



**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DR. CARLOS FREDERICO SANTOS,  
CONSELHEIRO RELATOR DO PGEA Nº 1.00.001.000030/2022-74**

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público Federal – AMPF, nos autos do procedimento acima identificado – Anteprojeto de Resolução nº 145, de 03 de maio de 2022, que dispõe sobre critérios para a promoção por merecimento dos integrantes do Ministério Público Federal – vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, diante do pedido de vista coletivo manifestado pelos ilustres Conselheiros Samantha Chantal Dobrowolski, Luiza Cristina Fonseca Frischeisen e Mario Luiz Bonsaglia, na 7ª Sessão Ordinária do CSMPF, de 15-09-2023, que levou à automática suspensão do procedimento de votação do referido anteprojeto, expor e ao final requerer o que se segue:

Aos 14 de setembro de 2023, a Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR – dirigiu-se à Vossa Excelência requerendo a retirada de pauta do PGEA nº 1.00.001.000030/2022-74, para que fosse considerado o tema sobre a equidade de gênero na normatização a ser editada pelo CSMPF, referente ao processo de promoção dos membros do Ministério Público Federal.

A referida Associação mencionou que o tema já havia sido apreciado nos autos do PGEA nº 1.00.001.000130/2019-03, em 05 de setembro de 2023, quando foi adotado o voto da ilustre Conselheira Relatora, Luiza Frischeisen, restando definida a inclusão de “critérios para garantir priorização às mulheres nas promoções por merecimento”.

Mencionou, ainda, que o tema também seria, em breve, objeto de apreciação pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ – o que de fato ocorreu, em sessão deliberativa realizada em 19 de setembro passado, com a edição de Resolução que acrescentou ao



## ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

art. 1º da Resolução CNJ nº 106/2010, o art. 1º - A, criando sistema de promoção estruturado em “listas mistas e exclusivas de mulheres magistradas, adotando política de cotas até o atingimento de paridade de gênero no respectivo Tribunal”.

Mencionou, por fim, que a Resolução a ser editada pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal deverá observar o estabelecido na Resolução 259, de 28 de março de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, que “instituiu a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Ministério Público e estabeleceu diretrizes para assegurar a igualdade de gênero no ambiente institucional”.

A ANPR pretende, com a devida vênia, interferir nos autos deste procedimento, para que se adote as mencionadas orientações do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP – fixadas na Resolução CNMP nº 259 de 28 de março de 2023, estabelecendo diretrizes para assegurar a igualdade de gênero no ambiente institucional.

O CNMP foi introduzido no texto constitucional, no Capítulo do Ministério Público, vinculado ao **art. 130**, dedicado a definir as garantias e prerrogativas do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, com a inclusão do **art. 130 – A**, a seguir transcrito:

Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

**Art. 130-A.** O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução (...). (incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Ao fixar a competência do órgão recém criado, a EC nº 45/2004, assim estabeleceu no **§ 2º do referido art. 130 – A e em seus incisos I e II:**

**§ 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:** (incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

**I - zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;**

**II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de**



## ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Contas;

O constituinte derivado, ao fixar as normas do CNMP no espaço constitucional dedicado ao Ministério Público de Contas, que é vinculado diretamente a órgão do Poder Legislativo (TCU) e integra o sistema de fiscalização/controle dos órgãos estatais, identifica a natureza de sua função, como órgão de controle. Isso foi apontado pelo Supremo Tribunal Federal, ao analisar idênticas competências dedicadas ao Conselho Nacional de Justiça:

(...) A mim é muito claro que o Conselho (CNJ) desempenha uma só função, uma única função, função de controle, que hoje, no mundo contemporâneo, é tido como a quarta função estruturante do Estado: legislação, jurisdição, execução e controle. O controle é um valor fundante do Estado, da sociedade, porque quem gerencia interesses públicos, bens, valores públicos deve mesmo ser controlado, até em prol do princípio da transparência (STF - ADI 4.638 MC-Ref/DF – voto Ministro Ayres Brito - fls. 148 do Acórdão. Relator Ministro Marco Aurélio; Relator para o Acórdão Ministro Roberto Barroso).

Verifica-se, assim, que a competência normativa que foi delegada ao CNMP “para expedir atos regulamentares ou recomendar providências”, não foi concebida com a extensão adotada, visto que encontra uma série de limites, já que essa atividade deverá estar atrelada à natureza dos atos praticados na sua função de controle/fiscalização, sem se desvencilhar dos limites impostos pela própria Constituição, observados, aliás, pela LOMPU, **como o da reserva legal**.

Além de tais limitações, há que se observar que antes mesmo de autorizar essa parcela de delegação normativa, o constituinte derivado impôs ao CNMP severa restrição, quando antecedeu o **inciso I do art. 130-A**, com a advertência de que a atuação desse novo órgão de controle está condicionada à expressão “**zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público**”, o que significa que essa função normativa não poderá atingir as normas e princípios fixados na Constituição ou nas Leis Orgânicas – Lei Complementar 75/93, no caso – para modificar, restringir, condicionar ou alargar seu texto, a qualquer pretexto, ainda que para ajustá-lo “*conforme a Constituição*”.

Essa advertência contempla a importância a ser observada à autonomia administrativa e à plenitude das garantias de independência funcional dos membros do Ministério Público, ressaltadas no texto da Mensagem nº 02, de 31 de março de 1989,



## ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

pelo então Procurador-Geral da República, e posteriormente Ministro do Supremo Tribunal Federal, José Paulo Sepúlveda Pertence, ao encaminhar ao Congresso Nacional o projeto de Lei Complementar do Ministério Público da União, quando acentuou, entre outros aspectos, que

(...) da outorga de sua autonomia administrativa à plenitude das garantias de independência asseguradas aos seus membros; da enumeração e da significativa ampliação de suas funções institucionais e de seus instrumentos de atuação à definição de estatuto inovador de sua chefia, tudo testemunha o reconhecimento constituinte sobre a tarefa política fundamental que lhe foi reservada na construção da democracia. O Ministério Público da União, em particular, desvinculado do seu compromisso original com a representação judicial do erário e a defesa dos atos governamentais, que o prendiam necessariamente aos laços de confiança do Executivo, está agora cercado de contrafortes de independência e autonomia, que o credenciam ao efetivo desempenho de uma magistratura ativa de defesa impessoal da ordem jurídica democrática, dos interesses coletivos e nos direitos da cidadania.

Observe-se, assim, que autonomia funcional e administrativa do Ministério Público tem como fonte primária a Constituição, e se encontra, quer na esfera federal, quer na estadual, fincada em ordenamento jurídico sólido, editado pós 1988 – Leis Complementares, que fixam em órgãos internos, integrantes da organização superior de cada uma das instituições, a competência normativa-institucional - poder regulamentar – em relação às matérias que regem a Instituição internamente (**autogoverno**), dentro dos limites impostos pela Constituição e pelas competências específicas previstas nas Leis Orgânicas respectivas.

Certamente, preocupado em preservar o “efetivo desempenho de uma magistratura ativa de defesa impessoal da ordem jurídica democrática, dos interesses coletivos e nos direitos da cidadania” – antecedendo-se à parcial delegação normativa, impôs, o constituinte derivado, ao CNMP, verdadeiro ônus – o de “zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público”, lembrando àquele Colegiado os cuidados que deverá observar para não ultrapassar, via normatização, os limites fixados pelas Leis Orgânicas, sob pena de estar ferindo o autogoverno da Instituição.

Conferindo lastro a essa assertiva, pede-se vênica para ressaltar o explicitado pelo eminente Min. CEZAR PELUSO em seu alentado voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.367-1 DF, quando o Colendo Supremo Tribunal Federal deu interpretação à idêntica competência normativa outorgada ao Conselho Nacional de



## ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Justiça no art. 103 – B, § 4º, I do texto constitucional emendado:

(...) Por outro lado, a **competência do Conselho para expedir atos regulamentares destina-se, por definição mesma de regulamento heterônomo**, A FIXAR DIRETRIZES PARA A EXECUÇÃO DOS SEUS PRÓPRIOS ATOS, PRATICADOS NOS LIMITES DE SEUS PODERES CONSTITUCIONAIS, COMO CONSTA, ALIÁS, DO ART. 103-B, § 4º, I, ONDE SE LÊ: ‘NO ÂMBITO DE SUA COMPETÊNCIA’. A mesma coisa é de dizer-se a respeito do poder de iniciativa de propostas ao Congresso Nacional (art. 103-B, § 4º, inc. VII).” (fls. 50 do voto, 249 do Acórdão).

Em manifestação antecedente, à fl. 30 do voto do Acórdão, esclarece:

Como já referi, são duas, em suma, as ordens de atribuições conferidas ao Conselho pela Emenda Constitucional nº 45/2004: (a) o controle da atividade administrativa e financeira do Judiciário, e (b) o controle ético-disciplinar de seus membros. A primeira não atinge o autogoverno do Judiciário. Da totalidade das competências privativas dos tribunais, objeto do disposto no art. 96 da Constituição da República, nenhuma lhes foi castrada a esses órgãos, que continuarão a exercê-las todas com plenitude e exclusividade, elaborando os regimentos internos, elegendo os corpos diretivos, organizando as secretarias e serviços auxiliares, concedendo licenças, férias e outros afastamentos a seus membros, provendo os cargos de juiz de carreira, assim como os necessários à administração da justiça, etc, sem terem perdido o poder de elaborar e encaminhar as respectivas propostas orçamentárias.

Da mesma forma, a consequência lógica – e jurídica – dessa severa e anterior incumbência constitucional imposta ao CNMP, de “zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público”, é a determinação de que sua atuação – no exercício da função de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público – não poderá atingir o autogoverno do Ministério Público, a autonomia funcional e administrativa de seus órgãos, que deverão continuar a exercer suas competências, em especial a normativa, **com exclusividade**. Isso porque são competências fincadas nas Leis Orgânicas que regem cada uma dessas Instituições.

Assim, a competência normativa dos órgãos internos da nossa Instituição não pode ser substituída ou mesmo complementada por essa delegação normativa específica, entregue ao CNMP, para implementar sua atuação de controle, sob pena de afronta direta ao autogoverno da Instituição.

A Constituição (**art. 127, §§ 2º a 6º**) e a Lei Complementar (**arts. 22 a 23 e 26, I, II, III da LOMPU**) são claras em fixar, na pessoa do Procurador-Geral da República a Chefia da Instituição – aqui especificamente, também do Ministério Público Federal –, a ele entregando os comandos institucional, administrativo e financeiro da Instituição.



## ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Em razão disso, é a única autoridade legitimada a fixar eventuais políticas institucionais, compartilhando sempre essa função com o Conselho de Assessoramento Superior do Ministério Público da União (art. 30, I, a da LOMPU), ouvido, se assim necessário, o Colégio de Procuradores (art. 53, IV da LOMPU).

Não se pode negar que o inciso V do § 2º do Art. 130-A da Constituição determina que o CNMP elabore relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País, devendo essa peça integrar a mensagem prevista no art. 84, XI. Entretanto essa determinação não o legitima a fixar políticas e ordenar o seu implemento. Sua área de atuação é restrita ao controle e fiscalização, e o poder de normatizar assim se encontra limitado.

Observe-se que COMPETÊNCIA LEGAL E ESPECÍFICA DESSE COLENDO CONSELHO SUPERIOR (art 57, I, em especial letra b e arts. 199 a 202 da LOMPU) será invadida com o acatamento da pretensão a ANPR, e com ela, a autonomia (autogoverno) da instituição invadida, criando insegurança jurídica e abalo sensível aos direitos e garantias dos atingidos pelas inovações propostas.

Além dessa contestação, de natureza estritamente processual, a proposta de tratar de forma diferenciada a atuação institucional de determinados membros do parquet – os membros do sexo feminino - quando da apuração de seus merecimentos no exercício funcional, esbarra em princípios constitucionais, dentre os quais o da reserva legal, pois seguindo o texto constitucional hoje vigente, a LOMPU não aponta para a necessidade de ser observado, no processo de promoção, qualquer diferença de tratamento em relação aos membros da Instituição.

A adoção da sugestão apresentada por essas entidades - sem que antecedida pela necessária modificação do texto constitucional, prevendo a exceção ao **princípio da igualdade perante a lei** -, concretizada mediante qualquer mecanismo procedimental, ainda que sob a alegação de interpretar o texto legal conforme a Constituição, não deixa de ser afronta direta aos direitos dos demais candidatos à promoção. Além disso, esse Colendo Conselho inovaria o ordenamento jurídico, em substituição ao Congresso Nacional, quando o CSMPF é Órgão Superior da principal Instituição incumbida da “defesa da ordem jurídica (...)” art. 127 da Constituição.





## ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Finalmente, é preciso registrar que, embora de contornos muito semelhantes, nem tudo o que pode o CNJ normatizar, pode o CNMP. Isso porque, além do desenho constitucional do CNMP, acima referido, a Emenda Constitucional nº 45/2004 já encontrou o Ministério Público estruturado em ordenamento legal, editado pós outubro de 1988, o que não ocorre com a Magistratura, a qual ainda aguarda a edição de sua Lei Orgânica. Em razão disso, a referida emenda entregou ao primeiro – **CNJ – extensa delegação normativa, expressa no § 2º do art. 5º, abaixo transcrito:**

**Art. 5º (...)**

**§ 1º (...)**

**§2º Até que entre em vigor o Estatuto da Magistratura, o Conselho Nacional de Justiça, mediante resolução, disciplinará seu funcionamento e definirá as atribuições do Ministro-Corregedor.**

Diante disso, o requerimento da ANPR, no sentido de priorizar às mulheres no processo de promoção, poderá futuramente ser implantado, desde que precedido de emenda constitucional, para que se registre, no texto constitucional esse diferencial, e a forma de executá-lo.

Isso porque, nem mesmo a lei poderá estabelecer a referida diferença, haja vista que a Constituição, no *caput* do art. 5º, estabelece que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (...) nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”. Em razão disso, o tratamento dado aos homens e às mulheres deve ser igualitário, ressalvadas apenas as diferenças estabelecidas na própria Constituição.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o *caput* do art. 5º da Constituição, “ao exemplificar com as hipóteses referidas, apenas pretendeu encarecê-las como insuscetíveis de gerarem, só por só, uma discriminação”. O referido autor sustenta que a Constituição “recolheu na realidade social elementos que reputou serem possíveis fontes de desequiparações odiosas e explicitou a impossibilidade de virem a ser destarte utilizados”<sup>1</sup>.

Além do preceito do *caput* do art. 5º e de seu inciso I, o tratamento diferenciado requerido pela ANPR também viola o inciso IV do art. 3º da Constituição, o qual proíbe

1 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3 ed. 5 tir., Malheiros Editores, São Paulo, 1998, p. 18.



a diferenciação “por motivo de raça, sexo, trabalho, (...)”. Referindo-se ao citado preceito, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup>, afirma que quando a Constituição proíbe a diferenciação “por motivo de raça, sexo, trabalho, (...)”, nada mais faz que colocar em evidência certos traços que não podem, por razões preconceituosas mais comuns em certa época ou meio, ser tomados gratuitamente como *ratio* fundamentadora de *discrímen*”.

Os mencionados preceitos, por si só, já impedem a adoção de tratamento diferenciado não apenas por normas infralegais como pela própria lei.

Entretanto, a Constituição foi além, e ao elencar os direitos dos trabalhadores, no inciso XXX do art. 7º, estabelece a “proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil”.

Portanto, quer nos preceitos gerais (arts. 5º, I e 3º, IV), quer no preceito específico dirigidos aos trabalhadores (art. 7º, XXX), a Constituição impede o tratamento diferenciado requerido pela ANPR.

Além dos fundamentos jurídicos acima expostos, bastantes, por si, para evidenciar a flagrante inconstitucionalidade da pretensão da ANPR, é cabível, igualmente, apreciar a matéria sob perspectiva pragmática. Os 1.156 membros ativos do MPF, homens e mulheres, integram elevado estrato social, econômico e cultural da sociedade, num universo de mais de 210 milhões de brasileiros, fazendo parte da elite do funcionalismo público. Ao ingressarem na instituição, mediante prévia aprovação em difícil concurso público de provas e títulos, demonstram que já superaram eventual obstáculo discriminatório de origem, raça, sexo, cor, idade, vedados pela Constituição de 1988 (art. 3º, IV).

Portanto, as mulheres, ao ingressarem na carreira do MPF, encontram-se em igualdade de condições em relação aos homens. Todos são igualmente Procuradores da República. Nesse contexto, criar uma espécie de critério para promoção dos Membros do Ministério Público Federal, com base exclusivamente na condição de mulher, consubstancia privilégio inadmissível em face aos demais Membros da Instituição.

---

2 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3 ed. 5 tir., Malheiros Editores, São Paulo, 1998, pp. 17 e 18.





## ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assim, pelos motivos expostos, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público Federal – AMPF – requer que a proposta defendida pela Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR seja afastada de deliberação, por agredir não apenas o texto constitucional, mas também a LOMPU e o autogoverno do Ministério Público. Em razão disso, deve ser preservado o texto legal referente às promoções, na forma aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, o qual deve ser prestigiado na deliberação do PGEA nº 1.00.001.000030/2022-74.

Brasília, 05 de outubro de 2023.

DocuSigned by:  
  
85FE22030B8A41E...

Zélia Luiza Pierdoná  
**PRESIDENTE DA AMPF**

