



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO Nº 1.00028/2022-14

RELATOR: Conselheiro Jaime de Cassio Miranda
REQUERENTE: Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
REQUERIDO: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

RELATÓRIO

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo com pedido liminar instaurado por requerimento da Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (AMPERJ), em face de deliberação do Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CSMPRJ), que passou a exigir autorização prévia do Procurador-Geral de Justiça, ouvida a Corregedoria-Geral, para que os membros do MPRJ ainda não vitaliciados possam exercer o magistério.

De acordo com a inicial, o CSMPRJ, em sua 8ª Sessão Ordinária, ocorrida em 12/8/2021, promoveu alteração do art. 28 da Deliberação CSMP nº 70, de 2019, que passou a vigor com a seguinte redação:

“Art. 28. O exercício do magistério por membro do Ministério Público não vitaliciado dependerá de autorização expressa da Chefia Institucional, ouvida a Corregedoria Geral do Ministério Público.”

Parágrafo único. A autorização prevista no caput não será exigida do membro que comprovar estar exercendo o magistério quando do ingresso na carreira, salvo em caso de incompatibilidade com a atuação no órgão de execução para o qual estiver designado ou for titular, devidamente fundamentada pela Corregedoria-Geral do Ministério Público.”

A requerente alega que a alteração do ato normativo violou princípios que regem a Administração Pública brasileira, e afetou os interesses de seus associados.

Aduz que o ato do CSMPRJ violou a reserva de lei para regular o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (CF, art. 5º, inc. XIII) e consistiu em restrição injustificada, desarrazoada e desproporcional à liberdade constitucional. Sustenta que a nova regra inscrita na Deliberação CSMP nº 70/2019 não tem fundamento em norma constitucional ou legal, tampouco em resolução do CNMP.

Defende que o exercício do magistério é um direito fundamental do membro do

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ministério Público, vitaliciado ou não. Considera que o art. 128, § 5º, inc. II, alíneas “b”, “c”, “d” e “e” da Constituição Federal estabeleceu expressamente as restrições ao livre exercício da profissão dos membros da instituição, sem impor ressalvas ao exercício cumulativo de funções ministeriais e de docência. Afirma que o CSMPRJ deve observar o disposto nas leis orgânicas nacional (Lei nº 8.625, de 1993) e estadual (Lei Complementar nº 106, de 2003), e não pode limitar o exercício do direito fundamental em questão por ausência de previsão constitucional ou legal nesse sentido.

Acrescenta que ao CNMP cabe regulamentar a matéria, no exercício da competência prevista no art. 130-A, § 2º, inc. I, da Constituição Federal. Argumenta que o CNMP não editou ato normativo que confira à chefia institucional dos ramos e unidades do Ministério Público a atribuição de autorizar membros não vitaliciados a exercerem o magistério. Ressalta que a Deliberação do CSMPRJ contrariou os termos da Resolução CNMP nº 73/2011, bem como o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 3161-1/DF-MC.

Alega, na mesma linha, que o CSMPRJ não poderia, por deliberação própria, criar norma definidora de nova atribuição à chefia institucional, por ausência de competência legal para tanto. As atribuições do Procurador-Geral de Justiça seriam aquelas “previstas em lei”, nos termos do art. 10, inc. XIV da Lei Federal nº 8.625/1993¹, e do art. 11, inc. XXV, da Lei Complementar Estadual nº 106/2003². Os poderes discricionários conferidos à chefia institucional pelo ato impugnado, ademais, seriam desprovidos de balizamentos normativos e, dessa forma, desproporcionais.

Argumenta, por fim, que o ato do CSMPRJ criou permissivos distintos para membros que estão na mesma situação jurídica de vitaliciamento. Nesse sentido, teria incorrido em violação ao princípio da isonomia, sem qualquer justificativa razoável para a distinção, ao assegurar espécie de “direito adquirido” a membros que já exerciam a docência. No entender da requerente, o CSMPRJ “*parece, com isso, renunciar ao propósito principal de sua*

¹ “Art. 10. Compete ao Procurador-Geral de Justiça: (...) XIV - exercer outras atribuições previstas em lei.”

² Art. 11. Compete ao Procurador-Geral de Justiça: (...) XXV – exercer outras atribuições previstas em lei, desde que compatíveis com as funções institucionais do Ministério Público.”

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

deliberação: impedir que a atividade de magistério prejudique o andamento do estágio probatório de Promotores de Justiça não vitaliciados” (p. 19).

Registrado e autuado, o feito foi **distribuído, originalmente, ao gabinete do Conselheiro Oswaldo D’Albuquerque**, em 13/1/2022.

Em 14/1/2022, **o Relator concedeu o pleito liminar** para suspender a eficácia do art. 28 e parágrafo único da Deliberação nº 70/2019 do CSMPRJ (p. 93-103). A decisão foi publicada no Diário Eletrônico do CNMP de 18/1/2022 (p. 106) e o prazo recursal transcorreu *in albis*.

O Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro apresentou informações (p. 109-111), nas quais limitou-se a relatar que a proposta de alteração do art. 28 da Deliberação CSMP nº 70/2019 começou a ser debatida em reunião extraordinária do órgão colegiado em 22/7/2021 e foi aprovada em 12/8/2021.

Afirmou que a proposta decorreu de iniciativa da Corregedora-Geral do MPRJ, Dra. Luciana Sapha Silveira, e que, após modificação redacional, restou aprovada por maioria. Registrou que houve voto divergente fundamentado no argumento de que *“não caberia ao Conselho Superior restringir um direito assegurado aos membros do Ministério Público pela Constituição Federal, a qual permite o exercício da função de magistério, não devendo tal direito ser condicionado à autorização do Procurador-Geral de Justiça, ainda que o membro esteja em estágio probatório, ressaltando-se que eventuais excessos deveriam ser apurados pela Corregedoria-Geral.”* (p. 110).

Comunicou, também, que após a tutela de urgência concedida no âmbito do presente PCA, o MPRJ, em cumprimento à decisão, voltou a observar a disciplina anterior relativa ao exercício do magistério exercido por membro não vitaliciado, que não exige autorização do Procurador-Geral de Justiça e as demais condicionantes referidas no dispositivo impugnado.

Em 25/2/2022, redistribuiu-se o feito ao gabinete deste Conselheiro, após o Conselheiro Oswaldo D’Albuquerque assumir o cargo de Corregedor Nacional do Ministério Público.

É o relatório.

V O T O

O Procedimento de Controle Administrativo versa, no cerne da controvérsia, sobre a constitucionalidade e a legalidade de norma administrativa editada pelo CSMPRJ, que, em síntese, condicionou o exercício de magistério por membro do MPRJ não vitaliciado a autorização da Chefia Institucional, após ouvida a Corregedoria-Geral.

De início, esclareça-se que, apesar de a requerente mencionar em sua inicial que teria havido a renumeração do art. 28 para o art. 29 da Deliberação CSMP nº 70/2019, observa-se que o conteúdo normativo impugnado se encontra mantido no art. 28 e em seu novo parágrafo único, evidenciando-se possível erro material do petítório inicial. A ata da 8ª Reunião Ordinária do CSMPRJ atesta a aprovação da proposta de alteração da norma nos seguintes termos (p. 64):

“O artigo 28 passa a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se o parágrafo único: Art. 28 - O exercício do magistério por membro do Ministério Público não vitaliciado dependerá de autorização expressa da Chefia Institucional, ouvida a Corregedoria-Geral do Ministério Público. Parágrafo único - A autorização prevista no caput não será exigida do membro que comprovar estar exercendo o magistério quando do ingresso na carreira, salvo em caso de incompatibilidade com a atuação no órgão de execução para o qual estiver designado ou for titular, devidamente fundamentada pela Corregedoria-Geral do Ministério Público; O antigo artigo 28 fica renumerado para artigo 29: Art. 29 - O presente Regulamento entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial a Deliberação CSMP nº 43, de 11 de outubro de 2001”.

Em relação ao mérito, cumpre reconhecer a procedência das razões da requerente, eis que **a deliberação do CSMPRJ resultou na criação de restrição a direito não amparada em regra constitucional ou legal**. Ao exigir autorização prévia do Procurador-Geral de Justiça, após manifestação da Corregedoria-Geral, para o exercício do magistério por membro não vitaliciado, o CSMPRJ inovou no ordenamento jurídico.

Conforme bem salientado pelo eminente Conselheiro Oswaldo D’Albuquerque, em sua decisão liminar, a Constituição Federal “*autorizou a acumulação do cargo de agente ministerial com a função de magistério, sem estabelecer qualquer fator distintivo ou condicionalidade para o exercício de tal direito fundamental, constituindo norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata*” (p. 99). Confira-se:

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

“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:
.....
II – as seguintes vedações:
.....
d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, **salvo uma de magistério**;
.....”

No âmbito infraconstitucional, verificam-se no mesmo sentido as regras insculpidas na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro:

Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993:

“Art. 44. Aos membros do Ministério Público se aplicam as seguintes vedações:
.....
IV - exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de Magistério;
.....”

Lei Complementar nº 106, de 3 de janeiro de 2003, do Estado do Rio de Janeiro:

“Art. 119. Aos membros do Ministério Público se aplicam as seguintes vedações:
.....
IV – exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;
.....”

O CNMP, no exercício do poder regulamentar que lhe confere o art. 130-A, § 2º, inc. I, da Constituição Federal³, editou a Resolução nº 73, de 15 de junho de 2011, que “*dispõe sobre o acúmulo do exercício das funções ministeriais com o exercício do magistério por membros do Ministério Público da União e dos Estados*”.⁴ **A norma exige apenas que haja compatibilidade de horário entre as atividades de magistério e o exercício das funções**

³ “Art. 130-A. [...] § 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe: I zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; [...]”

⁴ Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-n-073-2011-1.pdf>, acesso em 28/7/2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ministeriais, e estabelece critérios a fim de evitar que a distância física entre as atividades interfira negativamente na qualidade dos serviços prestados. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes dispositivos:

“Art. 1º Ao membro do Ministério Público da União e dos Estados, ainda que em disponibilidade, é defeso o exercício de outro cargo ou função pública, ressalvado o magistério, público ou particular.

.....
§ 2º Haverá compatibilidade de horário quando do exercício da atividade docente não conflitar com o período em que o membro deverá estar disponível para o exercício de suas funções institucionais, especialmente perante o público e o Poder Judiciário.

.....
Art. 2º. Somente será permitido o exercício da docência ao membro, em qualquer hipótese, se houver compatibilidade de horário com o do exercício das funções ministeriais, e desde que o faça em sua comarca ou circunscrição de lotação, ou na mesma região.

§ 1º Fora das hipóteses previstas no caput deste artigo, a unidade do Ministério Público, através do órgão competente, poderá autorizar o exercício da docência por membro do Ministério Público, quando se tratar de **instituição de ensino sediada em comarca ou circunscrição próxima**, nos termos de ato normativo e em hipóteses excepcionais, devidamente fundamentadas.

.....” (destaquei)

Ainda de acordo com a Resolução CNMP nº 73/2011, cabe à Corregedoria-Geral da unidade do Ministério Público fiscalizar a regularidade do exercício cumulativo das atividades de magistério, o que se aplica a quaisquer membros que exerçam o magistério e não somente àqueles que não foram vitaliciados. Vejam:

“Art. 4º. O exercício de docência deverá ser comunicado pelo membro ao Corregedor-Geral da respectiva unidade do Ministério Público, ocasião em que informará o nome da entidade de ensino, sua localização e os horários das aulas que ministrará.

Parágrafo único. O Corregedor de cada unidade do Ministério Público deverá informar anualmente à Corregedoria Nacional os nomes dos membros de seu órgão que exerçam atividades de docência e os casos em que foi autorizado pela unidade o exercício da docência fora do município de lotação.

Art. 5º. Ciente de eventual exercício do magistério em desconformidade com a presente Resolução, o Corregedor-Geral, após oitiva do membro, não sendo solucionado o problema, tomará as medidas necessárias, no âmbito de suas atribuições.

.....”

Como visto, não há, nas normas aplicáveis à espécie, qualquer restrição ao exercício do magistério por membros ministeriais não vitaliciados, tampouco exigência de autorização da Chefia Institucional para o exercício do direito constitucionalmente consagrado.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Nesses termos, cabe endossar a argumentação que fundamentou a decisão concessiva do pleito liminar, que ressalta, inclusive, a injusta distinção criada entre membros que se encontram em situação funcional idêntica, ao se dispensar a autorização do Procurador-Geral para o membro não vitaliciado que comprovar já exercer o magistério quando do ingresso na carreira.

“25. Portanto, denota-se que a limitação imposta pelo ato administrativo impugnado, qual seja, condicionar o exercício da função de magistério do membro do Ministério Público não vitaliciado a prévia autorização do Procurador-Geral de Justiça, não encontra agasalho no ordenamento constitucional ou infraconstitucional, assim desbordando tal ato dos contornos da legalidade e estabelecendo competência administrativa ao arrepio do sistema normativo vigente.

26. Neste ponto, *mutatis mutandis*, no bojo do julgamento da Medida Cautelar na ADI 3126, o Supremo Tribunal Federal assentou que:

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a Resolução no 336, de 2.003, do Presidente do Conselho da Justiça Federal, que dispõe sobre o acúmulo do exercício da magistratura com o exercício do magistério, no âmbito da Justiça Federal de primeiro e segundo graus. 2. Alegação no sentido de que a matéria em análise já encontra tratamento na Constituição Federal (art. 95, parágrafo único, I), e caso comportasse regulamentação, esta deveria vir sob a forma de lei complementar, no próprio Estatuto da Magistratura. 3. Suposta incompetência do Conselho da Justiça Federal para editar o referido ato, porquanto fora de suas atribuições definidas no art. 105, parágrafo único, da Carta Magna. 4. Considerou-se, no caso, que o objetivo da restrição constitucional é o de impedir o exercício da atividade de magistério que se revele incompatível com os afazeres da magistratura. **Necessidade de se avaliar, no caso concreto, se a atividade de magistério inviabiliza o ofício judicante.** 5. Referendada a liminar, nos termos em que foi concedida pelo Ministro em exercício da presidência do Supremo Tribunal Federal, tão-somente para suspender a vigência da expressão "único (a)", constante da redação do art. 1º da Resolução no 336/2003, do Conselho de Justiça Federal.⁵

(ADI 3126 MC, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/02/2005, DJ 06-05-2005 PP-00006 EMENT VOL-02190-01 PP-00186 RTJ VOL- 00193-03 PP-00888, grifo nosso)

27. Sobre a temática, calha trazer à baila excerto do voto condutor, da lavra do Eminentíssimo Ministro Gilmar Mendes, *verbis*:

[...] O objetivo da restrição constitucional é o de impedir o exercício da atividade de magistério que se revele incompatível com os afazeres da magistratura. O que importa, de fato, é o tempo utilizado pelo magistrado para o exercício do magistério em face do tempo reservado à atividade judicante.

28. Ao ensejo, idêntica premissa foi adotada por este Conselho na elaboração da sobredita Resolução 73/2011, repisa-se, na seara da competência regulamentar extraída diretamente

⁵ “Art. 1º Ao magistrado da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, ainda que em disponibilidade, é defeso o exercício de outro cargo ou função, ressalvado(a) um(a) único(a) de magistério, público ou particular.”

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

da Constituição da República, regrado a necessidade de verificação da compatibilidade do exercício da docência com as funções ministeriais e a adstrição territorial, todavia sem exigir prévia autorização do Chefe da Instituição a qual o membro se encontra vinculado para tal mister.

29. Lado outro, acrescenta-se que **a distinção feita pela norma impugnada (art. 28, da Deliberação CSMP n. 70/2019), na hipótese de dispensar a autorização do PGJ-MPRJ para o membro não vitaliciado que comprove estar exercendo o magistério quando do ingresso na carreira, além de estabelecer uma dicotomia de regimes jurídicos sem substrato legal, cria situações díspares entre agentes políticos na mesma situação funcional, afrontando os princípios da isonomia e da impessoalidade, tudo a demonstrar a relevância dos fundamentos jurídicos invocados.**” (p. 100-101, destaquei)

Ante o exposto, com base na análise dos autos, **VOTO** no sentido de julgar **PROCEDENTE** o Procedimento de Controle Administrativo, para desconstituir a decisão do Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, adotada em sua 8ª Reunião Ordinária, de 12/8/2021, e que resultou na alteração do art. 28 da Deliberação CSMP nº 70, de 27 de junho de 2019.

Brasília/Distrito Federal, 9 de agosto de 2022

Jaime de Cassio Miranda
Conselheiro Relator