

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 653
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES
DO TRABALHO - ANPT
ADV.(A/S) : RUDI MEIRA CASSEL
INTDO.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

DECISÃO: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pela Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT, contra a Portaria PGR/MPU 9, de 27 de janeiro de 2020, e a Portaria PGR/MPU 36, de 31 de janeiro de 2020, ambas do Procurador-Geral da República.

A requerente sustenta que os atos questionados, de autoria exclusiva do Procurador-Geral da República, que alteram o estatuto da Escola Superior do Ministério Público da União, violam o preceito fundamental da autonomia e da chefia republicana do Ministério Público da União.

Afirma que as alterações que extinguem a previsão de submissão das modificações normativas do órgão ao respectivo Conselho de Administração revogam a garantia de mandato de dois anos para seus integrantes e exoneram toda a composição do Conselho Administrativo e Coordenação de Ensino, com mandatos vigentes, bem como interrompem *“abruptamente esse histórico regimental de mais de duas décadas, comprometido com a autonomia administrativa da Escola Superior do Ministério Público da União”*.

Aponta que a Escola Superior do Ministério Público da União é órgão autônomo, nos termos da Lei 9.628/1998. Diz ainda que é instituição essencial ao funcionamento do Estado Democrático de Direito e tem a missão de potencializar a produção de conhecimento no âmbito do *Parquet* além de promover a formação adequada de seus membros.

Pede, assim, a concessão de medida liminar para suspender os efeitos das portarias impugnadas, com a consequente restituição dos mandatos dos Conselheiros e Coordenadores destituídos. No mérito, requer a procedência da arguição com o fim de ver declaradas *“insubsistentes a Portaria PGR/MPU nº 9, de 27 de janeiro de 2020, e a Portaria*

ADPF 653 / DF

PGR/MPU nº 36, de 31 de janeiro de 2020, ambas do Procurador-Geral da República, por violação aos preceitos constantes dos §§ 2º, 3º e caput do artigo 127, do § 1º do artigo 128 e do inciso II do artigo 129 da Constituição da República”.

É o relatório.

Decido.

A presente ADPF não merece ser conhecida.

Inicialmente, tenho dúvidas quanto à legitimidade da postulante, uma vez que representa apenas parte da categoria afetada pela norma que busca impugnar. Isso porque a Associação Nacional de Procuradores do Trabalho – ANT representa os membros do Ministério Público do Trabalho, e a norma impugnada atinge todos os membros do Ministério Público da União – composto pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Nesse sentido, destaco precedente de relatoria do Ministro Luiz Fux:

“AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS – ANAMAGES. ENTIDADE QUE REPRESENTA APENAS PARTE OU FRAÇÃO DA CATEGORIA PROFISSIONAL DOS MAGISTRADOS. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AÇÃO QUE NÃO MERECE SER CONHECIDA. PRECEDENTES. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. As associações que congregam mera fração ou parcela de categoria profissional em cujo interesse vêm a juízo não possuem legitimidade ativa para provocar a fiscalização abstrata de constitucionalidade. Precedentes: ADI 4.372, redator para o acórdão Min. Luiz Fux, Pleno, DJe de 26/09/2014; ADPF 154-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 28/11/2014; ADI 3.617-AgR, Rel. Min. Cezar

ADPF 653 / DF

Peluso, Pleno, DJe de 1/7/2011. 2. In casu, à luz do estatuto social da agravante, resta claro que a entidade tem por finalidade representar os magistrados estaduais, defendendo seus interesses e prerrogativas. Nota-se, assim, que a entidade congrega apenas fração da categoria profissional dos magistrados, uma vez que não compreende, dentro de seu quadro, os Juízes Federais, por exemplo. 3. É firme o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido da ilegitimidade ativa da ANAMAGES para a propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ou qualquer outra ação do controle concentrado de constitucionalidade. 4. Agravo regimental a que se nega provimento". (ADPF 254-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJ 29.6.2017)

No entanto, ainda que assim não fosse, não vejo como conhecer da presente arguição por ausência de seus pressupostos.

Em primeiro lugar, não verifico **preceito fundamental descumprido**.

É muito difícil indicar, *a priori*, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifiquem o processo e o julgamento da arguição de descumprimento.

Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional.

Assim, ninguém poderá negar a qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional aos direitos e garantias individuais (art. 5º, dentre outros). Da mesma forma, não se poderá deixar de atribuir essa qualificação aos demais princípios protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, da Constituição, quais sejam, a forma federativa de Estado, a separação de Poderes e o voto direto, secreto, universal e periódico.

Por outro lado, a própria Constituição explicita os chamados "princípios sensíveis", cuja violação pode dar ensejo à decretação de intervenção federal nos Estados-membros (art. 34, VII).

No presente caso, a requerente aponta como preceitos fundamentais

ADPF 653 / DF

descumpridos a autonomia e a “chefia republicana” do Ministério Público da União.

No caso, embora a autonomia funcional e administrativa do Ministério Público possa ser entendida como preceito fundamental, não verifico sua relação com a norma impugnada, que trata da organização e funcionamento de órgão interno do Ministério Público da União, vinculado ao Procurador-Geral da República. Ao contrário, entendo que a possibilidade de o Poder Judiciário interferir, sem base constitucional e legal, nas decisões administrativas do Chefe do Ministério Público da União, poderia configurar ofensa à autonomia funcional e administrativa do *Parquet*.

Ademais, não verifico o preceito da “chefia republicana” do Ministério Público em nossa Constituição. Na verdade, republicano é o Estado brasileiro e, assim, todos os órgãos de poder devem-se pautar pelo princípio republicano.

No entanto, em relação à chefia do Ministério Público da União, dispõe a Constituição que:

“Art. 128 (...)

§1º. O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

§2º. A destituição do Procurador-Geral da República, por iniciativa do Presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal”.

Assim, uma vez nomeado pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, é garantido ao Procurador-Geral da República autonomia funcional e administrativa para o exercício das competências institucionais do Ministério Público.

Quanto à Escola do Ministério Público da União, cabe ressaltar que

ADPF 653 / DF

sua criação não está prevista na Constituição Federal. Logo, sua composição e funcionamento seguem os ditames legais que regulam a matéria.

A ESMPU foi criada pela Lei federal 9.628, de 1998, como órgão autônomo, diretamente vinculado ao Procurador-Geral da República (artigos 1º, 2º e 4º da Lei 9.628). A forma de administração da Escola é definida pelos arts. 5º e 6º, que atribuem competência ao Procurador-Geral da República para indicação ou nomeação de seus membros, nos seguintes termos:

“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 n. 20, de 25 de fevereiro de 1967, com a redação dada pelo Decreto-Lei n. 900, de 29 de setembro de 1969.

(...)

Art. 4º A implantação e o funcionamento da Escola incumbirão ao Procurador-Geral da República, mediante dotação orçamentária específica.

Art. 5º A Escola será administrada por:

I – um Diretor-Geral, escolhido pelo Procurador-Geral da República;

II – um Conselho Administrativo, presidido pelo Diretor-Geral, composto de quatro membros e respectivos suplentes, oriundos de cada ramo do Ministério Público da União, nomeados pelo Procurador-Geral da República, após indicação dos respectivos Procuradores-Gerais.

Art. 6º Para cada ramo do Ministério Público da União haverá uma Coordenação de ensino, cujo coordenador e seu suplente serão nomeados pelo Procurador-Geral da República, após indicação do respectivo Procurador-Geral, dentre os membros dos respectivos ramos”.

ADPF 653 / DF

Portanto, cabe concluir que não há preceito fundamental que possa ser apontado como violado no que concerne à administração e funcionamento da Escola do Ministério Público da União, órgão vinculado ao Procurador-Geral da República, a quem compete indicar e nomear os membros que compõem o Conselho Administrativo, nos termos da lei.

Em segundo lugar, entendo que a propositura da presente arguição não atende ao **princípio da subsidiariedade**, ou seja, à inexistência de qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade (art. 4, §1º, da Lei 9.882/1999).

Como tenho defendido, inclusive em sede doutrinária, a aplicação do princípio da subsidiariedade indica que a arguição de descumprimento há de ser aceita nos casos que envolvam a aplicação direta da Constituição – alegação de contrariedade à Constituição decorrente de decisão judicial ou controvérsia sobre interpretação pelo Judiciário que não cuide de simples aplicação de lei ou norma infraconstitucional. Em síntese, havendo ofensa direta à Constituição e não existindo outro meio processual cabível para o controle concentrado de constitucionalidade, entendo preenchido o requisito do princípio da subsidiariedade.

No entanto, o caso da presente arguição claramente não se enquadra na hipótese de ofensa direta à Constituição. Logo, se o objeto desta arguição pudesse causar alguma lesividade – o que não parece ser o caso –, poderia ser sanada por outro meio processual eficaz.

Ora, vejamos, a requerente aponta como objetos da presente arguição portarias do Procurador-Geral da República que alteram o estatuto da Escola Superior do Ministério Público, extinguindo os mandatos dos atuais Conselheiros e os exonerando.

Quanto à fixação dos mandatos dos conselheiros da Escola, órgão auxiliar do Procurador-Geral da República, entendo que tal previsão, se houver, deve decorrer da lei. No caso, a lei que regulamenta a criação e o

ADPF 653 / DF

funcionamento da Escola nada estabelece quanto a mandatos para os membros do Conselho Administrativo, apenas dispõe caber ao Procurador-Geral da República nomear os membros.

Assim, da Constituição Federal e da legislação pertinente, nada se extrai sobre a existência de mandatos para os membros do Conselho Administrativo da Escola do MPU. Ao contrário, as normas que regulamentam a matéria no plano constitucional e legal indicam a competência do Procurador-Geral da República para designar os membros do Conselho e administrar a Escola do MPU, inclusive com autonomia funcional e administrativa.

Importante aqui, até como forma de exercício da autonomia administrativa do Ministério Público da União, reconhecer-se uma espécie de “reserva de administração” ao Chefe do MPU, de modo que o novo dirigente não seja “governado” pelo anterior.

Tal reserva de administração equivale ao poder conferido ao Presidente da República pelo art. 84, I e II, da CF, para escolher seus Ministros e, com o auxílio deles, exercer a direção superior da Administração Federal.

Ou seja, escolhido o novo Procurador-Geral da República, em conformidade com as normas constitucionais que orientam a sua nomeação, necessário reconhecer-se a ele um mínimo de liberdade para formação de sua equipe, para que exerça com autonomia as funções institucionais que a Constituição e a lei lhe conferem.

Por todos os fundamentos acima, entendo que a tese da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não satisfaz os requisitos necessários para o seu conhecimento.

Ante o exposto, indefiro a petição inicial, na forma do art. 4º da Lei 9.882/1999, e não conheço da presente arguição de descumprimento fundamental.

Publique-se.

Brasília, 26 de março de 2020.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente