



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

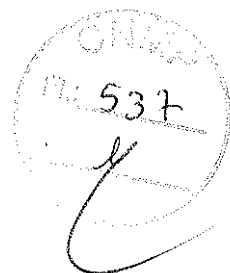
PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS Nº 0.00.000.000229/2015-39

Relator: Walter de Agra Júnior
Relator original: Leonardo Henrique de Cavalcante Carvalho
Requerente: Cândido Furtado Maia Neto

E M E N T A

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. REMOÇÃO. PERMUTA NACIONAL. MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS. CARÁTER NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO MP. PRECEDENTES. CARREIRAS DISTINTAS. COMPATIBILIDADE. INCOMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP) PARA REGULAMENTAR A MATÉRIA. EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL OU ATO NORMATIVO INTERNO DE INICIATIVA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. AUSÊNCIA DE NORMATIVIDADE, DE GENERALIDADE E DE ABSTRAÇÃO NO CASO EM COMENTO. MANIFESTAÇÃO ESTRITA DESTE CNMP QUANTO À POSSIBILIDADE DE QUE OS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS DISCIPLINEM A MATÉRIA. OBSERVÂNCIA DE CRITÉRIOS DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA.

1. Pedido de Providências para que o Conselho Nacional do Ministério Público autorize e regulamente a remoção por permuta nacional entre membros vinculados a Ministérios Públicos de estados distintos.
2. O CNMP somente possuiria margem para regulamentar a remoção entre os Membros de MPs de Estados diversos casos se entenda ou (1) pela existência de uma carreira única entre aos membros dos MPs Estaduais ou (2) que a norma constitucional, por si só, sem a exigência da Lei Complementar de cada Estado, já autoriza sua realização.
3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem avançando no conceito de uma Magistratura Nacional e de um MP Nacional, mas ainda não afirmou a existência de uma carreira única ou que a Constituição autoriza, sem a necessidade de uma lei em sentido formal, a permuta entre membros vinculados a MPs Estaduais diversos.
4. Não se pode olvidar que o CNMP é um órgão de natureza meramente



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

administrativa, não lhe cabendo o papel de intérprete, mas apenas de aplicador da Constituição. Sem um indicativo claro do STF de que existe uma carreira única ou de que a remoção pode ser implementada sem a exigência de lei, inexistem margem de atuação para este órgão de controle.

5. Ademais, o poder regulamentar do CNMP se restringe ao âmbito de sua competência (art. 130-A, § 2º, inciso I, da CF). A organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, no entanto, são matérias cuja a Constituição somente permite regulamentação por meio de Lei Complementar de cada ente federado. Dessa maneira, as questões relacionadas aos cargos dos membros, como é o caso da remoção pleiteada, devem ser reguladas por Lei Complementar do respectivo ente federativo.

6. Cabimento de permuta dentro do mesmo ramo, ou seja, dentro do MPF, dentro do MPT, dentro do MPM.

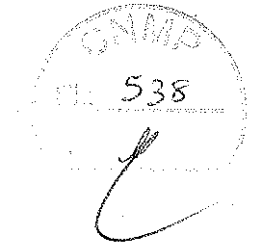
7. Cabimento de permuta dentro do MPE e entre este e o MPDFT, pois o MPDFT apresenta as mesmas prerrogativas, missão, deveres e características do MPE. Enfim, o critério definidor para a possibilidade da permuta é a afinidade de atribuições e não o pertencimento ao ramo, já que o MP é nacional e único.

8. Impossibilidade de permuta entre membros do Ministério Público nos Estados (e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios), com membros do Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho ou Ministério Público Militar.

9. Diante da falta de uma indicação clara sobre a possibilidade ou não da permuta, está este Conselho impedido de regulamentar a matéria, não havendo, no entanto, impedimentos para que cada Estado legisle, retirando da Constituição e demais leis, como a Lei Orgânica Nacional nº 8.625/93, substrato para exercer seu poder de legislar.

10. Deve, existir uma efetiva análise pelos MPs envolvidos da conveniência e oportunidade da permuta, englobando o aspecto curricular, a ficha funcional, a situação das Promotorias dos respectivos membros e, inclusive, o momento de realização da remoção e o impacto que isto pode gerar para os serviços prestados em ambos os Estados, abarcando, inclusive, questões relacionadas com a futura aposentadoria dos envolvidos.

11. Julgamento do procedimento adstrito à afirmação da mera declaração da possibilidade da permuta entre membros de Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal e Territórios, ficando absolutamente condicionada à prévia aquiescência de cada *Parquet* quanto à possibilidade da realização da permuta como forma de respeitar preceito fundamental e a autonomia de cada Estado da Federação, caso as unidades ministeriais decidam pela regulamentação da

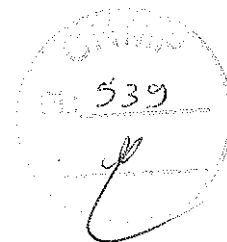


CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

matéria, não havendo julgamento de qualquer caso concreto.

12. Observância por cada Ministério Público da necessidade de edição de norma local, a qual deve ser expedida pelo próprio *Parquet* interessado ou, pelo Poder Legislativo, mediante iniciativa daquele.

13. Parcial procedência do Pedido de Providências, entendendo possível a instituição da permuta interestadual, reconhecendo, porém, que não compete ao Conselho regulamentar a matéria, enquanto não existirem ao menos duas leis complementares estaduais tratando do tema.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, por maioria, julgou PARCIALMENTE PROCEDENTE o presente Pedido de Providências, nos termos do voto do Relator.

Brasília-DF, 31 de Agosto de 2017.


WALTER DE AGUIAR JÚNIOR
Conselheiro Relator

540
J

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Pedido de Providências instaurado a partir de petição encaminhada por Cândido Furtado Maia Neto, Procurador de Justiça do MP/PR, em que requer a análise da possibilidade de o CNMP autorizar e regulamentar a remoção por permuta nacional entre membros dos Ministérios Públicos Estaduais.

Originariamente, o feito foi distribuído ao Conselheiro Leonardo Carvalho e a mim redistribuído em razão deste haver sido nomeado Desembargador Federal do TRF da 5ª Região e deixado este Conselho Nacional.

Adoto o relatório originalmente elaborado pelo então Conselheiro Leonardo Carvalho, abaixo transcrito:

Aduz que o Ministério Público é instituição nacional; que o CNMP, como órgão superior, regula as atuações administrativas, atividades e interesses institucionais a nível nacional; que os Ministérios Públicos Estaduais se encontram em perfeito e adequado nível de paridade quanto à capacitação e aperfeiçoamento profissional; que os concursos de provas e títulos para ingresso na carreira dos MPs Estaduais possuem as mesmas exigências legais; que há equivalência salarial vinculada aos subsídios e garantias dos membros em todo território nacional, de acordo com a fixação do teto como limite legalmente previsto; que as disposições da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) não vedam expressamente a permuta entre MPs de diferentes Estados; que a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho permitem a remoção por permuta de seus membros; e que a remoção dependeria de aprovação dos respectivos Conselhos Superiores, conforme requerimento conjunto.

Aduz que, com a autorização e regulamentação do tema, se dará maior efetividade ao princípio da unidade do Ministério Público dos Estados, no interesse de seus membros, mas sem prejuízo do interesse público.

Distribuídos os autos, o então relator, Exmo. Conselheiro Cláudio Portela, solicitou informações aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e aos Procuradores-Gerais dos ramos do MPU, bem como às Associações do

J

541
J

Ministério Público da União e dos Estados (fl. 05). Posteriormente, foram solicitadas informações, também, aos Corregedores-Gerais dos MPs Estaduais e da União (fl. 161).

Constam dos autos manifestação de diversos Ministérios Públicos Estaduais, os ramos do Ministério Público da União, Corregedorias-Gerais, Associações de membros, e promotores e procuradores de justiça, trazendo, cada qual, seu ponto de vista favorável ou contrário à remoção por permuta nacional e à possibilidade de sua regulamentação por parte do CNMP.

Fiz juntar aos autos toda e qualquer manifestação favorável ou contrária à remoção pretendida a fim de que fosse possível o maior número possível de argumentos.

Em síntese, os argumentos favoráveis à remoção nacional trazem as seguintes considerações:

- 1) O Ministério Público possui, conforme os precedentes do CNMP e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, caráter nacional, uno e indivisível, demonstrando que a Constituição desenhou uma carreira única para o Ministério Público Estadual, o que seria reforçado pela existência de uma Lei Orgânica Nacional e pela similitude do conteúdo programático dos concursos para ingresso na carreira;*
- 2) Não haveria autorização constitucional para que fosse dado tratamento diferenciado entre os membros dos MPs Estaduais e os membros do MPU, que podem realizar a remoção em todo território nacional;*
- 3) A Constituição Federal e a Lei Orgânica do MP não fazem nenhuma vedação expressa quanto à permuta de membros de MPs Estaduais diversos;*
- 4) A remoção por permuta nacional propicia aos interessados o direito de convivência familiar e o direito à felicidade sem que se descuide do interesse público no desempenho das atribuições do Parquet;*
- 5) Todos os membros do MP somente ingressam na carreira mediante a*

J



realização de concurso público e, por isto, ainda que em unidades federativas diversas, não haveria violação ao princípio do concurso público;

6) Não haveria, ainda, afronta à Súmula 685 do STF e à Súmula Vinculante 43, eis que sua aplicação se refere tão somente aos servidores públicos, sendo que os membros do Ministério Público são agentes políticos e são regidos por regime jurídico diverso;

7) A permuta nacional poderia, ainda, ser instrumento importante para a prevenção de homicídios contra membros ameaçados de morte em razão de sua atuação funcional;

8) O CNMP, órgão de composição heterogênea e abrangência nacional, detendo poder normativo em relação à organização e à administração de todo o MP, estaria, por isto, constitucionalmente autorizado a regulamentar a matéria.

Por sua vez, desfavoravelmente à remoção nacional, foram apresentados os seguintes argumentos:

1) O CNMP não possui competência normativa em relação ao regime jurídico de membros do Ministério Público, matéria cuja a Constituição faz reserva de Lei Federal e Lei Complementar Estadual;

2) A remoção para outro estado seria uma transposição interestadual de cargos, vedada pela Constituição;

3) Haveria violação do pacto federativo uma vez que acarretaria limitação à autonomia dos Estados-membros;

4) O fato de a Constituição e a Lei não vedarem expressamente a remoção por permuta interestadual não pode acarretar a exegese de que há uma autorização tácita, especialmente quando se realiza uma interpretação sistêmica da magna carta;

5) Não existe a possibilidade de comparação com o Ministério Público da União ou com a Justiça Federal e do Trabalho, eis que estes possuem vinculação com a União e atuam em todo o território nacional;

6) A remoção para outros Estados, mesmo no MPU, somente é permitida aos membros que integram o mesmo ramo e, portanto, a mesma carreira.



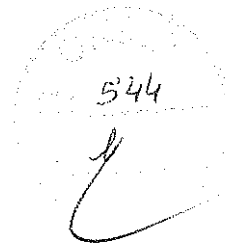
Constam, ainda, manifestações de cunho prático sobre a implementação da remoção por permuta nacional, como a necessidade de equivalência de entrâncias, a compensação de regimes tributários e obrigatória autorização do Conselho Superior de ambos os permutantes.

O presente processo teve iniciado o seu julgamento na 14º Sessão Ordinária do CNMP de 2016, tendo o julgamento prosseguido na 4ª Sessão Ordinária de 2017, na qual foi apresentado voto divergente ao do relator pelo Conselheiro Fábio George, no que foi acompanhado pelo Presidente do Conselho. Na ocasião, os Conselheiros Marcelo Ferra, Otávio Brito, Antônio Duarte, Esdras Dantas, Valter Shuenquener e este relator, retiramos as manifestações apresentadas na referida 14ª Sessão. Os Conselheiros Cláudio Portela, Fábio Stica e Sérgio Ricardo mantiveram os pedidos de vista.

O Relator original proferiu voto no sentido de julgar parcialmente procedente o pedido, entendendo possível a instituição de permuta interestadual, desde que por meio da Lei Complementar de cada Ministério Público estadual, mas reconhecendo que não compete ao Conselho Nacional do Ministério Público regulamentar a matéria.

É o breve relatório.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'F' followed by a vertical line and a loop at the top.



VOTO

Como visto, trata-se de Pedido de Providências em que se pretende a autorização e regulamentação da remoção por permuta entre membros vinculados a Ministérios Públicos Estaduais diversos.

O relator original, Conselheiro Leonardo Carvalho, havia proferido um bem fundamentado voto, dando provimento parcial ao pedido de providências.

Pela sua importância e conteúdo, transcrevo praticamente a integralidade do citado voto, o qual incorporo, nas partes transcritas, ao meu entendimento.

“A remoção, nas palavras do Professor Antônio Flávio de Oliveira, é a *“mudança do servidor, dentro do quadro a que pertence, com ou sem alteração de sede”*. Ainda segundo o Professor, *“constitui mero deslocamento do servidor na esfera do órgão de sua vinculação, sem que disso decorra qualquer alteração no liame que se estabeleceu entre ele e Administração Pública por ocasião de sua investidura”*¹. Isso significa que a remoção nada mais é do que uma **forma de provimento derivado**, que, conforme nos ensina José dos Santos Carvalho Filho, *“é aquele em que o cargo é preenchido por alguém que já tenha vínculo anterior com outro cargo, sujeito ao mesmo estatuto”*².

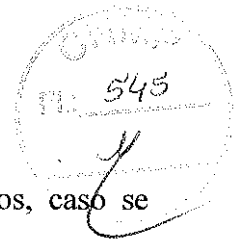
Dessa maneira, **a remoção somente pode ocorrer dentro de uma mesma carreira**. E isto, obviamente, também se aplica à remoção por permuta. Em consequência dessa constatação, o CNMP somente possuiria margem para

¹ OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Servidor público. Remoção, cessão, enquadramento e redistribuição, Belo Horizonte, Fórum, 2005, p. 51/52.

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27. ed. rev., ampl. e atual, São Paulo: Atlas, 2014, p. 623.

A handwritten signature in the bottom right corner of the page.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO



regulamentar a remoção entre membros de MPs de Estados diversos, caso se entenda que o desenho institucional atribuído ao Ministério Público pela Constituição Federal conferiu uma carreira única a seus membros, ainda que somente entre aos membros dos MPs Estaduais. Ou, não havendo a indicação de que exista de fato uma carreira única, tal remoção somente seria passível de regulamentação por parte do CNMP se concluirmos que a norma constitucional, por si só, sem a exigência da Lei Complementar de cada Estado, já autoriza sua realização.

O principal argumento do requerente e daqueles que se manifestaram de maneira favorável à remoção interestadual é o caráter nacional do Ministério Público, os princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade, a inexistência de vedação expressa na Constituição e o poder normativo do CNMP.

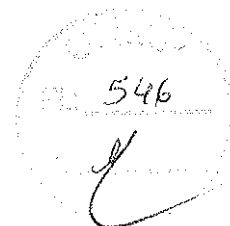
Tem força, na doutrina e na jurisprudência, o reconhecimento do caráter nacional da Magistratura e do Ministério Público. Também assim já se manifestou o CNMP em diversos precedentes que serão adiante transcritos. Hoje, inegavelmente, o Ministério Público é visto como a instituição única de caráter nacional que de fato é.

No Processo nº 21/2006-29, acolhendo a *ratio decidendi* da **ADI 3854-MC**, o CNMP declarou o caráter nacional do Ministério Público para extinguir o subteto remuneratório estabelecido aos membros dos Ministérios Públicos Estaduais por Resolução do próprio Conselho. Na ocasião, o relator se manifestou da seguinte maneira:

(...) no caso específico do Ministério Público, penso ser inegável que a nova ordem constitucional de 1988 tenha conferido um **perfil nacional e unitário** a essa instituição, **tal como ao Poder Judiciário**, razão pela qual o tratamento diferenciado entre ambos fere o princípio da **isonomia**.

(...)

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'P'.



Nesse diapasão, não podemos perder de vista que o artigo 128 da CF confere **caráter unitário** ao Ministério Público, **divido entre os ramos** do Ministério Público da União e os Ministério Públicos dos Estados **apenas como forma de desconcentração de suas atividades**, tal e qual a divisão existente no Judiciário federal e Estadual. (...)

(...)


A confirmar o **caráter nacional e unitário** demonstrados acima, acrescente-se o fato de a Constituição Federal de 1988 conferir **idêntica competência aos quatro ramos do Ministério Público da União e às unidades estaduais, qual seja, “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (caput do art. 127)”**

Já no Processo nº 899/2009-15, em que se questionava o pagamento das verbas conhecidas como Parcela Autônoma de Equivalência – PAE, o relator nos trouxe as seguintes considerações, também se fundamentando nas razões da **ADI 3854-MC**:

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 Constituição Federal reserva aos membros do Poder Judiciário o monopólio da solução dos conflitos de interesses levados a Juízo. Em consequência, todo o membro do Poder Judiciário, assumindo o cargo de juiz, passa a ter jurisdição. São, todavia, as regras que definem a competência que irão dizer quem deva resolver determinado conflito. Também, a Constituição Federal define as funções e as atribuições dos membros do Ministério Público, nas causas reservadas à tutela da Instituição. Todavia, terá atribuição, pela via reflexa, o membro do Ministério Público que irá atuar perante o Juízo competente para atuar no feito. **O caráter nacional e de unidade da magistratura e da Instituição do Ministério Público está consolidado na universalidade da jurisdição, aos magistrados, e do exercício das atribuições, constitucionalmente conferidas aos membros da Instituição.**

Verdadeiramente, o que define as atribuições dos membros do Ministério Público brasileiro são as regras que fixam a competência de quem vai julgar os feitos por eles ajuizados. Como a Constituição e as Leis determinam, no âmbito do Poder Judiciário, quem deve julgar determinada causa, mantendo o seu caráter nacional, o mesmo ocorre no âmbito do Ministério Público, por seu princípio da unidade, que tem, também,

547


previsão na Constituição e nas Leis, e é conseqüente de sua organização e das suas atribuições, e que estão, previamente, definidas. **Sempre que houver atuação de membro do ramo da União ou dos Estados, pelo princípio da unidade e do seu caráter nacional, quem estará agindo no processo é o Ministério Público com atribuição.**

Na ADI que serviu de base para os dois precedentes supratranscritos, a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB questionava a Constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 41/2003 e das Resoluções nº 13 e 14 do CNJ, que haviam criado um subteto de remuneração para a magistratura estadual. Na ocasião, em liminar, reconheceu-se o caráter nacional da magistratura para afirmar que o subteto seria inconstitucional por criar uma distinção remuneratória arbitrária entre juízes. Trago, para melhor elucidar, os seguintes trechos do voto do relator, o Ministro Cezar Peluso:

“Se a Constituição da República estipula **idênticos princípios e normas fundamentais para modelagem de toda a magistratura**, com plena abstração das várias categorias de Justiça à que estejam seus membros vinculados, sobretudo no delicado tema de disciplinar dos subsídios (art. 93, inc. V), **não se descobre** dentre todas as razões passíveis de serem considerados em termos de valoração e argumentação jurídico-normativa, **nenhuma que seja suficiente para fundamentar e justificar permissão para tão desconcertante desigualdade no seio da mesmíssima instituição de caráter nacional e unitário**. Se, para usar a terminologia do texto constitucional mesmo (art. 93, V) a mera diversidade das respectivas categorias da estrutura judiciária nacional não legitima, como critério teórico de diferenciação, quebra do modelo unitário de escalonamento vertical dos subsídios dos magistrados, válido em nível federal e estadual, então não pode tampouco, como razão suficiente, legitimar fratura no modelo quanto a um aspecto secundário da temática dos vencimentos, que é o limite máximo da remuneração.

Noutras palavras, **se o fato da simples pertinência ao quadro das categorias federais ou da classe estadual da magistratura não autoriza, por força do seu caráter nacional, homogeneidade institucional, unidade orgânica e independência política**, de que seria contraforte, **diferenças de subteto de subsídio**, cujo valor é e deve ser idêntico para todos os juízes que não compõe os Tribunais Superiores, o que, incidindo sobre a parcela substantiva da remuneração, é o mais, **está claro que lhe não pode a fortiori convalidar diferenças quanto aos limites máximas de remuneração**, que, compreendendo vantagens pessoais e eventuais, é o menos em termos comparativos. **O critério de discernimento e desigualação**, aqui, vê-se logo que, não transpondo as fronteiras de uma contingência funcional inconsequente para fins remuneratórios, que é o só pertencer a este ou àquele ramo burocrático do Poder Judiciário, **não guarda nenhum relevo axiológico capaz de permitir tratamento normativo heterogêneo**.

Essa heterogeneidade fere de imediato a percepção vulgar e intuitiva de que a exigência



de igualdade como valor universal não suporá **tratamento desigual de pessoas em condições objetivas substancialmente idênticas, como a dos magistrados, que, embora pertencendo a ramos distintos da estrutura judiciária, desempenham iguais funções, debaixo de um só estatuto de âmbito nacional**, que lhes dita regras iguais de garantias, vantagens e restrições. E, no mundo jurídico, que assume e incorpora o valor da igualdade como objeto de um direito primário da ordem constitucional, agride as regras da isonomia, enquanto se revela produto de uma decisão legislativa que, destituída de razão suficiente, é, em todos os sentidos, materialmente arbitrária”.

Na ADI 3.367, por sua vez, analisando o pacto federativo e a composição do Poder Judiciário, a Corte Suprema, nas palavras do relator, também o Ministro César Peluso, nos trouxe as seguintes considerações:

“O pacto federativo não se desenha nem expressa, em relação ao Poder Judiciário, de forma normativa idêntica à que atua sobre os demais Poderes da República. Porque a Jurisdição, enquanto manifestação da unidade soberana do Estado, tampouco pode deixar de ser una e indivisível. É doutrina assente que o poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo, senão por metáforas e metonímias, “Judiciários estaduais” ao lado de um judiciário federal.

A divisão da estrutura judiciária brasileira, sob tradicional, mas equívoca denominação, em Justiças, é só o resultado da repartição racional do trabalho da mesma natureza entre distintos órgãos jurisdicionais. O fenómeno é corriqueiro, de distribuição de competências pela malha de órgãos especializados, que, não obstante portadores de esferas próprias de atribuições jurisdicionais e administrativas, integram um único e mesmo Poder. Nesse sentido fala-se em justiça Federal e Estadual, tal como se fala em Justiça Comum, Militar, Trabalhista, Eleitoral, etc., sem que com essa nomenclatura ambígua se enganem hoje os operadores jurídicos.

Na verdade, desde JOÃO MENDES JÚNIOR, cuja opinião foi recordada por CASTRO NUNES, sabe-se que:


‘O Poder Judiciário, delegação da soberania nacional, implica a idéia de unidade e totalidade da força, que são as notas características da idéia de soberania. O Poder judiciário, em suma, quer pelos juizes da União, quer pelos juizes dos Estados, aplica leis nacionais para garantir os direitos individuais; o Poder Judiciário não é federal, nem estadual, é eminentemente nacional, quer se manifestando nas jurisdições estaduais, quer se aplicando ao cível, quer se aplicando ao crime, quer decidindo em superior, quer decidindo em inferior instância.’

Desenvolvendo a idéia, asseveram ANTONIO CARLOS DE ARAÚJO CINTRA, ADA PELLEGRINI GRINOVER e CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO:

‘O Poder Judiciário é uno, assim como una é a sua função precípua - a jurisdição - por apresentar sempre o mesmo conteúdo e a mesma finalidade. Por outro lado, a eficácia espacial da lei a ser aplicada pelo Judiciário deve coincidir em princípio com os limites espaciais da competência deste, em obediência ao princípio *una lex, una jurisdictio*. Daí decorre a unidade funcional do Poder judiciário.

É tradicional a assertiva, na doutrina pátria, de que o Poder judiciário não é federal nem estadual, mas nacional. E um único e mesmo poder que se positiva através de vários órgãos estatais - estes, sim, federais e estaduais.

(...)

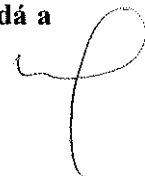
(...) fala a Constituição das diversas Justiças, através das quais se exercerá a função jurisdicional. A jurisdição é uma só, ela não é nem federal nem estadual: como expressão do poder estatal, que é uno, ela é eminentemente nacional e não comporta divisões. No entanto, para a divisão racional do trabalho é conveniente que se instituem organismos distintos, outorgando-se a cada um deles um setor da grande 'massa de causas' que precisam ser processadas no país. Atende-se, para essa distribuição de competência, a critérios de diversas ordens: às vezes, é a natureza da relação jurídica material controvertida que irá determinar a atribuição de dados processos a dada justiça; outras, é a qualidade das pessoas figurantes como partes; mas é invariavelmente o interesse público que inspira tudo isso (o Estado faz a divisão das justiças, com vistas a melhor atuação da função jurisdicional)'.


Negar a unicidade do Poder judiciário importaria desconhecer o unitário tratamento orgânico que, em termos gerais, lhe dá a Constituição da República. Uma única lei nacional, um único estatuto, rege todos os membros da magistratura, independentemente da qualidade e denominação da justiça em que exerçam a função (Lei Complementar nº 35, de 14.03.1979; art. 93, caput, da CF). A todos aplicam-se as mesmas garantias e restrições, concebidas em defesa da independência e da imparcialidade. Códigos nacionais disciplinam o método de exercício da atividade jurisdicional, em substituição aos códigos de processo estaduais. Por força do sistema recursal, uma mesma causa pode tramitar da mais longínqua comarca do interior do país, até os tribunais de superposição, passando por órgãos judiciários das várias unidades federadas. E, para não alargar a enumeração de coisas tão conhecidas, lembre-se que a União retém a competência privativa para legislar sobre direito processual (art. 22, inc. 1).

Nesse diagrama constitucional, nunca se ouviu sustentar que as particularidades concretas da organização da estrutura judiciária violassem o pacto federativo. E não se ouviu, porque perceptível sua natureza nacional e unitária, embora decomposta e ramificada, por exigências de racionalização, em múltiplos órgãos dotados de sedes e de âmbitos distintos de competência".

As mesmas observações do Ilustre Ministro em relação à magistratura também devem ser aplicadas, *mutatis mutandis*, ao Ministério Público. O MP é nacional, e não poderia deixar de ser, porque, assim como o Poder Judiciário, possui uma **parcela da soberania estatal**, titular privativo que é da ação penal pública, conforme nos ensina o professor Hugo Nigro Mazzilli:

"(...) por que se diz que o Ministério Público detém parcela da soberania do Estado? É porque exerce a titularidade privativa da ação penal pública, e, nessa condição, cabe-lhe decidir se vai ou não provocar a prestação jurisdicional. Caso decida propor a ação, o Poder Judiciário exercerá a soberania do Estado para dizer se aquele fato é ou não crime. Mas quando o Ministério Público, tempestiva e fundamentadamente, entende que não há base para a imputação, e por isso decide não propor a ação, o próprio Poder Judiciário não pode ordenar que a ação seja proposta. **É o Ministério Público que dá a**



última palavra a respeito, condicionando o exercício do ius puniendi estatal, prerrogativa que lhe é assegurada diretamente pela Constituição (ou seja, é juiz antes do juiz). A exceção à privatividade ocorre apenas em caso de inércia do Ministério Público — pois aí caberá a ação penal privada, subsidiária da pública. Não havendo inércia, nenhuma pessoa, órgão ou entidade, estatal ou não, pode substituir-se ao Ministério Público na promoção da ação penal pública, **pois o ius puniendi é emanação direta da soberania do Estado**.³

O Supremo Tribunal Federal, nos autos do Mandado de Segurança nº 26.690 enfatiza novamente o caráter uno do Ministério Público, nas palavras do Ministro Eros Grau:

“O presente writ gravita em torno de um desses casos especiais. A impetrante é Promotora de Justiça do Estado do Paraná, empossada no cargo em abril de 2005.

Exerce atribuições inerentes a esse cargo, inclusive algumas do Ministério Público Federal, nos termos do disposto no art. 78 e 79 da Lei Complementar n. 75/93. Atua nas causas previdenciárias de competência das varas da Justiça Estadual em razão do disposto no art. 109, §3º da Constituição do Brasil.

O Ministério Público Nacional é uno (art. 128, I e II da Constituição do Brasil), compondo-se do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos dos Estados. No exercício das atribuições mencionadas no item anterior, o Ministério Público Estadual cumpre o papel do Ministério Público Federal.

A propósito, a observação de José Afonso da Silva: “a instituição do Ministério Público abrange todos os Ministérios Públicos ali indicados. Realmente, a pretensão da unidade nesse sentido já constava na Exposição de Motivos da comissão elaboradora dos estudos e do anteprojeto de que resultou a LC 40/1981, segundo a 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” (SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. São Paulo, ed. Malheiros, 5 ed., 2007, p. 595)”.

O Ministério Público possui caráter nacional, também, porque, mesmo adotando uma forma federativa de Estado, o nosso ordenamento jurídico é essencialmente nacional e, quando atribui competências ao Ministério Público, a este se refere como uma instituição única e não ao MP deste ou daquele outro Estado. É assim no Código Penal, no Código Civil, no ECA, no Estatuto do Idoso e em inúmeras outras leis.

³ Disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>. Artigo publicado na Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n. 731 jan./2013 – abr/2013, p. 9, com atualizações feitas em ago. 2013

“O artigo 128 da Constituição Federal afirma que o Ministério Público abrange o MPU e os Ministérios Públicos Estaduais⁴. Quando se afirma que o Ministério Público possui caráter nacional, faz-se alusão ao Ministério Público referenciado no caput, esse Ministério Público que é uma junção entre o MPU e os MPs Estaduais. Há, ali, a expressão de uma ideia, de um objetivo, de uma missão, e é essa identidade de atribuições e de objetivos, que expressa caráter nacional ao Ministério Público.

Entretanto, embora os precedentes do STF e do Conselho Nacional do Ministério Público avancem cada vez mais firmes na ideia de uma Magistratura nacional e de um Ministério Público nacional, não se pode deixar de observar um fato simples, porém importante: o caráter nacional somente foi invocado quando da constatação de tratamentos discrepantes entre membros do MP. Não se afirmou, expressamente, que existe uma carreira única. Em realidade, o que mais se buscou foi estabelecer que, entre os diversos membros do Ministério Público ou do Judiciário, não deve haver desigualdade onde as condições são substancialmente idênticas. Se todos exercem, em essência, as mesmas atribuições, somente variando o espaço geográfico em que podem atuar, não há razões para distinções no tratamento dos membros, seja entre membros do MPs Estaduais ou entre estes e os membros do MPU. O ponto fulcral dos precedentes foi o princípio da isonomia.

E neste tópico, abro um parêntese para adiantar que não se pode comparar a situação dos membros dos MPs Estaduais com a dos membros do

⁴ Art. 128. O Ministério Público abrange:

- I - o Ministério Público da União, que compreende:
 - a) o Ministério Público Federal;
 - b) o Ministério Público do Trabalho;
 - c) o Ministério Público Militar;
 - d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
- II - os Ministérios Públicos dos Estados.

552
1

MPU ou a dos Magistrados dos TRFs e TRTs; não se pode afirmar que há nesse caso um tratamento não isonômico.

Ora, a máxima da isonomia nos ensina que devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais. Os precedentes que fundamentam o caráter nacional do MP podem e devem subsidiar a atuação do CNMP quando se verificarem situações de tratamentos discrepantes, desproporcionais e irrazoáveis entre membros do MP, buscando, com fundamento no princípio da isonomia, diminuir as assimetrias institucionais. Até aqui, foi nesse sentido que se invocou o “Ministério Público Nacional”.

Não pode, porém, servir de argumento para igualar o MPU e os MPs Estaduais, já que as condições são substancialmente diversas. Quando existe uma razão objetiva para uma abordagem diferenciada, o tratamento deve ser desigual. Os membros do MPF contraem vínculo com a União, cujo território de atuação é nacional. É por esta razão que no MPF é possível realizar a remoção de um Estado para outro. Dessa forma, não se pode afirmar que exista um tratamento desigual em relação aos membros do MPU. E mesmo no MPU, a remoção somente é possível dentro de um mesmo ramo: um membro do MPT somente pode fazer a remoção por permuta com outro membro do MPT.

Não considero adequada, igualmente, a comparação com o TRT ou o TRF e a possibilidade de remoção entre os magistrados regulamentada pela Instrução Normativa nº 05 do TST ou pela Resolução nº 01/2008 do Conselho de Justiça Federal. É que, embora o concurso seja realizado para um TRT ou TRF específico, o vínculo funcional é estabelecido com a União, o que também demonstra que a situação é substancialmente diferente à dos membros dos MPs Estaduais ou da Magistratura estadual, em que cada membro e magistrado contrai vínculo com o respectivo Estado. E a permuta aqui pleiteada é muito diferenciada e mais complexa justamente por movimentar membros entre estados da federação para o qual não estavam previamente vinculados; é uma realidade diferente dos

f

553
7

membros e magistrados que estão vinculados à União.

Pois bem. Voltando à minha linha de raciocínio, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não afirmou expressamente que a Constituição atribui aos membros do Ministério Público uma carreira única. E o texto da Constituição é um tanto lacônico quanto a este aspecto. Discorrendo especificamente sobre o artigo 128 da Constituição, o professor José Afonso da Silva afirma que

“O art. 128 quer dar 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, como esse modo de dispor, significar que a instituição do Ministério Público abrange todos os Ministérios Públicos ali indicados”⁵.

E deve ser realçada em seu comentário justamente a expressão “**como se**”. Com sua utilização o professor nos dá a ideia de que os diversos Ministérios Públicos em conjunto, mas cada qual no âmbito territorial de suas atribuições, efetuam, em nível nacional, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Parece demonstrar que não existe juridicamente uma carreira única, um MP com personalidade jurídica única.

Por sua vez, os princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade, em seus conceitos atuais, não se referem propriamente à existência de um MP único com personalidade própria, como bem leciona o citado professor:

“(…) tal princípio da unidade e da indivisibilidade poderia ser tido como **princípio da impessoalidade do Ministério Público**, significando que **as atividades de todos os órgãos da mesma instituição se reduzem à expressão unitária do ofício.**

(…)

⁵ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38 ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 607.

7

No Brasil, a própria Constituição distingue o Ministério Público em dois grandes ramos – o da União e os dos Estados -, e mesmo o primeiro é dividido em vários sub-ramos (o Federal, o do Trabalho, o Militar e o do Distrito Federal e Territórios). **E cada Estado tem seu Ministério Público. E em cada Estado, o Ministério Público é dividido em duas instâncias, e o membro de uma não pode livremente atuar oficial na outra.**

Ora, unidade significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão, sob a direção de um só chefe; indivisibilidade significa que esses membros podem ser substituídos uns pelos outros não arbitrariamente, porém, mas segundo a forma estabelecida na lei. Entretanto, nesse sentido, **não há unidade ou indivisibilidade alguma entre membros de Ministério Públicos diversos.**

Algumas ressalvas devem, pois, ser explicitadas. Só há unidade dentro de cada Ministério Público. Unidade alguma existe entre o Ministério Público Federal e dos Estados, nem entre os de um Estado e o de outro. Nem há unidade entre os diversos ramos do Ministério Público da União. (...)

Embora o caput do art. 128 da Constituição disponha que “o Ministério Público” abrange o da União e o dos Estados, dando uma **ideia de unidade** dentre todos eles, na verdade, a unidade que se pode conceber entre o primeiro e os demais é mais conceitual que efetiva: só quer dizer que **o ofício que todos eles exercem é o mesmo ofício de Ministério Público**, a que aludem as leis; **nesse sentido, é possível falar em caráter nacional do Ministério Público**, ou até mesmo **em unidade de fins**, à vista de sua **destinação institucional**. Mas **nunca se poderá falar numa verdadeira unidade funcional ou administrativa do Ministério Público, sobretudo num Estado federado como o nosso**, onde seria irreal falar numa verdadeira unidade entre o Ministério Público de um Estado e o de outro, ou entre um destes e o Ministério Público da União”⁶.

O Promotor de Justiça Marcelo Pedroso Goulart, em artigo intitulado os Princípios Institucionais do Ministério Público, argumenta que o entendimento moderno do princípio da unidade, além de sua concepção tradicional (um só órgão sob a direção de um único chefe), ganhou uma conotação política, relacionada à **unidade de fins institucionais**, mas ainda assim não expressa a ideia de que existira um único MP com uma única carreira:

“No contexto da nova ordem constitucional, o princípio da unidade ganhou conotação política, e, indo além dos aspectos estruturais, que continuam a integrar seu conteúdo, passou a informar e orientar a atuação político-institucional do Ministério Público. Isso significa que a Instituição, pelo conjunto de seus membros – de seus órgãos de execução e de Administração Superior – deve estar voltada à **consecução do seu objetivo estratégico**: a promoção do projeto de democracia participativa, econômica e social

⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime jurídico do Ministério Público. 8. Ed, ampl. e atual., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 129/134.

555

delineado na Constituição (a construção da sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento socioeconômico deve estar voltado, necessariamente, à erradicação da pobreza e da marginalização, à redução das desigualdades sociais e regionais e à promoção do bem comum).

(...)

A unidade é imprescindível à realização dos objetivos institucionais e expressa-se em dois planos: (1) no plano abstrato, como unidade ideológica; (2) no plano concreto, como unidade de ação”.⁷

O professor Emerson Garcia, discorrendo sobre o princípio institucional da unidade, afirma que, em uma visão orgânica, não se pode falar em um Ministério Público único em decorrência da forma federativa adotada pelo País:

“(…) sob um prisma orgânico, não se pode falar em unidade em relação aos Ministérios Públicos dos Estados e ao congêneres da União, já que compõe estruturas organizacionais distintas, cada qual com autonomia financeira própria e sujeita a uma chefia distinta. Trata-se de derivação direta da forma federativa de Estado adotada pelo Brasil, na qual é assegurada a autonomia entre os diferentes entes federados. O Ministério Público, em que pese o fato de não atuar como representante do Poder Público, a exemplo do que se verifica quanto à dicotomia existente entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal, tem sua estrutura claramente vinculada à Federação, daí a ausência de unidade entre referidas instituições sob o prisma orgânico.

Sob uma ótica funcional, no entanto, 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”⁸.

Existe de fato uma corrente, que parece crescer a cada ano inclusive, que defende uma interpretação do princípio da unidade diferenciada a essa concepção clássica. Justamente por se tratar de um princípio, a unidade, conforme assevera o Professor Marconi Falcone, é um conceito aberto, admitindo uma larga

⁷ GOULART, Marcelo Pedrosa, “Princípios Institucionais do Ministério Público”, in Carlos Vinícius Alves Ribeiro (org.), Ministério Público: reflexões sobre os princípios e funções institucionais, São Paulo: Atlas, 2010, p. 170/171.

⁸ GARCIA, Emerson. Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 54/56.

gama de interpretações⁹. Não se pode olvidar, entretanto, que se trata, ainda, de uma corrente que não foi, pelo menos expressamente, chancelada pelo Supremo Tribunal Federal, que é o verdadeiro intérprete da Constituição.

Se, por sua vez, analisarmos, a redação do § 3º do artigo 129, com a utilização da palavra “carreira” no singular,¹⁰ não podemos interpretá-la como um indicativo de que exista efetivamente uma carreira única do Ministério Público, conforme pontuou o Professor Emerson Garcia, em parecer apresentado quanto ao tema:

“Não se ignora, é certo, que o artigo 127, § 2º, da Constituição de 1988 emprega o substantivo “carreira” no singular. No entanto, seria lógico e razoável afirmar que a ausência de flexão desse significante é suficiente para subsidiar a tese de que há uma única carreira? Esse questionamento pode ser respondido com outros dois: (1º) quando o art. 37, VI, dispõe que “é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical”, ele autoriza a conclusão de que há um único servidor público no Brasil? (2º) na medida em que o art. 37, V, dispõe que, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, os cargos em comissão devem ser preenchidos por “servidores de carreira”, seria possível afirmar que todos os servidores públicos brasileiros estão integrados à mesma carreira? Jocosidade à parte, é evidente que a parte final do art. 127, § 2º está conectada à parte inicial, que assegura a autonomia funcional e administrativa do Ministério Público e lhe confere a prerrogativa de “propor ao Poder Legislativo” (...) “os planos de carreira”. Os atributos da autonomia funcional e administrativa alcançam cada Ministério Público, concebida em sua individualidade, o que permite concluir, por mera inferência lógica, que cada unidade terá o seu plano de carreira”¹¹.

A percepção, portanto, que retiro da expressão “Ministério Público Nacional” está relacionada ao escopo do Ministério Público como instituição: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos

⁹ MELO, Marconi Antas Falcone de. O Ministério Público no controle de constitucionalidade: revoluções institucionais necessárias. Rio de Janeiro: Forense, set/2014, pg. 109.

¹⁰ Art. 129. (...)

§ 3º O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação.

¹¹ GARCIA, Emerson. Parecer. Consultoria Jurídica da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Permuta entre membros de Ministérios Públicos de Estados diversos. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, nº 57 jul./set./2015, p. 253/268.

interesses sociais e individuais indisponíveis. O **ofício** exercido é **nacional**, mas cada Estado possui seu próprio Ministério Público. Com base nessa concepção de “Ministério Público Nacional” devemos rechaçar qualquer tratamento que de forma imotivada diferencie os integrantes do Ministério Público, mas não podemos afirmar uma carreira única.

É preciso ser cauteloso para que não se faça uma verdadeira interpretação constitucional inovando no ordenamento jurídico sem uma base jurídica sólida. A jurisprudência do Supremo Tribunal de fato vem avançando no conceito de uma Magistratura Nacional e de um MP Nacional, **mas ainda não afirmou que existe uma carreira única ou que a Constituição autoriza com eficácia plena, ou seja, sem a necessidade de uma lei em sentido formal, a permuta entre membros vinculados a MPs Estaduais diversos.** Não se pode esquecer que o CNMP é um órgão de natureza meramente administrativa, não lhe cabendo o papel de intérprete, mas apenas de aplicador da Constituição.

Embora, tomando por base a ADC nº 12, este Órgão possa extrair da própria Constituição o fundamento de seu Poder Normativo, é necessário ter uma certa restrição quanto ao tema em debate. Primeiro porque a situação aqui tratada me parece bastante diversa daquela tratada na ADC em que se questionava a Resolução do CNJ em relação ao nepotismo. Peço vênia para não me adentrar neste ponto específico, porque me parece fugir demais do escopo do processo, ressaltando que o livro do professor Emerson Garcia traz interessantes considerações quanto ao contexto que permeou aquele julgamento¹².

Em segundo lugar, porque é necessário um olhar atento para a competência regulamentar atribuída ao CNMP pela Constituição, nos exatos termos do Art. 130-A, § 2º, inciso II, segundo o qual lhe compete “*zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir*

¹² GARCIA, Emerson. Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 141/146.

atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”.

O poder regulamentar do CNMP se restringe, ressaltado, ao âmbito de sua competência. Destaco, no entanto, que a **organização, as atribuições e o estatuto** de cada Ministério Público são matérias cuja a Constituição somente permite regulamentação por meio de **Lei Complementar de cada ente federado**.¹³ Conforme nos leciona o professor Hugo Nigro Mazzilli, quando a Constituição faz essa reserva legal, “*está exigindo lei tanto em sentido formal como material*”¹⁴. Dessa maneira, as questões relacionadas aos cargos dos membros, intimamente relacionadas à organização de cada um dos Ministérios Públicos Estaduais, são questões que **devem ser reguladas por Lei Complementar do respectivo ente federativo. E a remoção por permuta deve ser tratada justamente sob esse prisma.**

Existe, não se pode negar, interpretação jurídica que abarca a tese postulada pelo requerente. O artigo 93, VIII A, da Constituição Federal¹⁵, aplicável ao Ministério Público por força do § 4º do artigo 129, é silente quanto à possibilidade de a remoção ser realizada entre membros vinculados a Estados distintos.


Nesse ponto inclusive, abrindo mais um parêntese, destaco que o Membro Auxiliar deste Conselho Nacional do Ministério Público, o Promotor de Justiça em Goiás, Professor Doutor Carlos Vinícius Alves Ribeiro, junto ao também Promotor de Justiça Giordane Naves, defendeu, logo após a promulgação

¹³ Art. 128. (...)

§ 5º 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, observadas, relativamente a seus membros: (...)

¹⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime jurídico do Ministério Público. 8. Ed, ampl. e atual., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 234.

¹⁵ VIII A a remoção a pedido ou a permuta de magistrados de comarca de igual entrância atenderá, no que couber, ao disposto nas alíneas a , b , c e e do inciso II

559


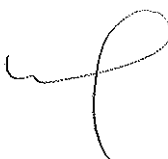
da Emenda Constitucional nº 45, no Congresso Goiano do Ministério Público – tese nº 02 daquele Congresso - a abertura constitucional dada pela novel redação para a possibilidade de permuta entre membros do Ministério Público de Estados distintos.

Naquela oportunidade, a tese foi rechaçada pela plenária, muito pela quebra de paradigmas ou por dogmas repetidamente ditos pela doutrina engajada. Enxergaram, com mais de 10 (dez) anos de antemão, o que apenas agora se discute nesse Plenário. Viram além do que era visto. Agora, a tese outrora rejeitada é defendida e advogada pelas Associações.

Não obstante, assim como o dispositivo constitucional não a veda expressamente, também não a autoriza expressamente. Também os precedentes do STF e o princípio da unidade, como expliquei, não indicam expressamente a existência de uma carreira única, pressuposto para a remoção nos moldes que hoje a conhecemos. Identicamente, não afirmam que o silêncio normativo possa ser interpretado como uma autorização de que a permuta possa ser implementada diretamente com fundamento na Constituição e sem uma exigência de lei em sentido formal, notadamente quando a organização de cada MP é matéria reservada a Lei Complementar Estadual.

Nesse quadro, quero voltar àquilo que mencionei no início do voto. O CNMP somente seria competente para regular a matéria em duas hipóteses: (1) se o reconhecimento do Caráter Nacional do Ministério Público indicasse a existência de uma carreira única ou (2) se a norma constitucional, por si só, autorizasse a remoção por permuta interestadual sem a exigência de uma lei em sentido formal. A jurisprudência, no entanto, não expressa a existência de uma carreira única e a Constituição, por sua vez, determina que a organização de cada Ministério Público deve ser estabelecida por Lei Complementar Estadual.

Dessa maneira, diante da falta de uma indicação clara em um ou noutro



sentido, não vislumbro, hoje, margem de atuação para o Conselho, substrato para que o CNMP possa exercer o seu poder regulamentar ou autorizar a remoção por permuta sem a existência de uma lei em sentido formal. Devemos, repito, guardar uma certa moderação ao tratar do tema e observar o que hoje se entende legalmente por remoção.

Embora o CNMP não possa autorizá-la diante das competências que lhe foram atribuídas pela Constituição, seguindo a minha premissa, concluo que a Remoção pleiteada é possível, mas somente se estabelecido pela Lei Complementar do Ministério Público de cada ente federado, ou por ato normativo interno de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça com eficácia perante o MP ao qual pertença cada membro do Ministério Público Estadual que passará por controle prévio de constitucionalidade e poderá, em um segundo momento, passar por um controle posterior de constitucionalidade. **(trecho negrito e sublinhado acrescido pelo novo relator).**

Não vejo a remoção entre membros vinculados a Estados diversos como uma transposição interestadual de cargos. É que todos os membros do Ministério Público somente ingressam na carreira mediante concurso público e este concurso é nacionalmente regulado pela Resolução nº 14/2006; as matérias do concurso são em essências as mesmas; todos os membros estão submetidos a um mesmo estatuto jurídico, com idênticos direitos, deveres e vedações; todos exercem as mesmas atribuições e quando um membro sair de um determinado MP para outro continuará exercendo, no campo da competência estadual, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, assim como os demais membros de MPs estaduais.

A Súmula Vinculante nº 43¹⁶, ao seu turno, apenas possui como âmbito de aplicação os servidores públicos. Os membros do MP, no entanto, são agentes

¹⁶ Súmula Vinculante 43: É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

561

políticos e se submetem a um regime deveras diferenciado, especialmente por todos exercerem, nacionalmente, as mesmas atribuições, estando submetidos a um estatuto único.

Também não se trata de uma transposição porque, desde que adotada a regra da equiparação de entrância, os permutantes envolvidos continuarão com o mesmo cargo de Promotor de Justiça, modificando-se tão somente a área de atuação. E nesse quadro tenho a mais absoluta convicção de que os membros de qualquer Ministério Público estão habilitados a atuar em qualquer lugar do território nacional.

Também não vejo a medida como uma possível violação do pacto federativo.

Aos Estados é conferida autonomia, definida como o “governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal” (José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Malheiros, 2010, 33ª ed., p. 100), e que se consubstancia nas capacidades de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração, e que estão contidas nos arts. 18 e 25 a 28 da Constituição Federal (José Afonso da Silva. *Comentário contextual à Constituição*, São Paulo: Malheiros, 2006, 2ª ed., p. 283).

Tenho como premissa da permuta interestadual a elaboração de Lei Complementar Estadual ou do ato normativo interno de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça com eficácia perante o MP ao qual pertença cada membro do Ministério Público Estadual. Cada MP, caso esteja interessado na implementação da remoção por permuta, deverá encaminhar Projeto de Lei que passará, inevitavelmente, pelo crivo do Poder Legislativo local, ou editar norma interna própria, cuja iniciativa caberá ao Procurador-Geral de Justiça. Este, por sua vez, deverá, obviamente, sopesar devidamente a oportunidade e conveniência da medida para a realidade regional. **Não se limitará**

562
J

a atuação dos Estados; pelo contrário, deixará que cada ente escolha aquilo que acha melhor para o Ministério Público que atua em seu território. (trecho negrito e sublinhado acrescido pelo novo relator).

Ademais, além de conferir ao Estado o poder de decisão, a permuta nesses moldes respeitaria a autonomia administrativa que a Constituição Federal atribuiu a cada Ministério Público:

Art. 127. (...)

§ 2º Ao 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.

Segundo o professor Emerson Garcia, uma das facetas da autonomia administrativa consiste em “assegurar ao Ministério Público a prerrogativa de editar atos relacionados à gestão de seu quadro de pessoal”¹⁷. Em outras palavras, a autonomia administrativa assegura que o Ministério Público possa se gerir e se conduzir sem a interferência de órgãos externos.

Isso sem mencionar o fato, já apontado, de que a Constituição Federal fez reserva de Lei Complementar para a organização de cada MP. Não há afronta a independência e harmonia entre os poderes, nem violação ao pacto federativo, pois a própria Constituição conferiu ao Ministério Público sua autonomia funcional e administrativa, propondo 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”.

Nos autos ADI nº 603 o Supremo Tribunal Federal reforçou este

¹⁷ GARCIA, Emerson. Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 94.

J

entendimento:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.300/91 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. REAJUSTE DE VENCIMENTOS DO PESSOAL DA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA. LEI DE INICIATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 37, INCISOS X E XII, E 169, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INEXISTÊNCIA. 1. **O Ministério Público pode deflagrar o processo legislativo de lei concernente à política remuneratória e aos planos de carreira de seus membros e servidores. Ausência de vício de iniciativa ou afronta ao princípio da harmonia entre os Poderes [art. 2º da CB].** 2. O texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, composto, entre outros membros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e" da Constituição do Brasil. 3. O inciso X do artigo 37 da CB não consubstancia estratificação perpétua dos vencimentos dos servidores públicos. Precedentes. 4. Pedido julgado improcedente”.

O poder que o Constituinte estadual exerce está contido nos limites definidos pela Constituição, impondo-se a observância dos princípios constitucionais na elaboração, bem como na interpretação e aplicação de suas leis estaduais.

Como dito, diante da falta de uma indicação clara sobre a possibilidade ou não da permuta, está este Conselho impedido de regulamentar a matéria, não havendo, no entanto, impedimentos para que cada Estado legisle, retirando da Constituição e demais leis, como a Lei Orgânica Nacional nº 8.625/93, substrato para exercer seu poder de legislar.

Destaco, também, que a lei estadual que eventualmente venha a ser editada asseguraria, inclusive, a regularidade da despesa a ser feita com o pagamento dos subsídios dos membros permutados, atendendo ao primado de que para toda a despesa deva existir uma prévia autorização legal, autorização esta que adviria da própria lei estadual e evitaria eventuais questionamentos nos Tribunais de Contas Estaduais.

Ademais, o direito de convivência familiar sensibiliza, é um aspecto importante na vida de qualquer pessoa e merece o devido respeito; reflete

diretamente na qualidade de vida dos membros e, como consequência, contribui positivamente para a eficiência dos serviços prestados aos cidadãos. Por isso vejo com bons olhos a implementação da permuta pleiteada. É uma medida saudável para que o Ministério Público atinja, como instituição, um patamar ainda maior do que o já conquistado, fortalecendo cada vez mais o caráter nacional da instituição.

Com os argumentos supracitados, posso sinteticamente analisar, acolhendo ou rejeitando, cada um dos argumentos contrários e favoráveis à proposta. Os argumentos favoráveis foram os seguintes:

- 1) O Ministério Público possui, conforme os precedentes do CNMP e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, caráter nacional, uno e indivisível, demonstrando que a Constituição desenhou uma carreira única para o Ministério Público Estadual, o que seria reforçado pela existência de uma Lei Orgânica Nacional e pela similitude do conteúdo programático dos concursos para ingresso na carreira: **embora a jurisprudência pareça caminhar cada vez mais no sentido da existência de uma carreira única, ainda não fez uma declaração expressa quanto ao tópico;**
- 2) Não haveria autorização constitucional para que fosse dado tratamento diferenciado entre os membros dos MPs Estaduais e os membros do MPU, que podem realizar a remoção em todo território nacional: **o argumento deve ser rejeitado porque as situações são substancialmente diferentes, uma vez que os membros do MPU contraem vínculo funcional com a União, que possui como âmbito de atuação todo o território nacional;**
- 3) A Constituição Federal e a Lei Orgânica do MP não fazem qualquer vedação expressa quanto à permuta de membros de MPs Estaduais diversos: **o argumento é procedente, não havendo vedação expressa, embora não se possa inferir, necessariamente, que haja uma autorização tácita;**
- 4) A remoção por permuta nacional propicia aos interessados o direito de convivência familiar e o direito à felicidade sem que se descuide do interesse

público no desempenho das atribuições do *parquet*: **o argumento deve ser acolhido, ressaltando que, por influir na qualidade de vida no membro, a remoção por permuta também propicia um aumento na qualidade do serviço;**

5) Todos os membros do MP somente ingressam na carreira mediante a realização de concurso público e, por isto, ainda que em unidades federativas diversas, não haveria violação ao princípio do concurso público: **argumento procedente, realçando que o concurso, inclusive, é disciplinado nacionalmente pela Resolução nº 14/2006;**

6) Não haveria afronta à Súmula 685 do STF e à Súmula Vinculante 43, eis que sua aplicação se refere tão somente aos servidores públicos, sendo que os membros do Ministério Público são agentes políticos e são regidos por regime jurídico diverso: **o argumento deve ser acolhido ressaltando que, além de serem agentes políticos e regidos por um regime jurídico diverso dos servidores públicos, os membros dos diversos Ministérios Públicos Estaduais realizam em todo o território nacional exatamente as mesmas atribuições, que só variam em função do território de atuação;**

7) A permuta nacional poderia ser importante instrumento para a prevenção de homicídios contra membros ameaçados de morte em razão de sua atuação funcional: **o argumento pode ser acolhido, mas exige um estudo mais adequado no sentido de saber se a permuta seria medida eficaz para evitar tais práticas criminosas;**

1) O CNMP, órgão de composição heterogênea e abrangência nacional, detendo poder normativo em relação à organização e à administração de todo o MP, estaria, por isto, constitucionalmente autorizado a regulamentar a matéria: **sem que haja uma declaração expressa do STF de que existe uma carreira única do MP e considerando que a organização de cada Ministério Público deve ser estabelecida por Lei Complementar Estadual, inexistente margem de atuação para o CNMP, razão pela qual o argumento deve ser rejeitado.**

Os argumentos contrários, por sua vez, foram os seguintes:

- 1) O CNMP não possui competência normativa em relação ao regime jurídico de membros do Ministério Público, matéria cuja a Constituição faz reserva de Lei Federal e Lei Complementar Estadual: **conforme exposto, o artigo 128, § 5º, da Constituição faz reserva de Lei Complementar Estadual para disciplinar a organização de cada MP. O argumento, portanto, deve ser parcialmente acolhido, embora entenda este relator que o tema permuta interestadual está entre os assuntos passíveis de normatização interna, através de ato de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça;** (trecho negrito e sublinhado acrescido pelo novo relator).
- 2) A remoção para outro estado seria uma transposição interestadual de cargos, vedada pela Constituição: **não se trataria de uma transposição de cargos porque, primeiramente, todos os membros são concursados e, em segundo lugar, porque os permutantes envolvidos continuarão com o mesmo cargo, apenas modificando a área de atuação;**
- 3) Haveria violação do pacto federativo uma vez que acarretaria limitação à autonomia dos Estados-membros: **pelo contrário, sendo disciplinada por Lei Complementar Estadual ou através de ato de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça, cada Estado possui autonomia para decidir se quer ou não implementar a permuta.** (trecho negrito e sublinhado acrescido pelo novo relator).
- 4) O fato de a Constituição e a Lei não vedarem expressamente a remoção por permuta interestadual não pode acarretar a exegese de que há uma autorização tácita, especialmente quando se realiza uma interpretação sistêmica da magna carta: **argumento que deve ser acolhido, devendo o Conselho, dessa maneira, guardar certa moderação enquanto não houve uma decisão expressa do Supremo Tribunal Federal quanto à existência de uma carreira única;**

Neste item 4, particularmente, discordo do voto do eminente relator

567
✓

original, pois defendo não haver necessidade deste CNMP aguardar uma decisão do Supremo Tribunal Federal, posto que comungo do ponto de vista daqueles que defendem haver uma carreira única nos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, conforme uma série de argumentos que serão detalhados no decorrer do presente voto.

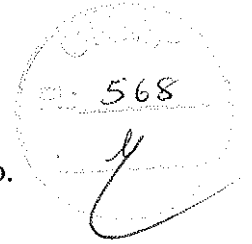
5) Não existe a possibilidade de comparação com o Ministério Público da União ou com a Justiça Federal e do Trabalho, eis que estes possuem vinculação com a União e atuam em todo o território nacional: **conforme apontado, a situação tanto do MPU quanto dos TRTs e TRFs é substancialmente diversa da situação dos membros dos Ministérios Públicos Estaduais.**

6) A remoção para outros Estados, mesmo no MPU, somente é permitida aos membros que integram o mesmo ramo e, portanto, a mesma carreira: **pelos mesmos motivos acima expostos, o argumento deve ser acolhido.**

Alguns parâmetros, no entanto – e aqui entro em uma seara **meramente orientativa** -, devem ser observados para a implementação da medida. São questões, especialmente de ordem prática, que devem ser muito bem destrinchadas. Neste ponto específico agradeço, inclusive, as considerações que a CONAMP trouxe aos autos para elucidação do tema.

O primeiro ponto que quero ressaltar é o respeito ao interesse público e à autonomia administrativa de cada um dos Ministérios Públicos. Não se pode descurar que, além do interesse particular dos permutantes, a remoção pleiteada deve visar, acima de tudo, o atendimento do interesse público. Deve, portanto, existir uma efetiva análise pelos MPs envolvidos da conveniência e oportunidade da permuta, envolvendo o aspecto curricular, a ficha funcional, a situação das Promotorias dos respectivos membros e, inclusive, o momento de realização da remoção e o impacto que isto pode gerar para os serviços prestados em ambos os Estados, abarcando, inclusive, questões relacionadas com a futura aposentadoria dos envolvidos; análise e deliberação que, me parece, devam ser realizadas pelo Conselho Superior de cada um dos MPs. Sendo dessa maneira, teremos a certeza de que estarão

✓



preservados tanto o interesse público quanto a autonomia administrativa do órgão.

Necessário que se estabeleça, também, a exigência de que o membro seja vitaliciado, o que é uma obviedade, já que enquanto em estágio probatório não se pode afirmar que houve a efetiva incorporação à carreira.

Igualmente necessário um prazo mínimo para que o membro possa se candidatar a uma nova permuta. E este prazo não deve ser curto. Neste ponto, dez anos de efetivo exercício me parece um prazo razoável, afinal a grande questão da permuta é a aproximação do membro com seu núcleo familiar e social, não se justificando que um membro possa, em um curto período, migrar de um estado para outro.

Outro aspecto, que inclusive já mencionei brevemente, é a regra de equiparação de entrâncias. É que o artigo 93, VIII A, da Constituição menciona a igualdade de entrâncias para a remoção. Cada MP, porém, é livre para estabelecer sua organização, nem sempre existindo uma verdadeira “igualdade”. Para contornar esta questão seria necessária ou uma mudança legislativa na organização de todos os MPs ou, de modo mais simples, a submissão à regra de equiparação de entrâncias. Permitir-se-ia a permuta de membros de entrância inicial com membros de entrância inicial, membros de entrância intermediária com membros de entrância intermediária e assim sucessivamente. E mais, para que não se privilegie um membro que apenas recentemente ingressou nos quadros de um determinado MP, ambos os permutantes deveriam ir para o final da lista de antiguidade de suas novas lotações.

Também deve ser observada a compensação financeira entre os diversos regimes próprios de previdências. E neste ponto não há muito o que inovar, uma vez que a compensação financeira e a contagem recíproca do tempo de serviço já possuem previsão Constitucional (art. 201, § 9º) e infraconstitucional (leis 9.717/98 e 9.796/99).

Outra questão relevante diz respeito às diferenças entre as vantagens

A handwritten signature in the bottom right corner of the page.

existentes em cada um dos MPs Estaduais. Necessário, portanto, que os permutantes estejam cientes de que a remoção acarretará a renúncia expressa e irrevogável das vantagens – nominais ou quantitativas – percebidas no MP de origem que não existam ou existam em valores menores no MP de destino.

A permuta, como disse, seria uma mudança sadia para todo o Ministério Público, mas sua implementação é uma batalha que deve ser travada junto ao Poder Legislativo. Muito embora favorável ao pleito, tenho que reconhecer, infelizmente, que o Conselho Nacional do Ministério Público não pode, diante das competências que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal e em observância à autonomia administrativa de cada Ministério Público, regulamentar a matéria.

Como dito páginas atrás, o Conselheiro Fábio George votara contrariamente à permuta, no que foi acompanhado pelo Presidente deste Conselho, o Procurador-Geral da República Rodrigo Janot.

Passo a analisar os tópicos abordados pelo Conselheiro Fábio George e pelo Presidente Rodrigo Janot em seus votos. O faço em conjunto, dada a similitude da maior parte das objeções e dos argumentos.

1 – Existência de decisão do CNJ de 2006, em que foi negada a possibilidade de permuta nacional para os Juizes de relatoria do então Conselheiro Alexandre de Moraes.

Na época do referido voto, o caráter nacional do MP ainda não estava amadurecido e um voto como este, com mais de dez anos, não pode servir de precedente. A força com que o CNMP unificou o MP brasileiro também ainda era desconhecida na época. Toda a jurisprudência do CNMP e STF, atualmente, são pelo caráter nacional do MP.

Em audiência pública realizada no CNJ, para tratar da permuta interestadual de magistrados, a CONAMP participou e tratou especificamente deste tema, ou seja, o julgado do CNJ de 2006, que teve como relator o Conselheiro Alexandre de Moraes, hoje Ministro do STF.

Pela forma didática de abordagem do tema, transcrevo alguns trechos do que foi sustentado pela CONAMP na referida audiência, por intermédio do promotor de justiça Eudo Leite, atualmente Procurador-Geral de Justiça do Rio Grande do Norte:

*“Ocorre que, a partir daí (2006), observou-se **um processo de reinterpretção constitucional ou mesmo de mutação** quanto ao conceito e alcance do caráter nacional do Poder Judiciário, ampliando-o sobremaneira, seja em razão de reiteradas decisões do STF, seja diante da alteração da realidade fática, que alavancou um franco movimento rumo à uniformidade do Judiciário, especialmente através de decisões do CNJ, cuja própria criação deu ensejo a esse processo e cuja atuação uniformizadora o consolidou de forma firme e irreversível, com reflexos no conceito de carreira da Justiça Estadual, que nos dispusemos a tratar.*

*O primeiro movimento desse processo se deu em 2007, justamente quando o STF, julgando a ADI 3854 (em 28/02/2007), reconheceu a unidade do regime remuneratório da magistratura nacional, estabelecendo que **os tetos federal e estadual da EC 41 não podem ser aplicados ao Judiciário, dado o seu caráter nacional**. Tal decisão, portanto, derogou as mencionadas Resoluções n. 13 e 14 do CNJ, que, seguindo a interpretação então vigente do alcance do caráter nacional do Poder Judiciário, aplicavam a distinção remuneratória entre magistratura federal e estadual.*

Ainda em 2007, o CNJ edita a Resolução n. 30, que trata da uniformização do processo administrativo disciplinar, alcançando a Justiça dos Estados.

Seguiram-se inúmeros outros regulamentos autônomos, de caráter uniformizador, disciplinando as mais diversas matérias, antes reservadas à autonomia dos Tribunais, estaduais e federais, consolidando aquele processo iniciado em 2007, senão vejamos:

- 1) Em 2009: a Resolução n. 75 do CNJ, que trata da uniformização do concurso público do Poder Judiciário nacional;*
- 2) Em 2009: a Recomendação n. 28 do CNJ, que trata da implantação do projeto “Justiça Integrada” nos órgãos do Poder Judiciário;*
- 3) Em 2011: a Resolução n. 133 do CNJ, que trata da comunicação de vantagens entre membros do MP e toda a magistratura nacional;*
- 4) Ainda em 2011: a Resolução n. 135 do CNJ, que revogou a Res n. 30/07, trazendo novo disciplinamento e uniformização do processo administrativo disciplinar, mantida a referência à Justiça dos Estados;*

- 5) 2012: o Provimento n. 20 da Corregedoria Nacional de Justiça, que regulamenta a participação de magistrados em atividades jurisdicionais em outras unidades federativas do Brasil;
- 6) 2013: a Resolução n. 176 do CNJ, que institui o sistema nacional de segurança do Poder Judiciário;
- 7) 2013: a Resolução n. 184 do CNJ, que fixa critérios uniformes para criação de cargos, funções e unidades judiciárias no Poder Judiciário;
- 8) 2014: a Resolução n. 193 do CNJ, que trata da uniformização da carteira de identidade de Magistrado;
- 9) 2014: a Resolução n. 195 do CNJ, que disciplina a distribuição do orçamento no PJ de primeiro e segundo graus;
- 10) 2014: a Resolução n. 198 do CNJ, que estabelece a “Estratégia Judiciário 2020”, com o planejamento e gestão estratégica para o sexênio 2015/2020;
- 11) 2014: a Resolução n. 199 do CNJ, que trata do auxílio-moradia para os magistrados de todos os ramos do PJ;
- 12) 2015: uma liminar do Cons. Gilberto Martins determina o reajuste automático dos subsídios para os magistrados de todos os ramos do Poder Judiciário;
- 13) 2016: a Resolução n. 216 do CNJ, que reafirma a ampla competência do CNJ, inclusive no que se refere à Justiça eleitoral”.

Prossegue o representante da CONAMP, na referida audiência pública, a infirmar a tese erigida pelo CNJ em 2006 e que foi abraçada pelo Conselheiro Fábio George, da forma a seguinte forma:

*“Pretendemos demonstrar que todos esses movimentos no tabuleiro constitucional, ensejaram um **autêntico processo de mutação constitucional** do conceito de **carreira da Justiça Estadual**, levado a efeito em razão da ampliação do alcance do caráter nacional do Poder Judiciário, que corroe cada um dos pilares da tese vencedora neste CNJ em 2006, senão vejamos:*

*- **1.º Pilar de Alexandre** (Não existe nenhum vaso comunicante de caráter administrativo entre os distintos Tribunais de Justiça): amplamente superado pelas seguintes normas ou atos, cuja práxis administrativa instaurou um autêntico processo de mutação constitucional quanto ao conceito de carreira da magistratura estadual:*

- Lei n. 12.106/2009 (Mutirão carcerário)
- Recomendação n. 28/2009 do CNJ

- *Recomendação n. 38/2011 do CNJ*
- *Provimento n. 20/2012, da Corregedoria Nacional de Justiça, em que se repete significativo excerto do acórdão da lavra do Min. Cezar Peluso na ADI 3.367/DF, no sentido de que o “Poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo senão por metáforas ou metonímias ‘Judiciários Estaduais’ ao lado de um ‘Judiciário Federal’ (...) integrando um único poder.”*

- 2.º Pilar de Alexandre (A permuta entre magistrados de Estados diferentes violaria o pacto federativo):

- *absolutamente superado pela ampliação do alcance do caráter nacional do Poder Judiciário, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 3.367/DF. Destacando-se que esta ADI discutia, justamente, a constitucionalidade do CNJ, e um dos fundamentos para a oposição a isso era o de que a atuação de tal órgão violaria o pacto federativo, pois seria órgão da União a impor medidas, normas, exercer controle, enfim, em face de órgãos estaduais. O STF considerou que não havia qualquer inconstitucionalidade, cujo fundamento foi bem sintetizado pelo seguinte excerto do voto do relator, Min. Cezar Peluso, na referida ADI:*

“(...) O pacto federativo não se desenha nem expressa, em relação ao Poder Judiciário, de forma normativa idêntica à que atua sobre os demais Poderes da República. Porque a Jurisdição, enquanto manifestação da unidade do poder soberano do Estado, tampouco pode deixar de ser una e indivisível, é doutrina assente que o Poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo, senão por metáforas e metonímias, ‘Judiciários estaduais’ ao lado de um ‘Judiciário federal’. A divisão da estrutura judiciária brasileira, sob tradicional, mas equívoca denominação, em Justiças, é só o resultado da repartição racional do trabalho da mesma natureza entre distintos órgãos jurisdicionais. (...)”

- *Piso nacional dos professores: questionamentos no STF e nos tribunais, alegando-se violação ao pacto federativo e violação à LRF, ambos argumentos rechaçados pelo STF e pela jurisprudência dos tribunais.*

- 3.º Pilar de Alexandre (Esta modalidade de permuta seria impossível, uma vez que cada Poder Judiciário Estadual teria uma carreira distinta dos demais): superado pelo processo de mutação constitucional do conceito de carreira da Justiça Estadual.

a) A evolução da interpretação do conceito e alcance do **caráter nacional do Poder Judiciário** levou a uma clara compreensão de que as supostamente distintas “carreiras estaduais” da magistratura são uma mera ficção jurídica, representando, em verdade, uma só **carreira da magistratura estadual**, não apenas porque a Justiça Estadual é um só ramo, podendo-se afirmar que tem uma única carreira da magistratura, mas porque a natureza de seus cargos (atribuições/competência, complexidade, remuneração, vedações, prerrogativas, direitos, etc), regime jurídico (uma única LOMAN), órgãos de controle (CNJ, de caráter nacional), são exatamente os mesmos, sendo absolutamente possível e recomendável tal permuta entre magistrados estaduais

b) A carreira é de Juiz Estadual, com cargo inicial de juiz substituto. Carreira de caráter nacional, com cargos distribuídos entre os órgãos (Tribunais) do Poder Judiciário (nacional);

c) Os quadros dessa carreira estão distribuídos pelos diferentes Tribunais de Justiça. Ou seja, cada Tribunal de Justiça tem seu quadro próprio, com concurso para ingresso próprio e lista de antiguidade própria, assim como ocorre com os demais ramos da Justiça: Federal (cada TRF tem quadro de pessoal próprio, concurso próprio e antiguidade própria), e, assim por diante, com a Justiça do Trabalho, Eleitoral e Militar;

d) Quando há concurso, este é para ingresso na carreira de Juiz Estadual, e se dá sempre, em todos os TJ's, no cargo inicial, que é de Juiz Substituto (CF/88, art. 93, I).

e) Assim, as eventuais distinções entre a nomenclatura dos cargos dessa carreira de Juiz Estadual nos diversos Tribunais de Justiça, não passam de mera questão de organização judiciária para distribuição de competência, dadas as peculiaridades locais, senão vejamos:

c.1) A Carreira se configura pelo acesso de classe a classe dentre de uma mesma categoria funcional (STF, RE 202.630-1): aqui temos a categoria Juiz Estadual;

c.2) Elementos de discrimen entre carreiras públicas: 1) Atribuições dos cargos e complexidade (atribuições idênticas, o que muda é tão-somente a competência); 2) Requisitos e exigências para a investidura (os mesmos, vide Res. n. 75 do CNJ); 3) Remuneração (com os mesmos parâmetros, inclusive teto único, reajuste nacional automático, um escalonamento

praticamente idêntico, guardadas as peculiaridades locais de número de entrâncias, que não desnaturam a remuneração comum);

*Ressalte-se o julgamento da ADI 231, pelo STF, oportunidade em que o Min. Marco Aurélio assim se pronunciou: "(...) Frise-se que na definição dos cargos compreendidos em determinada carreira deve sobressair o **aspecto real** – princípio da realidade – em detrimento do formal (...) Em síntese, o que não é mais possível é a investidura em cargo ou emprego público sem observância da exigência constitucional – o concurso público – para o ingresso em uma nova carreira, passando o servidor a desenvolver atividade totalmente estranha à do cargo primitivo. (...)”*

c.2) requisitos objetivos previstos nos incisos II a VI do artigo 37 da Lei 8.112/1990, quais sejam: equivalência de vencimentos; manutenção da essência das atribuições do cargo; vinculação entre os graus de responsabilidade e complexidade das atividades; mesmo nível de escolaridade, especialidade ou habilitação profissional; compatibilidade entre as atribuições do cargo e as finalidades institucionais do órgão ou entidade

*d) Assim, a carreira de Juiz Estadual (ou Juiz de Direito) é de caráter especial, dado que não existe propriamente um cargo de Juiz de Direito. A carreira da magistratura estadual, como de resto as demais magistraturas (Federal, do Trabalho, etc.), é tão especial que os seus ocupantes são investidos em “**Órgãos singulares**” da Justiça, nos termos do art. 92, e não investidos em meros cargos. Desse modo, os quadros de pessoal da magistratura estadual (que são, em verdade, os órgãos do ramo da Justiça Estadual) estão espalhados pelos diversos Tribunais de Justiça, onde ingressam por concurso específico para cada Tribunal e possuem lista de antiguidade própria, assim como ocorre nos demais ramos da Justiça, em que há distintos concursos de ingresso (nos TRF’s, por exemplo), diferentes quadros de pessoal e distintas listas de antiguidade, sem que seja desnaturada a feição de carreira nacional a essas magistraturas;*

*- **4.º Pilar de Alexandre** (A permuta nacional, portanto, configuraria uma forma de transferência, vedada pela Constituição Federal): igualmente superado pelo processo de mutação constitucional do conceito de carreira de Juiz Estadual, que a unificou nacionalmente. Ora, considerando-se que o juiz ingressou na carreira única da Justiça Estadual, passando a integrar os quadros de pessoal, através de concurso próprio, de um Tribunal (órgão) do Poder Judiciário (nacional), temos que a permuta de*

magistrados lotados em Tribunais de Justiça diferentes não configura transferência, dado que o novo cargo onde o juiz estadual será investido é da mesma carreira do anterior.

• *Súmula Vinculante n. 43 do STF: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido” – o magistrado ingressou na carreira de Juiz Estadual, passando a integrar os quadros de pessoal, através de concurso próprio, de um Tribunal de Justiça (órgão) do Poder Judiciário (nacional). A organização judiciária local, portanto, não é outra coisa senão o exercício da parcela do poder federativo que sobejou aos Estados, de modo a organizarem os quadros de pessoal do respectivo Tribunal de Justiça e a distribuição da competência jurisdicional, sem nenhuma possibilidade, por remota que seja, de apartarem estes quadros de magistrados da carreira de Juiz Estadual. Ora, não pode o Estado, por exemplo, criar um cargo inicial que não seja o de juiz substituto, os intermediários de Juiz de Direito e o final de Desembargador. Não pode, igualmente, criar cargos de juiz de paz, juiz administrativo, etc”.*

Com estas considerações, temos como evidente que os argumentos que eram válidos em 2006, para negar-se o caráter nacional da magistratura, hoje não mais subsistem, o que, por consequência, tampouco se presta para refutar o caráter nacional do Ministério Público nos Estados.

2) Existência da súmula vinculante 43 do STF, dispondo que é vedada transferência para cargo não integrante da carreira.

O relator original deste Pedido de Providências, o então Conselheiro Leonardo Carvalho, foi preciso, afirmando que a referida súmula vinculante somente se aplica aos servidores públicos, não incidindo sobre os agentes políticos. Além do que, mesmo que a súmula incidisse para os agentes políticos, também não seria óbice à permuta, pois a carreira é única e nacional, por vários fatores.

O Ministério Público Nacional é único, ramificado pelo Ministério Público da União e Ministério Público dos Estados. O Ministério Público da União é composto pelos MPF, MPT, MPM e MPDFT.

Não cabe permuta entre os ramos do MPU, pois as matérias são especializadas e os concursos são substancialmente diferentes, bem como as missões são especializadas.

Cabe permuta dentro do mesmo ramo, ou seja, dentro do MPF, dentro do MPT, dentro do MPM. Bem como cabe permuta dentro do MPE e entre este e o MPDFT, pois o

MPDFT apresenta as mesmas prerrogativas, missão, deveres e características do MPE. Enfim, o critério definidor para a possibilidade da permuta é a afinidade de atribuições e não o pertencimento ao ramo, já que o MP é nacional e único.

O critério para a viabilidade da permuta não está relacionado ao ramo ministerial, pois o MP é nacional, mas à afinidade de atribuições entre os MPs aos quais estão vinculados aqueles que pretendem realizar a permuta. Assim, será viável a permuta, havendo afinidade coincidentemente nos ramos e excepcionalmente entre o MPE e MPDFT, pois o caráter nacional do MP veda que sejam feitas diferenciações arbitrárias.

Segundo o ponto de vista contrário à permuta nacional, esta configuraria uma forma de transferência, vedada pela Constituição Federal.

Ora, considerando-se que o promotor ou procurador de Justiça ingressou na carreira do Ministério Público Estadual, passando a integrar os quadros de pessoal, através de concurso, de uma unidade estadual (órgão) do Ministério Público nacional, temos que a permuta desse membro com outro, de outra unidade da federação, não configuraria transferência, por tudo quanto visto acima, dado que o novo cargo onde o promotor ou o procurador de Justiça será investido é da mesma carreira do anterior.

O promotor ou procurador de Justiça, portanto, ingressou na carreira do Ministério Público Estadual através de concurso, vindo a ser investido em outro cargo igualmente de promotor ou procurador de Justiça, da mesma carreira em que anteriormente investido, com a única peculiaridade de se deslocar para outra unidade da federação, ao mesmo tempo em que o faz o outro membro da carreira, indo cada um para o local anteriormente ocupado pelo outro, realizando-se assim, uma permuta – troca, e não uma simples transferência, pois esta prescindiria de um membro do MP que viesse a ocupar o lugar o outro. Podemos dizer que se não existirem dois membros de unidades federativas distintas desejando a permuta recíproca, esta não tem como ocorrer, o que não seria o caso, se estivéssemos falando de transferência.

3) Alegação de que a remoção por permuta tem que ser na mesma carreira, por se tratar de provimento derivado.

O relator original, Conselheiro Leonardo Carvalho, com o qual concordamos totalmente neste ponto, afirma que não é óbice, por não haver vedação constitucional, bem como por terem os Estados a liberdade de disciplinar a matéria no seu estatuto específico, garantindo-se deste modo, a autonomia dos Estados-membro.

O Ministério Público é nacional, o próprio Presidente Rodrigo Janot reconhece isto em seu voto.

Não pode haver, evidentemente, permuta entre ramos diferentes, pois há diferença no concurso e disciplinas, óbice que não ocorre no mesmo ramo, pois os concursos são quase idênticos, inclusive o do MPDFT que é irmão gêmeo do MPE.

Vale salientar que a evolução interpretativa do conceito e alcance do caráter nacional do MP nos trouxe a uma clara compreensão de que as supostamente distintas “carreiras estaduais” da instituição são uma mera ficção jurídica, **representando, em verdade, uma só carreira do MP estadual, não apenas porque este é um só ramo, mas também porque a natureza de seus cargos** (atribuições/competência, complexidade, remuneração, vedações, prerrogativas, direitos, etc), **regime jurídico praticamente idêntico** (Lei Orgânica de caráter nacional vinculando as unidades estaduais do Ministério Público), **órgãos de controle (CNMP, de caráter nacional), são exatamente os mesmos**, sendo absolutamente possível e recomendável tal permuta entre membros de unidades estaduais do Ministério Público.

Cada Lei Orgânica do Ministério Público estadual, é portanto, reflexo do exercício da parcela do poder federativo que coube constitucionalmente aos Estados, de modo a organizarem a sua unidade, a distribuição das atribuições entre seus membros, sem, afastarem os seus quadros de membros e os seus órgãos de administração superior das linhas mestras fixadas pela referida Lei Orgânica Nacional.

Os integrantes da carreira do Ministério Público estadual estão distribuídos pelas diferentes unidades federativas. Ou seja, cada unidade estadual do Ministério Público tem seu quadro próprio, com concurso para ingresso próprio e lista de antiguidade própria, assim como ocorre com os ramos do Poder Judiciário, por exemplo.

Na Justiça Federal, cada Tribunal Regional Federal tem quadro de pessoal próprio, concurso próprio e lista de antiguidade própria, e assim por diante, com a Justiça do Trabalho, Eleitoral e Militar, nada impedindo que haja permuta entre os membros de cada “tribunal especializado”.

O mesmo ocorre com os Tribunais de Justiça, acerca dos quais o CNJ está também analisando a possibilidade da permuta nacional, tendo em vista que está consolidada a tese de que a Justiça Estadual – um dos ramos do Poder Judiciário – possui uma única carreira, em que pese cada Tribunal de Justiça ter seu quadro próprio, com concurso para ingresso próprio e lista de antiguidade própria, o que *mutatis mutandis*, não impediria a permuta.

4) O Ministério Público não seria nacional, bastando a leitura do art. 128 para se concluir isso.

O próprio Presidente Rodrigo Janot afirma que o MP é nacional em seu voto constante dos autos, bem como o voto do relator original, que cita a jurisprudência do CNMP e do STF, quando enfrentam as questões remuneratórias do MP, como a PAE e sub-teto remuneratório, por exemplo.

A todo tempo, a Constituição se refere ao Ministério Público como uma instituição e não como várias, como se vê, por exemplo, em seu art. 127, *caput* e § 1º:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-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. (Grifamos).

Além disso, previu a unidade dentro de um único Ministério Público, conforme previsão do § 1º acima exposto. A unidade, inclusive, já serviu de base para equiparação financeira entre os membros do Ministério Público de estados diferentes, sendo a permuta um *minus*, diante desta interpretação consolidada tanto pelo CNMP como pelo STF.

O Ministério Público é tão balizado pelo princípio da unidade que basta se ler o dispositivo abaixo (art. 128, *caput* e incisos I e II, da CF) para ter tal percepção constitucional. Inclusive, a categoria “Ministérios Públicos dos Estados” está no mesmo item, sendo parte de um único Ministério Público, conforme previsão da cabeça do artigo. Senão, vejamos:

Art. 128. O Ministério Público abrange:

I – o Ministério Público da União, que compreende:

- a) o Ministério Público Federal;
- b) o Ministério Público do Trabalho;
- c) o Ministério Público Militar;
- d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

II – os Ministérios Públicos dos Estados. (Grifamos).

Paralelamente, a Constituição, quando descreve a remoção por permuta, não menciona que os permutantes devem ser do mesmo estado. Em vista disso, diante da unidade do MP Estadual, a permuta caberia, pois, entre membros de Estados distintos. Tal conclusão, ressalte-se, chega a ser tautológica, derivando da leitura dos dispositivos constitucionais abaixo reproduzidos:

Art. 93. [...]

VIII-A a remoção a pedido ou a permuta de magistrados de comarca de igual entrância atenderá, no que couber, ao disposto nas alíneas a, b, c e e do inciso II.

Art. 129. [...]

§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93.

Acrescente-se que a Constituição previu uma lei nacional dos Ministérios Públicos estaduais (atualmente, a Lei n. 8.625/1993), o que demonstra que pertencem a uma única categoria do Ministério Público Nacional. Nesse sentido:

Art. 128. [...]

§ 5º – 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, observadas, relativamente a seus membros [...]. (Grifamos).

Também cabe observar a redação do artigo 129, § 3º, da Constituição Federal, que prevê a carreira “do Ministério Público”, no singular:

§ 3º O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Ou seja, a carreira do Ministério Público Estadual é única, possuindo concurso público de nível praticamente idêntico e com a mesma lei nacional de regência (Lei n.º 8.625/93).

Acrescente-se que o CNMP tem editado resoluções que confirmam o caráter nacional do MP, inclusive, relativizando a autonomia dos Estados, como por exemplo a Resolução 170, de 13 de junho de 2017, que reserva aos negros o mínimo de 20 por cento das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos do quadro de pessoal do MP (art. 2º), independentemente de previsão nas leis orgânicas estaduais.

5) Há dissociação administrativa entre MPU e MPE.

O PGR é chefe de todo o MP nacional, não havendo a dissociação administrativa referida. Há unidades administrativas, com divisão de funções.

Realmente as administrações são distintas quanto às competências especializadas de cada ramo, mas o Procurador-Geral da República é chefe de todo o MP nacional, havendo em todos os ramos, chefias especializadas para cada um deles. Tanto que quando há conflito de atribuições entre MPs diferentes, cabe ao PGR solucionar tais conflitos. Inclusive, parece ser a maior preocupação no voto do Conselheiro Fábio George, pois por muitas vezes repete esta objeção.

Parece-me, inclusive, que nos votos do Presidente Janot e no do Conselheiro Fábio George, há um receio muito grande de que no futuro haja permuta entre membros do MPU e do MPE.

Mas está muito claro no pedido de providência e nos argumentos nele postos, que este nunca foi o objetivo dos requerentes, até porque não há previsão legal para tanto, diante da diferença nas disciplinas dos concursos nos ramos e das atribuições. Lembrando que o critério para a possibilidade de permuta é a afinidade de atribuições e o mesmo local de atuação que, neste caso, é a Justiça Comum.

6) A existência de vários estatutos, caracterizaria a existência de vários MPs e várias carreiras distintas.

Apesar dessa alegação, a mesma não vem acompanhada de argumentos que refutem a principal base legal que regulamenta o MPE como integrante da carreira nacional, especificamente a Lei nº 8.625 de 1993, inclusive, os estatutos estaduais praticamente repetem a lei nacional de normas gerais, pois a norma nacional quase esgotou os temas pertinentes ao MP Estadual brasileiro, especialmente, quanto à carreira, atributos, direitos, deveres, prerrogativas, não havendo espaço para leis complementares estaduais fundarem várias carreiras ministeriais, sendo a alegação de que várias leis estaduais caracterizam várias carreiras distintas, desprovida de validade, inclusive, diante da jurisprudência do STF, do STJ e do próprio CNMP.

Nos termos da ementa do acórdão no REsp 914407/RJ, Relatora Ministra NANCY ANDRIGHI, DJe de 01/12/2009, o STJ afirmou que:

“O Ministério Público é uma só instituição e a sua fragmentação em Ministério Público Federal e Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal e Territórios, disposta no art. 128, I e II da CF/88, nada mais é que organização institucional, na busca da maior abrangência e eficiência no exercício de suas atribuições. -

O reconhecimento da incompetência do juízo, não significa, por via de consequência e necessariamente, a ilegitimidade do Ministério Público. As atribuições da instituição estão previstas no art. 129 da CF/88 e, a partir delas, é que se reconhece a legitimidade de agir do MP". (Grifos nossos).

Do mesmo modo o STJ decidiu no âmbito do REsp 996807/RJ, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, DJe 04/05/2011.

Seguindo esta sorte, o Supremo Tribunal Federal, dentre outros inúmeros julgados, no MS 26.690-2/DF, de relatoria do Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/2008, afirmou que o "Ministério Público nacional é uno (art. 128, I e II da Constituição do Brasil), compondo-se do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos dos Estados", consoante ementa a seguir:

“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 45/04. AUSÊNCIA DE REGRAS DE TRANSIÇÃO DESTINADAS A SOLUCIONAR SITUAÇÕES LÍMITROFES NÃO ABRANGIDAS PELOS NOVOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. INGRESSO NA CARREIRA. INSCRIÇÃO DEFINITIVA NO CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATA QUE, EMBORA NÃO POSSUÍSSE OS TRÊS ANOS DE ATIVIDADE JURÍDICA EXIGIDOS PELO ART. 129, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO, ERA PROMOTORA DE JUSTIÇA DE MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO. PRINCÍPIO DA UNIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO [ART. 128, I e II, DA CB/88]. PRINCÍPIO DA IGUALDADE [ART. 5º DA CB/88]. A IGUALDADE CONSISTE EM TRATAR-SE DESIGUALMENTE OS DESIGUAIS. ORDEM DEFERIDA. 1. A ausência de regras de transição para disciplinar situações fáticas não abrangidas pelo novo regime jurídico instituído por emenda constitucional demanda a análise de cada caso concreto à luz do direito enquanto totalidade. 2. O Ministério Público nacional é uno [art. 128, I e II, da Constituição do Brasil], compondo-se do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos dos Estados. 3. No exercício das atribuições previstas nos artigos 109, § 3º da Constituição e 78 e 79 da LC n. 75/93, o Ministério Público estadual cumpre papel do Ministério Público Federal. 4. A circunstância de a impetrante, Promotora de Justiça no Estado do Paraná, exercer funções delegadas do Ministério Público Federal e concomitantemente ser tida como inapta para

habilitar-se em concurso público para o provimento de cargos de Procurador da República é expressiva de contradição injustificável. Trata-se, no caso, de situação de exceção, típica de transição de um regime jurídico a outro, em razão de alteração no texto da Constituição. 5. A igualdade, desde Platão e Aristóteles, consiste em tratar-se de modo desigual os desiguais. Prestigia-se a igualdade, no sentido mencionado quando, no exame de prévia atividade jurídica em concurso público para ingresso no Ministério Público Federal, dá-se tratamento distinto àqueles que já integram o Ministério Público. Segurança concedida. (STF. MS 26.690-2/DF, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/2008)”.

Em relação ao Judiciário, também já se reconheceu a unidade da magistratura e seu caráter nacional¹⁸, consoante o que consta na ADI 3.367/DF, Rel. César Peluso. Abaixo, trechos do voto:

“O pacto federativo não se desenha nem expressa, em relação ao Poder Judiciário, de forma normativa idêntica à que atua sobre os demais Poderes da República. Porque a Jurisdição, enquanto manifestação da unidade do poder soberano do Estado, tampouco pode deixar de ser una e indivisível, é doutrina assente que o Poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo, senão por metáforas e metonímias, “Judiciários estaduais” ao lado de um “Judiciário federal”.

A divisão da estrutura judiciária brasileira, sob tradicional, mas equívoca denominação, em Justiças, é só o resultado da repartição racional do trabalho da mesma natureza entre distintos órgãos jurisdicionais”.

Por último, vale destacar decisões importantes, deste CNMP e do CNJ, as quais

¹⁸ Vale salientar que, no âmbito da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho, já se aplicam a remoção e a permuta quanto a cargos pertencentes a tribunais de regiões diferentes, bastando que não prejudiquem terceiros do mesmo estado. Nesse sentido: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. REMOÇÃO DE MAGISTRADOS DE UMA REGIÃO PARA OUTRA. PEDIDO IMPROCEDENTE. 1. A criação de cinco Tribunais Regionais Federais (1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª) pela Constituição, com jurisdição e sede próprias, indica o desígnio de o constituinte efetivamente regionalizar a Justiça Federal e instituir cinco unidades autônomas de jurisdição federal (art. 27, § 6º do ADCT). 2. A remoção de Juiz Federal de uma Região para outra só pode realizar-se depois de exauridas todas as oportunidades de remoção ou promoção, oferecidas e garantidas aos Juizes Federais ou Juizes Federais Substitutos da respectiva Região (art. 3º, Res. 001/2008). 3. Pedido que se julga improcedente. (Pedido de Providências n. 0006373-28.2010.2.00.0000, Rel. Conselheiro Leomar Barros. Julg: 12/04/2011) (grifo nosso).

consolidam o Ministério Público nacional:

- a) por unanimidade, o Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público aprovou, em 07/10/2014, durante a 1ª Sessão Extraordinária de 2014, proposta de resolução que regulamentou a concessão de auxílio-moradia, de caráter indenizatório, aos membros do Ministério Público da União e dos Estados, editando a Resolução n.º 117/2014-CNMP, fortalecendo a unidade do Ministério Público até mesmo para questões remuneratórias, o que é algo muito mais abrangente do que a permuta interestadual ou nacional;
- b) o Conselheiro Gilberto Martins, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, concedeu liminar determinando, em 13/01/2015, que os Tribunais de Justiça reajustassem, imediatamente, o valor dos subsídios dos magistrados, sem a necessidade de encaminhamento de projetos de lei às assembleias legislativas. Os reajustes tiveram como referência o valor do subsídio de ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), que foi reajustado pela Lei 13.091, de 12 de janeiro de 2015, sancionada pela presidente Dilma Rousseff, consolidando a não ofensa ao pacto federativo quando se está diante da unidade da Magistratura e do Ministério Público; e,
- c) o Conselheiro Esdras Dantas de Souza, deste Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, deferiu liminar no dia 16/01/2015 para determinar aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos estaduais que adotem, imediatamente, o valor do subsídio do Procurador-Geral da República como referência para fins de pagamento do referido auxílio aos membros do MP, extensivo aos inativos e pensionistas, observado o escalonamento previsto no artigo 93, V, da Constituição Federal, o que reforça o conceito da carreira nacional do MP.

Portanto, não tem como prosperar este obstáculo.

7) Alegação de que nossa federação é “centrífuga”, mas sem explicar como chega à conclusão de que não cabe a permuta em razão disso.

A ideia de federação é regida por duas máximas: participação dos Estados e autonomia estadual.

A participação tem muito maior relevo do que a autonomia, principalmente se observarmos que nossa federação foi instituída de forma centrífuga, ou seja, de um estado unitário, surgiu uma federação. O movimento se deu de dentro para fora, enquanto a

federação norte-americana se formou de força centrípeta, em um movimento de fora para dentro, em que Estados soberanos se uniram.

Em decorrência disso, os Estados norte-americanos têm uma tendência mais forte no sentido da autonomia. Por exemplo, em alguns é permitida a pena de morte, em outros não. Na federação brasileira, tudo remonta à memória da unidade. A ideia de participação na vontade nacional é insita a uma federação como a nossa. O professor Bonavides preleciona: *“Mediante a lei de participação, tomam os Estados-membros parte no processo de elaboração da vontade política válida para toda a organização federal (...)”*¹⁹.

A ideia de permuta entre Estados diferentes é consonante com a ideia de que os Estados-membros têm um único Ministério Público, que defende os interesses de toda uma federação. Segundo Bonavides, a Constituição é o cimento desta relação, senão vejamos:

“A participação e a autonomia são processos que se inserem na ampla moldura da federação, envolvidos pela garantia e pela certeza do ordenamento constitucional superior – a Constituição Federal, cimento de todo o sistema federativo”.

A Constituição brasileira, como cimento de todo o sistema federativo, garantiu o direito de permuta entre membros do Ministério Público brasileiro, não tendo limitado o referido instituto ao mesmo Estado. Até mesmo porque, quem é Promotor de Justiça, deve ser assim considerado em todo o país, pois a unidade do Ministério Público é exteriorizada na defesa dos interesses difusos da federação, bem como na atuação conjunta de vários MPs, perante um Judiciário dotado de carreira igualmente de caráter nacional.

Ora, se o MP brasileiro é único, exigir de um Promotor de Justiça experiente que realize um novo concurso, havendo a possibilidade de permuta, seria um contrassenso. Ademais, esta é uma ideia que talvez tivesse pertinência em uma confederação de Estados soberanos, como a norte-americana, mas jamais em uma federação na conformação da brasileira.

Acrescenta, ainda, Bonavides que “os estados membros não possuem todavia aquele traço de superioridade, aquele grau máximo que faz privilegiado o poder do Estado

¹⁹ Bonavides, Paulo. *Ciência Política*. Pág. 195. As citações seguintes são do mesmo capítulo sobre federação.

federal, que o qualifica, pela mesma razão de ser um poder soberano”. Isso é totalmente compatível com a unidade do Ministério Público, que precisa ter uniformidade em toda a federação, pois a sociedade não pode ser representada por um Ministério Público fragmentado, tendo em vista que os bens coletivos tutelados pertencem a todos.

Bonavides, ainda em seu curso de Ciência Política, dá várias lições sobre a força da federação, diante dos interesses estaduais isolados, senão vejamos:

“Possui o Estado Federal também unidade relativa a todo o espaço geográfico sobre o qual assenta seu sistema de organização jurídica...o território e o povo do Estado Federal, sujeitos, pelo aspecto nacional, à jurisdição única do poder central (...)”.

Na sequência, destaca a supremacia do Estado federal sobre os Estados federados, na ideia de uma vontade única:

“A superioridade marcante da organização do Estado federal sobre a organização dos Estados federados (...)”.

Acrescenta, na ideia desta superioridade, a Constituição como cimento. A unidade do MP brasileiro já não permite a leitura de um Ministério Público de segunda categoria. São os MPs estaduais órgãos de um único Ministério Público, que atua desde a primeira instância até o STF, seja através do MP Estadual ou do Federal. Todo o Ministério Público brasileiro é vetorizado ao CNMP, cuja atribuição a todos atinge, indistintamente.

Destaca ainda o jurista cearense que o STF é órgão máximo que unifica o Judiciário brasileiro, resolvendo as pendências entre o Estado federal e os Estados federados. Portanto, não se revela razoável a ideia de vários Judiciários ou vários Ministérios Públicos.

O renomado autor prossegue destacando que “há observância obrigatória de certos princípios básicos ou mínimos da organização federal pelos Estados-membros, adoção de um sistema de competências pela Constituição Federal, que as reparte no seio da ordem federativa (...) tudo com obediência à Constituição”. Enfim, não podem os Estados federados destruir a ideia de um MP único e de um Judiciário uno. Se a permuta é permitida na Constituição, então deve abranger todos os MP's Estaduais e o Poder Judiciário dos Estados brasileiros.

Destaca, ainda, Bonavides que a ideia de participação dos Estados é muito mais importante do que a de autonomia. Portanto, cabe aos Estados construir um Judiciário e um Ministério Público únicos. Isso, ele denomina de equilíbrio entre Estado federal e federados. Portanto, não podem os Estados federados desnaturar instituições de ordem nacional e que atuam no interesse de toda a federação. Inclusive, destaca que os interesses individualizados, quando desarticulados da federação, geram particularismos e egoísmos sem justificativa. Trata-se da ideia de participação dos Estados com dependência em relação aos interesses da federação. Esta é a ideia de federação moderna. Ideia que fortalece a consolidação de um MP único no Brasil.

Afirma, literalmente, Bonavides:

“Quem não puder compreender ou admitir as razões por que a lei da participação já prepondera sobre o velho dogma das autonomias estaduais intangíveis não terá mais saída senão pôr o epitáfio sobre o federalismo, que eles, os federalistas contemporâneos descontentes, jamais voltarão a encontrar à moda do século XIX”.

Acrescenta o precursor da ciência política no Brasil, que o direito tem que estar em dia com os fatos.

Portanto, o federalismo brasileiro é totalmente consonante e conectado com a ideia de permuta entre membros do MP de Estados distintos, pois todos são Promotores e Procuradores de Justiça brasileiros, cujo Estado federal é forte, no sentido de não ter surgido da junção de estados soberanos, mas da divisão de um estado unitário, com a memória da unidade, tão própria ao MP brasileiro.

Conclui-se, portanto, que as autonomias Estaduais somente podem ser lidas sob a ótica do princípio constitucional da unidade do Ministério Público na Federação, e, especialmente, considerando-se a já reconhecida carreira ou caráter nacional desse Ministério Público.

8) Afirmação de que tramita no CNMP proposta para uniformizar conteúdo basilar nos concursos, mas mesmo assim rejeita a permuta.

Os concursos públicos para a Magistratura e o Ministério Público, tal como os demais, são acessíveis a todos os brasileiros, excetuando-se, aos naturalizados, os previstos no art. 12, § 3º, da CF.

Outrossim, e sem prejuízo de outros fatores que motivam a escolha dos cargos públicos (como o valor do subsídio, as atribuições do cargo, e o grau de organização da instituição), a competitividade nos concursos públicos só tem aumentado, fazendo com que os candidatos, como forma de ampliar as chances de êxito, inscrevam-se em concursos públicos realizados em diversas partes do país.

Embora voluntária a escolha do candidato, não obstante seja possível a submissão a novo concurso público para retorno ao estado-membro de origem, entende-se que tal medida deve ser vista apenas como uma das possibilidades, sendo a outra a submissão à permuta interestadual.

Isso porque: a) a qualificação para o cargo já foi demonstrada pelo candidato com a aprovação em concurso público de idêntico valor e regido pelas mesmas regras mínimas de avaliação; b) a permuta é forma de provimento derivado expressamente autorizada pela Constituição Federal e pelas diversas leis que regem o Ministério Público, não implicando acesso ilícito a cargo público; c) há interesse de cada instituição em inserir em seus quadros, preferencialmente, integrantes que conhecem com maior grau de acerto a história, a política e a realidade social do estado-membro respectivo, facilitando, em certa medida, a identificação das soluções extrajudiciais ou judiciais para os problemas localmente noticiados ao órgão ministerial, porque não só a estudaram, mas a viveram em sua própria formação enquanto integrantes daquela comunidade.

Já corre, inclusive, projeto para uniformização do concurso nacional do MPE no CNMP, o que demonstra ainda a ideia de carreira única no MPE e o caráter nacional do MP. Inclusive, há a Resolução 14 de 2006 que já regula o concurso nacionalmente, que poderá ser aperfeiçoada por nova proposta já apresentada, conforme mencionado no voto do Conselheiro Leonardo.

9) Afirmação no sentido de existirem disciplinas distintas em concursos, com preparações distintas.

A maior parte das disciplinas do concurso são as mesmas e a missão do MPE é a mesma, sendo o argumento de que algumas matérias são diferentes, um argumento frágil, inclusive, porque o próprio CNMP deverá futuramente uniformizar as matérias do concurso. Já havendo proposta concreta nesse sentido.

Fazendo-se o raciocínio inverso, permite-se chegar à conclusão que bastaria unificar-se as disciplinas de diversos concursos, para dar unidade às mais diversas carreiras? Obviamente que não.

No mais, são pequenas e pouco significativas as variações nas e das disciplinas cobradas nos concursos para ingresso na carreira do Ministério Público nos diversos estados. Tanto é assim que, repito, este Conselho está examinando a possibilidade de unificar estas disciplinas, através de proposta de resolução por mim apresentada.

10) Alegação de que a permuta poderia servir de instrumento para quem não conseguiu êxito em concurso, como transferência disfarçada.

Este argumento, com a devida vênia, carece de amparo técnico jurídico, sendo fruto apenas e tão somente, de elucubração cerebrina de seu autor.

Quem se submete a um concurso público para o ingresso na carreira do Ministério Público estadual, é aprovado, classificado e nomeado, preenche os requisitos para exercer as funções de promotor de justiça em qualquer local do país, não necessitando de subterfúgios para uma suposta “transferência disfarçada”.

Com efeito, acrescente-se que tenho o entendimento de que para que a permuta se realize é imprescindível a concordância mútua dos permutantes e de seus Ministérios Públicos originários, pelo que estes casos de suposta “burla” ao concurso pode ser facilmente evitada pelas administrações.

O que se pretende com o presente pedido de providências não é uma autorização para a “disfarçar transferências”, e sim, o reconhecimento do caráter nacional do MPE, da unicidade de suas atribuições e a consequente possibilidade de permuta entre os membros que ingressaram na instituição, mediante concurso público, não importando em qual unidade da federação.

11) Afirmação de que a permuta como pretendida nos autos seria inconstitucional, contrária ao interesse público.



Neste ponto, o Conselheiro Fábio George não afirma sequer qual artigo da Constituição seria ofendido, nem aponta qual artigo seria o ofensor, utilizando o argumento genérico da inconstitucionalidade, tanto que já existe na doutrina um autor que afirma que tudo pode ser inconstitucional, a depender do intérprete, diante da abertura da nossa Constituição e de seus dispositivos aberto.

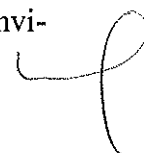
Por outro lado, o Conselheiro Leonardo Carvalho, primeiro relator deste feito, em seu voto defendeu com maestria a configuração do interesse público na possibilidade de aceitar-se a permuta interestadual pelos membros do MPE.

Há, desse modo, interesse público evidente na admissão da permuta interestadual, ao passo que também se torna efetivo, com tal providência, o direito de todos os integrantes do *Parquet* à preservação dos sagrados laços afetivos de convivência com pais, avós, irmãos, filhos e demais parentes que, não raro, permanecem, por questões de trabalho, de estudo ou de outros vínculos, em seus Estados de origem.

Ademais, se a permuta, como esclarece a legislação, somente pode ocorrer entre membros de entrância equivalente, preserva-se o interesse das instituições de origem e de destino, bem como o interesse público, na medida em que ambas as Promotorias ou Procuradorias de Justiça continuarão guarnecidas por profissionais de semelhante nível de experiência.

O eventual deferimento da permuta interestadual terá a vantagem de propiciar aos interessados, com o retorno aos Estados-membros de origem, a preservação ou a recuperação desse direito à convivência familiar, aqui devendo ser compreendido não apenas como o direito de convivência com o núcleo familiar, mas também com as demais expressões e ramificações da família (parentesco colateral e afim), além da preservação dos laços de afetividade e de compromisso social com a terra de nascença.

Diante do exposto, conclui-se que a admissão da permuta interestadual preserva o interesse público e, ademais, garante, com maior efetividade, o sublime direito de convivência familiar aos membros do Ministério Público Estadual.



12) Alegação de que as leis complementares estaduais que viessem regular a matéria seriam inconstitucionais, sem fundamentação quanto ao artigo da CF que seria, supostamente, ofendido.

Os Estados têm autonomia para legislar, bem como a Constituição deu esta autorização, partindo-se de um estatuto nacional, com normas que demonstram o caráter nacional do MP, como já foi devidamente demonstrado no presente voto.

Poder-se-ia falar em inconstitucionalidade ou ilegalidade, para alguns, caso não houvesse lei complementar estadual autorizando a permuta, pois eventual resolução do CNMP poderia estar se sobrepondo à autonomia estatal quanto à regulamentação da carreira ministerial.

Desse modo, poderia ser questionada a falta da lei complementar estadual prevendo e autorizando a permuta entre membros do MP concursados em estados distintos, mas não a existência de lei complementar estadual nesse sentido. Vale salientar, por oportuno, que sequer entende este relator, ser imprescindível a edição da referida lei, bastando para assegurar a autonomia de cada estado membro, a edição de ato de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça regulamentando a matéria.

No ponto, é importante ressaltar que não se está aqui a tratar de qualquer caso concreto, mas apenas afirmando-se a possibilidade da realização da aludida permuta e estabelecendo-se parâmetros mínimos a serem observados, caso as unidades ministeriais decidam pela regulamentação da matéria.

Destarte, não há que se cogitar de normatividade do presente julgamento e, portanto, abstratividade ou generalização no caso em tela, vez que a essência desta decisão é a afirmação da mera possibilidade da permuta entre membros de Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal e Territórios, ficando absolutamente condicionada à previa aquiescência de cada Ministério Público quanto à possibilidade da realização da permuta como forma de

respeitar preceito fundamental e a autonomia de cada Estado da Federação.

Por oportuno, ressalte-se que, com a presente decisão, tao pouco, pode-se falar em ofensa à autonomia dos Estados-membros, vez que a aceitação ou não de permuta, dependerá de norma local, seja ela expedida pelo próprio Ministério Público ou, pelo Poder Legislativo, mediante iniciativa daquele.

13) Alegação de dificuldades práticas quanto à aferição ou local onde figurariam os “permutantes”, nas listas de antiguidade.

É sabido que a carreira do Ministério Público estadual é organizada em entrâncias e que há diferença de organização no que concerne a essas entrâncias, haja vista que cada unidade federativa é livre para defini-las. Surge, pois, a necessidade de encontrar uma solução que não necessariamente exija dos ministérios públicos estaduais o reescalonamento legislativo de suas entrâncias.

Assim, a fim de viabilizar a permuta, sugere-se que seja instituído um modelo de permuta que respeite o princípio da “equivalência entre as entrâncias”, autorizando-se a permuta entre ocupantes de cargos de Promotor de Justiça Substituto ou entrância inicial entre si; a permuta entre ocupantes de entrâncias intermediárias entre si; e, por fim, a permuta de titulares de cargos de entrância final ou especial entre si.

Ademais, sugere-se que os permutantes ingressem na última colocação da lista de antiguidade da respectiva entrância.

Como a exceção confirma a regra, nas hipóteses em que não haja equivalência entre as entrâncias das instituições a que pertencem os pretendentes à permuta nacional, como, por exemplo, no caso de um MP do Estado “A” em que haja cinco categorias (Promotor Substituto; de 1.^a, 2.^a e 3.^a entrâncias; além de Procurador de Justiça) e o MP do Estado “B” com entrância única, sugere-se que ambos os permutantes ingressem na última colocação da lista de antiguidade da entrância mais inferior (no caso de Promotor Substituto, no Estado “A”, e na última colocação na antiguidade do MP do Estado “B”, de entrância única).

Tal critério busca preservar os interesses e direitos dos demais membros dos

Estados de destino, não sendo válido qualquer “receio” quanto à confecção das listas de antiguidade, cabendo aos pretendentes à permuta avaliar a conveniência ou não, de eventualmente, perderem postos nas respectivas listas.

Por outro lado qualquer lacuna na questão da formação das listas de antiguidade, pode ser resolvida internamente pelos Conselhos Superiores dos respectivos Estados permutantes, garantindo-se a autonomia dos mesmos.

14) Preocupação com possíveis problemas previdenciários

O Conselheiro Fábio George faz objeção à compensação previdenciária proposta pelo Conselheiro Sergio Ricardo de Souza. Porém, o faz de forma genérica, sem precisar ou detalhar o que realmente impugna. Diz ainda que se os Estados tiverem percentuais de recolhimento previdenciário diferentes, a solidariedade do sistema restaria prejudicada, pois cada Estado teria seus regimes próprios de previdência complementar.

Esta questão ficou bem explicitada no pronunciamento da CONAMP, acostado aos autos e, pelo seu didatismo e minudência, tomo a liberdade de transcrevê-lo:

“III.1 Da compensação financeira entre os diversos regimes previdenciários

Como é de saber geral, federação é a forma de estado adotada por nosso País, razão porque cada ente federado, na qualidade de pessoa jurídica política de direito público interno, possui autonomia legislativa, financeira, orçamentária e administrativa para se organizar e se desenvolver sob todos os aspectos, objetivando promover o bem de todos, respeitando sempre os balizamentos estabelecidos na Constituição da República.

Desse modo, União, Estados e Municípios têm seu próprio quadro de funcionários públicos lato sensu, sendo garantido a estes, a depender da natureza do vínculo mantido com a Administração, a filiação

obrigatória ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), gerido pelo INSS (autarquia federal), ou ao respectivo Regime Previdenciário Próprio dos Servidores Públicos (RPPS), instituído a critério e gerido por cada um daqueles entes.

Pois bem. Nos termos do artigo 5º, XIII e XV, da CF todos são livres para exercer a atividade profissional escolhida, atendidas as qualificações estabelecidas em lei, podendo exercê-la em qualquer lugar da Federação. É factível, então, afirmar que mudanças de profissão, de trabalho, e, para dizer numa linguagem própria do Direito Administrativo, de cargos, são bastante comuns.

Esse panorama inevitável de mudanças constantes de cargos públicos pelos servidores, fruto da busca por melhores condições de vida ou mera opção pessoal, poderia causar prejuízo a alguns entes políticos, caso não houvesse compensação financeira entre os diversos regimes previdenciários.

Sem pretender esgotar a matéria, demonstra-se adiante a plena e clara possibilidade de compensação entre os vários regimes próprios previdenciários.

A compensação tem a finalidade de reembolsar o regime instituidor de aposentadorias e pensões, quando a contribuição dos servidores beneficiários foi parcialmente feita em um ou mais regimes distintos.

Em outras palavras, a compensação é devida pelo regime de origem ao regime instituidor. O de origem é considerado aquele ao qual o beneficiário contribuiu sem receber aposentadoria, por ter mudado de regime e se aposentado no instituidor.

A Carta Magna permitiu aos estados e municípios criarem seus regimes, prevendo também a possibilidade de compensação para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, a teor do artigo 201, § 9º, in verbis:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral,

de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:
(...);

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. (Grifos nossos).

Os regimes próprios de previdência social estão previstos no art. 40 da Constituição Federal de 1988. São os regimes de previdência social dos servidores públicos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Estão abrangidos por este regime previdenciário os titulares de cargos vitalícios: magistrados, membros do Ministério Público e membros dos Tribunais de Contas.

A Orientação Normativa MPS/SPS n.º 01, de 2007, expedida pela Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS), define como Regime Próprio de Previdência Social “o sistema de previdência, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal”.

A Lei n.º 9.717, de 27/11/1998, estabeleceu regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos efetivos dos entes federados. Já o acerto de contas necessário pela constante migração de servidores entre os diversos sistemas próprios previdenciários está previsto na Lei n.º 9.796/99, denominada Lei Haully.

Inicialmente, a Lei Haully previa somente a compensação entre os diversos RPPS e o RGPS. No entanto, a Medida Provisória n.º 2.187-13, de 2001, acrescentou-lhe o artigo 8º-A, deixando clara a obrigatoriedade de

encontro de contas quando a mudança do trabalhador (servidor) se dê entre os regimes próprios, nos seguintes termos:

Art. 8º-A. A compensação financeira entre os regimes próprios de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na hipótese de contagem recíproca de tempos de contribuição, obedecerá, no que couber, às disposições desta Lei.

Nesse ponto, urge esclarecer que o cálculo para o acerto de contas deve se basear nos ditames da chamada Lei Haully, bem como no Decreto n.º 3.112/99, que a regulamenta.

Noutro pórtico, para fins de contagem recíproca do tempo de contribuição, deverá ser fornecida ao segurado a chamada Certidão de Tempo de Contribuição (CTC), a ser expedida por todos os órgãos gestores dos respectivos regimes por onde o servidor passou. Este direito tem sido reconhecido pela jurisprudência como direito público subjetivo do segurado, e não pode ser negado pelo ente de origem, ainda que os regimes tenham dificuldades na compensação.

Aqui, vale registrar que a expedição de certidão declaratória de tempo de contagem recíproca é um poder-dever do regime de origem, previsto em norma de eficácia plena, ao passo que a segunda parte do § 9º do art. 201 da CF é de eficácia contida, e, portanto, a celeuma da compensação entre os diversos regimes, acontecendo ou não, não pode obstar o direito do servidor em trânsito²⁰.

Outrossim, vale mencionar que as modificações trazidas pelas emendas constitucionais, quais sejam, a Emenda Constitucional n.º 20, de 1998; a Emenda Constitucional n.º 41, de 2003; e a Emenda Constitucional n.º 47, de 2005; e em que pese a possibilidade iminente de criação dos

²⁰ Nesse sentido, conferir decisão do TRF 3ª Região proferida na Apelação/Reexame Necessário n. 0010006-38.2009.4.03.6109/SP, Relator Desembargador Federal Fausto de Sanctis, publicada no Diário Eletrônico da Justiça Federal de edição n. 235/2013.

denominados fundos de previdência complementar, em nenhum momento obstaculizam o acerto de contas entre os diversos sistemas de previdência. Ao contrário disso, privilegiam e facilitam o trânsito dos servidores, em face da redação do § 9º do art. 201 da CF.

Caso algum ente federado venha a instituir o regime de previdência complementar previsto nas últimas reformas constitucionais acerca do tema, fazendo com que futuros nomeados em concurso público sejam submetidos às novas regras, em convivência com os servidores já existentes, do mesmo modo haverá a possibilidade do encontro de contas.

A partir do que foi discorrido, conclui-se que, sob a ótica previdenciária, também é viável a permuta entre membros dos ministérios públicos e entre membros das magistraturas estaduais, incluindo o Distrito Federal, em razão da completude e integração do sistema previdenciário, e consequente existência de mecanismos de compensação entre os diversos regimes próprios, restando garantido o irrenunciável equilíbrio financeiro e atuarial”.

Desta forma, tenho como afastadas todas as dúvidas relacionadas à questão previdenciária nos casos de permutas interestaduais de membros do Ministério Público.

15) Impugnação quanto à permuta entre MPE e MPDFT, sob a alegação de regulamentações distintas (estadual x da União).

A questão neste tópico é saber se há similaridade no concurso e nas atribuições na área de atuação, pois o Ministério Público é nacional.

Não há, por óbvio, similaridade entre os concursos para ingresso nas carreiras do Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Militar, nem entre qualquer destes e o MPE e o MPDFT. Nestes casos, é absolutamente impossível a permuta.

Mas com o MPDFT sim, posto que os concursos são praticamente idênticos, e

todos atuam perante a Justiça Comum, bem como a missão deles é a mesma. Sobre este aspecto, discorreremos mais longamente em tópicos anteriores, não restando dúvidas quanto a total compatibilidade e similitude no exercício das funções entre membros do MP nos estados e no Distrito Federal.

16) Preocupação quanto à possível descoberta de infração administrativa disciplinar após a permuta consolidada, como correriam os prazos prescricionais e como se daria se o fato não fosse ilícito na unidade do destino.

Tampouco parece-me relevante a preocupação apresentada.

É que, em regra, como temos observado nos julgamentos dos Processos Administrativos Disciplinares neste CNMP, as legislações estaduais são muito semelhantes quanto aos fatos que configuram ou não infrações disciplinares.

Em alguns casos, temos visto discrepâncias, leves é verdade, quanto ao cálculo ou configuração da prescrição, tendo chegado este colegiado a recomendar aos MPs “divergentes”, a apresentação de projetos de leis complementares para a homogeneização dos seus prazos prescricionais com o que ocorre na maior parte do país.

Desse modo, uma possível, suposta, incerta e futura discrepância legislativa quanto às punições disciplinares previstas nas diversas leis estaduais, deverá ser analisada caso a caso, não podendo ser impedimento para o reconhecimento da possibilidade jurídica da permuta interestadual.

Além do mais, atualmente já está disponível na Corregedoria Nacional do Ministério Público, um sistema informatizado que informa a instauração e o andamento de processos administrativos disciplinares contra integrantes do Ministério Público (membros e servidores), em todo o país, sendo possível cada Ministério Público interessado, ao analisar pedidos de permuta interestadual, solicitar certidão sobre a existência ou não de processo disciplinar contra os interessados.

17) Necessidade de lei complementar estadual

Concordo parcialmente com tal argumento, pois a existência de lei complementar estadual preserva os princípios federativo e da autonomia dos Estados. Não há que se falar em permuta de membros do MP sem que haja uma Lei Complementar autorizadora em cada um dos Estados dos MPs permutantes, ou um instrumento normativo local diverso, no caso, um ato de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça local regulando a matéria.

18) Alegação de que a remoção por permuta somente seria permitida dentro do mesmo Estado, conforme art. 15, VI e art. 64, ambos da Lei 8.625/93, o que caracterizaria a ilegalidade da permuta nacional.

Os citados artigos não vedam a permuta entre membros do Ministério Público de Estados diversos. Por outro lado, sofreram mutação constitucional com a criação do CNMP que unificou o MP brasileiro, como já escrito antes.

Noutro quadrante, nem a Constituição nem a Lei Nacional do Ministério Público (Lei n.º 8.625/93), ao tratarem da permuta, a vedam entre membros de Estados federados distintos, não restringindo-a ao mesmo Estado. Ora, considerando a eloquência do silêncio constitucional, aliado à também eloquente consolidação do caráter nacional do MP, através de reiteradas resoluções administrativas, normas e decisões judiciais, conclui-se que, se nenhuma limitação impôs a esse título, admitiu o instituto nos moldes ora discutidos.

Ademais, ainda que se considere que há uma lacuna no texto constitucional a respeito do assunto, esta deve ser suprida em favor do caráter nacional do Ministério Público e da máxima efetividade possível dos dispositivos constitucionais, o que ratifica que a permuta nacional não viola o pacto federativo.

A legalidade estrita estará respeitada a partir do momento em que este colegiado editar a regulamentação específica, extraindo seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal, que, a uma, autoriza este Conselho a expedir regulamentos autônomos com força normativa – estando pacificada esta possibilidade na jurisprudência do STF – e, a duas, esta mesma Constituição Federal autoriza a permuta sem limitá-la ao mesmo Estado da Federação.

19) Abrir mão de verbas no destino, ofenderia a irredutibilidade de subsídios.

Um outro argumento que foi apresentado como pseudo inviabilizador da permuta interestadual é o fato de que o membro do MP que permutar com outro, abrirá mão de eventuais verbas remuneratórias e ou compensatórias existentes em valores superiores no MP do qual ele sairá ou até mesmo inexistentes no MP de destino e que tal fato ofenderia o princípio da irredutibilidade de subsídios.

Não é assim que eu vejo a questão.

Atualmente sabemos que uma série de verbas indenizatórias ou compensatórias são colocadas à disposição dos membros do MP (tais como auxílio alimentação, saúde, moradia) e que o integrante pode abrir mão de receber tais valores, ainda que faça jus aos mesmos, sem que isso venha a caracterizar redução de subsídios.

Ora, se essa diferença no recebimento de verbas indenizatórias dentro do MP “de origem”, não caracteriza violação ao princípio da irredutibilidade de subsídios, tampouco irá caracterizar violação a tal princípio, no MP “de destino”.

Assim temos como devidamente afastadas todas as alegações até aqui levantadas contra a viabilidade constitucional da permuta entre membros do Ministério Público estadual, de unidades federativas distintas.

Reafirmo, no entanto, a necessidade de edição de leis complementares

estaduais prevendo o tipo de permuta ora discutido.

Por pertinentes, acolho e incorporo ao presente voto, os parâmetros sugeridos como balizadores das legislações estaduais, trazidos pelo Conselheiro Leonardo Carvalho em seu voto no presente Pedido de Providências:

- 1) A necessidade prévia de Lei Complementar ou ato normativo interno de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça que autorize a permuta, em vigência em cada um dos Ministérios Públicos permutantes;*
- 2) a necessidade de análise autônoma, com a instauração de processos individuais, pelo Conselho Superior de ambos os Ministério Públicos, com a possibilidade de recurso para o Colégio de Procuradores de Justiça;*
- 3) a possibilidade de os Conselhos Superiores realizarem análise curricular dos permutantes, as fichas funcionais, a situação das Promotorias/Procuradorias dos candidatos, bem como o momento da remoção e o impacto que isto pode gerar para os serviços, inclusive com a realização de sabatinas;*
- 4) a obrigatoriedade de que os membros que pleiteiam a permuta já tenham se vitaliciado e não respondam por processos de natureza disciplinar;*
- 5) o estabelecimento de que o membro só poderá pleitear nova remoção por permuta interestadual após 10 (dez) anos de efetivo exercício no novo local de lotação;*
- 6) a previsão da regra de equiparação de entrâncias, com os membros permutantes se alocando ao final da lista de antiguidade da nova entrância, conforme sua lotação, ou, em caso de não haver equiparação, para o final da lista de antiguidade do órgão; e*

7) a previsão de que a permuta acarreta renúncia expressa e irrevogável das vantagens, nominais ou quantitativas, percebidas no MP de origem que não existam ou existam em valores menores no MP de destino.

8) A impossibilidade de permuta entre membros do MPF, MPT e MPM, e entre membros destes e o MPE ou MPDFT.

Ante o exposto, voto pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** do Pedido de Providências, entendendo possível a instituição da permuta interestadual, desde que haja previsão em Lei Complementar ou ato normativo interno de iniciativa do Procurador-Geral de Justiça com eficácia perante o MP ao qual pertença cada membro do Ministério Público Estadual que pretende tal permuta, mas reconhecendo que não compete ao Conselho Nacional do Ministério Público regulamentar a matéria, enquanto não existirem ao menos duas normas locais tratando do tema.

Brasília-DF, 31 de agosto de 2017.


WALTER DE AGRA JUNIOR

Conselheiro Relator