

VOTO-VISTA

O Senhor Ministro Dias Toffoli (Relator):

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador Geral da República contra as expressões “para vigorar por um biênio, facultada a renovação”, constante do art. 216, e “antes do termo do prazo”, contidas nos arts. 217 e 218, todos da Lei Complementar nº 75, de 1993, a qual dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

Eis, em destaque, os trechos das normas impugnadas na presente ação:

“Art. 216. As designações, salvo quando estabelecido outro critério por esta lei complementar, serão feitas por lista, no último mês do ano, **para vigorar por um biênio, facultada a renovação** .

Parágrafo único. A designação para o exercício de funções diferentes das previstas para cada classe, nas respectivas carreiras, somente será admitida por interesse do serviço, exigidas a anuência do designado e a autorização do Conselho Superior.

Art. 217. A alteração da lista poderá ser feita, **antes do termo do prazo** , por interesse do serviço, havendo:

- I – provimento de cargo;
- II – desprovimento de cargo;
- III – criação de ofício;
- IV – extinção de ofício;
- V – pedido do designado;
- VI – pedido de permuta.

Art. 218. A alteração parcial da lista, **antes do termo do prazo** , quando modifique a função do designado, sem a sua anuência, somente será admitida nas seguintes hipóteses:

- I - extinção, por lei, da função ou ofício para o qual estava designado;
- II - nova lotação, em decorrência de:
 - a) promoção; e
 - b) remoção;
- III - afastamento ou disponibilidade;
- IV - aprovação pelo Conselho Superior, de proposta do Procurador-Geral, pelo voto secreto de dois terços de seus membros.

Parágrafo único. A garantia estabelecida neste artigo não impede a acumulação eventual de ofícios ou que sejam ampliadas as funções do designado.”

O autor aponta, inicialmente, que a presente ação refere-se propriamente ao art. 216 da LC 75/95 e que as demais expressões assinaladas nos arts. 217 e 218 teriam sua invalidade decorrente do erro de concepção daquela norma.

Alega também que a forma como previstas as designações no dispositivo ofende à garantia da inamovibilidade dos membros do Ministério Público da União.

Sustenta que, de acordo com abalizada doutrina, “a inamovibilidade é a garantia que tem o juiz de não ser removido, compreendendo o grau, a sede, a comarca, o cargo, o tribunal e câmara” e que transposta a ideia para o Ministério Público, a inamovibilidade abrangeria o grau, a sede, a unidade de lotação no MPU, o cargo e o ofício”.

Argui que o art. 216 da LC 75/95 teria, de modo dissonante da previsão constitucional, criado espécie de inamovibilidade temporária, “na medida em que a permanência do integrante do MPU em seu ofício é condicionada à decisão dos Conselhos Superiores competentes, uma vez a cada biênio” sem que sequer existam fatos ou motivos concretos a autorizar a medida. Em consequência, a sistemática estabelecida pela lei teria fomentado a necessidade de os promotores, de tempos em tempos, buscar apoio dentre os colegas para sua manutenção em determinada função, o que fragilizaria, argumenta, a independência dos membros.

Aduz, outrossim, que a Constituição Federal não delegou ao legislador infraconstitucional a possibilidade de criar exceções à inamovibilidade não previstas no Texto Magno, reiterando que “o sentido da regra geral da disciplina constitucional da inamovibilidade, consistente na permanência do integrante do MPU em seu ofício, foi invertido pela regra legal de exceção, que passou a presumir o interesse coletivo na remoção bienal dos referidos agentes de seus postos” pelo mero decurso de prazo, o que conflitaria com o intuito do art. 128, da CF/88, cuja outorga, de natureza restrita a poucas categorias de agentes públicos, indicaria que “o interesse público está na manutenção dos membros do MPU em seus postos”.

A Presidência da República, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal defenderam a constitucionalidade dos dispositivos.

No mesmo sentido, a Advocacia-Geral da União, que pugnou pela improcedência do feito por não vislumbrar que as normas atacadas estariam a malferir, de qualquer modo, a garantia da inamovibilidade de que gozam os membros do Ministério Público.

A Procuradoria-Geral da República, em sentido diverso do posicionamento adotado quando do ajuizamento da ação direta, defendeu a improcedência do feito pelas mesmas razões declinadas pela AGU.

O julgamento teve início em 30/10/2014, quando votou o Relator, Ministro **Gilmar Mendes**, pela procedência do pedido “para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos artigos 216, *caput*, 217, *caput*, e 218, *caput*, todos da Lei Complementar 75/93, de modo a afastar qualquer interpretação que implique remoção do membro da carreira de seu ofício de lotação”, no que foi acompanhado pelo saudoso Ministro **Teori Zavascki** e pelos Ministros **Roberto Barroso**, **Luiz Fux** e **Rosa Weber**.

Pedi vista dos autos para melhor apreciar a matéria.

Após refletir sobre os pontos levantados, devolvo os autos para prosseguimento do julgamento, com apontamentos que justificaram meu pedido de vista.

O eminente Relator, Ministro **Gilmar Mendes**, concluiu, em seu voto, pela inconstitucionalidade de qualquer interpretação dos dispositivos aqui descritos que pudesse conferir às designações a roupagem de uma remoção disfarçada e sem o cumprimento das exigências legais. Asseverou, assim, serem inconstitucionais as designações que implicassem alteração nos ofícios, sob pena de restar malferida a garantia da inamovibilidade.

Compreendo a preocupação do eminente Relator, uma vez que se trata de normas atinentes ao sistema de garantias do Ministério Público, a exigir interpretação sempre ampliativa. Ocorre que, a meu sentir, **essas normas não comportam interpretação indicativa de violação à garantia da inamovibilidade**. Outra, dessarte, me parece ser a solução mais razoável para o caso ora em análise, a partir de interpretação sistemática da Lei Complementar nº 75, de 1993, cujo **sistema de designações traçado (inclusive no ponto combatido) não implica alteração de lotação do membro e, portanto, não vislumbro nele a possibilidade de configurar remoção disfarçada**.

Na espécie, o autor tem por violada a regra da inamovibilidade, aduzindo que a lista bienal de designação (art. 216) traduziria possibilidade de remoção de ofício do membro a cada 2 (dois) anos, fora da única hipótese constitucionalmente delineada (“motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa”).

Nesse ponto, entendo necessário observar a extensão conceitual de cada um dos institutos, conforme tratamento legal a eles conferido.

A respeito **das remoções**, a LOMPU preceitua:

“Art. 210. A **remoção**, para efeito desta lei complementar, é qualquer **alteração de lotação**.

Parágrafo único. A remoção será feita de ofício, a pedido singular ou por permuta.

Art. 211. A **remoção de ofício**, por iniciativa do Procurador-Geral, **ocorrerá somente por motivo de interesse público, mediante decisão do Conselho Superior, pelo voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa**.

Art. 212. A **remoção a pedido singular atenderá à conveniência do serviço**, mediante requerimento apresentado nos quinze dias seguintes à publicação de aviso da existência de vaga; ou, decorrido este prazo, até quinze dias após a publicação da deliberação do Conselho Superior sobre a realização de concurso para ingresso na carreira.” - Grifei.

Como se vê, a **LC nº 75/93, pelo instituto da remoção**, estabelece o **procedimento necessário** para que se **altere a lotação dos membros**, o que pode se dar a pedido (singular ou por permuta) ou de ofício.

É, inclusive, por meio da previsão inserida no art. 211 que se **perfectibiliza a excepcional previsão constitucional de removibilidade ex officio do membro do Ministério Público, exigindo-se para tanto, “interesse público, mediante decisão do Conselho Superior, pelo voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa”**.

Note-se que o conjunto normativo atinente à remoção não estabelece qualquer apontamento no sentido de que se possa promover alteração de lotação por outro modo que não pela remoção. Ao contrário. O art. 210 é taxativo ao dispor que é remoção “ **qualquer alteração de lotação** ”.

A **designação** , a seu turno, é figura administrativa absolutamente distinta. Vide o que dispõe a Lei Orgânica do Ministério Público da União acerca das **designações** (sobre as quais se forma a lista bienal mencionada no art. 216):

Art. 214. A **designação** é o **ato que discrimina as funções** que sejam **compatíveis com as previstas nesta lei complementar** , para cada classe das diferentes carreiras.

Parágrafo único. A designação para o exercício de funções diferentes das previstas para cada classe, nas respectivas carreiras, somente será admitida por interesse do serviço, exigidas a anuência do designado e a autorização do Conselho Superior.

Da leitura do dispositivo supra, temos que a designação nada mais é, portanto, que providência administrativa que atribui **determinadas funções** , dentre aquelas cometidas pela própria lei que organiza o Ministério Público da União (LC nº 75/93), ao membro do **Parquet** , conforme a classe que ocupe na carreira.

A existência dessa lista tem a ver com a enorme diversidade de atribuições do Ministério Público, todas essenciais à concretização da Justiça e que precisam ser realizadas por algum membro para tanto designado.

São diversas as hipóteses em que a lei complementar nº 75/93 previu a necessidade de designação de membro do Ministério Público para o exercício de função dentro da instituição. Cite-se, ilustrativamente:

“Art. 40. O Procurador-Geral da República designará, dentre os Subprocuradores-Gerais da República e mediante prévia aprovação do nome pelo Conselho Superior, o Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, para exercer as funções do ofício pelo prazo de dois anos, permitida uma recondução, precedida de nova decisão do Conselho Superior.

Art. 41. Em cada Estado e no Distrito Federal será designado, na forma do art. 49, III, órgão do Ministério Público Federal para exercer as funções do ofício de Procurador Regional dos Direitos do Cidadão.

Art. 47. O Procurador-Geral da República designará os Subprocuradores-Gerais da República que exercerão, por delegação, suas funções junto aos diferentes órgãos jurisdicionais do Supremo Tribunal Federal.

Art. 49. São atribuições do Procurador-Geral da República, como Chefe do Ministério Público Federal:

(...)

III - designar o Procurador Federal dos Direitos do Cidadão e os titulares da Procuradoria nos Estados e no Distrito Federal;

IV - designar um dos membros e o Coordenador de cada uma das Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

VI - designar, observados os critérios da lei e os estabelecidos pelo Conselho Superior, os ofícios em que exercerão suas funções os membros do Ministério Público Federal;

(...)

VII - designar:

a) o Chefe da Procuradoria Regional da República, dentre os Procuradores Regionais da República lotados na respectiva Procuradoria Regional;

b) o Chefe da Procuradoria da República nos Estados e no Distrito Federal, dentre os Procuradores da República lotados na respectiva unidade;

(...)

“XV - designar membro do Ministério Público Federal para:

a) funcionar nos órgãos em que a participação da Instituição seja legalmente prevista, ouvido o Conselho Superior;

b) integrar comissões técnicas ou científicas, relacionadas às funções da Instituição, ouvido o Conselho Superior;

c) assegurar a continuidade dos serviços, em caso de vacância, afastamento temporário, ausência, impedimento ou suspensão do titular, na inexistência ou falta do substituto designado;

d) funcionar perante juízos que não os previstos no inciso I, do art. 37, desta lei complementar;

e) acompanhar procedimentos administrativos e inquéritos policiais instaurados em áreas estranhas à sua competência específica, desde que relacionados a fatos de interesse da Instituição”.

É assim que, periodicamente, o espectro de funções se distribui entre os membros, conforme o **locus** que ocupem e, adicionalmente, conforme a indicação do Procurador-Geral da República.

De fato, é o que a LC nº 75/93 explicita:

“Art. 215. As designações serão feitas observados os critérios da lei e os estabelecidos pelo Conselho Superior:

- I - para o exercício de função definida por esta lei complementar;
- II - para o exercício de função nos ofícios definidos em lei”.

Como salientado, o dispositivo aponta que as funções distribuídas pela designação podem se relacionar com as que compõem um dado ofício do **parquet (art. 215, II)** ou podem ser temporárias, para uma missão específica, estando, portanto, dissociadas de ofícios próprios (**art. 215, I**).

Algo muito importante a salientar é que – do mesmo modo que se dá quanto às funções temporárias – relativamente às funções “nos ofícios definidos em lei”, a designação não inaugura uma nova lotação ao membro. A lotação do membro já terá sido definida nos termos da lei complementar (seja pela posse na carreira ou pela remoção/promoção) e a designação em nada interferirá na lotação, apenas indicará o feixe de atribuições a que o membro estará vinculado, num prazo de 2 (dois) anos, conforme seja o ofício por ele ocupado e eventuais funções adicionais que, nos termos da Lei Complementar, vier a receber.

Na verdade, **a relação entre remoção e designação é inversa à pressuposta pelo autor**, isto é, a designação não interfere na lotação do membro, mas a remoção poderá exigir mudanças na lista de designação, já que as funções exercidas na nova unidade de lotação não serão, necessariamente, as mesmas exercidas na unidade anterior.

De fato, as funções exercidas pelo membro não o seguem. Em verdade, o membro ocupa as funções existentes na unidade de lotação. E são essas funções que, bienalmente, são definidas por meio da lista combatida.

Exemplifico: um membro do MPU que, lotado na Procuradoria da República do DF, onde exerce a atividade de “controle da atividade policial” venha a ser removido para a Procuradoria da República em Goiás, não necessariamente exercerá idênticas atribuições, podendo ser designado para exercer o ofício de “tutela coletiva” no novo **locus** da instituição. Note-se: a remoção que exigiu a mudança da designação traçada na lista bienal, não o contrário.

Tanto é assim que a própria lei complementar previu, dentre as hipóteses ensejadoras de mudança da lista bienal, a remoção. É o que está disposto nos arts. 217, V e VI (remoção a pedido e por permuta) e 218, II, b (remoção de ofício). Vide:

Art. 217. A alteração da lista poderá ser feita, **antes do termo do prazo**, por interesse do serviço, havendo:

- I – provimento de cargo;
- II – desprovimento de cargo;
- III – criação de ofício;
- IV – extinção de ofício;
- V – **pedido do designado** ;
- VI – **pedido de permuta** .

Art. 218. A alteração parcial da lista, **antes do termo do prazo**, quando modifique a função do designado, sem a sua anuência, somente será admitida nas seguintes hipóteses:

(...)

II - nova lotação, em decorrência de:

- a) promoção; e
- b) **remoção** ;”

Mas não é só. Note-se que a lei contempla, ainda, outras hipóteses, para além das mudanças de lotação, que implicam mudança na lista de designações. E se formos observar, o cerne de todas elas, o liame, é a ocorrência da mudança de atribuições ou de **ofício** .

De fato, todas as vezes em que houver mudança na ocupação de ofícios, nas hipóteses legalmente admitidas, haverá necessidade de alteração parcial da lista, para cominação ao membro das novas atribuições assumidas . Assim que, não apenas com a remoção, mas também com a **promoção** (art. 218, II, a), mudará o membro suas atribuições e, desse modo, se requererá mudança na lista bienal. Também na hipótese de “ **extinção, por lei, da função ou ofício** para o qual estava designado”, por decorrência lógica se exigirá mudança na lista, para reinserção do membro sem ofício no feixe de atribuições da carreira. Ainda: no **afastamento ou na disponibilidade de um membro** , as atribuições do ofício antes por ele exercidas precisarão ser redirecionadas a outro membro da instituição (é a hipótese do art. 218, III). E, por fim, a única hipótese em que não há vínculo com a mudança de ofício: quando o exigir o interesse do serviço, mediante “aprovação pelo Conselho Superior, de proposta do Procurador-Geral, pelo voto secreto de dois terços de seus membros (IV)”.

Da mesma maneira ocorre nas demais hipóteses previstas no art. 217: o provimento de um cargo vago (I) exigirá designação do novo membro para uma dada função; o desprovimento (II), por outro lado, tornará vaga a função antes prevista na lista de designações (e exigirá ocupação por outro

membro do **parquet**); a criação de ofício (III) implicará em novo **locus** da Administração e, nesse passo, na necessidade de designar membro para o exercício das respectivas funções; a extinção de ofício (IV), ao contrário, implicará o fim de uma designação até então constante da lista bienal.

A designação, portanto, como todas as hipóteses legais de alteração da lista bienal demonstram, se relaciona à mera modificação nas funções ocupadas e só, eventualmente, nos ofícios ocupados.

É importante então compreendermos a noção de **ofícios** . Isso porque a se compreender que os ofícios são verdadeiras unidades de **lotação** , compreensível que se declare inconstitucional o regime de designações, uma vez que destas pode decorrer, por vezes, alteração nos ofícios.

Entretanto, **data venia** , não comungo com essa compreensão, tendo em vista a estruturação orgânica do Ministério Público da União e o seu papel institucional. Explico:

Referido entendimento, expressado pelo Relator, deve-se à interpretação do art. 81 e normas correlatas da LOMPU das quais exsurgiria a ideia de que **ofício, individualmente considerado, seria unidade de lotação no âmbito do MPU** . Vide:

Art. 81. Os ofícios na Procuradoria-Geral da República, nas Procuradorias Regionais da República e nas Procuradorias da República nos Estados e no Distrito Federal são unidades de lotação e de administração do Ministério Público Federal.

Em um primeiro momento, efetivamente nos parece que a unidade de lotação do membro do Ministério Público seria cada ofício, individualmente considerado. Contudo, entendo que a norma citada não contém a melhor técnica e, por isso, permite certa equivocidade a respeito de seu conteúdo.

É bem verdade que a LOMPU, de modo geral, não esclarece o alcance da norma supratranscrita, tendo disposto em outros dispositivos, o seguinte:

Art. 33. As funções do Ministério Público da União só podem ser exercidas por integrantes da respectiva carreira, que deverão residir onde estiverem lotados.

Art. 34. A lei estabelecerá o número de cargos das carreiras do Ministério Público da União e os ofícios em que serão exercidas suas funções.

Penso que, fossem os ofícios unidades de lotação, deveria o **artigo 33 da LOMPU** , ao prever que os membros do Ministério Público da União deverão residir **onde estiverem lotados, nessa oportunidade, teria afirmado que** os membros do MPU devem residir nos ofícios em que estiverem lotados. Por outro lado, o **artigo 34** estabelece uma clara relação entre os ofícios e as funções a serem exercidas pelos membros do MPU, nada referindo a respeito de lotações.

A corroborar essa compreensão, temos a **Lei federal nº 13.024** , de 24 de agosto de 2014, a qual “institui a gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros do Ministério Público da União e dá outras providências”, a qual, **realizando verdadeira interpretação autêntica do conceito de ofício** , assim prevê:

Art. 11. Para os efeitos desta Lei, considera-se **ofício a menor unidade de atuação funcional individual** no âmbito do Ministério Público da União, **com sede na respectiva unidade de lotação** .

Regulamentando o preceito acima descrito, foi expedido pela Procuradoria-Geral da República e pelo Conselho de Assessoramento Superior do Ministério Público da União o Ato Conjunto PGR/CASMPU nº 1 /2014, o qual dispôs preliminarmente:

Art. 2º. Para os fins deste regulamento, **considera-se** :

I – **unidade** : Procuradoria-Geral da República, Procuradoria-Geral do Trabalho, Procuradoria-Geral de Justiça Militar, Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Procuradorias Regionais da República, Procuradorias Regionais do Trabalho, Procuradorias da Justiça Militar, Procuradorias da República nos Estados e nos Municípios, Procuradorias do Trabalho nos Municípios e Promotorias de Justiça;

II – **ofício** : **menor unidade de atuação funcional individual** no âmbito do Ministério Público da União, **com sede nas unidades mencionadas no inciso anterior** ;

Destaco também que mais recentemente a Portaria PGR/MPU nº 128, de 18 de dezembro de 2020, alterando o inciso II supratranscrito, tentou esclarecer a noção de ofício distinguindo como espécies suas “ofício de lotação”, “ofício comum”, “ofício especial” e “ofício de administração”. Vide:

II - ofício: unidade de lotação e de administração do Ministério Público da União, na forma dos artigos 81, 114, 147 e 180 da Lei Complementar nº 75, de 1993; (Redação da da pela Portaria PGR/MPU nº 128, de 18 de dezembro de 2020)

III - ofício de lotação: a menor unidade de atuação funcional individual comum ou especial no âmbito do Ministério Público da União; (Redação da da pela Portaria PGR/MPU nº 128, de 18 de dezembro de 2020)

III-A - ofício comum: ofício de provimento exclusivo, por nomeação, remoção ou promoção, com exercício de atribuições comuns relativas à atividade finalística do Ministério Público da União (Incluído pela Portaria PGR/MPU nº 128, de 18 de dezembro de 2020)

III-B - ofício especial: ofício de provimento exclusivo, por designação ou mandato, com exercício de atribuições especiais decorrentes de previsão expressa em lei e relativas à atividade finalística do Ministério Público da União; (Incluído pela Portaria PGR/MPU nº 128, de 18 de dezembro de 2020)

III-C - ofício de administração: ofício de provimento exclusivo, por designação ou mandato, com exercício de atribuições especiais decorrentes de previsão expressa em lei ou de sua descentralização e relativas à atividade administrativa privativa de membro do Ministério Público da União; (Incluído pela Portaria PGR/MPU nº 128, de 18 de dezembro de 2020)

Assim, de todo esse arcabouço normativo aqui colacionado, o que me aparece **mais consentâneo com a atual organização do Ministério Público é compreender as unidades do MPU como sendo as estruturas de lotação** às quais se encontram vinculados os membros da carreira, **sendo os ofícios os núcleos de atribuição dentro das unidades**, os quais podem ser distribuídos mediante os questionados provimentos administrativos de **designação**.

Desse modo, ainda que as designações acarretem mudança temporária de ofício ou sua acumulação, não haverá, em decorrência delas, modificação na lotação dos membros do MPU, de modo que não há falar em violação ao princípio da inamovibilidade.

Por outro lado, milita a favor da legitimidade das designações a **ampla garantia prevista aos designados** nos artigos 217 e 218 do LOMPU, no sentido de que as **alterações na lista de indicações**, antes do do termo nela previsto, **somente ocorrerão em face de hipóteses legais prévia e objetivamente definidas, ou, ainda, quando houver autorização de 2/3 dos membros do Conselho Superior do Ministério Público**.

Nesse sentido, transcrevo mais uma vez a literalidade dos dispositivos impugnados:

Art. 216. As designações, salvo quando estabelecido outro critério por esta lei complementar, serão feitas por lista, no último mês do ano, para vigorar por um biênio, facultada a renovação.

Parágrafo único. A **designação para o exercício de funções diferentes das previstas para cada class e**, nas respectivas carreiras, somente será **admitida por interesse do serviço**, exigidas a **anuência do designado** e a **autorização do Conselho Superior**.

Art. 217. A **alteração da lista** poderá ser feita, **antes do termo do prazo**, por **interesse do serviço**, havendo:

- I – provimento de cargo;
- II – desprovimento de cargo;
- III – criação de ofício;
- IV – extinção de ofício;
- V – pedido do designado;
- VI – pedido de permuta.

Art. 218. A **alteração** parcial da lista, **antes do termo do prazo**, quando **modifique a função do designado**, **sem a sua anuência**, **somente será admitida nas seguintes hipóteses**:

- I - extinção, por lei, da função ou ofício para o qual estava designado;
- II - nova lotação, em decorrência de:
 - a) promoção; e
 - b) remoção;
- III - afastamento ou disponibilidade;
- IV - **aprovação pelo Conselho Superior**, de proposta do **Procurador-Geral**, pelo **voto** secreto de **dois terços de seus membros**.

Decorre, pois, da interpretação conjunta das normas supracitadas que a **única hipótese** de modificação nas designações já realizadas que **poderia conter algum grau de subjetividade** é a constante do **inciso IV do art. 218 e, nesse caso, exige-se anuência de 2/3 dos membros do Conselho Superior**, impedindo que motivações subjetivas ou perseguições pessoais possam afetar a atividade do membro do **Parquet** .

Registro, outrossim, ser essa garantia superior àquela prevista para as remoções por interesse público , para a qual a Constituição Federal, desde o advento da Emenda Constitucional nº 45/04, exige tão somente maioria absoluta, sendo certo que **a remoção acarreta modificação na lotação, consequência muito mais gravosa do que a decorrente das designações.**

Reforça essa compreensão o fato de que a alteração na lista de designações, consoante decorre da leitura do citado art. 217, também pode ocorrer em razão de **pedido unilateral do membro do MPU ou em decorrência de permuta** , donde se depreende que **a vontade dos integrantes da carreira é levada em consideração na distribuição das funções** .

Ademais, as **designações** , quando acarretarem a **assunção de funções diferentes da categoria** à qual pertence o **designado** , **dependem da anuência deste e de autorização do Conselho Superior** , providências que garantem a independência funcional dos membros.

A possibilidade de designação independentemente desses pré-requisitos ocorreria somente em relação a funções abrangidas pela categoria funcional do designado, dentre aquelas que já lhe são cometidas pela lei, o que, no meu entender, longe de afrontar qualquer preceito constitucional se adéqua à necessidade de distribuição eficiente do trabalho, o que será melhor explicado adiante.

Entendo, pois, **asseguradas as prerrogativas institucionais dos integrantes da carreira com o regime de designações previsto na LOMPU** .

Nesse tocante, trago excerto do parecer ofertado pela Advocacia-Geral da União que vai ao encontro do entendimento aqui delineado:

“(...) observa-se que as designações constituem providências administrativas ordinárias, voltadas à organização das funções institucionais desempenhadas pelos membros do Ministério Público da União. Em regra, tais funções são fixadas em conformidade com a

classe da carreira; apenas extraordinariamente, em caso de interesse público, admite-se a designação para o exercício de funções diferentes das previstas para cada classe, exigidas a anuência do designado e a autorização do Conselho Superior.

(...)

O mecanismo instituído pelo artigo 216 da Lei Orgânica do Ministério Público da União, em verdade, é salutar e preserva o interesse dos membros da instituição. Isso porque as designações são realizadas com base em manifestação prévia dos próprios interessados, que, salvo as hipóteses excepcionais elencadas nos artigos 217 e 218, podem permanecer naquele ofício pelo prazo de dois ou quatro anos”.

Da abalizada doutrina de **Hugo Nigro Mazzilli**, ao discorrer sobre as garantias, os princípios e o regime legal aplicáveis à instituição ministerial, colho as seguintes considerações acerca do tema:

“A Constituição e as leis orgânicas estabelecem critérios para dividir as atribuições dos membros do Ministério Público, bem como para ordenar as substituições, que não são livres nem arbitrarias, e os poderes dos chefes de cada ramo são limitados, de maneira que não podem avocar ou substituir indiscriminadamente as atribuições legais dos membros de cada instituição.

Vê-se, destarte, que as substituições não são arbitrarias, nem caprichosas ou aleatórias (...).

(...)

(...) com a promulgação das leis orgânicas do Ministério Público (LONMP, LOMPU e LOEMP), a existência de um promotor com atribuições previamente definidas na lei já foi assegurada (...)

(...)

(...) a designação deve ser feita com critérios abstratos, com o só escopo de auxílio ao promotor, e não para, ainda que com a concordância do designado, furtar-se ele próprio da atuação concreta que a lei lhe incumbia.

(...)

A LOMPU e a LONMP consagram, pois, o princípio que garante ao promotor o exercício das suas funções, só permitindo seu compulsório e excepcional afastamento por ato do procurador-geral, previamente autorizado pelo CSMP e desde que necessário ao interesse público” (**Regime Jurídico do Ministério Público** . São Paulo: Editora Saraiva. 2013. p. 131-145).

A par das questões relativas às garantias institucionais dos membros do Ministério Público, que entendo, como disse acima, preservadas, creio ser

inadequado o engessamento das funções no âmbito da instituição ministerial, o que me parece, estaria passível de ocorrer, não fosse o sistema de designações traçado pela Lei Complementar.

É salutar ao bom desempenho das atribuições ministeriais a existência de certa flexibilidade relativamente à sua distribuição entre os membros da carreira, afastando a ideia de uma organização estanque das funções.

Com efeito, as atribuições do Ministério Público estão de tal forma enredadas com os interesses da sociedade, em razão da roupagem institucional que lhe foi conferida pela Constituição Federal de 1988, que não podem elas estar dissociadas da dinâmica do corpo social.

É notório que os fatos da vida ocorrem numa velocidade muito maior do que aquela com a qual as instituições podem se reorganizar para suprir as necessidades da sociedade. Assim, ao mesmo tempo em que a apuração de determinados fatos pode exigir o trabalho conjunto de diversos membros da carreira, não de forma permanente, mas ocasional, outras áreas de atuação podem demandar menos atenção com o passar do tempo, circunstâncias às quais o Ministério Público terá de se adaptar com a maior rapidez e presteza possíveis.

Destarte, resguardadas as garantias institucionais e a necessária objetividade nos critérios adotados para as designações das funções, entendo que a flexibilidade permitida pelo sistema é essencial a uma atuação eficiente do Parquet.

No mesmo sentido do quanto expressei, extraio, mais uma vez, do parecer da AGU, o seguinte e elucidativo trecho:

“Ademais, a sistemática de designações bienais instituída pelo artigo 216 da Lei Complementar nº 75/93 mostra-se benéfica aos membros do *parquet* e à sociedade. Como algumas das funções desempenhadas pelo Ministério Público demandam habilidades específicas, a possibilidade de revezamento ou rotatividade dos membros nos ofícios, além de prestigiar a eficiência e otimizar o aproveitamento da força laboral do órgão, mostra-se compatível com o dinamismo da atividade desenvolvida pela instituição, tudo com vistas ao aprimoramento da defesa do interesse público.

Vê-se, portanto, que o mecanismo das listas bienais viabiliza a rotatividade dos integrantes do Ministério Público no exercício de suas funções institucionais, além de permitir salutar alternância de atuação nos diferentes órgãos do Poder Judiciário, respeitada a classe

da carreira em que se encontrem. Tais medidas, contudo, não fragilizam a garantia da inamovibilidade, eis que não atingem a lotação individualmente fixada”.

O parecer da Procuradoria-Geral da República contém informação similar:

“ **A sistemática de designações** , nos moldes dos arts. 214 a 218 da LC 75/1993, compatibiliza o princípio da inamovibilidade com o interesse público. **Ao mesmo tempo que evitam designações casuísticas e arbitrárias** , em afronta ao princípio constitucional da impessoalidade (art. 37, *caput* , da lei fundamental brasileira), pois estabelecem uma série de requisitos para efetivação das designações e fixam-lhes prazo de vigência renovável, **os dispositivos permitem rotatividade salutar dos membros do Ministério Público nas diferentes funções que o órgão desempenha, de acordo com a necessidade do trabalho e com as habilidades de cada integrante da carreira. Tudo ocorre sem que os cargos dos componentes da instituição sejam afetados** ”.

Retomando a questão que anteriormente pontuava, a **possibilidade de haver certa flexibilidade na distribuição das funções não prescinde da garantia de que os integrantes da carreira tenham uma atuação independente, o que acredito seja possibilitado mediante a previsão de critérios prévios e objetivos para que se realizem as designações.**

Conforme já assentado, **as hipóteses para a modificação das designações previstas na LOMPU contêm objetividade suficiente para garantir a independência funcional de seus membros .**

Por outro lado, no já mencionado Ato Conjunto PGR/CASMPU nº 1 /2014, expedido pela Procuradoria-Geral da República e pelo Conselho de Assessoramento Superior do Ministério Público da União, **foram desenhados critérios para a distribuição das atribuições** nos seguintes termos:

Art. 39. O Conselho Superior de cada ramo estabelecerá os critérios de designação em substituição de acordo com as seções II, III, IV e V deste capítulo, que se dará a partir de listas formuladas com base nos seguintes critérios:

- I – impessoalidade;
- II – antiguidade na classe;

III – alternância das designações.

Assim, quer para a definição das designações, quer para a alteração delas, a legislação aplicável é suficientemente clara e objetiva, a garantir a independência funcional dos integrantes da carreira e a permitir a fiscalização da correspondência entre a providência administrativa e o interesse social, bem como o atendimento dos princípios da **impeccabilidade e da moralidade**.

Com efeito, eventuais situações concretas sempre poderão ser levadas ao conhecimento do Poder Judiciário, seja pelos membros da carreira que se sentirem ofendidos em suas garantias institucionais, seja pelas partes do processo se entenderem que a aplicação das normas da LOMPU, aqui impugnadas, acarreta ofensa a norma ou garantia processual que lhes seja afeta.

Nesse tocante e considerando que, em regra, eventuais questionamentos acerca da matéria em discussão ocorrerão nas instâncias responsáveis pela aplicação da legislação federal, trago à lume a pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acerca de **tema similar** ao ora aqui tratado.

A **Corte Superior de Justiça, interpretando a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**, Lei federal nº 8.625/93, a qual, dispondo sobre regras gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, **prevê a possibilidade de designações com alteração nas funções do membro da carreira**, afirmou a **legitimidade de tais providências administrativas** por entender que estariam justificadas pelos conceitos de unidade e indivisibilidade da instituição e que, por outro lado, sempre haveria a possibilidade de **fiscalização por parte do Poder Judiciário em cada caso**, a escoimar eventuais ilegalidades. Nesse sentido:

“PENAL E PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. PRINCÍPIO DO PROMOTOR NATURAL. LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE DESIGNAÇÃO EXCEPCIONAL E FUNDAMENTADA PARA O EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES PROCESSUAIS AFETAS A OUTRO MEMBRO. UNICIDADE E INDIVISIBILIDADE DA INSTITUIÇÃO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DESVIO DE FINALIDADE. CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO EVIDENCIADO. 1- A Lei Orgânica do Ministério Público dispõe, dentre as competências do Procurador-Geral de Justiça, a designação de seus integrantes para, por ato excepcional e fundamentado, exercer as funções processuais afetas a outro membro da instituição, submetendo sua decisão

previamente ao Conselho Superior (art. 10, IX, 'g'). 2 - Este Superior Tribunal de Justiça firmou orientação quanto à unicidade e indivisibilidade do Ministério Público, cujos membros o representam como um todo, sendo, portanto, substituíveis em suas atribuições. 3 - Não prosperam eventuais alegações genéricas de violação ao princípio do promotor natural, pois, conforme se extrai da regra do art. 5º, LIII, da Carta Magna, é vedado pelo ordenamento pátrio apenas a designação de um 'acusador de exceção', nomeado mediante manipulações casuísticas e em desacordo com os critérios legais pertinentes (HC 57.506/PA, Rel. Ministro Og Fernandes, Sexta Turma, DJe 22/02/2010). 4 - No caso em apreço, o impetrante não se desincumbiu de demonstrar que a designação ora impugnada se deu para fins de manipulações casuísticas ou por critérios políticos, ou até mesmo em desacordo com o regramento legal pertinente, nem sequer acostando aos autos os termos da Portaria por meio da qual foi designado o Promotor para atuar no plenário do Júri. 5 - Habeas corpus não conhecido" (HC nº 347.686/BA, Sexta Turma, Relator o Ministro **Nefi Cordeiro**, DJe de 29/6/16).

Ante o exposto, pedindo as mais devidas vênias ao eminente Ministro Relator e aos demais pares que me antecederam no julgamento do feito, **voto no sentido de julgar improcedente o pedido formulado na presente ação direta .**

É como voto.

Plenário Virtual - minuta do voto