

## NOTA TÉCNICA Nº 06/2014

Ementa:

- 1) Proposta de Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público que “Dispõe sobre a uniformização do regime disciplinar dos membros do Ministério Público da União e dos Estados, e dá outras providências”.
- 2) Direito disciplinar. Reserva legal. Impossibilidade de edição, pelo órgão de controle externo, de regulamento autônomo nessa matéria.
- 3) Estatuto do Ministério Público. Reserva legal específica a ser observada tanto no âmbito do Ministério Público da União como do Ministério Público dos Estados.
- 4) Reserva de iniciativa. Imperiosa observância, quando se trata de iniciativa legislativa que trata da matéria a ser contida na Lei Orgânica Nacional do

Ministério Público, ou nas Leis Orgânicas Estaduais.

- 5) Autonomia institucional e administrativa do Ministério Público. Princípio assegurado pela Constituição e pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.
- 6) Delimitação do campo para a edição dos regulamentos autônomos pelos órgãos de controle externo.

## 1) SÍNTESE DA PROPOSTA

A Proposição nº 0.00.000.001796/2013-1, de autoria do Conselheiro **Leonardo de Farias Duarte**, do Col. Conselho Nacional do Ministério Público, busca a edição de Resolução do órgão de controle externo, que venha a dispor sobre “A uniformização do regime disciplinar dos membros do Ministério Público da União e dos Estados”.

A proposta de Resolução que foi divulgada pelo Col. CNMP trata amplamente do regime disciplinar dos membros do Ministério Público contendo, na redação que chegou ao nosso conhecimento, setenta e quatro artigos.

A divisão do texto se dá em três Títulos, disciplinando, o primeiro, normas gerais (“Título I – Da Parte Geral”), o segundo cuidando dos procedimentos disciplinares (“Título II – Dos Procedimentos disciplinares”), e o último trazendo disposições finais (“Título III – Das Disposições Finais”).

Os Capítulos do texto cuidam dos seguintes temas: disposições gerais, infrações disciplinares, penalidades, prescrição administrativa, reclamação disciplinar, sindicância, processo administrativo disciplinar, e revisão do processo administrativo disciplinar.

Ao fundamentar a propositura, o Conselheiro **Leonardo de Farias Duarte** aponta (a) a alegada necessidade de uniformizar o regime jurídico disciplinar dos membros do Ministério Público, (b) a competência do CNMP para

editar atos normativos primários (regulamentos autônomos), e (c) a edição pelo Col. Conselho Nacional de Justiça, com idêntica finalidade, da Resolução nº 135/2011 que, em conformidade com a respectiva rubrica, “Dispõe sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, acerca do rito e das penalidades, e dá outras providências”.

Anota, ainda, que a Resolução nº 135/2011 do CNJ foi impugnada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) junto ao Col. Supremo Tribunal Federal (STF), sendo que a Corte, ao apreciar o pedido de liminar formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4638, manteve, em linhas gerais, o ato normativo impugnado, reconhecendo o poder regulamentar do CNJ e afirmando que não foi violado o princípio da legalidade nem a autonomia dos tribunais em torno do tema.

É a síntese do necessário.

## **2) MANIFESTAÇÃO**

**(a) Direito disciplinar. Reserva legal. Impossibilidade de edição, pelo órgão de controle externo, de regulamento autônomo nessa matéria.**

Ao tratar do dever da Administração Pública em apurar e punir atos que sejam tipificados como hipóteses de responsabilidade do servidor pela prática de ilícito administrativo, destaca Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, 38, Ed., São Paulo, Malheiros, 2011, p. 556), que:

“(…)

O que a Administração não pode é aplicar **punições arbitrárias**, isto é, que **não estejam legalmente previstas**. Desde já deixamos esclarecido que tais atos **exigem fiel observância da lei para sua prática (...)**

O necessário é que a Administração Pública, ao punir seu servidor, demonstre

**a legalidade da punição.**

(...)” (g.n.)

Tratando do mesmo tema no direito espanhol Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández (Curso de Derecho Administrativo, II, 10 ed., Navarra, 2006, p. 176/177), afirmam a necessidade de aplicação em sede administrativa disciplinar, ainda que com pequenas adequações, dos mesmos princípios relacionados ao direito penal, salientando, quanto ao princípio da reserva de lei, que o Tribunal Constitucional espanhol reafirmou essa tese na sentença 276/2000, salientado que:

“(...)”

El derecho fundamental enunciado en el artículo 25.1 de La Constitución **extiende la regla nullun crimen, nulla poena sine lege al âmbito del ordenamiento administrativo sancionador (...) y comprende una doble garantia. La primera, de alcance material y absoluto,**

se refiere a la **imperiosa exigencia de La predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes**, es decir, la existência de preceptos jurídicos (lex previa) que permitam predecir con el suficiente grado de certeza (lex certa) dichas conductas, y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y la eventual sanción; la outra, de **alcance formal, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de dichas condutas y sanciones**, toda vez que este Tribunal ha señalado reiteradamente que el término ‘legislación vigente’ contenido en dicho artículo 25.1 es expresivo de **una reserva de Ley en matéria sancionadora**

(...)” (g.n.)

Por identidade de razões, Fábio Medina Osório (Direito Administrativo Sancionador, São Paulo, RT, 2000, p. 206)

ênfatiza ser imprescindível:

“(…)

Observar o respeito ao princípio da tipicidade, formal e material, de modo a não ser possível que o legislador outorgue, de forma total e completa, a competência tipificante à autoridade administrativa, pois assim estaria esvaziando o princípio da legalidade.

(…)” (g.n.)

Seria possível, à exaustão, encontrar apoio majoritário na doutrina para afirmar, entretanto, aquilo que é essencial e, com a devida vênia, é do conhecimento daqueles que lidam com o Direito Administrativo Disciplinar, ou seja, que o direito punitivo deve ser estabelecido por meio de lei formal.

Isso se mostra dispensável, com a devida vênia, diante da evidência da afirmação.



Parte, portanto, de falsa premissa, a proposta de Resolução do Col. CNMP destinada a “uniformização do regime disciplinar dos membros do Ministério Público da União e dos Estados”, supondo que a reserva de lei não se aplicaria ao tema, e que o princípio da legalidade poderia ser compreendido, nos termos da justificativa apresentada pelo Ilustre Conselheiro **Leonardo de Farias Duarte** e com suas próprias palavras, como “princípio da juridicidade”, ou seja, a compreensão de que a Administração “deve atuar não conforme a lei, mas sim de acordo com todo o ordenamento jurídico”.

A aplicação do princípio da legalidade, e especificamente a reserva de lei em matéria de direito sancionador, seja na esfera penal, seja na esfera administrativa (especialmente em sede disciplinar) é garantia cujo alcance decorre da evolução social, jurídica e política, contra os arbítrios presentes em regimes autoritários.

O pretexto de uniformizar o regime disciplinar no

âmbito do Ministério Público Brasileiro não pode colocar por terra a evolução sedimentada ao longo de tempos imemoriais, provocando retrocesso sem precedentes, sujeitando os destinatários desse regime aos variáveis entendimentos do órgão responsável pelo controle externo da instituição, que mudam – com a devida vênia e sem se adotar conotação pessoal em relação aos ilustres membros do colegiado –, conforme a sua momentânea composição.

O Col. STF adota o entendimento de que o ato regulamentar não pode desconsiderar a reserva de lei:

"O princípio da **reserva de lei** atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja **competência regulamentar**, por tal razão, **não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio**

**constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal.** O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua contra legem ou praeter legem, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da CF, e que lhe permite 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)'. Doutrina. Precedentes (RE 318.873–AgR/SC, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.)." (AC 1.033–AgR–QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 25–5–2006, Plenário, DJ de 16–6–2006.) (g.n.)

Em suma: não é admissível que Resolução do CNMP

venha a regulamentar o Direito Administrativo Disciplinar relativamente aos membros do Ministério Público Brasileiro, tratando de regras gerais, previsão de deveres, tipificação de infrações, previsão de penalidades, disciplina da prescrição e regulação do processo, entre outros temas, visto que essa matéria está indissociavelmente vinculada à reserva de lei.

Mas não é só.

**(b) Estatuto do Ministério Público. Reserva legal específica (ordinária e complementar) a ser observada tanto no âmbito do Ministério Público da União como do Ministério Público dos Estados. Reserva de iniciativa constitucionalmente prevista.**

O conjunto de normas que integra o regime jurídico do Ministério Público Brasileiro, seja no âmbito da União, seja ainda no âmbito dos Estados, conta com reserva de lei específica, por força do disposto no art. 61, § 1º, II, “d”, e

do art. 128, § 5º da CF.

O primeiro dispositivo (art. 61, § 1º, II, “d” da CF) comete ao Presidente da República a iniciativa privativa para a apresentação e projeto de lei, destinado a tratar das “normas gerais para a organização do Ministério Público”.

O segundo dispositivo (art. 128, § 5º da CF) dá ao Procurador-Geral da República e aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados a iniciativa a edição de leis complementares, nos respectivos âmbitos federativos, estabelecendo “a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público”.

Em outras palavras, por expressa exigência constitucional (art. 61, § 1º, II, “d”) o ato normativo que cuida, de forma geral, da organização do Ministério Público, deve ser veiculado através de lei nacional, de iniciativa do Presidente da República, enquanto o ato normativo que fixa o Estatuto de cada Ministério Público deve ser veiculado por meio de lei complementar de iniciativa de cada Procurador-

Geral (art. 128, § 5º da CF).

Portanto, para tratar do da organização do Ministério Público e do regime jurídico ao qual são submetidos seus membros (neste incluído, evidentemente, o regime disciplinar), o constituinte estabeleceu:

(a) a reserva de iniciativa do Presidente da República, para a lei nacional, e de cada Procurador-Geral, para as leis relativas a cada unidade do MP;

(b) a reserva de lei formal, visto que o ato normativo que estabelece “normas gerais de organização do Ministério Público” deve ser lei em sentido formal, e quanto à “organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público” deve veicular-se através de lei complementar;

Não é por outra razão que o STF, mais de uma vez, reconheceu a inconstitucionalidade de leis ordinárias, ou mesmo de atos normativos que não partiram da iniciativa dos respectivos Procuradores-Gerais, quando envolvidas nos casos examinados a regulação da organização ou do

Estatuto do MP. Pedimos vênia para apontar precedentes nesse sentido, a título de exemplificação:

“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’. (...) 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 (...)’. Nesse caso, trata-se de lei

ordinária a versar sobre atribuições do Parquet estadual, cujo projeto provém do Poder Legislativo.” (ADI 3.041, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 10-11-2011, Plenário, DJE de 1º-2-2012

“Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Lei complementar estadual. Iniciativa do Ministério Público estadual. Emenda parlamentar. Aumento de despesa. Inconstitucionalidade formal. Fumus boni iuris e periculum in mora. Cautelar deferida. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que gera inconstitucionalidade formal a emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Ministério Público estadual que importa aumento de despesa. Precedentes.” (ADI 4.075-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 4-6-2008, Plenário, DJE de 20-6-2008.) No mesmo sentido: ADI 4.062-MC,



Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 4-6-2008, Plenário, DJE de 20-6-2008.

"Projeto. Ministério Público. Emenda. Mostra-se relevante pedido de suspensão de eficácia de diploma legal quando notada modificação substancial do projeto inicialmente encaminhado pelo Procurador-geral de Justiça, a implicar, até mesmo, aumento de despesa." (ADI 3.946-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 12-9-2007, Plenário, DJ de 19-12-2007

"A atribuição, exclusivamente ao chefe do Poder Executivo estadual, da iniciativa do projeto de Lei Orgânica do Ministério Público, por sua vez, configura violação ao art. 128, § 5º, da CF, que faculta tal prerrogativa aos procuradores-gerais de Justiça." (ADI 852, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 28-8-2002, Plenário, DJ

de 18-10-2002.)

Em outras palavras, admitir-se a edição de regulamento autônomo do Col. CNMP nessa matéria significa com a devida vênia:

(a) colocar as Resoluções do CNMP, no concerto das espécies normativas previstas na Constituição, acima da Lei Orgânica Nacional do MP (Lei nº 8.625/93) e das Leis Orgânicas do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos dos Estados;

(b) dar ao CNMP poder que, pela letra da Constituição, foi reservado ao Presidente da República (quanto à deflagração do projeto de Lei Orgânica Nacional) e aos Procuradores-Gerais (quanto à deflagração dos projetos de Leis Complementares específicas para cada unidade do MP).

Como as leis e especialmente a Constituição não contém palavras inúteis, é seguro concluir que a larga interpretação conferida na Proposta de Resolução ao poder regulamentar do órgão de controle externo não encontra

apoio em nosso sistema constitucional.

**(c) Autonomia institucional e administrativa do Ministério Público. Princípio assegurado pela Constituição e pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.**

Não bastasse o quanto exposto, é necessário frisar que a autonomia institucional e administrativa do Ministério Público, assegurada pela Constituição (art. 127, § 2º) e pela Lei Orgânica Nacional (art. 3º da Lei nº 8.625/93), envolve, entre inúmeros aspectos da organização, estrutura e regime jurídico do Ministério Público, a regulação, por lei, do processo administrativo disciplinar, das infrações disciplinares, das penas aplicáveis e da competência para sua aplicação.

Não é por outra razão que a Lei Orgânica Nacional do MP prevê que:

(a) a proposta de não vitaliciamento do membro do Ministério Público, pelo Corregedor, deve ser feita “na

forma da lei orgânica” (art. 17, III da Lei nº, 8.625/93);

(b) o processo administrativo disciplinar e as sanções aplicáveis, em cada caso, devem ser previstas na respectiva lei orgânica (art. 17, V da Lei nº 8.625/93);

(c) a competência do Procurador-Geral de Justiça para decidir o processo administrativo disciplinar deve ser delimitada pela respectiva lei orgânica (art. 17, VI da Lei nº 8.625/93).

Essa autonomia institucional e administrativa, que a Constituição e a Lei Orgânica Nacional conferem ao Ministério Público, não é um simples capricho legislativo.

Existem como proteção outorgada pelo constituinte originário ao Ministério Público, com o escopo de evitar, precisamente, que o exercício das nobres funções que lhe foram reservadas não fique sujeito a pressões ilegítimas ou a influências externas, e não à vontade, amparada exclusivamente em lei, manifestada pelos órgãos de execução da instituição no exercício legítimo de suas

funções.

É por isso que se mostra correta a afirmação de que essa autonomia institucional e administrativa não pode ser objeto de proposta de Emenda Constitucional tendente à sua abolição, pois ao estabelecer um perfil constitucional mínimo ou essencial do Ministério Público, deve ser compreendida como cláusula pétrea, veiculando um direito fundamental que não é apenas do Ministério Público ou de seus membros, mas sim da sociedade (art. 60, § 4º, IV da CF).

**(d) Delimitação do campo para a edição dos regulamentos autônomos dos órgãos de controle externo.**

A afirmação, contida na justificativa da Proposta de Resolução, de que a Emenda Constitucional nº 45/2004, ao criar o CNJ e o CNMP teria conferido aos dois órgãos de controle externo o poder de editar regulamentos autônomos, deve ser corretamente compreendida.

A premissa para essa correta compreensão deve partir do reconhecimento de que a Constituição, como texto único deve ser interpretada de modo que alguns dispositivos nela inseridos não inutilizem outros nela assentados.

Em outros termos, a conformação, na hermenêutica constitucional, sinaliza no sentido de que só se mostrará legítima a exegese que preserve a integridade do texto da Constituição, visto que ela não contém palavras inúteis.

A adoção dessa premissa, cuja compreensão é relativamente simples, embora na prática sua aplicação nem sempre seja despida de complexidade, permite-nos colocar, no caso em exame, lado a lado as ideias de que (a) a Constituição criou um regime jurídico próprio em relação ao MP, no qual estão inseridos, entre outros, os elementos normativos que vem sendo aqui examinados (reserva legal, reserva de iniciativa, exigência de lei formal, ordinária ou complementar, conforme a hipótese, autonomia institucional e administrativa, etc.), e (b) a EC 45/2004 teria dado aos órgãos de controle externo competência para

editar atos normativos primários, na forma de regulamentos autônomos.

Anote-se, a propósito, que a tese da competência constitucional dos órgãos de controle externo para a edição de regulamentos autônomos, embora controversa, se assenta, como anota a justificativa apresentada para a Proposta de Resolução, na possibilidade de “expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência”, expressões essas previstas tanto em relação ao CNJ (art. 103-B, § 4º, I da CF) como em relação ao CNMP (art. 130-A, § 2º, I da CF).

A cláusula constitucional, entretanto, não deve ser lida e compreendida apenas parcialmente.

A Constituição outorgou ao CNJ e ao CNMP não apenas a competência para “expedir atos regulamentares”, senão a competência para “**expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência**” (g.n.).

Embora tenha sido dada aos órgãos de controle

externo a competência para “o controle da atuação administrativa e financeira” do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como “do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros” (art. 103-B, § 4º, e art. 130-A, § 2º da CF), não lhe foi dada competência para fixar regras gerais a respeito da organização ou cuidar do Estatuto do MP.

Como reiteradamente destacado, essas competências para fixar regras gerais a respeito da organização ou para cuidar do Estatuto do MP foram reservadas à lei federal (art. 61, § 1º, II, “d” da CF) e às leis complementares no âmbito de cada Ministério Público (art. 128, § 5º da CF).

Não se pode interpretar a competência regulamentar concedida pela EC 45 ao CNJ e ao CNMP, ainda que se admita tratar-se de poder para editar regulamentos autônomos, sem que nessa atuação sejam observados limites impostos pela própria Constituição, como ocorre quando esta cria reserva de lei e de iniciativa para



determinadas matérias.

Assim, claro que o CNMP pode expedir regulamento (Resolução) tratando do processo administrativo disciplinar, mas essa permissão constitucional refere-se apenas ao exercício de sua própria competência, ou seja, está adstrita à regulamentação dos procedimentos, de cunho disciplinar, que tramitam naquele órgão (por exemplo, a reclamação disciplinar, revisão disciplinar), e não ao estabelecimento de um novo regime disciplinar distinto daquele previsto em lei, cuidando de deveres, infrações, processo e procedimento no âmbito de cada unidade do MP, penas aplicáveis, competência para sua aplicação em cada unidade do MP, prescrição, e assim sucessivamente.

Do contrário será forçoso concluir que, na temática em debate, os poderes do órgão de controle externo estariam acima dos poderes do próprio Poder Legislativo, que, em última análise, é quem detém a competência para edição de leis, ainda que estas sejam da iniciativa privativa do Presidente da República, do Procurador-Geral da República

ou dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados.

Em outras palavras, a Resolução do CNMP teria o condão de revogar a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e as Leis Complementares dos Ministérios Público da União e dos Ministérios Públicos Estaduais, onde houvesse conflito normativo.

A gravidade dessa consequência mostra, por si só, ser falaciosa a construção que a legitima.

Por outro lado, apoiar-se a iniciativa de Resolução no fato de que o STF não acolheu o pedido de liminar formulado na ADI 4638, na qual a Associação de Magistrados Brasileiros (AMB) impugna a Resolução nº 135, de 11 de julho de 2011, do CNJ, que dispõe sobre a “uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, acerta do rito e das penalidades, e dá outras providências” não nos parece, com a devida vênia, argumento verdadeiramente convincente.

Primeiro, porque a referida decisão é provisória (indeferimento de pedido de liminar), não tendo ainda ocorrido o julgamento do mérito da referida ação direta de inconstitucionalidade.

Segundo, é necessário lembrar que a decisão que negou o pedido de liminar contou com quatro votos vencidos, dos Ministros Marco Aurélio (Relator), Ricardo Lewandowski, Celso de Mello e Cezar Peluso (então Presidente), que referendavam a liminar concedida monocraticamente, e o voto do Senhor Ministro Luiz Fux, que a referendava parcialmente.

Em outras palavras, longe está de ser pacificado o entendimento majoritário, contido na decisão que julgou, exclusivamente, o pedido de liminar na referida ação direta de inconstitucionalidade.

Deve-se ainda aditar que, nesse particular, a situação da Magistratura conta com disciplina constitucional sensivelmente distinta daquela reservada ao Ministério

Público.

Devemos recordar que a Constituição prevê, exclusivamente, a edição do Estatuto da Magistratura por meio de lei complementar federal, cuja iniciativa é reservada ao STF (art. 93). Não há a previsão de leis locais para a disciplina dessa temática, ou seja, do Estatuto da Magistratura.

No âmbito do Ministério Público, ao contrário e como já salientado, há a previsão da lei geral, que estabelece normas gerais de organização (art. 61, § 1º, II, “d” da CF), mas há também previsão, igualmente expressa, do campo reservado à lei complementar federal de iniciativa do Procurador-Geral da República e às leis complementares estaduais de iniciativa dos Procuradores-Gerais de Justiça para o Estatuto de cada Ministério Público (art. 128, § 5º da CF).

Não bastasse isso, o Estatuto da Magistratura ainda hoje vigente é a Lei Complementar nº 35/79, tendo em

vista que até o momento não houve encaminhamento e aprovação de texto para atender, já sob a vigência da Constituição de 1988, a exigência contida no art. 93 da CF, especialmente quanto à necessidade de que essa nova lei observe os princípios e regras estabelecidos nos diversos incisos daquele artigo.

Esse quadro, em relação à Magistratura Nacional, tem levado a frequentes discussões, inclusive, quanto a ter ou não a Lei Complementar nº 35/79 sido recepcionada ou tacitamente revogada, total ou parcialmente, pela Constituição.

Essa situação pode induzir à ideia de lacuna legislativa, embora não propriamente uma lacuna jurídica, que poderia ser esclarecida – não originariamente suprida, devido à reserva de lei – com a expedição de ato regulamentar do CNJ.

No âmbito do Ministério Público a situação é absolutamente distinta, visto que estão plenamente

estabelecidos e em vigor os diplomas que fixam regras gerais sobre o MP e os Estatutos de cada Ministério Público.

A edição de uma Resolução do órgão de controle externo, desconsiderando completamente esse quadro, significará claro atentado à lei, à Constituição, e às competências reservadas pela Lei Maior, nessa matéria, ao Presidente da República, ao Congresso Nacional, ao Procurador-Geral da República, às Assembleias Legislativas e aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados.

### 3) CONCLUSÃO

A justificativa da Proposta de Resolução apresentada pelo Conselheiro **Leonardo de Farias Duarte** assinala, entre outras questões, que:

“(…)

Esse emaranhado de legislação exhibe normas acentuadamente discrepantes, tanto em relação às penalidades, quanto no que se refere à prescrição, além de

prever procedimentos distintos e autoridades diferentes para apuração de questões disciplinares da mesma natureza.

Dada essa manifesta disparidade no tratamento dispensado ao tema, há grande dificuldade de se exercer um controle disciplinar adequado, seja por parte das Corregedorias locais, seja pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

(...)”

Com a devida vênia, a dificuldade a que se refere o nobre Conselheiro nada mais é do que fruto do regime democrático, do Estado de Direito, e do pacto federativo adotado pelo Constituinte em 1988. Essa dificuldade se reproduz em inúmeros setores da vida nacional, tendo em vista que a repartição de competências previstas na Constituição cria situações em que a produção de atos normativos primários é atividade também assegurada e

praticada pelas instâncias estaduais ou municipais de poder.

Simplificar esse processo político, concentrando na esfera federal toda a produção normativa, tornaria mais fácil a fiscalização quanto à aplicação da lei, mas não seria solução conforme ao perfil constitucional de Estado Federal projetado pelo constituinte.

Em outros termos, não é legítimo, do ponto de vista político, social, legislativo e especialmente constitucional, solucionar problemas decorrentes do regime federativo, que pressupõe a autonomia dos Estados e dos Municípios, reduzindo o alcance das disposições que materializam o pacto federativo e a autonomia dos entes federados, até porque isso significava atentar contra cláusula constitucional intangível (art. 60, § 4º, I da CF).

Todo o panorama constitucional relativo ao Ministério Público, como já tivemos a oportunidade de anotar acima, foi instituído pelo constituinte não em benefício do



Ministério Público ou de seus membros exclusivamente, mas sim em benefício da sociedade, para que esta pudesse contar com uma instituição à altura das missões que a Constituição lhe conferiu, pautadas na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, caput, CF).

A dificuldade de realização da atividade de fiscalização, por parte do CNMP, não pode servir como mote para desconsiderar aquilo que está assentado, em letras garrafais, na própria Constituição.

Não duvidamos de que os ilustres membros do CNMP estão à altura dessa difícil missão, e saberão dela se desincumbir, a despeito da diversidade de regras aplicáveis a cada Ministério Público, preservando o regime constitucional estabelecido.

Por todas essas razões, rogamos pelo acolhimento dessas ponderações, pugnando, com o devido respeito, pela não aprovação da Proposta de Resolução em análise.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

São Paulo, 28 de março de 2014.

**Álvaro Augusto Fonseca de Arruda**  
**Procurador-Geral de Justiça**  
**Em Exercício**

rbl