



AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 5/2021, DEPUTADO FEDERAL EDUARDO DA FONTE.

EMENTA: O CNPG apresenta memorial, com manifestação e subsídios à análise da PEC n.º 5/2021, que *“altera art. 130-A da Constituição Federal no que trata da composição do Conselho Nacional do Ministério Público, e dá outras providências”*.

O CONSELHO NACIONAL DOS PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO – CNPG, por meio de sua Presidente, vem, respeitosamente, apresentar a essa Comissão Especial o presente Memorial, com manifestação e subsídios à análise da Proposta de Emenda à Constituição n.º 5/2021, a qual *“Altera art. 130-A da Constituição Federal no que trata da composição do Conselho Nacional do Ministério Público, e dá outras providências”*.

Esta manifestação dá-se por ocasião do convite realizado a este Colegiado para participação da audiência pública ocorrida nesta data, 4/8/2021, a partir da aprovação dos Requerimentos n.º 1/2021 e n.º 2/2021, os quais propugnaram a necessidade de discussão sobre a inclusão de servidores efetivos do Ministério Público da União e do Ministério Público dos estados no CNMP e, bem assim, de debates quanto a aspectos gerais da PEC n.º 5/2021.

Destarte, à luz da dimensão e da expressividade da matéria albergada pela PEC n.º 5/2021, que impacta diretamente o Ministério Público brasileiro, é que o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União, enquanto associação que tem por objetivo, dentre outros, a defesa dos princípios, prerrogativas e funções institucionais do Ministério Público, vem apresentar este Memorial a essa Comissão Especial.



1. DO CONTEÚDO DA PEC N.º 5/2021.

A Proposta de Emenda à Constituição n.º 5/2021 visa à alteração do art. 130-A, *caput*, incisos I a VI e §§ 1º e 3º da Constituição da República Federativa do Brasil, a fim de atribuir nova disposição à composição do Conselho Nacional do Ministério Público.

Objetiva-se, em síntese, com a alteração proposta:

(i) permitir que ministros do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça possam integrar o CNMP nas vagas destinadas a juízes;

(ii) seccionar a representação do Ministério Público da União **somente** entre as carreiras do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Militar, **retirando-se a vaga** do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, cuja representatividade passaria a **concorrer, de forma geral, na quota das 3 (três) vagas destinadas aos Ministérios Públicos Estaduais;**

(iii) que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, **além dos 2 (dois) membros que já indicam**, tenham **mais um** representante no Colegiado, em vaga a ser preenchida alternadamente, por membro do Ministério Público; e

(iv) que o Corregedor Nacional do Ministério Público **não mais seja necessariamente escolhido entre os membros da Instituição**, franqueando-se, dessa forma, a assunção, ao cargo correicional, de **pessoas externas até mesmo ao Ministério Público.**

Em sua justificativa, o texto da proposta, após discorrer sobre a atuação do CNMP e sobre os relevantes serviços prestados desde a sua criação, dispõe que as modificações pretendidas *“visam também assegurar que o CNMP consiga ampliar a eficácia de sua atuação e, com isso, eliminar certa sensação de*



corporativismo e de impunidade em relação aos membros do Ministério Público que mereçam sofrer sanções administrativas por desvios de conduta”.

Nesse sentido se dá, portanto, a remodelação pretendida pela PEC n.º 5/2021, a qual, contudo, na perspectiva deste Colegiado impõe, *data venia*, reparos e aperfeiçoamentos, os quais seguem destacados doravante.

2. DA CRIAÇÃO, ATUAÇÃO E ASPECTOS GERAIS DO CNMP.

O Conselho Nacional do Ministério Público, inserido na Constituição da República a partir da Emenda Constitucional n.º 45/2004, constitui-se como órgão de controle administrativo e financeiro do Ministério Público, possuindo, ainda, função correicional e disciplinar em relação aos membros do *Parquet*. Logo, pautado na transparência administrativa da Instituição, configura-se como entidade aberta ao público em geral.

O CNMP tem por missão fortalecer, fiscalizar e aprimorar o Ministério Público, zelando pela unidade e pela autonomia funcional e administrativa da Instituição, a fim de resguardar uma atuação ministerial sustentável e socialmente efetiva.

Quando de sua criação, o constituinte incluiu em sua composição, de forma similar e equilibrada, além dos representantes do Ministério Público, representações do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Ordem dos Advogados do Brasil.

Assim, o Conselho Nacional do Ministério Público é composto, atualmente, por 14 (quatorze) membros. **Destas 14 (quatorze) vagas, uma se destina ao Procurador-Geral da República**, o qual, escolhido pelo Presidente da República, integra o CNMP como membro nato, desempenhando também a sua respectiva presidência.



Por conseguinte, **outros 7 (sete) Conselheiros são escolhidos a partir de indicação dos ramos do Ministério Público**, sendo **4 (quatro)** de cada um dos ramos do Ministério Público da União e outros **3 (três)** indicados entre membros dos Ministérios Públicos estaduais.

Além destes, compõem o CNMP outros **6 (seis) Conselheiros: 2 (dois)** deles designados, respectivamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, entre cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada; **2 (dois)** indicados entre juízes de carreira, sendo um pelo STF e outro pelo STJ; e **2 (dois)** são escolhidos, entre advogados, pelo Conselho Federal da OAB.

Como se vê, a atual composição do CNMP **é diversificada e pluraliza a origem das indicações, reunindo integrantes de várias instituições**. Sem esquecer que os membros indicados ainda passam por processo de eleição que envolve sabatina e aprovação pelo Senado Federal, com posterior nomeação pelo Presidente da República.

Assim, inquestionavelmente, **o atual arranjo da composição do CNMP atende aos ideais de interesse público, sendo injustificada, portanto, qualquer alteração de sua composição ao singelo argumento de um inexistente corporativismo e de uma fictícia impunidade**.

A propósito, convém assentar, neste ponto, que o CNMP atua de forma contundente contra desvios e abusos praticados por membros do Ministério Público, tendo altos índices de punições, notadamente se comparado ao Conselho Nacional de Justiça, criado na mesma época.

Conforme os dados obtidos na página eletrônica do CNMP, no **período de 2005 a 2019**, a quantidade absoluta de **PADs julgados foi 101,09% superior à de julgados pelo CNJ**, o que resulta em quase três vezes mais julgamentos de procedimentos para cada mil integrantes do MP brasileiro. No mesmo intervalo de tempo, **a quantidade de penalidades aplicadas pelo CNMP foi de 58,62% superior à de penalidades aplicadas pelo CNJ**, o que resulta,



novamente, em mais que o dobro de penalidades aplicadas a cada mil integrantes do MP brasileiro, em comparação com o mesmo cenário no CNJ. Verificou-se, ainda, que **o CNMP aplica penalidades em aproximadamente 2/3 (dois terços) dos procedimentos julgados pelo Conselho**. Todos esses dados, além de outros, podem ser encontrados na página eletrônica do CNMP¹.

De todo modo, **imprescindível ressaltar que o trabalho do CNMP não se restringe à apuração de condutas dos membros do Ministério Público**. A questão disciplinar é apenas uma das faces de atuação do Conselho, o qual **também é órgão de controle administrativo e financeiro do MP brasileiro**. Logo, pautas de substanciais mudanças em sua composição não podem se amparar em argumentos hiperbólicos monoculares.

3. DA MANIFESTAÇÃO DO CNPG QUANTO À PEC N.º 5/2021.

Destaca-se, inicialmente, a **impropriedade do texto da PEC n.º 5/2021 ao suprimir a vaga do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios dentre aquelas reservadas aos ramos do Ministério Público da União, repassando o assento do MPDFT, por conseguinte, para concorrência geral entre a quota das 3 (três) cadeiras reservadas aos Ministérios Públicos estaduais**.

Essa modificação, antes de tudo, contraria o próprio desenho orgânico do Ministério Público, insculpido no art. 128 da Constituição, o qual divide o Ministério Público brasileiro em dois grupos distintos: de um lado, o Ministério Público da União, que abarca o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e de outro lado, por sua vez, os Ministérios Públicos estaduais.

Ora, se a estrutura prevista na Constituição apresenta essa divisão dual entre MPU e MPEs, trazendo, ainda, uma subdivisão de ramos do MPU, da

¹ Vide link: [corregedoria_atuacao.pdf \(cnmp.mp.br\)](http://corregedoria_atuacao.pdf(cnmp.mp.br)).



qual faz parte o MPDFT, não há dúvidas de que **a composição do Conselho Nacional do Ministério Público deve refletir esse arranjo constitucional**. O CNMP é **órgão único nacional** de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público brasileiro e do cumprimento dos deveres funcionais de todos os seus membros, logo, sua composição deve resguardar **equilíbrio e paridade** entre os diversos ramos do Ministério Público, notadamente, nesse caso, entre os quatro ramos do MPU.

O MPDFT possui peculiar posicionamento no texto constitucional, com inúmeras especificidades, como sua vinculação à estrutura orgânica da União, que o organiza e o mantém, inclusive financeiramente. Dessa maneira, **a pretensão da PEC de agregar o MPDFT ao universo dos Ministérios Públicos estaduais** para fins de composição do CNMP, sob a justificativa de que suas atribuições materiais se assemelham, **não encontra qualquer lógica e coerência com a dinâmica estabelecida constitucionalmente**.

Enfatize-se que algumas das matérias internas do MPU, tal como a proposta orçamentária anual, são discutidas e deliberadas no âmbito do CNMP, de sorte que, com a retirada do assento reservado ao **MPDFT**, este **terá sua esfera institucional atingida por decisões das quais sequer poderá participar**.

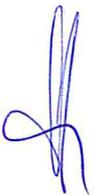
Nesse contexto, **cada ramo do MPU, a exemplo do MPDFT, possui particularidades que fundamentam a necessidade de paridade em suas representações**, inclusive perante o Conselho Nacional do Ministério Público, motivo pelo qual essa alteração proposta pela PEC n.º 5/2021 importará **perda de representatividade da União no CNMP, produzindo, além disso, assimetria no âmbito do MPU**. Ao mesmo tempo, implicará **perda da representatividade dos Ministérios Públicos dos Estados**, já que, acaso o MPDFT venha a concorrer dentro das 3 (três) vagas destinadas aos MPs estaduais, estes, por sua vez, poderão eventualmente contar com apenas 2 (dois) Conselheiros oriundos de suas indicações, o que também gerará nítido **desequilíbrio de representatividade federativa**.

A proposta em andamento, ao ab-rogar a representatividade do MPDFT e escassear a representatividade dos MPs estaduais, diminui, conseqüentemente, os representantes do CNMP oriundos de indicação dos respectivos Ministérios Públicos. No formato atual do CNMP, apenas 7 (sete) dos 14 (quatorze) Conselheiros procedem de escolha do MP. Com a PEC em análise, esse número ainda decairia para apenas 6 (seis) membros.

Essa situação ainda se agrava diante de outra pretensão da PEC n.º 5/2021: a de incluir mais 1 (um) representante da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no CNMP, em vaga a ser preenchida em regime de alternância, por membro do Ministério Público, independentemente de seu ramo ou posição na carreira.

Veja-se que, com essa proposta, surgiriam duas situações de vulnerabilidade: **primeiro**, as indicações para a composição do CNMP seriam, em sua maioria, oriundas de outros órgãos, mesmo sendo o CNMP órgão de controle do Ministério Público; **segundo**, a inclusão de mais 1 (um) representante da Câmara dos Deputados e do Senado, independentemente do ramo do membro indicado, desequilibraria, ainda mais, a paridade representativa já deveras afetada pela proposta de retirada da representação do MPDFT enquanto ramo do MPU, com a latente redução, outrossim, da representação dos MPs estaduais.

Ao não condicionar o ramo do membro a ser indicado, em regime de alternância, pela Câmara e pelo Senado, **a proposta pactua com cenários potencialmente assimétricos e desarmônicos**. Por exemplo, nos termos da PEC, ficam preservadas as indicações de 3 (três) ramos do MPU. Assim, se entre as 3 (três) vagas dos MPs estaduais forem eleitos 2 (dois) representantes dos MPEs e 1 (um) representante do MPDFT, já se terá uma desproporcionalidade de representação, dado que o MPDFT é, indiscutivelmente, ramo do MPU. Nesse cenário, existiriam no CNMP apenas 2 (dois) representantes dos MPs estaduais e 4 (quatro) do MPU. Agora, acrescenta-se a essa hipótese a possibilidade de a indicação da Câmara ou do Senado recair sobre membro também do MPU. Nesse





caso, seriam 2 (dois) representantes dos MPs estaduais e 5 (cinco) do MPU, sendo ainda mais evidente a falta de paridade.

O panorama destacado até aqui sugere duas **conclusões possíveis**, à luz da juridicidade e, especialmente, do desenho constitucional brasileiro:

(i) ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios precisa ser garantida representação adequada no Conselho Nacional do Ministério Público, em equivalência com os demais ramos do Ministério Público da União, tal qual ocorre na composição atual no CNMP. **Considerando que, nos termos do art. 128 da Constituição Federal, o MPDFT integra o Ministério Público da União, não há lógica em rechaçá-lo da regra de representatividade do MPU no CNMP**, como pretende a PEC n.º 5/2021;

(ii) a proposta de **inclusão de mais 1 (um) representante** da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no CNMP, em vaga a ser preenchida em regime de alternância, por membro do Ministério Público, **não pode ocorrer independente do ramo do membro a ser indicado, sob pena de quebra do equilíbrio representativo**.

Em verdade, a **proposta de nova indicação pelas Casas Legislativas, acaso aprovada, deveria recair exclusivamente sobre membro oriundo do MP dos Estados**, o que garantiria paridade na representatividade do MP brasileiro, já que, dessa forma, a composição do CNMP contaria com 4 (quatro) membros dos ramos do MPU e 4 (quatro) membros do MPE, prestigiando-se, assim, a harmonia e a estabilidade do órgão de controle administrativo, financeiro e disciplinar do Ministério Público brasileiro.

A propósito, a **inclusão de mais um membro, nos termos aqui trazidos, equipararia também a composição do CNMP à do Conselho Nacional de Justiça**, órgão similar da estrutura do Poder Judiciário, que possui paridade de regime jurídico com o Ministério Público. **Ambos os Conselhos passariam a**



contar, assim, com 15 (quinze) integrantes, corrigindo-se, inclusive, uma distinção que hoje não se justifica.

Prosseguindo na análise, verifica-se que a **PEC n.º 5/2021** **intenciona eliminar a exigência constitucional de que o Corregedor Nacional do Ministério Público pertença aos quadros da Instituição.** Com isso, a alteração pretendida abre margem à escolha de membros do CNMP que não pertençam ao *Parquet*, e, mais que isso: admite interpretação no sentido de que não seja sequer integrante do CNMP, isto é, o Corregedor Nacional poderia ser pessoa totalmente estranha à carreira e ao Conselho.

Quanto a esse aspecto, oportuno registrar, primeiramente, que **não há precedente na ordem jurídica brasileira de cargo de Corregedor-Geral ou Nacional exercido por agente externo ao órgão correccionado**, principalmente em casos de instituições constitucionais autônomas, como é o caso do Ministério Público. Não há no Poder Judiciário, no Poder Legislativo, na Defensoria Pública ou na Advocacia Pública, por exemplo, hipótese de sujeição de inspeção e correição geral a agentes estranhos aos respectivos quadros.

A Corregedoria Nacional é órgão vinculado ao CNMP, e tem como atribuições instaurar procedimentos disciplinares contra membros do Ministério Público, realizar correições, propor a revisão de procedimentos disciplinares decididos pelas corregedorias locais e expedir recomendações orientadoras aos membros do MP.

Pela natureza das atividades desempenhadas, evidente que o **exercício da função de Corregedor Nacional demanda experiência, conhecimento e vivência da rotina do Ministério Público, da atividade a ser fiscalizada e correicionada e da estrutura e realidade do *Parquet*, do que somente um membro integrante da Instituição pode dispor.** Bem por isso, é inimaginável cogitar que o Corregedor Nacional do Ministério Público seja pessoa estranha à carreira, situação que tampouco se afina com a ideia de autonomia.



Desse modo, **a previsão de um Corregedor Nacional estranho aos quadros ministeriais poderia caracterizar, data vênua, até mesmo tentativa de influir na atuação funcional do Ministério Público**, instituição à qual incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, atribuições constitucionais que somente são possíveis com a observância, respeito e garantia de sua **autonomia** e de sua **independência funcional**, não podendo ser reprimida, portanto, a partir de propósitos correicionais, por pessoas alheias aos seus quadros.

A despeito da impertinência da alteração prevista na PEC quanto à função de Corregedor Nacional, o cenário de discussão sobre a composição e reorganização do CNMP abre oportunidade para sugerir, neste ponto, proposição que visa ao equilíbrio da representatividade no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público.

Isso porque a presidência do CNMP, nos termos do comando constitucional, incumbe ao PGR, chefe do Ministério Público da União. Por essa razão, **a ocupação do cargo de Corregedor Nacional por um dos membros do MP dos Estados que naturalmente componha o CNMP propiciaria equivalência de representação.**

Além disso, seguindo essa linha de pensamento e considerando a inexistência de regra constitucional expressa sobre a **vice-presidência do CNMP**, seria **juridicamente razoável atribuir-lhe ao Corregedor Nacional**. Hoje, a vice-presidência do CNMP é ocupada, em caráter não oficial, pelo Vice-Procurador-Geral da República, que não integra a estrutura do Conselho, uma vez que não se submete ao processo de investidura constitucional previsto para os conselheiros do CNMP.

Dessa forma, a ocupação do cargo de Corregedor Nacional por integrante do CNMP oriundo de MP estadual, e, nessa perspectiva, a ocupação do cargo de vice-presidente do CNMP pelo Corregedor Nacional conferiria **maior**



legitimidade institucional e equilíbrio representativo aos ramos do Ministério Público brasileiro, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público.

Por fim, o CNPG aproveita o ensejo para também se manifestar a respeito do **Requerimento 1/2021**, apresentado em 10/6/2021, que pleiteou a realização de audiência pública para discutir a **inclusão de servidores efetivos do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos estaduais no CNMP**.

Sem descuidar da importância das atividades administrativas e finalísticas prestadas pelos servidores públicos no âmbito do Ministério Público brasileiro, **as funções constitucionalmente alçadas ao *Parquet* estão inseridas no feixe de atribuições de seus membros, os quais, em uma relação tipicamente orgânica, presentam o Ministério Público, já que dispõem de atribuição constitucional para manifestar a vontade correspondente à instituição ministerial, isto é, para falar em nome do Ministério Público.**

Nessa premissa, verifica-se que **tanto o MPU quanto os MPs estaduais já se encontram devidamente apresentados, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público**, pelos membros indicados e escolhidos conforme o processo de eleição constitucional previsto para os respectivos cargos.

Assim, não se cogita juridicamente apropriada a participação de servidores do MPU e dos MPs estaduais no Conselho Nacional do Ministério Público, máxime se considerada a função precípua do CNMP de órgão de controle administrativo, financeiro e, particularmente, disciplinar dos membros do Ministério Público brasileiro. **O cargo de Conselheiro do CNMP demanda, sem dúvidas, a possibilidade de poder falar e decidir em nome do órgão apresentado, tarefa que, no âmbito do Ministério Público, incumbe aos seus respectivos membros.**

A isto soma-se, em virtude das já afirmadas similaridade funcional e estrutural dos órgãos de controle da Magistratura e do Ministério Público, **a inexistência de qualquer previsão ou discussão semelhante quanto à**



composição do Conselho Nacional de Justiça, no qual, da mesma forma que no CNMP, a apresentação do Ministério Público da União e do Ministério Público estadual ocorre por meio de membros dos respectivos ramos ministeriais.

4. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, o CNPG manifesta-se desfavorável aos pontos da PEC n.º 5/2021 destacados neste memorial, ressalvadas as sugestões propostas por este Colegiado. Igualmente, também se posiciona contrário à inclusão de servidores efetivos do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos estaduais no CNMP, nos termos previamente consignados nesta manifestação.

Brasília, 4 de agosto de 2021.


IVANA LÚCIA FRANCO CEI
Presidente do CNPG