

# O papel constitucional do Conselho Nacional do Ministério Público e a necessidade de ampliação do diálogo interinstitucional para o fortalecimento da federação

**Henrique da Rosa Zieseimer**

Promotor de Justiça no Ministério Público de SC  
Mestre e Doutorando em Ciência Jurídica pela  
Universidade do Vale do Itajaí

**Diego Roberto Barbiero**

Promotor de Justiça no Ministério Público de SC  
Especialista em Direito Constitucional pela Universidade  
do Sul de Santa Catarina

**RESUMO:** O artigo trata, em rápidas linhas, da formação constitucional do Conselho Nacional do Ministério Público e de sua possível crise de identidade em relação à proporção de assentos ocupados por representantes dos Ministérios Públicos dos Estados, bem como aborda, em forma de questionamento, a intensa atividade regulamentar do Conselho Nacional do Ministério Público que alcança, por vezes, temas sensíveis ao princípio federativo.

**PALAVRAS-CHAVES:** Ministério Público. Conselho Nacional do Ministério Público. Independência funcional. Federação. Federalização.

## ENGLISH

**TITLE:** The constitutional role of the National Council of the Public Prosecution Service and the need to expand the interinstitutional dialogue to strengthen the federation.

**ABSTRACT:** In short the article deals with the constitutional formation of the National Council of the Public Prosecution Service and its possible identity crisis in relation to the proportion of seats occupied by representatives of the State Public Prosecutor's Office, as well as questioning, the intense regulatory activity of the National Council of the Public Prosecution Service, which sometimes deals with themes that are federal principal sensitive.

**KEYWORDS:** Public Ministry. National Council of the Public Prosecutor's Office. Functional independence. Federation. Federalization.

## SUMÁRIO

1 Introdução (p. 133) – 2 A formação constitucional (p. 133) – 3 O excessivo uso do poder regulamentar. A necessidade de uma nova visão (p. 139) – 4 Considerações finais (p. 147).

**ROL DE ABREVIATURAS:** MPE – Ministério Público Estadual; MPU – Ministério Público da União; MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; MPM – Ministério Público Militar; MPT – Ministério Público do Trabalho; CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público; CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil; PEC – Proposta de Emenda Constitucional.

## 1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público tem sido destaque na imprensa nacional em razão dos últimos acontecimentos. É inegável. Ao histórico movimento de participação popular em defesa da investigação ministerial e contra a famigerada “PEC 37” seguiram-se investigações e ações de dimensões inéditas, muito embora o enfrentamento à criminalidade, em maior ou menor escala, jamais tenha-se distanciado da rotina de trabalho dos membros dessa tão valorosa instituição.

A exposição positiva da instituição, como haveria de ser, enche de orgulho o seu integrante; a negativa, consequência natural da primeira, tende a enrijecer os sistemas de controle – internos e externos – não só da atividade ministerial como, também – e infelizmente –, da conduta diária dos membros, estando ou não em atividade.

Longe de qualquer pretensão crítica, o presente artigo tem, tão somente, a intenção de levantar o debate sobre a necessidade de ampliar o diálogo entre os Ministérios Públicos (e seus diversos ramos) e o Conselho Nacional do Ministério Público, notadamente quanto às aflições diárias que acometem seus membros, agigantadas pelo aumento exponencial do volume de questões que reclamam a atuação ministerial, e a necessidade de acompanhar toda a atividade normativa e regulamentar do Conselho Nacional.

## 2 A FORMATAÇÃO CONSTITUCIONAL

Dizem os historiadores e alguns cientistas políticos que a evolução da sociedade pode ser traduzida ou conduzida em movimentos pendulares. Ora se pende a ideologia para um lado, ora para o outro. Com grande dose de razão empírica, é o que acontece aqui no Brasil.

A democracia brasileira é muito recente para conseguir se estabilizar com um pêndulo tão agressivo, de movimentos tão bruscos e afiados, dificultando sua observação e análise.

O Constituinte de 1988 fez uma opção pela federação. Conceituou o país como uma República Federativa, aceitou conviver com as diferenças regionais e culturais, com tolerância e integração recíprocas<sup>1</sup>. Para tanto, dotou a federação de instituições com poderes para resoluções de conflitos<sup>2</sup>, contestações, punições, conciliações, com sistemas de freios e contrapesos para que uma força não se sobrepusesse à outra e, por consequência, o sistema se mantivesse homogêneo, mesmo em sua pluralidade.

Como bem observa Ingo Wolfgang Sarlet,

[...] o sentido e a natureza do princípio federativo (e, portanto, do Estado Federal) residem na preservação e garantia da diversidade regional (no âmbito interno do território estatal) e da pluralidade, mediante descentralização do exercício do poder. O Estado Federal é, portanto, sempre um Estado descentralizado [...]. Cuida-se, nesse sentido, de um pluralismo do tipo territorial levado a efeito mediante um sistema de distribuição do exercício do poder entre as unidades territoriais<sup>3</sup>.

Todavia, não é o que se observa quando da análise da sociedade e das instituições instaladas e, em especial, do Ministério Público. Há, nos dias atuais, um movimento pendular excessivo em favor da federalização em detrimento da federação. A começar pelos próprios Estados, cujos governadores reclamam à União, aos cântaros, por uma divisão mais equânime de receitas e tributos para que se alcance o desenvolvimento.

No mesmo sentido acontece com os Ministérios Públicos Estaduais. A excessiva e crescente onda de federalização de atividades

---

<sup>1</sup> CRFB, art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>2</sup> Citam-se, como exemplo, as disposições contidas nos arts. 34 e 35 da CRFB.

<sup>3</sup> In *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. pp. 827-828.

típicas do Ministério Público Estadual pela União enfraquece sua atuação e desprotege a sociedade. Não só isso. Não se dão conta os governos estaduais que, ao permitir a expansão da federalização, a democracia sai enfraquecida e o Estado Federado perde a capacidade de legislar sobre sua própria instituição, como prevê o art. 25<sup>4</sup> da Constituição da República. O Estado Brasileiro torna ao totalitário, sendo a democracia apenas uma expressão de retórica de discurso.

No caso dos Diversos Ministérios Públicos, todos os ramos possuem as mesmas funções institucionais, sendo apenas distribuídas por competências judiciais decorrentes da matéria jurídica ou da regra processual aplicáveis. De mesma forma, todos os Ministérios Públicos estão sujeitos a formas de controle externo de suas atividades, dentre as quais, no âmbito federal, destaca-se o Conselho Nacional do Ministério Público:

Assim como já ocorre sobre o Poder Judiciário ou sobre quaisquer Poderes ou instituições do Estado, também sobre o Ministério Público deve mesmo existir alguma forma de controle externo, não para cercear a independência e a liberdade funcionais da instituição ou de seus agentes, mas para assegurar que estes prestem contas ao Poder Legislativo, à imprensa e à coletividade não só sobre o exercício das atividades-fim (como a promoção da ação penal ou da ação civil, em defesa dos valores que lhe incumbe zelar), como também sobre o exercício das atividades-meio (como as decorrentes da autonomia administrativa e financeira). Não é por outro motivo, aliás, que a Constituição supõe publicidade e transparência nos órgãos públicos, só obstada em casos excepcionais, em que possa resultar prejuízo à privacidade das pessoas ou à coletividade.

Em busca, portanto, de mais amplo controle externo, a EC 45/2004 criou, à semelhança do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B da CF/1988 (LGL\1988\3)), o Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A da CF/1988 (LGL\1988\3)). Deu-lhes natureza exclu-

---

<sup>4</sup> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

sivamente administrativa, e, no tocante ao Conselho Nacional do Ministério Público, destinou o colegiado ao controle da atuação administrativa e financeira de todos os ramos do Ministério Público brasileiro, bem como ao controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros<sup>5</sup>.

Veja-se que, mesmo com a redação dada pela Emenda Constitucional 45, não fez a Constituição distinção de grau, hierarquia ou mesmo sobreposição de um Ministério Público (da União) a outros (dos Estados). Previu, em verdade, chefias diferentes, com formas de nomeações e destituições diferentes, regidos por diferentes leis, aprovadas cada uma pelas mesmas diversidades antes mencionadas, com as quais o Constituinte fez questão de conviver e tolerar.

Até porque a unidade do Ministério Público, princípio institucional previsto no § 1º do art. 127 da Constituição da República, não tem natureza de definição administrativa, uma vez que a própria Constituição, no art. 128, firmou, desde logo, a separação havida entre o Ministério Público da União (art. 128, I) e os Ministérios Públicos dos Estados (art. 128, II), garantindo a estes, destarte, autonomia para atuar com enfoque nas peculiaridades regionais.

Consoante lição de Clever Vasconcelos,

[...] a unidade e a indivisibilidade vigoram dentro de cada uma das instituições ministeriais, ou seja, não existe unidade e indivisibilidade entre o Parquet Federal e o Parquet dos Estados, não havendo descompasso entre esses princípios e a divisão do art. 128 da VF/88 sobre a abrangência do Ministério Público<sup>6</sup>.

A unidade deve ser compreendida sob o aspecto funcional, de acordo com Marcelo Novelino, justamente porque o Ministério Público

<sup>5</sup> MAZZILLI. H. N. Princípios Institucionais do Ministério Público. *Revista dos Tribunais* São Paulo. vol. 2/2013. pp. 15-37. São Paulo: RT, set-out/2013.

<sup>6</sup> In *Ministério Público na Constituição Federal*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 72.

“possui divisão orgânica criada para atender à estrutura federativa aditada no Brasil”<sup>7</sup>. Mas, mesmo com toda essa divisão, todos os Ministérios Públicos ainda realizam as mesmas funções institucionais, pois a busca pelos resultados sociais, atendidas as peculiaridades de cada região de atuação, é o que motiva o membro, diariamente, a seguir seu trabalho. É este o sentido da federação, caminho inverso da perigosa federalização.

No que toca à federalização do Conselho Nacional do Ministério Público, observa-se o mesmo movimento, havendo desproporção entre as representações da União e dos Estados:

Na formação atual, há uma concentração excessiva de poder nas mãos do Ministério Público da União, detentor de maior número de assentos, em detrimento do Ministério Público dos Estados. Nessa esteira, a Presidência eterna do CNMP, exercida pelo Procurador-Geral da República, traz um forte desequilíbrio no âmbito do Ministério Público, pois, ao mesmo tempo que preside o órgão de controle externo, exerce de forma concomitante os poderes inerentes a sua função de Chefe do Ministério Público da União. Essa duplicidade pode provocar clara confusão de ideias, uma vez que a mesma pessoa é a responsável pelo controle administrativo de um lado e pelo embate jurídico na outra ponta, em órgãos diferentes<sup>8</sup>.

A edição de 2017 do anuário “O Retrato”, publicação do Conselho Nacional do Ministério Público, auxilia a visualizar, em termos absolutos, a desproporção desses números: enquanto o Ministério Público da União (MPF, MPT, MPM e MPDFT) possuía, ao final do ano de 2016, 2.385 cargos de membros providos, os Ministérios Públicos estaduais, somados, alcançavam o total de 10.702 membros<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> In *Curso de Direito Constitucional*. 11. Ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 737.

<sup>8</sup> ZIESEMER, H. R. *Direito Institucional*. Comentário ao regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2014. pp. 11-12.

<sup>9</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Ministério Público: um*

Considerando, assim, que o Procurador-Geral da República, membro nato do Conselho Nacional, é também integrante do MPU, tem-se representatividade de 1 integrante, no CNMP, para um conjunto de 477 membros do MPU; já em relação aos MPes, esse número é de 1 integrante para o conjunto de 3.567 membros.

Sobre essa desproporção, derivada da escolha da formatação similar do Conselho Nacional do Ministério Público à do Conselho Nacional de Justiça, é precisa a anotação de Emerson Garcia<sup>10</sup>:

Esqueceramos idealizadores da fórmula, no entanto, que diversamente do Supremo Tribunal Federal, que, embora administrativamente desvinculado, é o órgão de cúpula do Poder Judiciário no Brasil, tendo competência para rever inúmeros atos praticados pelas instâncias inferiores, o Ministério Público da União não é o órgão de cúpula do Ministério Público no Brasil, e muito menos tem a atribuição de rever os atos praticados pelos congêneres estaduais: com eles coexiste em condição de igualdade, cada qual atuando em sua respectiva esfera de atribuições. A reforma, assim, terminou por nivelar frutos e macacos no mesmo patamar pela singela razão de estarem todos sobre a árvore, gerando uma nítida e, a nosso ver, injustificável, presunção de superioridade do Ministério Público da União sobre os Ministérios Públicos Estaduais.

Reflexo disso é um movimento que, nem sempre, guia-se pelas necessidades e pelas aflições cotidianas dos Promotores de Justiça espalhados pelos mais longínquos rincões dessa continental federação. E aqui se fala, especificamente, das diversas instruções normativas e recomendações de atuação expedidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público que, não obstante tenham, em sua gênese – acredita-se –, as melhores intenções, acabam buscando um horizonte inatingível.

---

retrato. Dados de 2016. v. 6. Brasília: CNMP, 2017. p. 35.

<sup>10</sup> GARCIA, E. *Conselho Nacional do Ministério Público: primeiras impressões*. Revista dos Tribunais, vol. 836/2005, jun/2005.

### 3 O EXCESSIVO USO DO PODER REGULAMENTAR. A NECESSIDADE DE UMA NOVA VISÃO

A atuação do Ministério Público brasileiro, por todo o Brasil, tem sido reconhecida e aclamada, mas também criticada. Não obstante sua variada gama de atuação, como todas as instituições, é formado por seres humanos, sujeitos a acertos e erros, sendo palpável afirmar-se que, a par de seus equívocos, o Ministério Público é alvo das mais variadas críticas por exercer seu verdadeiro papel; por encampar a luta de tentar mudar um sistema que já vinha viciado desde antes de 1998, o que representa uma quebra de cultura muito forte e, por isso, enfrenta muita resistência.

José Afonso da Silva, ao tecer comentários sobre o “poder extraordinário” que o Ministério Público adquiriu com a Constituição de 1988 e a necessidade de criação de mecanismos de interferência para analisar os parâmetros de atuação do órgão – notadamente em razão de abusos que têm sido cometidos, segundo afirma, na utilização de inquéritos civis e ações civis públicas – parece não ter empregado inicial credibilidade à atuação do Conselho Nacional do Ministério Público, especialmente em razão de sua formatação:

Faltava um órgão de controle intraórgãos para o ajuste da prática à legitimidade constitucional. Pode ser que esse Conselho faça esse reajustamento – o que é bom, para que a Instituição continue a ter as elevadas funções que lhe reconhece a Constituição. Confessamos, contudo, não acreditar que terá qualquer influência na conduta dos membros do Ministério Público, dada sua composição predominantemente com membros da instituição<sup>11</sup>.

O tempo, todavia, tratou de desmistificar a preocupação inicial: desde a instalação, em 21 de junho de 2005, o Conselho Nacional do Mi-

---

<sup>11</sup> SILVA, J. A. *Comentário Contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 608.

nistério Público já produziu 15 Emendas Regimentais, 14 Enunciados, 3 Instruções Normativas, 26 Notas Técnicas, 21 Portarias Conjuntas, 1.200 Portarias vinculadas à Corregedoria Nacional, 4.676 à Presidência e 1.364 à Secretaria-Geral, 60 Recomendações, 177 Resoluções, 4 Resoluções Conjuntas e 68 Termos de Cooperação. Trata-se, como se vê, de órgão de notável produção regulamentar e de expediente em seu curto período de existência (pouco mais de 12 anos)<sup>12</sup>.

Essa atividade normativa, por vezes, em que pese a boa pretensão dos integrantes do Conselho, acaba por avançar em alguns campos que não seriam de deliberação típica do órgão. A troca constante de sua composição também contribui para a insegurança das atividades ministeriais, na medida em que se observa o crescente número de atos regulamentares, vários deles abordando o mesmo tema, em um curto espaço de tempo.

E é exatamente quando há, em razão da atividade do Conselho Nacional, mitigação de algumas garantias constitucionais – quer vistas sob o enfoque da atuação do membro, quer sob sua natureza de cidadão da República brasileira – que alguns questionamentos – sempre construtivos e contributivos – devem ser lançados.

Cita-se, como exemplo primeiro, o Enunciado 6, de 28 de abril de 2009<sup>13</sup>, que, por sua redação, reconhecia ao membro a garantia de inviolabilidade da independência funcional no tocante à atividade finalística do órgão<sup>14</sup>, e, em contraposição, a recentemente publicada Carta de Brasília<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Dados extraídos da página <http://www.cnpm.mp.br/portal/atos-e-normas-resultados>. Acesso em: 14 ago.2017.

<sup>13</sup> Disponível em <http://www.cnpm.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/124>. Acesso em: 23 ago. 2017.

<sup>14</sup> Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, § 2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição.

<sup>15</sup> Disponível em [http://www.cnpm.mp.br/portal/imagens/Carta\\_de\\_](http://www.cnpm.mp.br/portal/imagens/Carta_de_)

Tal documento traça, em suas linhas, o espírito de um novo<sup>16</sup> Ministério Público: um *ombudsman* social de efetiva atuação extrajudicial, que participa ativamente de discussões, reuniões, audiências públicas, com habilidades de articulação política e de mediação de conflitos.

Para o exercício dessas nobres missões, deve(riam) os membros do Ministério Público abandonar o “encastelamento”<sup>17</sup> e atuar de forma proativa, indo ao encontro dos problemas.

Acontece que, sem desmerecer desse ideário – que, realmente, traria uma visibilidade maior à instituição, já que, muitas vezes, principalmente em cidades interioranas, o Ministério Público é equivocadamente visto como órgão auxiliar do Poder Judiciário, até em função da pouca exploração da identidade visual e alocação dentro dos fóruns – a construção do CNMP, aparentemente, parte da análise das funções desempenhadas pelos membros do Ministério Público da União.

Veja-se, mais uma vez, os dados contidos no anuário “O Retrato”<sup>18</sup>, mas com uma peculiaridade: para fins da análise que segue, o MPDFT foi “deslocado” ao bloco dos MPE’s, já que, no próprio anuário, a estatística do órgão atuante no Distrito Federal foi consolidada junto aos números estaduais.

Pois bem. Enquanto, no ano de 2016, membros dos MPEs e do MPDFT (11.080 membros) instauraram 201.346 procedimentos extrajudiciais, esse número foi de 100.128 no âmbito do MPF, MPM e MPT (2.007 membros).

---

Bras%C3%ADlia.pdf. Acesso em: 23 ago. 2017.

<sup>16</sup> É da parte introdutória da Carta de Brasília, item 3: “CONSIDERANDO que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (arts. 127 e 129) consagrou dois modelos de Ministério Público, o que atua perante o Judiciário, objetivando geralmente a tutela por adjudicação e o que atua extrajudicialmente como intermediador da pacificação social, visando normalmente à resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas”.

<sup>17</sup> Expressão frequentemente utilizada, em sentido figurativo, para conceituar o Promotor ou Procurador que passa a maior parte do expediente dentro do gabinete.

<sup>18</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Ministério Público: um retrato*. Dados de 2016. V. 6. Brasília: CNMP, 2017.

Na parte judicial, a realidade é bem diversa: MPEs e MPDFT receberam, para análise, 20.861.563 processos ou procedimentos previamente registrados no Poder Judiciário; já no bloco formado por MPF, MPM e MPT, esse número foi de 1.569.646.

A partir desses números, a simples média aritmética revela o porquê da dificuldade de atuar de forma mais proativa, deixando o gabinete em segundo plano, pelos membros dos MPEs e do MPDFT: a média de processos ou procedimentos judicializados recebidos, no ano de 2016, foi de 1.882 para cada membro; no MPF, MPM e MPT, o número médio foi de 782, ou seja, praticamente 1/3 do volume suportado pelos “outros” Ministérios Públicos.

Não se trata, por óbvio, de questionar a efetividade, pelo viés numérico, da atuação do Ministério Público da União. Longe disso. A abordagem estatística serve, especialmente, para indicar que a complexidade da questão passa longe da aplicação do aforismo lançado pelo Conselho Nacional, sobretudo em razão da pluralidade de atribuições e da natureza histórica de atuação de cada Ministério Público dentro de cada unidade da Federação.

Há Promotorias instaladas em Comarcas iniciais, por exemplo, que, além de ser uma espécie de “clínica geral” – com a devida vênua pela utilização de expressão que indica uma especialidade inicial da medicina –, necessita analisar, mensalmente, um volume processual compatível com a média anual das Procuradorias da República. São doze meses concentrado em apenas um, com a lógica repetida doze vezes durante o ano. O quadro se agrava ainda mais quando se coteja a estrutura técnica e de pessoal dos ramos do Ministério Público da União à realidade de dificuldade financeira enfrentada por muitos Estados-membros da Federação.

A análise, repita-se, não tem o condão de questionar criticamente a atuação de um ou outro ramo do Ministério Público, mas sim de demonstrar, com base em confrontos numéricos, que a roupagem dada ao “novo” Ministério Público, pela Carta de Brasília, é simplesmente uma realidade inatingível para a maioria dos membros que integram os Ministérios Públi-

cos Estaduais e que vivenciam a necessidade de atuar em um sem número de ações judiciais.

A Carta de Brasília, ademais, espera do Promotor de Justiça e do Procurador da República o desempenho de atividades e a desenvoltura social não intimamente ligadas à formação acadêmica de seus membros, que são, em primeira análise, bacharéis em Direito, sem qualquer tipo de formação em psicologia, ciência política, economia, ou outras graduações que lhe deem substrato teórico e prático para atuar como mediador de conflitos e representante ativo da sociedade em questões extraprocessuais.

A indagação pode ir ainda mais além: até que ponto a Carta de Brasília, com seu ideal vanguardista, não colide com os preceitos da Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP n. 01, de 3 de novembro de 2016<sup>19</sup>, que dispõe, entre outros tópicos, sobre a liberdade de expressão e a vedação da atividade político-partidária por parte dos Membros do Ministério Público?

A Recomendação de Caráter Geral, ao abordar temas de natureza subjetiva e de indiscutível delicadeza, ao tempo em que afirmou, na mesma esteira da Carta de Brasília, a necessidade de desempenho do cargo em período integral – visando, em última análise, o resguardo da imagem da instituição – estabeleceu parâmetros que tolhem, inclusive, a garantia fundamental inserta no inciso IV do art. 5º da Constituição da República, que trata da liberdade de manifestação do pensamento.

Operou-se, aparentemente, uma inversão da lógica: conquanto possível, em qualquer caso, tanto pela Corregedoria Nacional quanto pelas corregedorias locais, a instauração de investigação para apuração da conduta do membro que fizer mau uso das redes sociais ou ter conduta incompatível, em sua esfera privada, com a nobreza do cargo desempenhado durante o expediente – e eventualmente a aplicação de sanções em decorrência da ação –, sob o pálio da prevenção (ou até precaução, fazendo um *link* com conceitos íntimos da tutela do meio ambiente) recomendou-se

---

<sup>19</sup> Disponível em [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomenda%C3%A7%C3%A3o\\_-\\_03-11-2016\\_doc\\_final1\\_1.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_-_03-11-2016_doc_final1_1.pdf). Acesso em 23 de agosto de 2017.

a atuação, aparente e exclusivamente, dentro do processo. É inegável que tal recomendação, de caráter geral (como propriamente intitulada) trouxe certo desconforto à classe.

Como observado nos Comentários ao Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público<sup>20</sup>,

[...] não é tarefa de recomendação conceituar tema jurídico administrativo, tampouco restringir a expressão de quem quer que seja. Deixou a recomendação campo aberto para interpretação plenamente subjetiva sobre o campo disciplinar, quando deveria fazer exatamente o contrário. A rigidez da norma de conduta, disciplinar e punitiva é o que dá a segurança devida e evita o excesso da administração sobre o membro.

Ou seja: enquanto um documento, nascido após intenso debate no âmbito do Conselho Nacional, recomenda e espera uma atuação visível, proativa, mediadora de conflitos e voltada à diminuição das mazelas sociais, concentrando em um único servidor público predicados inerentes a uma pluralidade de profissionais (Carta de Brasília), outro conduz ao desestímulo da atuação extra-autos e, ao bem da vida privada, acaba por fomentar o tão combatido “encastelamento” (Recomendação de Caráter Geral 01/2016).

Questionamentos à parte, vê-se, efetivamente, a necessidade de ampliar o diálogo interinstitucional; de levar ao conhecimento do Conselho Nacional, entidade que há pouco atingiu a “adolescência” (numa análise comparativa aos parâmetros objetivos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente), as cotidianas aflições que atingem os membros do Ministério Público, especialmente dos estaduais, sobretudo diante da crise de representatividade nascida conjuntamente ao próprio Conselho.

---

<sup>20</sup> ZIESEMER, H. R. *Direito Institucional*. Comentários ao Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 2.

Além do mais, não se pode perder de vista que o excessivo uso do poder regulamentar, além de ferir a autonomia e a independência funcional do Ministério Público, ao passo em que engessa sua atuação, transformá-lo em uma instituição cujas missões são impossíveis de serem cumpridas, seja porque a estrutura e os limites humanos nem sequer chegam perto do idealizado, seja porque há sérios e graves entraves de ordem política e financeira, amplamente conhecidos por todos, inclusive pelo CNMP. Eros Grau<sup>21</sup>, com muita propriedade, anota:

Diremos, então, que um direito posto é legítimo quando permite o pleno desenvolvimento das forças materiais produtivas, em determinada sociedade; ilegítimo, quando constitui entrave ao pleno desenvolvimento dessas forças, ocasião em que se instala uma época de revolução social.

E mais: a história jurídica tem mostrado, especialmente a partir da Revolução Francesa, que o caminho da excessiva normatização não conduz, necessariamente, à efetiva regulamentação das atividades a que se propõe adequar. Longe disso! Como adverte Paolo Grossi,

A ideologia jurídica pós-iluminista fica profundamente perturbada com a visão de uma norma que vive além da sua produção e elasticamente modifica-se, segundo o seu percurso, que continuamente se reproduz recebendo as mensagens dos diferentes terrenos históricos por onde passa<sup>22</sup>.

Não é necessário idealizar muito longe para que se perceba o excesso e desvio de atribuições as quais o CNMP impinge ao seu objeto de atuação. Com a devida vênia, em nenhum momento a Constituição atribuiu ao

<sup>21</sup> GRAU, E. R. *O direito posto e o direito pressuposto*. 6 ed. ver. amp. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 89.

<sup>22</sup> In *Mitologias jurídicas da modernidade*. Tradução de Arno Dal Ri Júnior. 2. ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. p. 110.

órgão de controle tal papel, tampouco de criar atribuições, mesmo que por interpretação, relativizando aspectos normativos da legislação.

Afinal, o excesso de concentração de poderes traz problemas de ordem estrutural e social, mitigando os meios de discussão e contestação sobre as atividades do Estado na vida do cidadão. Se uma das justificativas da Constituição de 1988 foi a de proteger o cidadão contra excessos e abusos do Estado conferindo-lhes, para tanto, direitos e garantias que pudessem ser bradadas pelo Ministério Público de seu Estado, esta mesma justificativa vai-se tornando cada vez mais esquecida ante o discurso retórico de que o que é federal é mais seguro.

Nas palavras de Silvio Meira, publicadas ainda no ano de 1974<sup>23</sup>,

[...] é preciso não confundir os fatores positivos que reclamam a centralização, com os negativos, a que se referia Orlando Carvalho, citado por Fagundes: “Elementos humanos da atividade estatal – os políticos e os burocratas – se associaram na obra comum de destruir a federação e abrir o caminho para o Estado unitário.

E mais adiante, enfatiza<sup>24</sup>:

[...] Ao velho federalismo dual se superpõe hoje em dia o novo federalismo, com características especiais, em que surge até a possibilidade de revitalização dos municípios, dentro dos quadros regionais dos Estados-membros. O Brasil é um só. A federação une os Estados-membros num corpo ideal e real ao mesmo tempo: a Nação brasileira.

Defender a federação é defender a divisão do poder e a convivência harmônica; a capacidade de contestar, ainda que em debates preliminares,

<sup>23</sup> MEIRA, S. Federalismo e Centralização. In CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org). *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*. v. III. Organização do Estado. São Paulo: RT, 2011. p. 272.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 273.

os perigos da centralização e da federalização em contraposição aos princípios fundantes da República Federativa do Brasil.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios enfrentados diariamente pela República Brasileira, em seus pouco mais de 100 anos de história, são também reproduzidos na esfera das instituições. E aqui se fala, principalmente, na árdua tarefa de harmonizar, na formatação federativa, as diversas peculiaridades regionais que caracterizam cada Estado-membro em atividades normativas e diretivas de observância geral.

A evolução histórica do direito ocidental tem mostrado, em sentido oposto ao movimento nacional, que a excessiva normatização não conduz, necessariamente, ao alinhamento das ações dos jurisdicionados. É exatamente nesse contexto que o diálogo deve ser intensificado a fim de evitar – ou, ao menos, reduzir – a produção de atos normativos que, embora formalmente perfeitos, não encontrem a correspondente aplicabilidade diante da ausência de correlação à(s) realidade(s) sociais.

A importância do Conselho Nacional do Ministério Público, tanto no exercício de controle externo (já que se trata de órgão plural em sua constituição) das atuações administrativas e financeiras do(s) Ministério(s) Público(s), quanto na fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, é inquestionável. Apesar de certo desconforto inicial, os anos trataram de comprovar o acerto da Emenda Constitucional 45.

Todavia, a atividade – especialmente a de índole normativa – do Conselho Nacional do Ministério Público também deve ser objeto de permanente questionamento, até como forma de retroalimentação institucional e balizamento de sua atuação, visto que se trata de órgão ainda jovem e, enquanto tal, sujeito a acertos e desacertos no cumprimento de sua missão constitucional. É de se ressaltar que o CNMP, também como órgão público que é, deve ter limites de atuação.

Sem desmerecer do empenho de todos aqueles que, até hoje, ocuparam assento nesse nobre conselho, o momento histórico vivenciado recomenda que, por prudência, o diálogo seja intensificado – inclusive e sobretudo dentro das próprias instituições republicanas – como forma de salvaguardar o princípio federativo dirigente da República do Brasil.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Carta de Brasília*. Disponível em [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia.pdf). Acesso em: 23 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. *Enunciado 6*. Disponível em <http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/124>. Acesso em: 23 agos. 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. *Ministério Público: um retrato*. Dados de 2016. V.6. Brasília: CNMP, 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. *Recomendação de Caráter Geral n. 01.2016*. Disponível em [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomenda%C3%A7%C3%A3o\\_-\\_03-11-2016\\_doc\\_final1\\_1.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_-_03-11-2016_doc_final1_1.pdf). Acesso em: 23 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 23 ago. 2017.

CLÈVE, C. M; BARROSO, L. R. (org). *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*. v. III. Organização do Estado. São Paulo: RT, 2011.

GARCIA, E. Conselho Nacional do Ministério Público: primeiras impressões. *Revista dos Tribunais*, vol. 836/2005, jun/2005. Pp. 34-48.

GRAU, E. R. *O direito posto e o direito pressuposto*. 6 ed. ver. amp. São Paulo: Malheiros, 2005.

GROSSI, P. *Mitologias jurídicas da modernidade*. Tradução de Arno Dal Ri Júnior. 2. ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

MAZZILLI, H. N. Princípios Institucionais do Ministério Público. *Revista dos Tribunais*. São Paulo. vol. 2/2013. pp. 15-37. São Paulo: RT, set-out/2013.

NOVELINO, M. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

SARLET, I. W. MARINONI, L. G. MITIDIERO, D. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, J. A. *Comentário Contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VASCONCELOS, C. *Ministério Público na Constituição Federal*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ZIESEMER, H. R. *Direito Institucional*. Comentário ao regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

\_\_\_\_\_. *Direito Institucional*. Comentários ao Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

