



## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO Nº 1.00109/2020-34

RELATOR: Conselheiro Valter Shuenquener de Araújo

REQUERENTES: Luisa de Marillac Xavier dos Passos, Tiago Alves de Figueiredo, Tiago Muniz Cavalcanti e Vanessa Patriota da Fonseca – membros do Ministério Público da União

REQUERIDOS: Ministério Público Federal, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Militar

### EMENTA

**PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO (ESMPU). ALTERAÇÃO DO ESTATUTO. INTERRUÇÃO DE MANDATOS DE CONSELHEIROS. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. INSINDICABILIDADE DOS ATOS DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. INCOMPETÊNCIA DO CNMP PARA APRECIÇÃO DE MATÉRIAS JUDICIALIZADAS. COMPETÊNCIA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA PARA ALTERAÇÃO DO ESTATUTO DA ESMPU. INEXISTÊNCIA DE DIREITO DOS CONSELHEIROS À MANUTENÇÃO DOS MANDATOS EM CURSO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

1. Cuida-se de Procedimento de Controle Administrativo em que se pretende a anulação de portaria editada pelo Procurador-Geral da República (PGR) que procedeu à alteração do estatuto da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), para dele

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

extinguir a garantia de mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, para os Conselheiros do Conselho Administrativo e os Coordenadores de Ensino, bem como, ainda, portaria subsequente que exonerou os antigos ocupantes e nomeou novos integrantes em substituição aos anteriores.

2. A competência para indicação dos membros da Escola Superior do Ministério Público da União é exclusiva do Procurador-Geral da República, restringindo-se os outros ramos do Ministério Público da União à mera indicação de nomes ao PGR para, se for o caso, a referida nomeação. Não se trata, portanto, de ato complexo, razão pela qual, neste procedimento em que se pretende a anulação de portaria de nomeação de membros para a ESMPU, são partes ilegítimas para figurar no polo passivo o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

3. O Conselho Nacional do Ministério Público não possui competência constitucional para syndicar, examinar e rever os atos praticados pelo Procurador-Geral da República inseridos em suas prerrogativas (**STF, ADI 3.367 e MS 31.578**).

4. Descabe, outrossim, ao Conselho Nacional do Ministério Público dispor sobre matéria controvertida submetida à apreciação do Poder Judiciário (**STF, MS 28.845 e MS 27.650**).

5. No mérito, em apreciação subsidiária, para o eventual caso de submissão da matéria debatida ao Pleno do Conselho, é competência exclusiva do Procurador-Geral da República criar e alterar o Estatuto da Escola Superior do Ministério Público da União (art. 11, da Lei nº 9.628/98<sup>1</sup>).

6. Inexiste direito subjetivo à manutenção de mandatos em curso de Conselheiros e demais membros da ESMPU, na medida em que o

---

<sup>1</sup> Art. 11. O Procurador-Geral da República baixará o Estatuto da Escola Superior do Ministério Público da União em sessenta dias após a publicação desta Lei.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

poder regulamentar conferido ao Procurador-Geral da República confere-lhe discricionariedade para dispor sobre o Estatuto da Escola e, ainda, em razão de o Supremo Tribunal Federal já ter sedimentado jurisprudência na linha da possibilidade de exoneração/destituição de ocupantes de mandatos em curso no âmbito da Administração Pública (**STF, Súmulas n°s 8 e 25**). A partir dessa premissa, conclui-se que, não sendo garantida a manutenção de mandatos em curso no caso de entidades da Administração Pública Indireta, dotadas de personalidade jurídica própria e de gestão administrativa e financeira descentralizada, não é plausível e possível que a garantia da manutenção de mandatos seja conferida a integrantes de um órgão público submetido a um controle hierárquico a ser exercido pelo nomeante.

7. Padece de enfática inconstitucionalidade ato infraconstitucional que pretenda restringir a competência exclusiva do Procurador-Geral da República para baixar e alterar o Estatuto da ESMPU, no sentido de condicionar a pretendida alteração estatutária à prévia aprovação do Conselho de Administração (CONAD) da Escola.

8. Noutro giro, a destituição de mandatos em curso não é questão inédita no âmbito da ESMPU, deflagrada a partir dos atos normativos atacados neste procedimento. Em setembro de 2019, houve a nomeação de integrante do MPT para o cargo de diretor-geral adjunto da Escola, por meio da Portaria PGR/MPF 898/2019, que posteriormente veio a ser revogada pela Portaria PGR/MPU n° 91/2019.

9. **EXTINÇÃO** do procedimento, por ilegitimidade passiva, em face do Ministério Público do Trabalho, do Ministério Público Militar e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, nos termos do art. 43, IX, alínea “b”, do RICNMP.

10. **EXTINÇÃO** do procedimento, em razão de este Conselho Nacional do Ministério Público não possuir competência

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

constitucional para sindicar, examinar e rever os atos praticados pelo Procurador-Geral da República dentro de suas prerrogativas constitucionais, bem como por não competir a este órgão de controle resolver matérias controvertidas submetidas à apreciação do Poder Judiciário, nos termos do art. 43, IX, alínea “c”, do RICNMP.

11. Subsidiariamente, no mérito, reconheço a **IMPROCEDÊNCIA** dos pedidos formulados, de acordo com o art. 43, IX, alíneas “b” e “d”, do RICNMP, em razão de não haver irregularidade na alteração estatutária procedida e, tampouco, direito subjetivo dos requerentes à manutenção dos anteriores mandatos que ostentavam.

12. Escoado o prazo recursal, dê-se baixa e arquivem-se os autos.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### DECISÃO

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo instaurado por Luisa de Marillac Xavier dos Passos (membro do MPDFT), Tiago Alves de Figueiredo (membro do MPDFT), Tiago Muniz Cavalcanti (membro do MPT) e Vanessa Patriota da Fonseca (membro do MPT), com o desiderato de impugnar a Portaria PGR/MPU nº 9, de 27 de janeiro de 2020.

Alegam os requerentes que, por meio da aludida portaria, o Exmº Procurador-Geral da República alterou o Estatuto da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), para dele extinguir a garantia de mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, para os Conselheiros do Conselho Administrativo e os Coordenadores de Ensino, suprimindo, ainda, o artigo 40 do referido estatuto que condicionava eventuais alterações estatutárias à aprovação do Conselho Administrativo da ESMPU.

Proseguem os requerentes narrando que, em seguida, através da Portaria PGR/MPU nº 36, de 31 de janeiro de 2020, o Exmº Procurador-Geral da República exonerou todos os Conselheiros do Conselho Administrativo e Coordenadores de Ensino indicados pelos quatro ramos do Ministério Público da União e nomeou novos integrantes, após solicitação de novas indicações aos chefes de cada ramo.

Destacam os requerentes, ademais, que a nomeação de novos Conselheiros e Coordenadores de Ensino da ESMPU pelo Exmº Procurador-Geral da República só foi possível após suas indicações pelos respectivos chefes de cada ramo, motivo pelo qual entendem que a violação aos mandatos derivou de ato complexo, razão por que os chefes do MPT, do MPM e do MPDFT também devem figurar no polo passivo deste procedimento.

Em face disso, os requerentes pugnam, em caráter liminar, pelo restabelecimento dos mandatos dos antigos Conselheiros e Coordenadores de Ensino, bem como para que fosse requisitado ao Exmº Procurador-Geral da República os atos indicativos dos novos Conselheiros e Coordenadores de Ensino da ESMPU pelos respectivos Procuradores-Gerais.

No mérito, propugnam pela anulação da Portaria PGR/MPU nº 9, de 27 de janeiro de 2020, e a Portaria PGR/MPU nº 36, de 31 de janeiro de 2020, de modo a restabelecer os

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

termos do Estatuto da ESMPU em seus moldes anteriores, bem como os mandatos interrompidos.

Em 05/02/2020, foi proferida decisão que indeferiu os pedidos liminares formulados (fls. 196/197), determinando-se, por conseguinte, a intimação dos quatro ramos do Ministério Público da União, para fornecimento das informações cabíveis.

Informações prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República (Ministério Público Federal) em 03/03/2020 (fls. 217/252).

Nas referidas informações, preliminarmente, a autoridade requerida sustenta que os atos questionados derivam da competência de gestão administrativa e regulamentar do Procurador-Geral da República e que, nesta qualidade, o Conselho Nacional do Ministério Público não tem competência para sindicatar ou rever os atos emanados da citada autoridade máxima do Ministério Público Federal.

Neste ponto, ainda, assevera que a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) ajuizou, no Supremo Tribunal Federal, em 14/05/2020, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 653), questionando o mesmo objeto deste Procedimento de Controle Administrativo.

No mérito, argumenta que a ESMPU tem natureza jurídica de órgão público autônomo, estando diretamente subordinada ao Procurador-Geral da República, de modo que suas competências se limitam às tarefas de execução de seu objetivo institucional, em observância ao art. 10 e seguintes do Decreto-Lei nº 200/1967.

No que se refere à fixação de mandato por portaria e do poder regulamentar conferido ao Procurador-Geral da República, na espécie, esclarece que a Lei Complementar nº 75/93, bem como e a Lei nº 9.628/98, que dispõe sobre a criação da ESMPU, não estabelecem a fixação de mandato para os dirigentes da Escola nem mesmo eventual prazo de vigência para as aludidas nomeações.

Prosseguindo, explicita que os mandatos de 2 (dois) anos para os membros da ESMPU foram previstos por meio de portaria, quando da provação do segundo estatuto da ESMPU pela Portaria PGR nº 173/2001, acompanhando este modelo de gestão as portarias seguintes.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Desse modo, enfatiza que a fixação ou não de mandatos cabe ao PGR, autoridade máxima gestora, a quem a lei conferiu a competência para baixar o Estatuto da ESMPU. Defende, então, que a Portaria PGR-MPU nº 09/2020 não apresenta qualquer vício de legalidade, e decorre de ato discricionário do Procurador-Geral da República.

Adiante, quanto à nomeação e destituição de dirigentes da ESMPU, assinala que essa sistemática se insere no campo discricionário do PGR, sendo inconstitucional a tentativa dos requerentes de amarrarem a alteração do Estatuto à aprovação prévia pelo Conselho de Administração (CONAD) da ESMPU.

Quanto às alterações do Estatuto da ESMPU, expõe que os mandatos ora questionados foram estabelecidos anteriormente por decisões de outros Procuradores-Gerais da República, por meio de alterações do primeiro estatuto, no uso das atribuições conferidas pela LC nº 75/93 e pela Lei nº 9.628/98, de maneira que, conseqüentemente, a recente publicação da Portaria PGR/MPU nº 9/2020 decorre das mesmas atribuições conferidas ao atual PGR.

Nesse esteio, defende que não há que se falar em violação aos mandatos dos membros da ESMPU previstos na Resolução CONAD nº 9/2019.

Ainda, no que diz respeito à alteração do Estatuto da ESMPU, sustenta que a competência para alteração é do Procurador-Geral da República, por iniciativa própria ou, mediante apresentação de proposta pelo Diretor-Geral, após aprovação do Conselho Administrativo da ESMPU, consoante, inclusive, estabelecia o art. 40 da Portaria PGR/MPU nº 69/2019, revogada pela Portaria PGR/MPU nº 09/2020, ora atacada.

Assim, explana que a Portaria PGR/MPU nº 69/2019, assinada pela Procuradora-Geral à época, Dr<sup>a</sup> Raquel Dodge, previa competir ao Conselho Administrativo, tão somente, **deliberar** a respeito do envio ao Procurador-Geral da República de proposta de alteração do estatuto da ESMPU para que, então, fosse a proposição enviada à única autoridade competente: **o PGR**.

Conclui, nesse tópico, que não cabe, assim, ao CONAD a aprovação de alteração de estatuto da ESMPU.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Por fim, afirma que as Portarias nºs 09/2020 e 36/2020 não ofendem as formalidades exigidas pelo Decreto nº 9.235/2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação de pós-graduação no sistema federal de ensino, na medida em que as alterações estatutárias efetuadas não se enquadram nas hipóteses previstas no rol taxativo do art. 12 do citado decreto e, portanto, não dependem de prévio ato editado pela secretaria vinculada ao Ministério da Educação.

Ao final, o Ministério Público Federal pugna pelo não conhecimento do Procedimento de Controle Administrativo.

O Ministério Público Militar prestou informações em 10/03/2020 (fls. 253/257). Em síntese, alega que se limitou a indicar os novos membros para comporem a ESMPU, em observância à alteração do Estatuto e, ademais, observa entender que as informações prestadas pelo Chefe do Ministério Público da União parecem suficientes para a solução da controvérsia.

Informações prestadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em 12/03/2020 (fls. 259/264).

Em síntese, sustentou, na mesma linha dos argumentos do MPF, que a ESMPU está subordinada diretamente ao Procurador-Geral da República, sendo da competência deste a alteração do Estatuto da Escola, não havendo que se falar em ilegalidade das portarias atacadas, razão pela qual, ao final, pugnou pela improcedência dos pedidos.

O Ministério Público do Trabalho não prestou informações.

É o relatório. **DECIDO.**

### ***Da legitimidade passiva do Procedimento de Controle Administrativo.***

Os requerentes pugnam, em síntese, pela anulação da Portaria PGR/MPU nº 9, de 27 de janeiro de 2020, e da Portaria PGR/MPU nº 36, de 31 de janeiro de 2020.

Entendem os requerentes que as aludidas portarias derivaram de ato complexo, na medida em que as nomeações de novos membros da ESMPU, contidas nestes atos

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

normativos, só se torna possível após as respectivas indicações dos chefes de cada ramo do MPU, razão pela qual entendem que devem figurar no polo passivo o MPT, o MPM e o MPDFT.

Sem razão os requerentes.

O ato administrativo complexo resulta da manifestação de vontade de dois ou mais órgãos que se fundem para formar um ato único. Nele, há identidade de conteúdo e de fins. Nesse sentido, o essencial é o concurso de vontades de órgãos diferentes para a formação de um ato único.

Na hipótese vertente, a celeuma envolve alterações do Estatuto da Escola Superior do Ministério Público da União que envolvem uma mera indicação de nomes pelos ramos do MPU. Quem decide sobre quem será agraciado e edita sozinho o ato de nomeação é o Procurador-Geral da República. Trata-se de ato simples unipessoal, e não de ato complexo como se alega.

Por seu turno, e nessa mesma linha, o art. 11 da Lei nº 9.628/98 estabeleceu a competência do Procurador-Geral da República para baixar o Estatuto da ESMPU. Desse modo, assim como ocorrido com portarias anteriores, a Portaria PGR/MPU nº 09/2020 estabeleceu que membros da ESMPU e respectivos suplentes serão nomeados pelo Procurador-Geral da República, após indicação do respectivo Procurador-Geral do ramo pertinente. Não se trata, assim, de ato complexo.

O ato de nomeação dos membros da ESMPU é de competência exclusiva do Procurador-Geral da República. Os atos dos Procuradores-Gerais de cada ramo se restringem à indicação de nomes ao PGR para a referida nomeação. Os atos de indicação não se fundem ao ato de nomeação do PGR, uma vez que, sequer, há previsão de vinculação do PGR aos nomes indicados.

**Nesses termos, reputo como partes ilegítimas para figurarem no polo passivo deste procedimento o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, determinando, por conseguinte, suas respectivas exclusões da autuação do procedimento.**

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### ***Da sindicabilidade, pelo CNMP, dos atos administrativos emanados pelo Procurador-Geral da República.***

O controle, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, dos atos praticados pelo Procurador-Geral da República no exercício de suas funções privativas, não é atribuição que está inserida em sua competência constitucional.

Isso porque, é notório e sabido que o Procurador-Geral da República possui as mesmas prerrogativas e tratamento dispensado aos Ministros do Supremo Tribunal.

No âmbito de controle e de sindicabilidade, a Corte Suprema já consagrou o seguinte entendimento, na ADI nº 3.367/DF, em relação ao Conselho Nacional de Justiça:

“(...) 4. PODER JUDICIÁRIO. Conselho Nacional de Justiça. Órgão de natureza exclusivamente administrativa. Atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. Competência relativa apenas aos órgãos e juízes situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal. Preeminência deste, como órgão máximo do Poder Judiciário, sobre o Conselho, cujos atos e decisões estão sujeitos a seu controle jurisdicional. Inteligência dos arts. 102, caput, inc. I, letra “r”, e 103-B, § 4º, da CF. O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional, a que aquele está sujeito (...)” **(STF - ADI 3.367, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2005, DJ 17-03-2006, REPUBLICAÇÃO: DJ 22-09-2006)**

Na linha do referido julgado acima colacionado, o Colendo Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de também se manifestar especificamente sobre a competência do CNMP para o exame dos atos praticados pelo Procurador-Geral da República no âmbito de suas prerrogativas constitucionais, *in verbis*:

“Neste juízo perfunctório que é próprio do exame dos pedidos liminares, entendo ser fundada a argumentação trazida pela inicial no sentido de que o exame dos atos praticados pelo Procurador-Geral da República dentro de suas prerrogativas constitucionais não se insere nas competências do Conselho Nacional do Ministério Público.

Quando julgada a ADI 3.367-1/DF, Min. Cezar Peluso, DJ de 22.9.2006, o STF deixou expresso que “O Conselho Nacional de Justiça não tem nenhuma competência sobre o Supremo Tribunal Federal e seus ministros, sendo esse o órgão máximo do Poder Judiciário nacional”. (...)

Em resumo, (i) a concentração de tamanho feixe de atribuições e competências exclusivas na figura do Procurador-Geral da República, (ii) a proeminência funcional do cargo dentro da estrutura do Ministério Público

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Federal e a existência, em contrapartida, de (iii) uma delimitação fechada de competências ao CNMP pelo art. 130-A, § 2º, da CF são todos elementos indicativos de que existe forte consistência na argumentação trazida pela inicial, no sentido de que o entendimento firmado pelo STF a respeito da ‘preeminência’ desta Corte em face do Conselho Nacional de Justiça (termo expressamente usado pela ementa da ADI 3.367-1, já citada) pode ser aplicado por simetria também à presente hipótese.” (STF - MS 31.578-MC, Rel. Min. ROSA WEBER, DJe-169 DIVULG 27/08/2012 PUBLIC 28/08/2012)

Dessa feita, conclui-se, do que exposto neste tópico, que o Conselho Nacional do Ministério Público não possui competência constitucional para syndicar, examinar e rever os atos praticados pelo Procurador-Geral da República isoladamente e dentro de suas prerrogativas, **razão pela qual não conheço do presente Procedimento de Controle Administrativo.**

### *Do exame e do julgamento dos demais pontos controvertidos no Procedimento de Controle Administrativo.*

Não obstante se tenha decidido pelo não conhecimento do pedido, em decorrência da insindicabilidade dos atos do Procurador-Geral da República pelo CNMP, passa-se a analisar e a julgar os demais pontos controvertidos no procedimento, tão somente, para a eventual hipótese de sua submissão, por meio de procedimentos recursais e de impugnação, ao Pleno deste Conselho.

### *Da judicialização dos atos questionados neste Procedimento de Controle Administrativo.*

O presente Procedimento de Controle Administrativo foi interposto, neste Conselho Nacional, no dia 5 de fevereiro de 2020. Posteriormente, no dia 14 de fevereiro de 2020, a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) ajuizou, no Supremo Tribunal Federal, arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental questionando os mesmos atos objetos deste procedimento administrativo.

Dessa forma, e com efeito, não é o caso de incidência da Súmula nº 8 deste CNMP à hipótese, tendo em vista que a matéria foi judicializada após o procedimento interposto neste órgão de controle.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A referida súmula, *in verbis*:

*“Verificada a identidade de objetos e de partes entre ação previamente ajuizada, e posterior procedimento no CNMP, deve o feito ser arquivado”.*

Todavia, em que pese o enunciado da referida súmula, o Colendo Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a impossibilidade de um órgão administrativo de controle apreciar matérias judicializadas, não adotou a restrição temporal nela contida quanto ao momento do ajuizamento da ação.

Confira-se, nesse sentido:

“CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CONTROLE ADMINISTRATIVO – MATÉRIA JURISDICIONAL – INVIABILIDADE. Descabe o controle, pelo Conselho Nacional de Justiça, cujas atribuições são exclusivamente administrativas, de controvérsia submetida à apreciação do Poder Judiciário.” (STF – MS 28.845/DF – Relator Min. MARCO AURÉLIO – Primeira Turma – Julgamento em 21/11/2017).

“MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO SOBRE MATÉRIA SUBMETIDA À APRECIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO DO CONSELHO, POR DISPOR DE ATRIBUIÇÕES EXCLUSIVAMENTE ADMINISTRATIVAS. SEGURANÇA CONCEDIDA.” (STF – MS 27.650/DF – Relatora Min. CÁRMEM LÚCIA – Segunda Turma – Julgamento em 24/6/2014).

Nesses termos, entendo que descabe a este Conselho Nacional do Ministério Público decidir sobre matéria controvertida submetida à apreciação do Poder Judiciário e, também por este segundo e subsequente motivo, **deixo de conhecer** do Procedimento de Controle Administrativo.

### DO MÉRITO.

Superadas as questões preliminares e, como alhures exposto, para a eventual hipótese de o presente procedimento vir a ser discutido em outras instâncias deste Conselho, passa-se à análise do mérito da controvérsia.

Em breve resumo, neste Procedimento de Controle Administrativo, os requerentes impugnam portaria editada pelo Procurador-Geral da República que procedeu à alteração do

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Estatuto da ESMPU, para dele extinguir a garantia de mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução, para os Conselheiros do Conselho Administrativo e os Coordenadores de Ensino da referida instituição. Também se insurgem contra portaria subsequente que exonerou os antigos ocupantes dos referidos cargos e nomeou novos integrantes em substituição aos anteriores.

O cerne da controvérsia consiste, pois, na averiguação da legalidade ou não de o Procurador-Geral da República ter procedido à referida alteração estatutária.

A Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) é órgão diretamente subordinado ao Procurador-Geral da República e tem indiscutível natureza jurídica de órgão autônomo (artigos 1º e 2º, da Lei nº 9.628/98<sup>2</sup>).

Os órgãos administrativos, quanto à posição estatal (posição ocupada pelos órgãos na escala governamental ou administrativa), na tradicional classificação utilizada por Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, classificam-se em independentes, autônomos, superiores e subalternos.

Independentes são os originários da Constituição da República e representativos dos Poderes de Estado – Presidência da República, Câmara dos Deputados, Senado Federal, STF, STJ, dentre outros. Estão no ápice da pirâmide governamental, não possuindo qualquer subordinação hierárquica ou funcional.

Os órgãos autônomos estão localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e diretamente subordinados a seus chefes.

Nesse ínterim, sendo despiciendo tecer observações em relação aos órgãos superiores e subalternos, é de fácil compreensão que os agentes públicos ocupantes de órgãos autônomos estão subordinados a seus chefes.

Portanto, nesta altura do *decisum*, cumpre reconhecer que não mais pode subsistir controvérsia alguma quanto à efetiva existência de subordinação hierárquica dos agentes

---

<sup>2</sup> Art.1º Fica criada a Escola Superior do Ministério Público da União, com sede em Brasília, Distrito Federal, diretamente vinculada ao Procurador-Geral da República.

Art.2º A Escola Superior do Ministério Público da União tem natureza jurídica de órgão autônomo, como prescreve o art. 172 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969.

<sup>3</sup> Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho – 42. ed. – São Paulo. Malheiros, 2016. págs. 74 e ss.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

públicos ocupantes de cargos no órgão autônomo denominado ESMPU ao seu chefe que, *in casu*, é o Procurador-Geral da República. Na dogmática, autonomia não se confunde com independência.

De igual modo, é translúcido que compete ao Procurador-Geral da República criar e alterar o Estatuto da Escola Superior do Ministério Público da União, nos termos do art. 11, da Lei nº 9.628/98<sup>4</sup>, que dispôs sobre a criação do aludido órgão.

No âmbito de referida competência, infere-se que o poder regulamentar conferido ao Procurador-Geral da República detém discricionariedade, de modo que pode dispor, no Estatuto, conforme a melhor forma que atenda ao interesse público.

Ultrapassada essa premissa, perdura, ainda, a controvérsia a respeito da regularidade da alteração estatutária procedida, que consistiu, concisamente, na extinção dos mandatos que se encontravam em vigor, com a consequente exoneração dos respectivos Conselheiros e com a nomeação de novos integrantes.

No que diz respeito, especificamente, ao direito à manutenção de mandatos em curso, mister trazer à baila alguns entendimentos sedimentados no Supremo Tribunal Federal.

A Súmula nº 8 deste Egrégio Tribunal possibilita a destituição de mandato em curso em se tratando de sociedade de economia mista. *In verbis*:

*“Diretor de sociedade de economia mista pode ser destituído no curso do mandato.”*

Adiante, denota-se o entendimento sumulado (Súmula nº 25) no sentido de que a nomeação definida por tempo certo não impede que o Presidente da República proceda à demissão de integrantes de autarquias. Veja-se:

*“A nomeação a termo não impede a livre demissão pelo Presidente da República, de ocupante de cargo dirigente de autarquia.”*

Nesse rumo, denota-se que inexistente imbróglio quanto ao entendimento manifestado pelo E. Supremo Tribunal Federal em relação à permissividade para interrupção de mandatos em curso de ocupantes nomeados para o exercício de cargos em autarquia e em

---

<sup>4</sup> Art. 11. O Procurador-Geral da República baixará o Estatuto da Escola Superior do Ministério Público da União em sessenta dias após a publicação desta Lei.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

sociedades de economia mista, entidades da administração indireta e dotados de personalidade jurídica própria.

Exemplificativamente, considera-se autarquia o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica própria, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada, consoante define o art. 5º, do Decreto-Lei nº 200/1967<sup>5</sup>. Essas entidades estão vinculadas à Administração Pública indireta e são submetidas a um controle finalístico, bem menos intenso e abrangente do que o controle hierárquico existente nas relações entre órgãos públicos. E, mesmo assim, o mandato fixo não foi assegurado, consoante entendimento sumulado do c. STF.

Nessa linha de raciocínio, a Escola Superior do Ministério Público, como órgão autônomo e diretamente subordinado ao Procurador-Geral da República, não possui personalidade jurídica própria, patrimônio e receita próprios, e sequer gestão administrativa e financeira descentralizada. O que temos é uma mera desconcentração de competências no âmbito de uma mesma pessoa jurídica para se otimizar o seu funcionamento.

Portanto, é forçoso concluir, numa interpretação meramente lógica, ser inexistente o direito à manutenção de mandatos em curso de Conselheiros da ESMPU.

Seria um enorme contrassenso, e incoerente, proibir-se a interrupção de mandatos de integrantes de um órgão público, em que a gestão administrativa e financeira cabe a seu chefe (*in casu*, ao Procurador-Geral da República), enquanto a jurisprudência sumulada do STF permite a interrupção/destituição do mandatário em entidades da Administração Indireta, dotadas de personalidade jurídica própria e de gestão administrativa e financeira descentralizada.

Ademais, urge registrar que também não deve ser acolhido o argumento dos requerentes, no sentido de que a alteração estatutária promovida pelo Procurador-Geral da

---

<sup>5</sup> Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

República fica condicionada à aprovação prévia do Conselho de Administração (CONAD) da Escola.

A competência exclusiva do Procurador-Geral da República para baixar o Estatuto da ESMPU é ostensiva e legalmente prevista, bem como a subordinação da Escola à referida autoridade máxima do MPU. Nesses moldes, qualquer ato normativo infralegal que pretenda restringir a competência do PGR em relação à criação e alteração do aludido estatuto padece de franca ilegalidade.

Por fim e ao cabo, deve ser registrado que a destituição de mandatos em curso de Conselheiros, no âmbito da ESMPU, não é questão inédita, germinada a partir da alteração estatutária atacada nesse procedimento. A título de exemplo, pode ser citada a interrupção de mandato na ESMPU ocorrida em setembro de 2019 em que, por meio da Portaria PGR/MPU 91, de 18 de setembro de 2019, revogou-se a Portaria PGR/MPF 898/2019, de 16 de setembro de 2019, que havia nomeado o procurador do Trabalho Carlos Eduardo Carvalho Brisolla ao cargo de diretor-geral adjunto da ESMPU.

Em razão de tudo o que exposto, é imperioso concluir que não há nenhum tipo de irregularidade contida na alteração estatutária procedida por meio dos atos normativos atacados neste procedimento e, tampouco, direito dos requerentes à restituição de seus anteriores mandatos.

### DISPOSITIVO.

*Ex positis:*

**(i) JULGO EXTINTO** o procedimento em face do Ministério Público do Trabalho, do Ministério Público Militar e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por ilegitimidade passiva, nos termos do art. 43, IX, alínea “b”, do RICNMP, determinando, por conseguinte, suas respectivas exclusões da autuação do procedimento, nos termos da fundamentação;

**(ii) JULGO EXTINTO** o procedimento, em razão de este Conselho Nacional do Ministério Público não possuir competência constitucional para sindicar, examinar e rever os

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

atos praticados isoladamente pelo Procurador-Geral da República dentro de suas prerrogativas constitucionais, bem como por não competir a este órgão de controle resolver matérias controvertidas submetidas à apreciação do Poder Judiciário, nos termos do art. 43, IX, alínea “c”, do RICNMP e da fundamentação;

*(iii)* Subsidiariamente, **JULGO IMPROCEDENTES** os pedidos formulados, de acordo com o art. 43, IX, alíneas “b” e “d”, do RICNMP, em razão de não haver irregularidade na alteração estatutária procedida e, tampouco, direito subjetivo dos requerentes à manutenção dos anteriores mandatos que ostentavam, tudo nos termos da fundamentação.

Oficie-se, com as homenagens de praxe, ao Exmº Ministro relator da ADPF nº 653 no Supremo Tribunal Federal, Exmº Min. Gilmar Mendes, instruindo o ofício com cópia desta decisão, a fim de que Sua Excelência possa conhecer sobre o que decidido neste processo que versa sobre o mesmo tema de fundo que o da citada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Publique-se. Intimem-se. Arquive-se.

Brasília-DF, 23 de março de 2020.

**VALTER SHUENQUENER DE ARAÚJO**  
Conselheiro Relator