outorgadas ao CNJ.

A interpretação dos efeitos do referido julgado pela doutrina e, posteriormente, pela própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, permite concluir, todavia, que o exercício dessa competência regulamentar submete-se a alguns condicionamentos.

Em seu voto na mesma ADC-12, o Ministro Eros Grau assim se expressou:

“Dessa forma, é forçoso concluir que, estando a Administração Pública e, nesse caso, o CNJ, vinculado diretamente aos comandos constitucionais, e estando as normas respeitantes às questões fundamentais ou essenciais pré-definidas pelo legislador na matéria, não há violação ao princípio da legalidade”.

Tomando-se a afirmação do Eminentíssimo Ministro *a contrario sensu*, é inevitável concluir que, na hipótese da resolução que vedou o nepotismo, o CNJ não poderia ter normatizado o tema, ainda que no exercício do seu poder regulamentar, em sentido diverso ou contrastante com algum ato normativo infraconstitucional (lei em sentido estrito) que dele tratasse previamente. Não havendo, contudo, à época, norma que regulasse os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade no acesso aos cargos públicos, a resolução sobre o nepotismo foi julgada inteiramente válida, já que, no caso, o CNJ não substituiu o Poder Legislativo, em sua função típica.

Dito isso, é preciso reconhecer que o julgado da ADC-12, pelo Supremo Tribunal Federal, não ampara todo e qualquer ato normativo regulamentar oriundo do CNJ e, por extensão, desse Conselho Nacional do Ministério Público, instituição coirmã.

O poder regulamentar dos Conselhos Nacionais, haurindo sua força normativa diretamente da Constituição de 1988, há de limitar-se a disciplinar fatos que não estejam normatizados por instrumentos expedidos pelo Poder Legislativo, no legítimo e independente exercício de sua competência constitucional típica, a bem da harmonia e da separação dos poderes.

Conforme Flávio PANSIERI¹, é

o próprio inciso I, do § 4º do art. 103-B da Constituição que limita a atuação do Conselho na medida que autoriza/determina a expedição de atos meramente regulamentares. Nesta linha Lenio Luiz Streck, Ingo Wolfgang Sarlet e Clèmerson Merlin Clève defendem a tese de que a matéria deve ser enfrentada independentemente do mérito das resoluções, partindo da necessária discussão acerca dos limites para a expedição de “atos regulamentares”. Para parte da doutrina que segue a mesma linha parece um equívoco admitir que os Conselhos possam, mediante a expedição de atos regulamentares (na especificidade, resoluções), substituir-se à vontade geral (Poder Legislativo).

Ao que parece, ainda que o texto constitucional derivado, tenha delegado ao Conselho poder para romper com o princípio da reserva de lei, o que não é possível se extrair do dispositivo da Carta da República, é certo que as resoluções não gozam da mesma hierarquia de uma Lei, pela simples razão de que a Lei emana do Poder Legislativo, essência da Democracia Representativa, enquanto os atos regulamentares ficam restritos às matérias com menor amplitude normativa, que não podem inovar o ordenamento jurídico.

Firmada a premissa de que o poder regulamentar dos Conselhos está limitado na impossibilidade de inovar, e que as garantias, os deveres e as vedações dos membros/órgãos do Ministério Público estão devidamente explicitados no texto constitucional e nas respectivas leis específicas, nota-se que regulamentar é diferente de restringir.

¹ Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/69/edicao-1/conselho-nacional-do-ministerio-publico>. Acesso em 24/08/2023.

Finalmente, prossegue o autor aludindo a julgado do STF (Mandado de Segurança 26.264/DF, rel. Min. Marco Aurélio, Plenário), que apontou “*que é defeso ao CNMP adentrar no campo normativo atribuído ao Ministério Público pela Constituição Federal, sob pena de incorrer em afronta à autonomia funcional e administrativa ministerial, que a ele caberia zelar*”.

O julgado aplica-se perfeitamente à Proposição de Resolução em foco, pois, uma vez que há leis em sentido estrito que disciplinam a formação de listas tríplexes para a escolha do Procurador-Geral das diversas unidades do Ministério Público, há de se ter por inviável, a princípio, a edição de resolução, por parte do Conselho Nacional do Ministério Público, para estabelecer critérios de elegibilidade/inelegibilidade para o cargo, mormente em contrariedade ao que dispõem as normas específicas de organização das unidades.

Saliente-se que uma verificação rápida das normas previstas em leis orgânicas ministeriais, que disciplinam a formação das listas tríplexes para escolha do Procurador-Geral, aponta que haveria diversas contradições entre a Resolução que ora se propõe e as normas já existentes.

Apenas a título de exemplo, a Lei 8625/93 – Lei orgânica nacional do Ministério Público – dispõe sobre a escolha do Procurador-Geral por eleição em lista tríplex, formada **mediante voto plurinominal de todos os integrantes da carreira, ao passo que a Proposição em foco deseja limitar a capacidade eleitoral ativa aos membros vitalícios.**

Do mesmo modo, o art. 6º, parágrafo 2º, da Lei Orgânica do Ministério Público da Bahia dispõe que “É obrigatória a desincompatibilização, mediante afastamento, **pelo menos 30 (trinta) dias antes da data fixada para a eleição**, para os que, estando na carreira: I - ocuparem cargo na administração superior do Ministério Público; II - ocuparem cargo eletivo nos órgãos de administração do Ministério Público; III - ocuparem cargo ou função de confiança”. **Todavia, a Resolução em discussão propõe ampliar o prazo de desincompatibilização para 180 dias.**

Igualmente, a LC 75/93, ao dispor sobre a escolha do Procurador-Geral do Trabalho (art. 88) e do Procurador-Geral de Justiça Militar (art. 121) alude a lista tríplice escolhida **mediante voto plurinominal, facultativo e secreto, pelo Colégio de Procuradores**, sem a restrição almejada pela Proposição em apreço (voto limitado aos **membros vitalícios**).

Finalmente, a mesma LC 75/93, ao disciplinar a escolha do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em seu art. 156, § 1º, traz, como restrição à elegibilidade apenas a **ausência de condenação definitiva, nos últimos quatro anos, bem como a ausência de processo penal ou administrativo em curso**. A Proposição de Resolução em comento, diferentemente, encerra uma **série de restrições à elegibilidade** que reduzem significativamente a capacidade eleitoral passiva dos membros do Ministério Público que almejam concorrer ao cargo de Procurador-Geral.

Portanto, dado o quadro legislativo existente, a apontar o disciplinamento consistente dos numerosos aspectos referentes às eleições para o cargo de Procurador-Geral, nas diversas unidades do Ministério Público, **não nos parece possível que remanesça para esse Conselho Nacional do Ministério Público espaço suficiente para exercer o seu poder normativo regulamentar, sobretudo para inovar hipóteses de restrição à capacidade eleitoral ativa e passiva dos membros do Ministério Público, quando as respectivas leis orgânicas, que regulam tais processos de escolha, não o fazem**.

Por essas razões, esta entidade entende, respeitosamente, que a Proposição de Resolução em apreço deve ser **arquivada**, por desbordar dos limites do poder regulamentar desse Eg. Conselho Nacional.

Da extensão da regulamentação à eleição para os cargos de PGT, PGJM, PGJDFT e PGR

Embora, como expressado acima, não se mostre plenamente adequada a normatização pretendida por esse Eg. Conselho, em função dos limites constitucionais que esta Associação entende aplicáveis ao poder regulamentar, na hipótese, é certo que, uma vez

ultrapassada essa premissa, há de se buscar a maior coerência e uniformidade possíveis à regulamentação que ora se discute.

Primeiramente, necessário enfatizar que a Proposição de Resolução em foco, uma vez aprovada, deve aplicar-se não apenas aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados mas também aos Procuradores-Gerais dos ramos do Ministério Público da União (Procurador-Geral do Trabalho, Procurador-Geral de Justiça Militar, Procurador-Geral do Distrito Federal e Territórios), como, igualmente – e com maior razão, ante ao vazio legislativo, à escolha para o cargo de Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público Federal.

Não há, em nosso sentimento, justificativa plausível para que os ramos do MPU – MPT, MPDFT, MPM e MPF – resem a salvo da regulamentação pretendida por esse Conselho Nacional para as eleições ao cargo de Procurador-Geral das unidades do Ministério Público Brasileiro, pois é certo que, também para estas outras entidades ministeriais, há idêntico interesse em tornar o mais transparente possível a escolha dos chefes máximos das instituições.

Com efeito, a normatização das eleições para Procuradores-Gerais, com a finalidade de explicitar requisitos de imparcialidade, impessoalidade, moralidade e isonomia na concorrência, para aprofundar o sentimento social de legitimidade do processo, é interesse de todas as unidades ministeriais e, por certo, também da sociedade a quem o Ministério Público deve prestar contas.

No caso específico da escolha do **Procurador-Geral da República**, chefe administrativo do Ministério Público da União e condutor administrativo-funcional do **Ministério Público Federal**, mais avulta a necessidade de esse Conselho Nacional regular o tema da eleição, a exemplo do que pretende para as demais unidades, uma vez que há **evidente vácuo normativo sobre o tema na LC 75/93**.

Assim, esta entidade propõe, sobre esse ponto, as seguintes emendas à Proposição de Resolução em estudo:

Ementa: Dispõe sobre parâmetros básicos para as eleições para os cargos de Procurador-Geral de Justiça dos Estados, Procurador-Geral do Trabalho, Procurador-Geral de Justiça Militar, Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios e Procurador-Geral da República. (NR)

Da previsão de prazo para a desincompatibilização

Percebe-se que o tratamento do tema pelas numerosas leis orgânicas dos Ministérios Públicos está em grande dissonância com a Proposição de Resolução em apreço, uma vez que o prazo de desincompatibilização de cargo ocupado pelo candidato, na administração superior do Ministério Público, proposto por esse Eg. CNMP, no art. 2º da Proposição, é imensamente superior àqueles previstos nas disciplinas específicas (quando há).

De fato, obrigar-se o candidato a Procurador-Geral que deixe o cargo ocupado na administração superior do Ministério Público 180 dias antes do pleito parece excessivo, pois, considerado o prazo do mandato do Procurador-Geral (02 anos), ao qual normalmente se vincula, por confiança, o ocupante de cargo da administração superior, é de se concluir que, por pelo menos $\frac{1}{4}$ do mandato, o chefe da instituição não poderá contar com os serviços por esse agente público, o que pode ser nocivo inclusive à eficiência da gestão.

Assim, para manter-se a finalidade da norma ora proposta (evitar influências indevidas do candidato a Procurador-Geral na carreira do Ministério Público, por meio de atos de gestão) e, ao mesmo tempo, evitar o prejuízo à eficiência do serviço e à boa execução da gestão administrativa, sugere-se a diminuição significativa desse prazo, a saber:

Art. 2º Para a candidatura na eleição para o cargo de Procurador-Geral de Justiça, é obrigatória a desincompatibilização, mediante afastamento, de no mínimo 60 dias antes do pleito, do membro do Ministério Público que esteja: (...)(NR)

Da capacidade eleitoral ativa aos membros vitalícios

A Proposição em discussão restringe a capacidade eleitoral ativa (votantes na eleição para o cargo de Procurador-Geral) aos membros vitalícios da carreira do Ministério Público.

Não se justifica a limitação, que não encontra amparo para tal restrição no Texto Constitucional ou qualquer ato normativo infraconstitucional. É certo que as várias leis orgânicas dos Ministérios Públicos dos Estados e dos ramos do Ministério Público da União preveem, em sua maioria, a capacidade eleitoral ativa a **todos os membros da carreira ou, ao menos, a todos os membros em atividade**. A duas, porque a previsão de capacidade eleitoral aos membros vitalícios pode dar azo à votação pelos membros do Ministério Público que já estejam na inatividade e, no particular, tal extensão não parece condizente com a necessidade de vinculação estrita com a carreira que a votação pelos pares almeja alcançar. Certo que muitos dos membros do Ministério Público, aposentados, dedicam-se a outras atividades, jurídicas ou não, não se mostra adequado expandir a possibilidade de votação para o cargo de Procurador-Geral da instituição a quem já não esteja vinculado funcionalmente a ela.

Assim, sugere-se a seguinte emenda ao Parágrafo único do art. 2º:

Parágrafo único. A capacidade eleitoral ativa será conferida a todos os membros ativos da carreira do Ministério Público (NR).

Da vedação à concessão de vantagens

Compreende-se com relativa facilidade a necessidade de estabelecer restrições à concessão de vantagens pelo Procurador-Geral, que, esteja em exercício e deseje

a recondução, a fim de evitar que se valha do cargo para postar-se no pleito em condições desiguais com os demais candidatos.

Sucedem que o prazo de carência estabelecido pela Proposição de Resolução em destaque é desproporcional e excessivamente longo, a merecer adequação. Com efeito, a restrição imposta aos 180 dias anteriores ao pleito impede que, pelo prazo de $\frac{1}{4}$ do mandato (2 anos), o Procurador-Geral em exercício possa praticar diversos atos de gestão.

A vedação, em última análise, pode prejudicar enormemente a execução orçamentária do ano da eleição, pois inviabilizaria pagamentos por metade do exercício financeiro e, portanto, não é razoável.

Para permitir o cumprimento da finalidade da norma - assegurar a competitividade em igualdade de condições -, parece suficiente restringir a proibição de concessão de vantagens aos 3 meses anteriores ao pleito, de forma a torná-la compatível, por exemplo, com o disposto na Lei 9504/97 (art. 73, VI), que estabelece as condutas vedadas aos agentes públicos que se candidatem a cargos eletivos.

Além disso, a norma proposta, da forma como escrita, deixa muitas dúvidas quanto à extensão da proibição. No conceito de benefícios e/ou vantagens não podem estar incluídos evidentemente pagamentos de verbas determinadas por força de medida judicial, ainda que liminar ou provisória; verbas decorrentes de execução de ações transitadas em julgado; verbas decorrentes de decisão administrativa que tenham tido sua instrução interna concluída em momento anterior ao início do prazo de vedação (pendente tão somente de pagamento), sejam elas de interesse geral, coletivo ou individual.

Do contrário, pelos mesmos motivos já alinhavados, a pretexto de conferir mais transparência, impessoalidade e igualdade de concorrência às eleições para o cargo de Procurador-Geral, a norma afetará desproporcionalmente os membros das carreiras do Ministério Público, submetendo-os a uma restrição não prevista em lei e a prejuízos

manifestos na condição de jurisdicionados da administração do MP, na relação tipicamente administrativa que com ela mantêm.

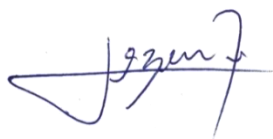
Por isso, sugere-se a seguinte emenda ao art. 4º:

Art. 4º É vedada a concessão de benefícios e/ou vantagens pela administração superior às carreiras do Ministério Público nos 90 dias que antecedem o pleito.
(NR)

Diante do exposto, certa de que a presente contribuição apenas visa ao aperfeiçoamento dos debates travados em torno das proposições normativas desse Conselho Nacional do Ministério Público, a Associação Nacional dos Procuradores da República, respeitosamente, postula:

- a) **preliminarmente**, o arquivamento da Proposição de Resolução nº 1.00447/2023-91, pelos motivos já explicitados;
- b) **subsidiariamente**, o acolhimento das emendas sugeridas nos itens precedentes.

Sendo o que havia para o momento, renovo os votos da mais elevada estima e consideração.



Ubiratan Cazetta

Presidente