



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO Nº 0.00.000.000736/2010-68

RECURSO INTERNO EM PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - PCA

RECORRENTES: JORGE LUIZ GASPARINI E OUTROS

RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATORA: CONSELHEIRA CLAUDIA CHAGAS

***EMENTA:** Recurso Interno. Decisão monocrática proferida
Recurso conhecido e negado provimento.*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, por unanimidade, conhecer e negar provimento ao presente recurso interno.

Brasília, 7 de junho de 2010

CLAUDIO CHAGAS
Conselheira-Relatora

PROCESSO Nº 0.00.000.000736/2010-68

RECURSO INTERNO EM PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - PCA

RECORRENTES: JORGE LUIZ GASPARINI E OUTROS

RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATORA: CONSELHEIRA CLAUDIA CHAGAS

RELATÓRIO

Trata-se de recurso interno em procedimento de Controle Administrativo apresentado pelos Procuradores Regionais da República na 4ª Região, JORGE LUIZ GASPARINI, PAULO MAZZOTTI GIRELLI e FLÁVIO AUGUSTO DE ANDRADE STRAPASON em face de decisão denegatória de liminar.

Na petição inicial do presente PCA, os requerentes manifestaram sua irrisignação com ato praticado pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal, consistente na edição da Resolução nº 104/2010, publicada no Diário da Justiça em 14/4/2010, a qual estabelece regras mínimas comuns que deverão orientar a repartição de serviços nas diversas unidades do Ministério Público Federal. Requereram a desconstituição ou a revisão da citada Resolução nº 104/2010 do CSMPF, no tocante ao disposto nos incisos III, IV, VII e VIII do art. 1º, por considerarem que tais regras violam a garantia constitucional da inamovibilidade e os princípios da independência funcional e do promotor natural (artigo 127, § 1º, e artigo 128, § 5º, I, alínea “b”, todos da CF/88), argumentando ainda que trarão prejuízos ao exercício funcional.

Os requerentes alegam, em sua inicial, em síntese: a) que as disposições fustigadas transformaram em itinerantes e transitórias a lotação e a atuação funcional, possibilitando o deslocamento compulsório do Procurador que vinha atuando em determinada área, eis que, por força de uma maioria, o agente ministerial atuando em determinado feito será retirado dessa função se algum colega mais antigo pretender tomar-lhe o lugar e as funções exercidas; b) que o poder regulamentar do Conselho Superior do Ministério Público remanesce apenas no que diz com a homologação ou não do que for deliberado pelos diversos órgãos ministeriais, reforçando os interesses de grupos; c) que o rodízio obrigatório dos membros pode acarretar prejuízos à eficiência do exercício funcional, pois tal medida, ao invés de privilegiar o funcionamento do serviço, a especialização e a experiência na atividade, instituiu uma escala rotativa na qual os interesses e

preferências dos mais antigos serão os únicos critérios a serem observados; d) que a lotação, que é efetuada na unidade denominada por “ofício” (artigo 81 da LC 75/93), somente poderá ser alterada na forma dos artigos 210 e 211 da Lei Complementar referida, pois está ligada aos princípios da independência funcional, do promotor natural e à garantia da inamovibilidade; e) que a Resolução nº 104/2010, ao vedar ao Procurador que prossiga nas investigações (artigo 1º, IV), afrontou a Resolução nº 13/06 deste Conselho.

Em 5 de maio de 2010, esta Conselheira denegou a liminar postulada, com a qual se pretendia que fosse sobrestada a Resolução nº 104/2010 do Conselho Superior do Ministério Público Federal, bem como os atos administrativos dela decorrentes.

Às fls. 121/176, a Procuradoria Regional da República da 4ª Região requereu sua intervenção no feito, o que foi deferido (fls. 178/179), manifestando-se acerca dos fatos narrados pelos requerentes.

No presente recurso interno contra a decisão denegatória de liminar (fls. 186/206), os ora recorrentes, JORGE LUIZ GASPARINI, PAULO MAZZOTTI GIRELLI e FLÁVIO AUGUSTO DE ANDRADE STRAPASON, reiteram a argumentação já relatada, ressaltando, inicialmente, que a Resolução nº 104/2010, ao estabelecer a distribuição dos procedimentos instaurados de ofício, impedindo que o Procurador que o iniciou continue a officiar no feito, ofendeu o disposto no artigo 3º, § 4º, da Resolução 13/06¹ deste CNMP.

Em seguida, alegam que a divisão de serviços, embora sem lei específica orientadora, é reconhecida juridicamente, tratando-se de fato jurídico administrativo que não pode ser ignorado, pena de afronta à garantia constitucional da inamovibilidade, que é exclusivamente funcional e não territorial. Aduzem que a divisão de trabalho e sua titularidade não podem ser modificadas a cada dois anos sem nenhum fundamento plausível.

Sustentam, conceituando cargos e funções, que o local de distribuição dos cargos e de exercício funcional dos membros do Ministério Público é fixado sob a forma de lotação e não de designação, pois são funções vinculadas ao cargo e sem caráter eventual. Neste aspecto, entendem que cabe à Administração do Ministério Público Federal, uma vez efetuada a divisão de trabalho, apenas lotar o agente ministerial para aí incidir a garantia da inamovibilidade. Dizem que, uma vez mantida a linha adotada na decisão recorrida, se a lotação fosse definida apenas pelo critério territorial e o de estar atuando em determinada Procuradoria, a designação poderia abarcar o exercício de outras atividades inerentes aos cargos dos demais servidores do Ministério Público,

¹“No caso de instauração de ofício, o membro do Ministério Público poderá prosseguir na presidência do procedimento investigatório criminal até a distribuição da denúncia ou promoção do arquivamento em juízo”.

inclusive o de auxiliar burocrático e de administração por exemplo.

Os ora recorrentes afirmam que, na linha adotada pelo Poder Judiciário, as atribuições vinculadas aos cargos permanentes estabelecem-se pelo critério de lotação em determinado exercício funcional e que, estabelecida por lei ou por ato administrativo a vinculação à determinada repartição de trabalho, passa então a incidir a garantia da inamovibilidade. Dizem que, da leitura do artigo 214 da LC 75/93, entende-se que a designação no seu aspecto específico (transitoriedade) é aplicada para funções e para determinados cargos de confiança, cuja natureza é de provimento por mandato. Ressaltam que, se designar pudesse compreender o ato administrativo de lotar e se cargos e funções fossem a mesma coisa, não haveria como harmonizar o artigo 218 com o artigo 211 da LC 75/93. Aduzem que a Lei Complementar 75/93, em diversas passagens, utiliza-se do vocábulo designar no sentido amplo, genérico, no sentido de indicar, lotar, adotando o termo na forma específica nos seus artigos 214 a 218. A seu ver, no aspecto genérico, o termo pode abarcar tanto a lotação com a garantia da inamovibilidade quanto as denominadas designações temporárias (Procuradorias do Cidadão, Eleitorais, dentre outras).

Ainda em suas razões, dizem que a LC 75/93 deve ser interpretada conforme a Constituição Federal (artigo 138, parágrafo 5º, I, “b”), que prevê a necessidade de a legislação infraconstitucional dos Ministérios Públicos observar a garantia da inamovibilidade. Destarte, aduzem que os membros do Ministério Público não podem abrir mão da garantia referida, muito menos ser removidos dos ofícios em que estiverem lotados salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do CSMPPF, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, assegurada a ampla defesa. Portanto, relatam que o artigo 81 da LC 75/93 diz que a lotação é no ofício e não na Procuradoria da unidade (PRR), sendo o ofício unidade de lotação. Alegam que, enquanto não houver a lei de ofícios, as designações para atuação nas diversas áreas dependem de consenso (não da ditadura de eventual maioria) estabelecido entre seus integrantes. Portanto, concluem que, havendo há anos uma clara divisão de trabalho implementada, o membro ministerial que nela exerce suas funções não pode ser sumariamente afastado da área ou do ofício de atuação contra a sua vontade, da mesma forma que o juiz não pode ser afastado do ofício que ocupa (artigo 95, III, CF).

Afirmam a presença do *periculum in mora*, pois já está sendo posta em prática a Resolução 104 do CSMPPF e a norma relativa à PRR da 4ª Região, com escolhas de ofícios. Além disso, argumentam que a concessão da liminar não trará prejuízos, pois a Resolução fustigada foi editada somente em abril de 2010, quando já transcorridos vários anos da vigente Constituição Federal e da LC 75/93.

Requerem a concessão liminar para sobrestar a Resolução 104/2010 ou para que pelo menos sejam sobrestados os atos praticados pela PRR da 4ª Região com base na referida Resolução.

Às fls. 234/238, os requerentes juntam cópias das Portarias que os lotaram em cargos diversos dos que vinham atuando, com base na Resolução 104/2010 e na norma regional. Pedem seja reconsiderada a decisão denegatória da liminar, pois efetivamente demonstrado o perigo da demora.

Às fls. 256/262, a decisão recorrida foi mantida, com o recebimento do recurso interno e com sua apresentação para julgamento em mesa, nos termos do artigo 118, 2º, do RICNMP.

Os requerentes voltam a se manifestar às 265/288.

Em 2/6/2010, o Ministério Público Federal prestou suas informações, sustentando a legalidade e constitucionalidade da Resolução n.º 104/2010 do CSMPF (fls. 297/312). Informou ainda que, em Sessão ordinária realizada em 1º de junho de 2010, o CSMPF aprovou, por unanimidade, a Resolução PRR4 n.º 1/2010.

É o relatório.

PROCESSO Nº 0.00.000.000736/2010-68

RECURSO INTERNO EM PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - PCA

RECORRENTES: JORGE LUIZ GASPARINI E OUTROS

RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATORA: CONSELHEIRA CLAUDIA CHAGAS

VOTO

Os ora recorrentes pretendem seja provido o presente recurso interno objetivando a concessão da liminar. Entretanto, nos termos da decisão ora fustigada, não se verifica, em uma análise inicial, a presença da fumaça do bom direito, requisito para a concessão da medida para fins de suspender a normatividade (Resolução CSM PF 104 e atos da PRR4) que visa, no âmbito do Ministério Público Federal, dar maior racionalidade à divisão de feitos entre os membros do *parquet* federal, tornando-a mais equânime.

Inicialmente, conforme já anotado na decisão que denegou o pedido de liminar, cumpre registrar que compete ao Conselho Superior do Ministério Público Federal exercer o poder normativo no âmbito do MPF, especialmente para elaborar e aprovar, dentre outras, as normas sobre as designações para os diferentes cargos e critérios de distribuição de inquéritos, procedimentos administrativos e quaisquer outros feitos (art. 57, I, “c” e “d” da Lei Complementar 75/93).

No exercício de tal competência o CSM PF editou a Resolução nº 104, de 6/4/2010, publicada em 14/4/2010, estabelecendo regras mínimas comuns que deverão orientar a repartição dos serviços nas diversas unidades do Ministério Público Federal. Para tanto, elencou os parâmetros que devem ser observados pelas unidades para a elaboração de sua organização, a qual deverá ser proposta ao Conselho Superior para aprovação.

Os requerentes insurgem-se especificamente contra os incisos III, IV, VII e VIII do art. 1º da citada Resolução, cujo teor é o seguinte:

"Art. 1º - A repartição de atribuições entre membros do MPF deverá observar:

(...)

III - todas as representações, inclusive os procedimentos instaurados de ofício, deverão ser submetidos a procedimento de distribuição por critérios pessoais e objetivos;

IV - o órgão do Ministério Público Federal somente poderá instaurar procedimentos relativos a matérias concernentes a sua área de atuação, que obrigatoriamente deverão ser submetidos à livre distribuição, respeitadas as hipóteses de prevenção,

nos termos da legislação processual vigente. Em se tratando de matéria diversa, o membro do Ministério Público Federal deverá formular representação ao Procurador-distribuidor, que procederá à livre distribuição;

(...)

VII - antiguidade na carreira como critério a presidir a escolha de áreas de trabalho pelos membros, observada a alternância e a rotatividade periódica e ressalvados os ofícios eletivos (PRDC, PRE, Câmaras, etc) e os delegados pelo Procurador-Geral da República;

VIII - auto-organização em cada nível e unidade, com os respectivos atos estruturantes submetidos a aprovação do CSMPF, e observadas as regras aqui postas;"

Não há como prover o presente recurso interno pelos mesmo fundamento já expostos, conforme se passa a analisar.

Os incisos III e IV da Resolução 104/2010 estão em consonância com os princípios constitucionais que regem a atuação do Ministério Público e buscam maior objetividade e impessoalidade na atuação extrajudicial dos membros do Ministério Público.

O inciso VII, ao elencar o critério da antiguidade para presidir a escolha de área de trabalho, bem como determinar seja observada a alternância e a rotatividade periódica, nada mais faz, em um primeiro exame, do que dar efetividade às normas contidas na Lei Complementar 75/93.

Ao contrário do que afirmado na petição inicial, a simples existência de rodízio não transforma em itinerante a lotação nem configura remoção, não havendo como concluir-se, pela simples leitura da norma, que será atingida a garantia da inamovibilidade.

É de se lembrar que o art. 34 da LC 75/93 diz que a lei estabelecerá o número de cargos das carreiras do Ministério Público da União e os ofícios em que serão exercidas suas funções. Nos termos do art. 81 da mesma lei complementar, 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 MPF.

Como não existe, no âmbito do Ministério Público da União, lei específica definindo ofícios, os Procuradores da República e Procuradores Regionais da República são respectivamente lotados nas Procuradorias da República e nas Procuradorias Regionais da República nos Estados e no Distrito Federal, sendo a estrutura básica das unidades de lotação e a distribuição de serviço organizados por ato administrativo (arts. 81 e 82 da, LC 75/93).

Na realidade, portanto, atualmente os membros lotados em cada unidade de lotação reúnem-se e deliberam sobre a distribuição do serviço naquela unidade, o que é consolidado em ato administrativo do Procurador-Chefe, por delegação do Procurador-Geral da República, na forma do

art. 50, II, da LC 75/93. A principal mudança trazida pela Resolução 104 é que os atos de organização de cada unidade passarão a ser analisados pelo CSMPF.

A alternância e rotatividade periódicas estabelecidas não se confundem com a remoção, pois se darão dentro da mesma unidade de lotação. Conforme dispõe o art. 210 da LC 75/93, a remoção, para efeito daquela lei, "é qualquer alteração de lotação". É indiscutível que a remoção só poderá ocorrer na forma prevista nos arts. 211 a 213 da LC 75/93, mas a Resolução ora questionada não trata de remoção, mas de distribuição de feitos dentro da mesma unidade de lotação.

Cumpra ainda registrar que a designação é o ato que discrimina as funções que sejam compatíveis com as previstas na lei complementar para cada classe das diferentes carreiras do MPU (art. 214, LC 75/93) e que são feitas observados os critérios da lei e os estabelecidos pelo Conselho Superior (art. 215, LC 75/93). De acordo com o art. 216 da referida lei complementar, as designações, salvo quando estabelecido outro critério por esta lei complementar, serão feitas por lista, no último mês de cada ano, para vigorar por um biênio, facultada a renovação.

A edição de norma que contemple a alternância e a rotatividade, portanto, não pode ser, em princípio, em uma análise em sede de liminar, considerada inconstitucional ou ilegal. Deve-se levar em conta, ainda, que a forma de rodízio será futuramente regulamentada no ato estruturante de cada unidade, com a participação de todos os membros e levando em conta não só as regras mínimas contidas na Resolução 104, mas também outros critérios por eles considerados relevantes. Tal, aliás, já está sendo implementado na Procuradoria Regional da República da 4ª Região, segundo informações do recorrente e da própria PRR4.

Quanto ao inciso VIII da Resolução 104/2010, também está de acordo com as normas já citadas, uma vez que determina a auto-organização em cada nível de unidade, mas resguarda a competência do CSMPF para analisar e aprovar ou não os atos estruturantes.

Não restou demonstrado de plano, ainda, que a rotatividade trará prejuízo ao serviço e implicará em uma diminuição da eficiência no Ministério Público. Tal conclusão retrata o entendimento dos requerentes, mas não está amparada em outros elementos de convicção. Certamente, com a colocação em prática dos atos estruturantes será possível, em um futuro breve, cotejar-se dados concretos e avaliar-se o acerto ou desacerto das mudanças implementadas.

Quanto à alegada contradição entre a Resolução 104/2010 do Conselho Superior do Ministério Público Federal e a Resolução nº 13 deste Conselho Nacional, não assiste razão aos autores, ao menos em um exame prévio, próprio de uma análise de pedido de liminar. Embora o § 4º do artigo 3º da Resolução CNMP preveja a possibilidade de o membro prosseguir na presidência

do procedimento investigatório, é inegável que a Resolução 104/2010, ao determinar a distribuição, prestigia o princípio constitucional da impessoalidade. A livre distribuição de procedimentos instaurados de ofício através de critérios previamente definidos em normatividade geral visa a garantir, além do princípio referido, também os princípios previstos no artigo 37, caput, da CF/88. Evita, inclusive, que os membros do Ministério Público sejam acusados, injustamente, de conduzir investigações ao seu próprio talante, escolhendo pessoas e fatos que serão submetidos à sua própria persecução.

Além disso, não parece que a Resolução deste Conselho, ao estabelecer que o membro do Ministério Público pode prosseguir na presidência do procedimento investigatório instaurado de ofício até um determinado momento, pretenda impedir que regras locais sejam mais restritivas. Ao estabelecer que o membro pode fazê-lo, não diz que deve fazê-lo, permitindo que os órgãos do Ministério Público estabeleçam regras mais consentâneas com a sua realidade.

O que se verifica, em uma análise preliminar da questão, é a tentativa de se manter “*ad eternum*” na Procuradoria da República da 4ª Região uma divisão de trabalhos que com o tempo se mostrou desproporcional e contrária aos interesses da própria instituição. Saliente-se que a reorganização do serviço não é feita de forma autoritária pelo chefe da instituição, mas ao contrário, é produto de debate e do consenso dos membros lotados naquela unidade. Convém ressaltar que a inamovibilidade não pode ser confundida com imutabilidade e engessamento da divisão de tarefas nas Procuradorias, sob pena de violação ao interesse público.

Neste sentido, aliás, manifestou-se o Conselho Superior do Ministério Público Federal em suas informações (fls. 297/301), demonstrando a legalidade da Resolução n.º 104/2010 e da Resolução PRR4 n.º 1/2010, *verbis*:

“(...)A elaboração da Resolução CSMPF n.º 104/2010, que trata de fixar diretrizes sobre divisão de trabalho e distribuição de feitos nas unidades do Ministério Público Federal, não foi tarefa fácil. O trabalho iniciou-se ainda em 1997 e só veio a findar treze anos após. Trata-se, sem dúvida, de matéria sujeita a controvérsias e pontos de vista conflitantes, dentro das peculiaridades de que se revestem as diferentes unidades deste ramo do MPU, seja no primeiro ou no segundo grau, seja no âmbito da Procuradoria Geral da República. Há tão pouco consenso a respeito que, até hoje, não se logrou dar cumprimento ao art. 34 da Lei Complementar n.º 75/1993, que determina a elaboração de lei que “estabelecerá (...) os ofícios em que serão exercidas (as) funções” do Ministério Público da União, ou seja, a chamada “lei de ofícios”. Na sua falta, as unidades improvisaram e regulamentaram, cada um a seu modo, os “ofícios” como unidades de atribuição.

É evidente que, no Ministério Público Federal, “ofício”, como tal, não existe por ora, já que só a lei pode sobre o mesmo dispor. Em outras palavras, na ausência de dita norma legal, a divisão de trabalho nas diversas unidades só pode se dar mediante consenso mínimo dos colegas. Por isso, o funcionamento da unidade fica comprometido, quando esse consenso não logra ser alcançado. É de se perguntar, então, o que fazer e se aqueles que discordam da maioria podem exigir, para si, tratamento diferenciado em nome da inamovibilidade, da independência funcional e do princípio do promotor natural.

Para encorajar o consenso e garantir maior eficiência no exercício funcional, o Conselho Superior do Ministério Público Federal, conhecedor das diversidades e adversidades locais, fez uso das competências inscritas no art. 57, I, (c) e (d), da Lei Complementar n.º 75/1993, a saber, as de elaborar e aprovar “as normas sobre as designações para os diversos ofícios do Ministério Público Federal” e “os critérios para distribuição de inquéritos, procedimentos administrativos e quaisquer outros feitos, no Ministério Público Federal”, baixando a Resolução CSMPPF n.º 104/2010. Quanto às designações para os “ofícios”, é claro, que as diretrizes da resolução têm caráter praeter legem, na medida em que “ofícios” propriamente ditos, ainda foram criados por lei. Mas, seguramente, o Conselho Superior tinha competência para a elaboração dessas diretrizes, já que dizem respeito, de perto, ao regime de distribuição de feitos.

Aliás, o Conselho Superior foi cauteloso ao reconhecer a ausência de “lei de ofícios”. Daí, só se utilizou do termo “ofício” para designar a unidade de atribuição, quando esta existe em função de lei. Assim, o inciso VII da Resolução n.º 104 se refere a “ofícios eletivos”, para apontar para os Procuradores Regionais do Direito do Cidadão e os Procuradores Regionais Eleitorais, todos com previsão legal. No mais, usam-se nas diretrizes, os termos “área de atuação” (inciso IV), “áreas de trabalho” (inciso VII), “temas prioritários” (inciso XI), “matérias” (inciso V), “tema” ou “matéria” (inciso IX), para expressar a conveniência de especialização, “sempre que possível” (inciso V).

Também porque estava ciente das diferenças de planejamento e estruturação administrativa entre as unidades do Ministério Público Federal, o Conselho Superior adotou uma visão descentralizadora: entregou às unidades a iniciativa de se “auto-organizarem”, ficando as regras locais sujeitas à aprovação deste Colegiado, a fim de preservar sua competência normativa.

O exercício da competência do Conselho Superior decorre da lei complementar e,

por isso, suas diretrizes são vinculantes e não, apenas, indicativas. As unidades do Ministério Público Federal não têm a liberdade de decidirem se querem, ou não, se “auto-organizar”. Não há permissão, pois, para o non liquet. Posta sobre a mesa a Resolução n.º 104/2010, não fica ao alvedrio dos membros do ministério público querer, ou não, regular a distribuição de feitos entre si. E a ausência de consenso não pode servir de escusa para se deixar de dispor sobre a matéria na unidade. Não sendo possível alcançá-lo, a decisão se dará por maioria, vinculando a todos, desde que atendidas as diretrizes da norma do Conselho Superior.

Por isso, excluir-se o colega discordante da normativa não só prejudica sobremaneira o exercício funcional e a eficiência da unidade, como implica clara falta funcional no tocante ao dever de desempenho de suas funções com zelo e probidade (art. 236, IX, da Lei Complementar n.º 75/1993), mormente se, uma vez vigente o novo regramento, o colega se recusa a receber processos distribuídos. Na espécie, contudo, entendeu-se, no CSMPF, que a recusa de receber processos amparar-se-ia no art. 1.º, VIII, da Resolução CSMPF n.º 104/2010, que sujeita a norma da unidade à aprovação do CSMPF. Como à época da recusa a Resolução PRR4 n.º 01/2010 ainda não contava com a aprovação, impor a distribuição pela nova metodologia antes da manifestação deste Colegiado, foi precipitado, acabando por legitimar a atitude dos procuradores regionais discordantes. Isso, é claro, não os isenta de nova distribuição compensatória, eis que não é viável dispensá-los da obrigatória produtividade. Apenas – assim entendeu o CSMPF – os exculpa de qualquer seqüela, nos feitos recusados, de sua atitude de discordância.

Por outro lado, a garantia da inamovibilidade não fica lesada com a imposição de regras novas para a distribuição em consonância com as diretrizes do Conselho Superior e conseqüente mudança da matéria afeta ao membro do Ministério Público Federal. Os princípios de alternância e rotatividade periódica, antes de violar a inamovibilidade, são a melhor forma de se atender à impessoalidade do exercício funcional e concretizar a unidade e indivisibilidade do ministério público e, assim, satisfazer o interesse público. Com efeito, o argumento foi lançado como expressão da pretensão de se manter a normativa anterior, adotada, na Procuradoria Regional da República da 4.ª Região, em 2004. Àquela altura, quando se criou o NAOR-PRR4 – onde os impugnantes estavam exercendo suas atribuições – dito núcleo tinha outras atribuições, bem mais amplas, das que hoje praticadas, pois, entre as ações originárias, se compreendiam, também, as ações civis públicas por improbidade administrativa das autoridades de foro por prerrogativa de função no TRF da 4.ª

Região. Hoje, com a jurisprudência assentada dos tribunais, as ações de improbidade se mantiveram na competência do 1.º grau de jurisdição e foram, por isso, excluídas da atuação do NAOR-PRR4, que se contentou com atribuições na esfera penal. O NAOR-PRR4, como previsto na Resolução PRR4 n.º 25, de 28 de abril de 2004, já não existia mais nessa conformação. Por isso, veio a calhar a norma nova, que o situou na especialidade criminal exclusivamente. Não têm, também por isso, os Procuradores Regionais da República Jorge Luiz Gasparini, Paulo Mazzotti Girelli e Flávio Augusto de Andrade Strapason, nenhuma pretensão legítima à manutenção da norma anterior. E, por mais que se leiam as estatísticas e tabelas acostadas pelos peticionários para justificar a aparente produtividade do NAOR-PRR4, isso não altera nada na circunstância de terem, eles, que se adequar à norma nova, inclusive à alternância e rotatividade periódica na sua área de trabalho. A garantia da inamovibilidade não é um obstáculo à mudança, desde que os feitos já distribuídos venham a ser mantidos em seu âmbito de atuação, valendo o novo critério de especialização, apenas, para os processos novos.

O art. 26 da Resolução PRR4 n.º 01/2010, editada em cumprimento da Resolução CSM PF n.º 104/2010, mantém “com seus titulares, até a manifestação seguinte, os processos judiciais e procedimentos administrativos já distribuídos”. Parece, aí sim, que a locução “até a manifestação seguinte” não é suficiente para garantir a inamovibilidade. Entendeu o CSM PF que esta garantia impõe que os feitos já distribuídos fiquem, até o desfecho da instância, nas mãos de seus titulares originais, a menos que o absoluto consenso entre os colegas atingidos permita uma redistribuição compensatória com resguardo da nova especialização. Sem esse consenso, há de se manter a titularidade antiga dos feitos já distribuídos, valendo a nova regra apenas para os feitos por distribuir. Em relação a estes, a revisão do critério de especialidade não afeta a garantia constitucional do procurador regional que foi designado para exercer suas atribuições em outra “área de trabalho”, com regra objetiva, atendendo à alternância e rotatividade periódica. Nem a afeta a eficácia imediata da mudança ao invés da protraída para daqui a dois anos. Não há diferença em se adotar o novo critério para os feitos futuros a partir de agora ou a partir de data que dista dois anos da vigência da norma.

Nem se diga que o art. 216 da Lei Complementar n.º 75/1993 incidiria na espécie para determinar que as novas designações só poderiam ser feitas ao final do ano. É que o art. 217, perfeitamente aplicável por analogia, permite que estas podem ser antecipadas quando houver criação ou extinção de “ofício”. Ainda que, no caso

vertente, ainda que não haja “ofício” propriamente dito no Ministério Público Federal, as áreas de atuação equivalem funcionalmente a estes.

Em verdade, os Procuradores Regionais da República Jorge Luiz Gasparini, Paulo Mazzotti Girelli e Flávio Augusto de Andrade Strapason já estão atuando há seis anos no NAOR-PRR4 e com aparente pretensão à perpetuidade. O interesse individual à acomodação no pode, no entanto, se impor sobre o interesse público, buscando amparo em princípios que não o sustentam. A inamovibilidade e o princípio do promotor natural não dizem respeito à preservação de interesses pessoais, mas sim, à preservação da independência funcional como garantia em favor do jurisdicionado. E, em se tratando de critério de distribuição impessoal, imposto a todos a partir de regramento novo, com objetividade e preservação do promotor natural nos feitos já distribuídos, não se pode – por mais que se force o argumento – vislumbrar dano à independência. Os colegas não estão mudando de área de trabalho porque assumiram esta ou aquela posição na sua atuação funcional; estão se submetendo a novo critério objetivo e universal de distribuição a fim de resguardar a impessoalidade da função. Poderão cuidar de manter suas posições já tomadas nos feitos a si já distribuídos, sem qualquer atentado a sua independência.

Neste particular, aliás, as estatísticas do NAOR-PRR4 mais indicam que essa especialização não atende ao interesse público. Vê-se, pelos documentos juntados pelos Procuradores Regionais da República Jorge Luiz Gasparini, Paulo Mazzotti Girelli e Flávio Augusto de Andrade Strapason, que essa unidade de trabalho ofereceu, com três procuradores regionais, no espaço de pouco mais de cinco anos, 339 denúncias apenas, ou seja, 67.8 denúncias por ano em média, o que perfaz 22.6 denúncias por procurador regional por ano. Definitivamente, não se trata de performance extraordinária, como querem fazer ver. Não os salva a comparação com o período anterior (de 2001 a 2004), que igualmente não sobressai em eficiência. Deve, sobretudo, ser levado em consideração que os casos de litigiosidade penal cresceram em número em todo o País, em virtude da maior acessibilidade da justiça e maior eficiência geral da persecução. Com essa baixa produtividade, seria melhor, para garantia da impessoalidade, que os feitos originários penais fossem distribuídos a todos da área penal, sem distinção, critério que já se adota em outras procuradoria regionais. Mas, como a manutenção do NAOR-PRR4, em si, corresponde ao que foi majoritariamente acordado entre os procuradores regionais lotados na unidade, não quis o CSMPF intervir impositivamente nessa opção,

resguardando-se a diretriz de auto-organização. Por outro lado, chamou atenção para a aparente distorção e fez recomendação para mudança de rumo.

Em sua impugnação da Resolução CSMPF n.º 104/2010, os Procuradores Regionais da República Jorge Luiz Gasparini, Paulo Mazzotti Girelli e Flávio Augusto de Andrade Strapason igualmente se voltam contra a norma que determina a distribuição livre de todos os expedientes, inclusive os instaurados ex officio. Também essa norma é uma garantia adicional do interesse público, da impessoalidade e do promotor natural e não afeta a independência funcional, pois esta pressupõe, precisamente, a distribuição livre. Do contrário, a atuação ex officio poderia, em tese, ela sim, atentar contra a independência funcional de outro colega, igualmente habilitado a tratar da matéria que, autocraticamente, o membro do ministério público atraiu para si. A distribuição livre e geral de todos os feitos, com exceção apenas daqueles que são atraídos a determinado membro por prevenção, é medida salutar para acautelar a impulsividade, o estrelismo e o protagonismo individual, de que nossa instituição já padeceu.

Por isso tudo, a Resolução CSMPF n.º 104/2010 não padece de qualquer vício e preserva as garantias funcionais e os princípios institucionais. A auto-organização balizada por diretrizes gerais adequa-se, ademais, às peculiaridades locais das unidades do Ministério Público Federal. É fato, porém, que o Ministério Público Federal encontra-se em mora, no tocante à iniciativa de se propor a lei de ofícios. Por sua vez, a Resolução PRR4 n.º 01/2010 foi aprovada pelo CSMPF, retirada, apenas, do texto do art. 26, a locução “até a manifestação seguinte”, a fim de se garantir a manutenção da titularidade dos feitos já distribuídos, a menos que acordos específicos, absolutamente consensuais, venham a permitir a troca de feitos de forma compensatória. Ademais, recomendou-se à Procuradoria Regional da República da 4.ª Região que examinasse a conveniência de extinguir o NAOR-PRR4 e distribuir seus feitos a todos os colegas de atuação em matéria criminal. Por fim, o fato de os Procuradores Regionais da República Jorge Luiz Gasparini, Paulo Mazzotti Girelli e Flávio Augusto de Andrade Strapason terem se recusado a receber feitos a si distribuídos, ainda que sem amparo de qualquer provimento cautelar, foi julgado justificado ante a circunstância de a Resolução n.º 01/2010 não ter sido, até então, submetida a este Colegiado. A ausência de distribuição deverá, entretanto, ser compensada com nova distribuição, na mesma quantidade dos feitos recusados, dentro da nova área de atuação dos referidos membros.

O Conselho Superior do Ministério Público Federal recomendou, por fim, ao Senhor

Procurador-Geral da República que constituísse grupo de trabalho para elaboração, no menor prazo possível, de anteprojeto de lei de ofícios, haja vista a mora que já perdura há anos, com claros prejuízos para a eficiência institucional e o pleno gozo das garantias constitucionais da função ministerial.

Ante o exposto, nego provimento ao presente Recurso Interno.

Brasília - DF, 7 de junho de 2010.

CLAUDIA CHAGAS
Conselheira Relatora