



## NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 001/2013

### PEC N.º 505/2010

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL PREVENDO A PERDA DO CARGO DE MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COM BASE EM DECISÃO ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO FRONTAL À GARANTIA DA VITALICIEDADE E, POR CONSEQUENTE, À INDEPENDÊNCIA QUE DEVE NORTEAR AS AÇÕES DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO. GARANTIA DA INSTITUIÇÃO E DA SOCIEDADE BRASILEIRA. **OPINATIVO PELA INCONSTITUCIONALIDADE DA PEC. PLEITO POR SUA REJEIÇÃO.**

## **I – SÍNTESE**

1. Cuida-se de proposta de emenda constitucional de n.º 505/2010, de autoria da senadora Ideli Salvati (PT/SC), originalmente tombada, quando de sua tramitação no Senado Federal, sob o n.º 89/2003.
2. A proposta em tela altera os arts. 93, 95, 103-B, 128 e 130-A da Constituição Federal, para excluir a aposentadoria por interesse público do rol de sanções aplicáveis a magistrados e para permitir a perda de cargo, por magistrados e membros do Ministério Público por decisão administrativa de dois terços dos membros do Tribunal ou do Conselho Superior da instituição.
3. Encontram-se apensadas à emenda sob comento as também propostas de emendas à constituição de n.ºs 86/2011<sup>1</sup> e 163/2012<sup>2</sup>.

## **II – DA PROPOSTA EM SI E SUAS IMPLICAÇÕES.**

---

<sup>1</sup> Proposta da Deputada Dalva Figueiredo (PT/AP), que altera o Art. 93 da CF, para vedar a concessão compulsória e proporcional para magistrados, como pena disciplinar, e a pensão de seus dependentes que deverá observar o disposto no art. 40.

<sup>2</sup> Proposta do Rubens Bueno (PPS/PR), que dá nova redação aos arts. 93, 95 e 103-B, da Constituição Federal, para vedar a concessão de aposentadoria como medida disciplinar e estabelecer a perda de cargo de magistrado nos casos de quebra de decoro.

4. A proposta em análise viola preceitos de ordem constitucional essenciais à prevalência do Estado Democrático de Direito – art. 1º, *caput*, da Carta Magna.

5. Como corolário da plena harmonia de poderes e para preservação do sistema de freios e contrapesos vigente na democracia, assegurar a independência do Ministério Público e do Poder Judiciário afigura-se primordial.

6. Nesse sentido, permitir que os membros do Judiciário e do Ministério Público possam ser apenados com a perda do cargo apenas com base em decisão administrativa retira de ambas as instituições a independência que sempre deve nortear as suas ações. **Sob linhas transversas, se extingue a garantia da vitaliciedade.**

7. **É inconteste que, ao se eliminar a garantia de Magistrados e Membros do Ministério Público de não perderem o cargo senão em virtude de sentença judiciária, afronta-se a sua própria autonomia no exercício de suas relevantes atribuições constitucionais.**

8. Importa destacar que não se trata de privilégio pessoal, mas sim de SEGURANÇA das instituições frente a pressões ilegítimas que possam sofrer como consectário de suas decisões e ações. **É imperioso destacar: as garantias atualmente asseguradas nos artigos 95, I e 128, I da**

**Constituição do Brasil (vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios) significam prerrogativa das instituições, visando assegurar a magistrados e membros do Ministério Público a plena autonomia no exercício de suas respectivas atividades.**

9. Basta observar que a garantia de vitaliciedade tem sido formalmente assegurada na ordem jurídica brasileira em todas as Constituições republicanas (Constituição de 1891, art. 57; Constituição de 1934, art. 64, a; Constituição de 1937, art. 91, a; Constituição de 1946, art. 95, I; Constituição de 1967, art. 113, I).

10. Assim, resta claro que qualquer emenda constitucional tendente a abolir a garantia da vitaliciedade seria contrária ao art. 60, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, que inclui “a separação dos poderes” dentre as chamadas “cláusulas pétreas”, insusceptíveis, portanto, de serem suprimidas pelo legislador constituinte derivado. Nesse sentido, a lição de Eduardo Ritt:

“(…) não pode o legislador abolir a Instituição ou mesmo reformá-la, retirando garantias e prerrogativas, nem mesmo a sua independência e autonomia, eis que isto representaria um retrocesso social, vedado pelo referido princípio, sendo atacável por ação direta de inconstitucionalidade”<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> RITT, Eduardo. *O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional*. Livraria do Advogado. Porto Alegre: 2002, pp. 185.

11. No julgamento da ADI nº 98/MT, na qual foi declarada a inconstitucionalidade de normas da Constituição do Estado de Mato Grosso que previam a transferência compulsória para inatividade de Desembargadores, Procuradores de Justiça e Conselheiros do Tribunal de Contas que, com trinta anos de serviço público, completassem dez anos nas respectivas instituições, assinalou o Relator Ministro Sepúlveda Pertence:

“Sob esse prisma, ascende a discussão ao nível de um dos verdadeiros princípios fundamentais da Constituição, o dogma intangível da separação de poderes (CF, arts. 2º e 60, § 4º, III). Com efeito, é patente a imbricação e a independência do Judiciário e a garantia da vitaliciedade dos juízes. A vitaliciedade é penhor da independência do magistrado, a um só tempo, no âmbito da própria Justiça e externamente – no que se reflete sobre a independência do Poder que integra frente aos outros Poderes do Estado.

Desse modo, a vitaliciedade do juiz integra o regime constitucional brasileiro de separação e independência dos poderes.” (STF, ADI 98/MT, julg. 7/8/1997).

12. Nesse mesmo sentido, decisão liminar proferida no MS 31354/DF:

**“EMENTA: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ÓRGÃO CONSTITUCIONAL DE PERFIL ESTRITAMENTE ADMINISTRATIVO. CONSEQUENTE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE IMPOR, AOS INTEGRANTES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS, QUE GOZAM DO PREDICAMENTO CONSTITUCIONAL DA VITALICIEDADE (CF, art. 128, § 5º, inciso I, “a”), A SANÇÃO DE PERDA DO CARGO. A VITALICIEDADE COMO GARANTIA DE INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL ASSEGURADA AO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PROTEÇÃO**

CONSTITUCIONAL QUE IMPEDE A APLICAÇÃO, AO REPRESENTANTE VITALÍCIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DA SANÇÃO DISCIPLINAR DE PERDA DO CARGO, POSSÍVEL, UNICAMENTE, “por sentença judicial transitada em julgado” (CF, art. 128, § 5º, inciso I, “a”). RELEVÂNCIA JURÍDICA DA PRETENSÃO MANDAMENTAL QUE SUSTENTA A INVIABILIDADE DE O CNMP, AGINDO “ULTRA VIRES”, APLICAR PENA DE DEMISSÃO A MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO AMPARADO PELA GARANTIA DA VITALICIEDADE. OCORRÊNCIA CUMULATIVA DO “periculum in mora”. CARÁTER ALIMENTAR DO SUBSÍDIO DEVIDO AOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM GERAL. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA”(STF, MS 31354 MC/DF, relator o ministro Celso de Mello, DJe-160, divulgado em 14/08/2012).

13. Não se pode ainda abstrair o quanto estabelece as Diretrizes da ONU sobre a Função dos Procuradores e Promotores – Regras de Havana, de 1990. Entre os dispositivos, há ressaltar a regra 4, que dispõe:

“Status and conditions of service

.....

4. States shall ensure that prosecutors are able to perform their professional functions without intimidation, hindrance, harassment, improper interference ou unjustified exposure to civil, penal or other liability”<sup>3</sup>.

14. É dizer: o Brasil tem o dever de garantir que os membros do Ministério Público Brasileiro sejam capazes de exercer suas funções sem

<sup>3</sup> Disponível em: [www.1.umn.edu/humanrts/instree/i4grp.htm](http://www.1.umn.edu/humanrts/instree/i4grp.htm). Acesso em 27.06.2013.

qualquer intimidação, impedimento, perseguição, interferência indevida ou exposição injustificada à responsabilização civil, penal ou administrativa.

**15.** A proposta que aqui se analisa, por seu turno, vai na contramão do quanto acima dito, na exata medida em que pretende retirar da análise do Judiciário – órgão independente e resguardado de pressões externas em razão de suas garantias institucionais – a imposição de sanção que determine a perda do cargo ministerial para permitir que órgão de perfil administrativo – cuja composição é notadamente marcada por processo político – decida a respeito de tão relevante ato.

**16.** Ademais, e não menos importante, saliente-se que a vitaliciedade, antes de ser uma garantia de membros do Ministério Público e de juízes é também uma garantia da sociedade brasileira e dos cidadãos brasileiros individualmente considerados. Proteger o acusador e o julgador de pressões que possam conduzir à sua perda do cargo é assegurar ao cidadão brasileiro a certeza de um julgamento em igualmente de condições. Por tais motivos, uma emenda constitucional tendente a abolir a garantia de vitaliciedade é incompatível com o inciso IV do artigo 60, § 4º da Constituição Federal, que proíbe as emendas tendentes a abolir “os direitos e garantias individuais”, pois as garantias do Ministério Público e da magistratura são, indiretamente - ou diretamente na maioria dos casos -, garantias dos próprios indivíduos no Estado Constitucional.

17. Neste particular, preciso se mostra o relatório do eminente Deputado Eliseu Padilha (PMDB/RS), de 10/11/2010, quando opina pela INDAMISSIBILIDADE da PEC 505/2010:

“O que pretende a proposta é flexibilizar tal direito à vitaliciedade, permitindo que o juiz com mais de dois anos de exercício possa ter a perda do cargo decretada por meio de decisão judicial transitada em julgado ou de deliberação administrativa adotada pelo tribunal a que estiver vinculado, com decisão tomada por dois terços de seus membros.

**Entendemos que a vitaliciedade do magistrado, na forma vigente, representa importante garantia não para o próprio juiz, enquanto pessoa, mas para o Poder Judiciário, enquanto instituição, pois são as garantias concedidas pela Carta Magna que dão ao julgador a necessária independência para a correta distribuição da justiça, sem a preocupação quanto a eventuais perseguições ou censura, o que traz ao cidadão a certeza de que os membros do Poder Judiciário julgam sem estar presos a sistemas hierárquicos, mas apenas à sua consciência e à lei.**

A supressão da garantia da vitaliciedade abrirá perigoso precedente para que os juízes não alinhados com a cúpula dos tribunais possam ser excluídos injustamente da magistratura sob o manto da legalidade, apenas por adotarem posição distinta da maioria que optar pela exclusão. Nem sequer o argumento de que a aposentadoria compulsória é a punição máxima para o magistrado que pratique alguma das condutas vedadas pela Constituição ou ato que atente contra o decoro pode prosperar em favor da proposta ora examinada, pois tal se dá apenas no plano administrativo. A perda do cargo pode ser decretada por sentença judicial transitada em julgado, conforme determina a Constituição Federal, garantindo-se ao punido o uso de todos os meios de defesa admissíveis em direito, aplicando-se o devido processo legal”.

[Destaques nossos]



**18. Dessa forma, conforme muito bem acentuou o nobre Deputado, o sistema atual não consagra a impunidade conforme por vezes propalado na mídia de forma equivocada, porquanto permite a perda do cargo como medida punitiva após o devido processo legal, e sempre na esfera judicial.**

**19. Finalmente, a proposta também restaura questões já debatidas por ocasião da Emenda Constitucional n.º 45/2004.**

**20. De fato, revigora o monopólio do controle disciplinar pela própria magistratura e pelos Conselhos Superiores do Ministério Público, retirando do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, órgãos de composição democrática, com representações dos próprio Judiciário e Ministério Público, mas também da advocacia e do Poder Legislativo, a competência para aplicar a mais grave das sanções disciplinares.**

**21. Afronta-se, assim, o próprio espírito da aludida Emenda Constitucional n.º 45/2004, que, segundo o discurso que motivou os seus debates, visava combater o corporativismo que se alegava reinante no exame das faltas funcionais praticadas por Juízes e membros do Ministério Público.**

22. E, neste aspecto, percebe-se, com o devido respeito, o equívoco da emenda ora sob exame, uma vez que, com ela, deseja-se permitir a pena de perda de cargo na esfera administrativa e, o que é ainda mais grave, direcionando-se a sua aplicação a órgão de cúpula das próprias instituições, hierarquizando e por tal motivo maculando de modo frontal a INDEPENDÊNCIA.

23. Há ainda um contrassenso relevante a ser apontado, até mesmo de ordem lógica: os Tribunais e Conselhos Superiores dos diversos ramos do Ministério Público teriam poderes superiores aos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, que por estes últimos têm seus atos administrativos examinados.

24. Veja-se o exemplo do CNJ. Se prevalente a proposta de Emenda à Constituição aqui abordada, o Conselho Nacional de Justiça poderia apenas, diante de fatos graves constatados nos processos disciplinares de sua competência, suspender temporariamente o magistrado. O curioso e incoerente é que pelos mesmos fatos os tribunais submetidos ao controle do CNJ poderiam aplicar a mais grave sanção de perda do cargo. Ora, o CNJ, como órgão superior de controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário, dotado de competência para avocar e rever processos disciplinares, teria atribuições de menor relevo que aqueles órgãos submetidos ao seu controle.



**25. Tal discussão, de todo modo, mostra-se desnecessária, uma vez que nem mesmo os Conselhos Nacionais (CNMP e CNJ), sob pena de afronta à garantia da VITALICIEDADE, podem decretar a perda de cargo de membros do Ministério Público e/ou do Poder Judiciário, em relação ao que não há como se prescindir de decisão judicial com trânsito em julgado.**

26. Considerando, por fim, que tramita no Senado Federal proposta de emenda à Constituição que versa sobre assunto substancialmente idêntico (PEC 75/2011 e PEC 53/2011) – possibilidade de aplicação de pena de demissão pelo CNMP e pelo CNJ – e a apresentação de substitutivo pelo relator, Senador Blairo Maggi, que apresenta contornos mais adequados à Constituição, requer-se – até mesmo em louvor ao princípio da eficiência e para que esta Casa possa debruçar-se sobre questões mais relevantes – a rejeição desta proposta.

### **III – DA CONCLUSÃO**

27. Diante dos elementos trazidos à colação, notadamente severos óbices de índole constitucional, manifestam-se a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 505/2010, ao contrário do que propugna o parecer da



eminente deputada Sandra Rosado (PSB/RN), apresentado em 05/07/2012,  
que conclui pela admissibilidade da matéria.

Brasília, DF, 30 de julho de 2013.

**CARLOS EDUARDO DE AZEVEDO LIMA**  
Presidente da ANPT

**ALBERTO BASTOS BALAZEIRO**  
Diretor de Assuntos Legislativos da ANPT

**ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS**  
Presidente da ANPR

**NORMA ANGÉLICA REIS CAVALCANTI**  
Presidente da CONAMP