

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2017

(Do Sr. ASSIS CARVALHO e outros)

Permite aos membros do Ministério Público o exercício dos cargos de Secretário de capitais, Secretário de Estado ou Ministro de Estado

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 128 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 128

§ 5º

II

d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outro cargo ou função pública, salvo um de magistério, podendo exercer os cargos de secretário de capitais, secretário de estado ou ministro de estado, em pastas compatíveis com as finalidades da instituição e, quanto aos três últimos, depois de devidamente afastados de suas funções institucionais pelo respectivo conselho superior;

.....

§ 6º Aplicam-se aos membros do Ministério Público afastados nos termos da letra “d” do parágrafo anterior os mesmos deveres e vedações previstos nesta Constituição e em seus estatutos próprios, salvo, quanto às vedações, aquelas que impeçam o desempenho do cargo ou função para cujo exercício se achem autorizados”. (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Ministério Público brasileiro, por definição constitucional (CF, art. 127), é uma instituição una, indivisível e independente. A Carta de 1988 elevou a instituição a um patamar constitucional nunca antes experimentado na história das nações, erigido que foi em defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis do povo brasileiro (CF, art. 127).

A partir de então, os dirigentes do *Parquet* têm se empenhado em preparar a instituição para exercer esses graves *munus*, tanto por meio do aparelhamento material dos seus órgãos quanto, e especialmente, pelo recrutamento de seus membros via concursos públicos rigorosíssimos. Desse modo, hoje, passadas três décadas do evento da Constituição de 1988, o Ministério Público transformou-se numa das instituições mais respeitadas e admiradas pelo povo brasileiro, segundo pesquisas regularmente publicadas na imprensa nacional.

Tendo em vista as graves e importantes atribuições que lhe foram conferidas, para cujo desempenho era necessária a dedicação exclusiva à carreira do *Parquet*, algumas restrições quanto ao modo de se conduzir e atuar também se impuseram a seus integrantes, a exemplo da proibição de advogar, comerciar, receber honorários, custas processuais ou auxílios outros e exercer atividade político-partidária (CF, art. 128, §§ 5º e 6º).

Não obstante a forma muito clara das vedações acima relacionadas, restou, porém, uma vedação cuja norma instituidora não trouxe em sua redação a mesma clareza das outras, dando margem a que, ao longo dos anos, os conselhos superiores do Ministério Público tivessem interpretações divergentes quanto a ela.

Trata-se da possibilidade de exercício de outro cargo ou função pública por parte de promotores e procuradores fora da instituição, aparentemente proibida na letra “d” do inciso II do § 5º do já mencionado art. 128 da Constituição – e aparentemente permitida no inciso IX do art. 129 da mesma Carta Política.

A redação atual da letra “d” diz que é vedado ao membro do Ministério Público “*exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério*”. Já o inciso IX do art. 129 sustenta que os membros do Ministério Público podem “*exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.*”

A interpretação prevalente nos Conselhos Superiores, pelo confronto dos dois dispositivos, era a de que a Constituição não vedava o exercício de outro cargo ou função fora da instituição, mas sim, que o cargo de professor poderia ser exercido concomitantemente com o de membro do Ministério Público, enquanto que outros cargos só poderiam sê-lo com o afastamento prévio do postulante.

E assim caminhou o nosso *Parquet* até que o Supremo Tribunal Federal, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 388, de março de 2016, decidiu que a Constituição veda ao membro do Ministério Público ingressado na carreira depois de 1988 o exercício de cargo fora da instituição, decisão de que resultou o afastamento de cerca de uma dezena de promotores e procuradores que se encontravam, naquele momento, exercendo cargos de Secretário de Estado e de Ministro da Justiça, como é de conhecimento público.

A presente proposta de emenda à Constituição visa fixar no texto constitucional, de forma clara e precisa, a possibilidade de que membros do Ministério Público possam exercer cargos de alta relevância fora da instituição, desde que referidos cargos guardem relação com as atribuições ministeriais e que o postulante seja previamente afastado de suas funções institucionais.

Elencamos, a seguir, resumidamente, as quatro principais razões pelas quais esta Emenda Constitucional se justifica:

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO NÃO PRECISA TER AS MESMAS VEDAÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO - A doutrina se divide quanto à natureza jurídica do *Parquet*. Alguns sustentam que faria parte do Executivo; outros, que seria integrante do Legislativo; uns tantos o querem na estrutura do Judiciário;

e ainda uns poucos o veem como um quarto poder. No entanto, todos são unânimes em reconhecer que os atos praticados pelos membros do Ministério Público, conquanto essenciais à prestação jurisdicional, são ATOS ADMINISTRATIVOS.

Logo, é de se reconhecer que a natureza jurídica do Ministério Público difere do Poder Judiciário, não sendo, portanto, causa de desfiguração de sua independência o fato de seus membros terem menos vedações do que aquelas impostas aos membros da magistratura, a exemplo de poderem exercer cargos ou funções fora do âmbito institucional.

2. PRINCÍPIO DA ISONOMIA – Se, efetivamente, todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (CF, art. 5º), não se deve tolerar a existência de duas categorias de promotores: aqueles que podem exercer cargos fora da instituição, inclusive eletivos, e aqueles que não podem.

Ora, se o fundamento da decisão do STF na mencionada ADPF 388 foi o de que o exercício do cargo de ministro da justiça por um promotor que ingressara na carreira depois do dia 05/10/1988 punha em risco a independência funcional do órgão, pergunta-se: E porque tal independência não seria maculada se o exercente daquele cargo tivesse ingressado na carreira no dia 04/10/1988? O que garante que a presidente da república influenciaria o ministro Wellington César (posterior a 05/10/88) e não o faria em relação ao outro procurador que acabou nomeando, Eugênio Aragão (anterior a 05/10/88)? A data dos seus ingressos na instituição, como disse o STF? Ora, ora, convenhamos: este não é um argumento juridicamente válido. Aceitar um tal argumento seria a mesmo que dizer que um homem que nasceu num determinado ano, ou num determinado mês do ano, ou num determinado dia do mês seria, apenas por essa circunstância temporal, propenso ao crime. Um completo absurdo.

De modo que em respeito ao princípio da isonomia, a presente Emenda merece ser aprovada.

3. BONS QUADROS TÉCNICOS QUE O MINISTÉRIO PÚBLICO PODE EMPRESTAR A OUTROS PODERES E ORGÃOS DO

ESTADO – Os membros do Ministério Público iniciam suas carreiras após rigoroso concurso público de provas e títulos e seguem sob avaliação constante das respectivas corregedorias. As corregedorias acompanham especificamente os ingressados por três anos, observando-lhes a atuação processual e o comportamento público e privado (conforme prescrevem os estatutos da instituição), para somente depois serem confirmados na carreira. Esses cuidados e procedimentos de avaliação por certo não transformam todos os membros do Ministério Público em homens e mulheres virtuosos, mas há uma justa expectativa de que boa parte deles o sejam.

Aliado a isto, a experiência que esses profissionais adquirem ao longo de suas carreiras - na defesa do patrimônio público, dos direitos sociais, do meio ambiente, do combate à criminalidade comum e organizada – torna-os altamente qualificados (ética, moral e tecnicamente), sendo, pois, recomendável que suas experiências possam ser empregadas em outras funções públicas executivas, como a justiça, a segurança, o meio ambiente, as questões agrárias, os direitos humanos.

4. VONTADE UNÂNIME DA INSTITUIÇÃO – Uma última e forte razão que se invoca como justificativa para a aprovação da Emenda ora proposta é a vontade do próprio Ministério Público de que tal modificação aconteça. Vontade manifestada nos autos da mencionada ADPF nº 388/2016, de forma unânime, pela Procuradoria Geral da República, pelos Ministérios Públicos do Espírito Santo, de São Paulo e do Mato Grosso, pela Associação Nacional dos Procuradores da República, bem como pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público brasileiro – CONAMP.

Na oportunidade, as entidades sustentaram a legalidade do exercício de cargo fora da instituição com base na interpretação sistêmica da norma cuja redação a presente Emenda propõe mudar e com o estatuído no inciso IX do art. 129 da própria Carta, que já dispõe que os membros do Ministério Público podem “*exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.*”

Transcreve-se a seguir apenas os pedidos das instituições, apostos em suas petições junto ao Supremo Tribunal Federal na mencionada ADPF.

4.1. Procuradoria-Geral da República:

“Dessa maneira, em vez de afetar a proteção constitucional do Ministério Público, o exercício de funções fora da carreira por um membro seu pode, na realidade, contribuir de modo importante para atingir as finalidades constitucionais da instituição. Essa tem sido a experiência concreta de vários anos em que o Conselho Nacional do Ministério Público tem aceito esses afastamentos. Diversos membros do MP têm exercido funções como a de secretário de estado sem que isso tenha em nada afetado a atuação legítima da instituição.

Enfim, esta pauta hermenêutica quanto às vedações em exame conduz às seguintes conclusões:

(a) elas vedam a juízes e membros do Ministério Público exercício simultâneo das atribuições do cargo efetivo e de outro cargo ou função em outro poder;

(b) elas vedam a juízes e membros do Ministério Público em disponibilidade o exercício de qualquer função pública, as do cargo efetivo ou quaisquer outras;

(c) elas não vedam a juízes e membros do Ministério Público ocupar cargo ou exercer função em outro poder que exija dedicação integral, desde que se afastem das funções de seu cargo efetivo, observados os limites materiais aplicáveis;

(d) elas não vedam a juízes e membros do Ministério Público exercício simultâneo de atribuições do cargo efetivo e de função de confiança na estrutura administrativa da própria instituição;

(e) elas não vedam a juízes e membros do Ministério Público exercício simultâneo das atribuições do cargo efetivo e de funções eventuais, que não exijam dedicação integral, em outro poder;

(f) elas não vedam a juízes e membros do Ministério Público exercício simultâneo das atribuições do cargo efetivo e do magistério, demonstrada compatibilidade de horários;

(g) o afastamento de juízes e membros do Ministério Público para ocupar cargo ou exercer função em outro poder que exija dedicação integral deve levar em conta, no plano material, compatibilidade com as finalidades e preservação da integridade da instituição e da dignidade do cargo.

CONCLUSÃO:

Ante o exposto, opina o Procurador-Geral da República pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Brasília (DF), 08 de março de 2016.

RODRIGO JANOT MONTERIO DE BARROS

PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA”

4.2. Ministério Público do Espírito Santo:

“Desta forma, tem-se que a Constituição veda o acúmulo de funções, não se estendendo a referida regra aos casos em que há o prévio afastamento do membro ministerial. Não bastasse isso, pode-se enquadrar a situação à hipótese de “realização de atividade de relevância para a Instituição” (art. 53, VI a, Lei n. 8.625/93).

Ante o exposto, o Ministério Público do Estado do Espírito Santo pugna pela improcedência dos pedidos formulados pela parte autora.

De Vitória/ES para Brasília/DF, 08 de março de 2016.

EDER PONTES DA SILVA

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA”

4.3. Ministério Público do Mato Grosso:

“A Constituição veda o cúmulo de funções (lato sensu) e não o exercício de função pública mediante o competente afastamento - que, por

sinal, ainda é possível aninhar-se sob a “realização de atividade de relevância para a instituição” (art. 53, VI, a, Lei n. 8.625/93).

Ora, se o sistema jurídico não consentisse esse afastamento, não haveria razão lógica para existência da expressa ressalva constante do inciso IX, do art. 129 (que trata das funções institucionais do MP) ou dos arts. 44 e 53 da Lei n. 8.625/93 (e seus similares na legislação estadual) porque bastaria a tanto norma transitória nos estatutos da carreira reprodutora do § 3º do art. 29 das Disposições Transitórias (como, aliás, consta do art. 75 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), de incidência peculiar àqueles que ingressaram no Parquet antes da Constituição de 1988.

Do sistema normativo não resultam regras inúteis e não é cabível a ampliação de restrições, proibições ou limitações que não decorram logicamente do mesmo sistema normativo.

Tampouco há de se emprestar índole restritiva de maior envergadura aos citados arts. 44 e 53. Com efeito, não se pode concluir que abrigam tão somente autorização para episódica composição em órgãos públicos colegiados deliberativos ou consultivos seja porque a previsão de afastamento não teria sentido seja porque não se adstringe a regra a esse tipo de organismos.

Por derradeiro, não há como se ventilar menoscabo aos princípios da independência e forma federativa, posto que não haverá exercício cumulativo de cargos, e nem subordinação de agente público no exercício de seu cargo na esfera estadual ao Poder Executivo da União.

Em face do exposto, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso manifesta pela improcedência do pedido.

De Cuiabá para Brasília, 07 de março de 2016.

PAULO ROBERTO JORGE DO PRADO

Procurador-Geral de Justiça”

4.4. Ministério Público de São Paulo:

A Constituição veda o acúmulo de funções (lato sensu) e não o exercício de função pública mediante o afastamento – que, por sinal, ainda é possível aninhar-se sob a “realização de atividade de relevância para a instituição” (art. 53, VI, a, Lei n. 8.625/93).

Ora, se o sistema jurídico não consentisse esse afastamento, não haveria razão lógica para a existência da expressa ressalva constante do inciso IX do art. 129 (que trata das funções institucionais do Ministério Público) ou dos art. 44 e 53 da Lei 8.625/93 (e seus similares na legislação estadual) porque bastaria a tanto norma transitória nos estatutos da carreira reprodutora do §3º do art. 29 das Disposições Transitórias (como, aliás, consta do art. 75 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), de incidência peculiar àqueles que ingressaram no Parquet antes da Constituição de 1988.

Do sistema normativo não resultam regras inúteis e não é cabível a ampliação de restrições, proibições ou limitações que não decorram do mesmo sistema normativo.

Tampouco há de se emprestar índole restritiva de maior envergadura aos citados arts. 44 e 53. Com efeito, não se pode concluir que abrigam tão somente autorização para episódica composição em órgãos públicos colegiados deliberativos ou consultivos, seja porque a previsão de afastamento não teria sentido seja porque não se adstringe a esses tipos de organismos.

Por derradeiro, não há como se ventilar menoscabo aos princípios da independência e forma federativa, posto que não haverá exercício cumulativo de cargos, e nem subordinação de agente público no exercício de seu cargo na esfera estadual ao Poder Executivo da União.

Face ao exposto, manifesto-me pela improcedência do pedido.

De São Paulo para Brasília, 07 de março de 2016.

MARCIO FERNANDO ELIAS ROSA

Procurador-Geral de Justiça”

4.5. Associação Nacional dos Membros do Ministério Público –
CONAMP:

“Portanto, como se percebe, a própria lei orgânica do MP, como mencionado artigo acima, permite o exercício de cargo, desde que haja compatibilidade. E no caso concreto, o cargo de Ministro da Justiça tem total pertinência temática com as atribuições dos membros do Ministério Público, tendo em vista que as matérias sob sua responsabilidade são afetas à carreira do Ministério Público como, por exemplo, segurança pública, política penal, questões indígenas, política de relações de consumo, proteção ao consumidor, entre outras.

DOS PEDIDOS

Diante do exposto, as Associações ora requerentes pedem:

a) o deferimento de sua habilitação nesta ADPF na qualidade de AMICAE CURIAE; se deferido, o primeiro signatário deste pedido protesta desde já por apresentar sustentação oral na sessão de julgamento.

b) por fim, não seja conhecida, in limine, a ação ou, caso superada a preliminar de não conhecimento, não seja deferido o pedido inicial.

Pedem deferimento.

Brasília, 7 de março de 2016.

ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA

OAB-DF 12.500

JULIANA MOURA ALVARENGA DILASCIO

OAB-DF 20.522”

Como se pode ver, todo o Ministério Público Nacional deseja a aprovação da presente proposta de emenda à Constituição, desejo este que se materializa na palavra favorável e definitiva (definitiva no sentido de representar o desejo do Ministério Público brasileiro) da CONAMP, organização que

representa todas as associações estaduais dos promotores e procuradores de justiça e a Associação Nacional dos Procuradores da República.

Cientes da importância da medida aqui proposta, esperamos contar com o apoio de nossos ilustres Pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2017.

Deputado ASSIS CARVALHO