MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 37.739 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. ROBERTO BARROSO**
IMPTE.(S)	: ADALBERTO MENDES PINTO VIEIRA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: WALTER GIUSEPPE ALCANTARA MANZI
ADV.(A/S)	: LUCAS LEONARDO FEITOSA BATISTA
ADV.(A/S)	: FELIPE VALENTIM DA SILVA
IMPDO.(A/S)	: RELATOR DO PCA Nº 1.00123/2021-91 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDA CAUTELAR. ATO DO CNMP. ELEIÇÃO PARA O CONSELHO SUPERIOR DE MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

1. Mandado de segurança impetrado por procuradores de justiça do Estado de Pernambuco contra ato do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que, tendo por fundamento lei estadual, anulou resolução regulamentadora da eleição de integrantes do Conselho Superior do Ministério Público e admitiu a participação de promotores de justiça no pleito.

2. O art. 14, II, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) restringe a elegibilidade para o Conselho Superior aos "*Procuradores de Justiça* que não estejam afastados da carreira". Em sentido diverso, a Lei Complementar estadual nº

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6924-1E56-AD4A-B74D e senha B96E-3052-E8AB-D9F5

390/2018 a estende aos "*Promotores de Justiça*, com mais de trinta e cinco anos de idade e dez anos de exercício efetivo". O ato do CNMP, apontado como coator, exige a observância da lei estadual ao fundamento de que o Colégio de Procuradores de Justiça, do qual emanou a resolução disciplinadora das eleições, não poderia ter declarado a inconstitucionalidade do diploma legal.

3. Juízes e tribunais são os intérpretes finais das normas constitucionais, mas não são os únicos. Outros órgãos estatais, sobretudo quando detenham autonomia, podem afastar a aplicação de lei que reputem inconstitucional. Isso porque aplicar uma lei inconstitucional significa negar vigência à Constituição.

4. *Plausibilidade das alegações dos impetrantes*. O critério de elegibilidade estabelecido pela lei estadual contraria o texto expresso da lei nacional de normas gerais e, por isso, não pode prevalecer. Precedente: ADI 3.783, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 17.03.2011. A edição de normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados é atribuída constitucionalmente à União (art. 61, §1º, *d*, da Constituição), que exerceu essa competência ao editar a Lei nº 8.625/1993. Tal diploma deve ser observado pelos Ministérios Públicos estaduais, a menos que contenha, ele próprio, vício de inconstitucionalidade. À primeira vista,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6924-1E56-AD4A-B74D e senha B96E-3052-E8AB-D9F5

> porém, o critério de elegibilidade previsto no art. 14, II, da Lei nº 8.625/1993 é compatível com a Constituição, por privilegiar a experiência e a antiguidade na carreira.
> 5. *Existência de perigo na demora*. Eleição para o Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Pernambuco agendada para o dia 15.03.2021.
> 6. Pedido liminar deferido, para suspender os efeitos da Decisão SEI/CNMP 0455839, proferida no Processo de Controle Administrativo nº 1.00123/2021-91, e restabelecer a Resolução CPJ nº 002/2021.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por vinte e cinco procuradores de justiça do Estado de Pernambuco contra decisão proferida em 18.02.2021 pelo Conselheiro Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior, relator do Processo de Controle Administrativo (PCA) nº 1.00123/2021-91, que tramita no Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. A referida decisão decretou a nulidade da Resolução CPJ nº 002/2021, editada pelo Colégio de Procuradores de Justiça do Estado de Pernambuco para regulamentar o processo de eleição de oito integrantes do Conselho Superior do Ministério Público. No seu art. 3º, II, o ato normativo dispunha sobre a elegibilidade para tais cargos nos seguintes termos:

> "II - são elegíveis todos os Procuradores de Justiça, exceto o Procurador-Geral de Justiça e o Corregedor-Geral do Ministério Público eleito, os atuais integrantes eleitos que tenham exercido dois mandatos consecutivos e aqueles que, afastados das funções do Ministério Público, não as tenham reassumido até noventa dias antes da semana da eleição".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6924-1E56-AD4A-B74D e senha B96E-3052-E8AB-D9F5

2. Os impetrantes narram que, em 08.02.2021, o Procurador-Geral do Ministério Público de Pernambuco convocou a 1ª Sessão Extraordinária do Colégio de Procuradores de Justiça – CPJ, a ser realizada em 11.02.2021, para apresentação da minuta de resolução que buscava regulamentar o processo de eleição para o cargo de ouvidor-geral do Ministério Público, de seis integrantes para compor o Órgão Especial do Colégio de Procuradores e de oito Conselheiros e respectivos suplentes do Conselho Superior do Ministério Público – CSMP. Esclarecem que a minuta apresentada na referida sessão possibilitava que promotores de justiça concorressem para os cargos de conselheiros do CSMP, em contrariedade ao previsto na Lei nº 8.625/1993. Por esse motivo, a maioria dos integrantes do Conselho de Procuradores de Justiça entendeu por aprovar minuta substitutiva de resolução, que observava os termos da Lei nº 8.625/1993 e deu origem à Resolução CPJ nº 002/2021.

3. Aduzem que, em 12.02.2021, o Procurador-Geral do Ministério Público de Pernambuco promoveu a instauração do PCA nº 1.00123/2021-91 perante o CNMP, com pedido de anulação da Resolução CPJ nº 002/2021 em razão da contrariedade de suas disposições com o previsto na Lei Complementar estadual nº 12/1994, com as alterações feitas pela Lei Complementar nº 390/2018. Informam que, em 18.02.2021, a autoridade coatora proferiu decisão monocrática acolhendo parcialmente o pedido liminar para "decretar a nulidade da Resolução Res-CPJ nº 002/2021 e determinar a realização de nova deliberação pelo Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco, com vistas a aprovar regulamento das eleições para os cargos ali mencionados, respeitados os parâmetros trazidos pela LCE nº 12/1994".

4. Destacam que a Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) restringe a elegibilidade para o Conselho Superior aos "*Procuradores de Justiça* que não estejam afastados da carreira". Esclarecem que o referido critério era reproduzido na Lei Complementar

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6924-1E56-AD4A-B74D e senha B96E-3052-E8AB-D9F5

estadual nº 12/1994, mas que, em virtude de alteração promovida pela Lei Complementar nº 390/2018, a elegibilidade para o CSMP/PE foi estendida aos "*Promotores de Justiça*, com mais de trinta e cinco anos de idade e dez anos de exercício efetivo".

5. Alegam a inconstitucionalidade da disposição introduzida pela Lei Complementar estadual nº 390/2018 em razão de sua contrariedade com a previsão constante da lei nacional de normas gerais. Ressaltam que a lei em questão foi impugnada na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.106, que tramita perante este Supremo Tribunal Federal e está na pauta de julgamento do Plenário do dia 02.06.2021.

6. Pedem o deferimento de medida liminar para suspender os efeitos da decisão proferida pelo CNMP, tendo em vista que as eleições para o Conselho Superior do Ministério Público de Pernambuco estão agendadas para 15.03.2021.

7. É o breve relatório. Aprecio o pedido liminar.

8. De início, assento a competência deste Tribunal para examinar o feito, haja vista ter atribuição constitucional para processar e julgar, originariamente, as ações contra o Conselho Nacional do Ministério Público (CF/1988, art. 102, I, *r*).

9. Reconheço também a legitimidade dos impetrantes para propor o presente mandado de segurança. Todos eles são procuradores de justiça do Estado de Pernambuco e, portanto, compõem o órgão responsável pela edição da resolução que veio a ser anulada pelo ato ora impugnado. Além disso, por serem integrantes da carreira do Ministério Público do Estado de Pernambuco, são também diretamente interessados na definição dos termos que orientarão o processo de eleição a se realizar em 15.03.2021.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6924-1E56-AD4A-B74D e senha B96E-3052-E8AB-D9F5

10. A controvérsia instaurada neste *writ* diz respeito à possibilidade ou não de promotores de justiça concorrerem a cargos nas eleições para o Conselho Superior do Ministério Público de Pernambuco, à luz das disposições da Lei nº 8.265/1993 e da Lei Complementar estadual nº 390/2018. O CNMP determinou a observância do critério de elegibilidade estabelecido pela lei estadual, sob o fundamento de que o Colégio de Procuradores de Justiça, do qual emanou a resolução disciplinadora das eleições, não poderia ter declarado a inconstitucionalidade do diploma legal.

11. Numa primeira análise, todavia, tal argumento não prospera. Juízes e tribunais são os intérpretes finais das normas constitucionais, mas não são os únicos. Órgãos estatais, sobretudo quando detenham autonomia, podem afastar a aplicação de lei que reputem inconstitucional. A supremacia da Constituição se irradia sobre todas as pessoas e instituições do Estado, que devem abster-se da prática de qualquer ato em conflito com ela[i][i].

12. A Constituição Federal atribui à União a competência para editar normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, reservando ao Presidente da República a iniciativa para a apresentação de projetos de lei nessa matéria (art. 61, §1º, II, *d*[ii][ii]). No exercício dessa competência, foi editada a Lei nº 8.625/1993, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e dita normas gerais para a organização dos Ministérios Públicos estaduais.

13. Ao regular a composição do Conselho Superior do Ministério Público, o legislador nacional dispõe, no art. 14, II, da referida lei, que "são elegíveis somente *Procuradores de Justiça* que não estejam afastados da carreira". No entanto, ao tratar da mesma matéria, o art. 13 da Lei Complementar nº 12/1994, do Estado de Pernambuco (com alteração promovida pela Lei Complementar nº 390/2018), ampliou a regra de elegibilidade para o CSMP, nos termos que passo a reproduzir:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6924-1E56-AD4A-B74D e senha B96E-3052-E8AB-D9F5

> O Conselho Superior do Ministério Público é composto pelo Procurador Geral de Justiça, que o preside; e por **oito Procuradores *e Promotores de Justiça*, com mais de trinta e cinco anos de idade e dez anos de exercício efetivo**, eleitos pelos membros com os respectivos suplentes, também Procuradores e Promotores de Justiça com as mesmas exigências do titular, para mandato de dois anos, permitida uma recondução pelo mesmo processo

14. Como norma geral de organização, o art. 14, II, da Lei nº 8.625/1993 deve ser observado pelos Ministérios Públicos estaduais, a menos que contenha, ele próprio, vício de inconstitucionalidade. À primeira vista, porém, o critério escolhido pelo legislador nacional busca restringir o acesso ao Conselho Superior do Ministério Público com base num elemento indicativo de experiência e antiguidade na carreira. O fundamento parece ser legítimo e, ao menos nessa primeira análise, entendo que a norma não apresenta incompatibilidade material com a Constituição. Portanto, não se justifica que haja a superação da literalidade do art. 14, II, da Lei nº 8.625/1993 pelo legislador estadual, a quem não foi dada a competência para selecionar novos critérios, ainda que lhe pareçam mais adequados.

15. Esta Corte já decidiu que incorre em vício de inconstitucionalidade formal a lei estadual que deixa de observar os critérios estabelecidos na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. É o que se extrai da ementa da ADI 3.783, julgada em 17.03.2011, sob a relatoria do Min. Gilmar Mendes:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXTENSÂO DO AUXÌLIO-MORADIA AOS MEMBROS INATIVOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.
>
> I. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A Lei n° 8.625/1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP) –, ao traçar as normas gerais sobre a remuneração no

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6924-1E56-AD4A-B74D e senha B96E-3052-E8AB-D9F5

> âmbito do Ministério Público, não prevê o pagamento de auxílio-moradia para membros aposentados do parquet. Como a LONMP regula de modo geral as normas referentes aos membros do Ministério Público e não estende o auxílio-moradia aos membros aposentados, conclui-se que o dispositivo em análise viola o art. 127, § 2º, da Carta Magna, pois regula matéria própria da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e em desacordo com esta.
>
> II. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. O auxílio-moradia constitui vantagem remuneratória de caráter indenizatório. Portanto, é devido apenas em virtude da prestação das atividades institucionais em local distinto, enquanto estas durarem. Como decorre da própria lógica do sistema remuneratório, o auxílio moradia visa ressarcir os custos e reparar os danos porventura causados pelo deslocamento do servidor público para outros locais que não o de sua residência habitual. Dessa forma, parece lógico que tal vantagem seja deferida apenas àqueles servidores em plena atividade, que se encontrem nessa específica situação, e apenas enquanto ela durar, não se incorporando de forma perpétua aos vencimentos funcionais do servidor. O auxílio-moradia deve beneficiar somente o membro do Ministério Público que exerça suas funções em local onde não exista residência oficial condigna. Assim, a extensão de tal vantagem aos membros aposentados, que podem residir em qualquer lugar, visto que seu domicílio não está mais vinculado ao local onde exerçam suas funções (CF, art. 129, § 2º), viola os princípios constitucionais da isonomia, da razoabilidade e da moralidade.
>
> III. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

16. A Resolução CPJ nº 002/2021, anulada pelo ato coator, regulamentava o processo de eleição para os cargos do CSMP/PE nos exatos termos da Lei nº 8.625/1993, que, como visto, deve orientar o escrutínio. Em juízo de cognição sumária, portanto, considero presente o *fumus boni iuris* a autorizar o deferimento do pedido liminar, para

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6924-1E56-AD4A-B74D e senha B96E-3052-E8AB-D9F5

suspensão dos efeitos da decisão do CNMP que anulou a referida resolução e determinou ao Conselho de Procuradores de Justiça a realização de nova deliberação com observância aos critérios da lei estadual. Tendo em vista, ainda, a iminência da realização da eleição, agendada para 15.03.2021, tenho por existente o *periculum in mora*.

17. Diante do exposto, **defiro** o pedido liminar para suspender os efeitos da Decisão SEI/CNMP 0455839, proferida no Processo de Controle Administrativo nº 1.00123/2021-91, e, assim, restabelecer a Resolução CPJ nº 002/2021. **Intimem-se, com a máxima urgência, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Superior do Ministério Público de Pernambuco, para que tomem ciência desta decisão.**

18. Notifique-se a autoridade impetrada para prestar informações. Dê-se ciência ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada para, querendo, ingressar no feito. Na sequência, abra-se vista à Procuradoria-Geral da República.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 12 de março de 2021.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**
Relator

[i][i] Luís Roberto Barroso, Poder Executivo – Lei inconstitucional – Descumprimento, *Revista de Direito Administrativo nº 181/182*:387-414, jul./dez. 1990.

[ii][ii] CF/1988, art. 61, §1º: "São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - disponham sobre: (...)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6924-1E56-AD4A-B74D e senha B96E-3052-E8AB-D9F5

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 6924-1E56-AD4A-B74D e senha B96E-3052-E8AB-D9F5