



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

REPRESENTAÇÃO POR INÉRCIA OU EXCESSO DE PRAZO Nº 1.00616/2026-45

RELATOR: Conselheiro Thiago Roberto Morais Diaz

REQUERENTE: Daniele Carneiro Fontenele

REQUERIDO: Ministério Público do Estado do Ceará

EMENTA

REPRESENTAÇÃO POR INÉRCIA OU EXCESSO DE PRAZO. POLÍTICA INSTITUCIONAL DE CAPACITAÇÃO. ATO NORMATIVO Nº 176/2021 DO MPCE. PEDIDO DE PUBLICAÇÃO DE EDITAL DE BOLSAS. DILIGÊNCIAS INSTRUTÓRIAS EM CURSO. FATO SUPERVENIENTE. DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O REGIME REMUNERATÓRIO. CAUTELA ADMINISTRATIVA JUSTIFICADA. MODALIDADES DISTINTAS DE CUSTEIO. AUSÊNCIA DE QUEBRA DE ISONOMIA. IMPROCEDÊNCIA.

I – CASO EM EXAME

1. Representação por Inércia ou Excesso de Prazo formulada por Promotora de Justiça em face da Direção-Geral da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará, ante a alegada demora na apreciação de requerimento de publicação de edital para concessão de bolsas de Mestrado e Doutorado, formulado com fundamento no Ato Normativo nº 176/2021. Em manifestações supervenientes, a Representante ampliou o pedido para postular a contratação de vaga no curso de Mestrado Profissional que já frequentava por iniciativa própria, sustentando quebra de isonomia diante da contratação institucional de vagas em Mestrado Acadêmico na mesma universidade.

II – QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há três questões em discussão: (i) definir se a pretensão de publicação de edital de conteúdo determinado e de contratação de vaga em curso específico comporta apreciação no âmbito delimitado pelo art. 87 do RICNMP; (ii) estabelecer se a tramitação do procedimento administrativo caracteriza inércia ou excesso injustificado de prazo; e (iii) determinar se a contratação institucional de vagas em modalidade diversa de pós-graduação, no mesmo período, configura tratamento discriminatório apto a infirmar a justificativa apresentada pelo Representado.

III – RAZÕES DE DECIDIR

3. A Representação por Inércia tutela o dever de apreciar, não o dever de deferir. O reconhecimento de mora autoriza a fixação de prazo para a prática do ato, não a definição, pelo órgão de controle, do conteúdo material da política institucional de capacitação.

4. O art. 87 do RICNMP exige inércia ou excesso injustificado, de modo que a qualificação normativa da mora reclama juízo sobre a razoabilidade da justificativa, e não mera aferição cronológica. Morosidade na condução de diligências instrutórias, sem abandono do feito e acompanhada de justificativa consistente, não configura a desídia exigida para a procedência.

5. A decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o regime remuneratório alterou o ambiente de controle dos pagamentos diretos a membros, legitimando a cautela da Administração quanto a modelo de custeio que opera mediante reembolso em folha, na forma do art. 16 e §1º do Ato Normativo nº 176/2021.

6. A contratação institucional de vagas e a concessão de bolsa mediante reembolso individual apresentam perfis de risco jurídico distintos: naquela, o pagamento é dirigido à instituição de ensino, sem ingresso financeiro na esfera patrimonial do membro. O tratamento administrativo diferenciado entre instrumentos desiguais não configura incoerência, mas expressão da própria cautela invocada.

7. A articulação institucional que originou a contratação do Mestrado Acadêmico é anterior ao requerimento individual, o que afasta a leitura de que teria sido concebida como resposta ou contorno ao pleito da Representante e infirma a alegação de desvio de finalidade, que exige demonstração de utilização da competência para fim diverso do legalmente previsto.

8. O art. 32 do Ato Normativo nº 176/2021 veda, em qualquer hipótese, o ressarcimento de mensalidades pagas antes da divulgação do resultado final do processo seletivo, não podendo o resultado vedado por via direta ser alcançado por via oblíqua mediante contratação institucional de vaga em curso já custeado pela interessada.

9. A cautela administrativa é legítima enquanto instrumental e temporária, subsistindo o dever de apreciação conclusiva do requerimento originário uma vez concluído o exame institucional em curso.

IV – DISPOSITIVO E TESE

10. Ante o exposto, julgo improcedente a representação, com ressalva quanto à persistência do dever de apreciação conclusiva do requerimento administrativo.

Tese de julgamento: "1. A Representação por Inércia ou Excesso de Prazo tutela o dever de apreciar, não autorizando ao CNMP definir o conteúdo material da decisão administrativa. 2. Diligências instrutórias em curso, justificadas por fato superveniente relevante, não

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

caracterizam excesso injustificado de prazo para os fins do art. 87 do RICNMP. 3. O tratamento administrativo diferenciado entre modalidades de custeio que apresentam perfis distintos de risco jurídico não configura quebra de isonomia."

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos, acordam os Conselheiros, em Sessão do Conselho Nacional do Ministério Público, **por unanimidade**, em julgar improcedente a presente Representação por Inércia ou Excesso de Prazo, nos termos do Voto do Relator.

Brasília-DF, data da sessão

(Documento assinado digitalmente)

THIAGO ROBERTO MORAIS DIAZ

Relator

REPRESENTAÇÃO POR INÉRCIA OU EXCESSO DE PRAZO Nº 1.00616/2026-45

RELATOR: Conselheiro Thiago Roberto Morais Diaz

REQUERENTE: Daniele Carneiro Fontenele

REQUERIDO: Ministério Público do Estado do Ceará

R E L A T Ó R I O

O EXMO. CONSELHEIRO THIAGO DIAZ:

1. Trata-se de Representação por Inércia ou por Excesso de Prazo (RIEP), formulada com fundamento no art. 87 do Regimento Interno do CNMP, em face do Diretor-Geral da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará – ESMP, Promotor de Justiça Enéas Romero de Vasconcelos.
2. Narra a Representante que, em 04/03/2026, protocolou o Procedimento de Gestão Administrativa (PGA) nº 09.2026.0007248-2, solicitando a publicação de edital para concessão de bolsas de estudo de Mestrado e Doutorado a membros e servidores do Ministério Público do Estado do Ceará, nos termos do Ato Normativo nº 176/2021.
3. Aduz que o pedido decorreu de sua inscrição em processo seletivo de Mestrado promovido pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), curso já iniciado em 08/05/2026, no qual permanece regularmente matriculada, custeando as mensalidades do próprio bolso ante a ausência de deliberação administrativa.
4. Relata que, não obstante sucessivos despachos e diligências determinadas pelo Representado – juntada de informações da Secretaria de Gestão de Pessoas (SEGEP), levantamento de editais anteriores e certificação de procedimentos correlatos –, não sobreveio, até o ajuizamento da representação, decisão de mérito sobre o pleito, tampouco sobre os PGAs subsequentes por ela protocolados em razão da persistente omissão (PGAs nº 09.2026.00012689-

6, nº 09.2026.00013270-0, nº 09.2026.00013965-8 e nº 09.2026.15708-9), inclusive perante o Gabinete do Procurador-Geral de Justiça e a Subprocuradoria-Geral de Justiça de Governança.

5. Sustenta a Representante que as informações necessárias à instrução do pleito já se encontravam disponíveis desde 24/03/2026, por força de resposta da SEGEP em procedimento correlato (PGA nº 09.2025.30649-0), circunstância que evidenciaria, a seu ver, a inexistência de óbice técnico ou orçamentário à apreciação do mérito.

6. Requer, em síntese: (a) o recebimento da representação, com notificação do Representado; (b) em caráter de urgência, a fixação de prazo para decisão dos PGAs listados, com fundamento no art. 87, § 3º, do RICNMP; e (c) ao final, a procedência da representação pelo Plenário, com reconhecimento do excesso injustificado de prazo.

7. Recebida a inicial, foi indeferido o pedido de medida urgente do art. 87, § 3º, do RICNMP, por não vislumbrada, naquele momento processual, situação que não pudesse aguardar a oitiva do representado, e determinada a notificação do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Ceará, nos termos do art. 87, § 2º, para prestação de informações no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

8. Em atendimento à notificação, o Diretor-Geral da ESMP apresentou informações nas quais nega a ocorrência de inércia, sustentando que o procedimento vem tendo seu devido andamento, com diligências instrutórias compatíveis com a complexidade da matéria – levantamento orçamentário junto à SEGEP, histórico de editais e avaliação institucional.

9. Aduz, ainda, que a publicação de edital de bolsas constitui ato administrativo discricionário, de natureza geral e impessoal, não vinculado a provocação individual, e que a recente decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o regime remuneratório da Magistratura e do Ministério Público recomenda cautela reforçada em matérias com repercussão financeira. Informa que o tema foi levado ao Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos – CDEMP, em reunião de 06/05/2026, com constituição de comissão para exame da matéria, cujos subsídios técnicos ainda seriam aguardados.

10. Em réplica, a Representante impugna os fundamentos apresentados, apontando que a diligência junto à SEGEP, determinada em 20/03/2026, não teria sido integralmente cumprida; que a alegada indisponibilidade orçamentária careceria de comprovação documental nos autos do PGA originário; e, sobretudo, que o MPCE deflagrou, em 07/05/2026, processo de contratação de 10 (dez) vagas de Mestrado Acadêmico junto à própria UNIFOR, com formalização

contratual publicada em 09/06/2026 e edital interno de seleção em 16/06/2026, apesar de reduzido número de inscritos.

11. Sustentou que tais atos evidenciariam aplicação seletiva da cautela invocada, quebra de isonomia e desvio de finalidade em face da política institucional delineada no Ato Normativo nº 176/2021, bem como que a natureza coletiva e impessoal do edital não se descaracteriza pela origem individual da provocação.

12. Na mesma data, protocolou a Representante petição avulsa (documento nº 01.004757/2026), requerendo a juntada de documentação complementar referente à contratação e ao edital do Mestrado Acadêmico, deferida a juntada.

13. Sobreveio, em 13/07/2026, réplica do Ministério Público do Estado do Ceará (documento nº 01.005285/2026), subscrita pelo Diretor-Geral da ESMP e pelo Coordenador do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF, na qual se sustenta, preliminarmente, a ampliação indevida do objeto da representação, que teria migrado da alegação de excesso de prazo para pretensão de conteúdo determinado, consistente na publicação compulsória de edital e na contratação de vaga no curso já frequentado pela Representante.

14. No mérito, argumenta o Representado que a instrução administrativa não se confunde com inércia, uma vez que o Ato Normativo nº 176/2021 não criou direito subjetivo à publicação de editais sucessivos, tendo o parágrafo único do art. 4º empregado o verbo "poderá" e admitido o art. 29 a suspensão da concessão de novas bolsas ainda que não esgotados os limites financeiros, além de dispor o art. 13, § 1º, que a classificação no processo seletivo não gera direito ao custeio.

15. Quanto à alegada quebra de isonomia, sustenta a existência de falsa equivalência entre as situações comparadas, porquanto o Mestrado Profissional da Representante decorre de relação educacional privada por ela constituída diretamente com a instituição de ensino, com escolha do curso, matrícula e pagamento anteriores a qualquer deliberação administrativa, ao passo que o Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional resulta de iniciativa institucional própria, com objeto contratual delimitado, público-alvo definido, linha de pesquisa voltada ao enfrentamento do crime organizado e submissão a seleção interna e acadêmica.

16. Invoca a Lei nº 14.133/2021 para sustentar que vaga contratada institucionalmente não constitui crédito financeiro conversível, não podendo ser transferida para custeio de programa diverso sem descaracterização do objeto contratual.

17. Aponta, ainda, que o art. 32 do Ato Normativo nº 176/2021 veda expressamente, em qualquer hipótese, o ressarcimento de mensalidades pagas antes da divulgação do resultado final do processo seletivo, de modo que a pretensão de contratação de vaga no curso já iniciado produziria, por via indireta, resultado material vedado pela via direta.

18. Aduz, quanto ao elemento cronológico, qual seja, a articulação entre o MPCE e a UNIFOR para ampliação da cooperação acadêmica, inclusive mediante novos cursos de mestrado e doutorado, remontaria a 21/01/2026, sendo, portanto, anterior ao requerimento individual protocolado em março.

19. Ademais, informa que, no âmbito do CDEMP, registrou-se que os Ministérios Públicos de Santa Catarina e do Paraná suspenderam seus programas de bolsas enquanto avaliam os efeitos do novo cenário jurídico. No mérito, requer o reconhecimento da discricionariedade administrativa, o afastamento das alegações de tratamento desigual e desvio de finalidade, o indeferimento do pedido de contratação de vaga e a improcedência da representação.

20. É o relatório.

V O T O

O EXMO. CONSELHEIRO THIAGO DIAZ

21. Compete a este Conselho, nos termos do art. 130-A, § 2º, da Constituição Federal, e do art. 87 do RICNMP, o controle da regularidade da atuação administrativa do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe verificar se a demora na prática de ato administrativo, no caso concreto, configura inércia ou excesso injustificado de prazo.

22. Assiste razão ao representado quando aponta que a pretensão deduzida ao final da manifestação de 21/06/2026 desborda desse objeto. Uma coisa é postular que a Administração decida, outra, substancialmente distinta, é postular que decida em sentido previamente determinado, publicando edital de conteúdo específico e contratando vaga em curso individualmente escolhido.

23. A Representação por Inércia tutela o dever de apreciar, não o dever de deferir.

24. O reconhecimento de mora, quando existente, autoriza a fixação de prazo para que o ato seja praticado, jamais a definição, por este Conselho, do conteúdo material da política pública interna de capacitação, matéria que se insere no espaço de conformação administrativa da própria instituição.

25. Registro a limitação desde logo, porque ela circunscreve o exame de mérito que se segue.

26. Da análise dos elementos constantes dos autos, não se verifica a desídia funcional necessária à procedência da representação. As diligências determinadas pelo Representado, tais como levantamento de disponibilidade orçamentária, histórico de editais anteriores e exame de aspectos institucionais correlatos, não se apresentam desprovidas de pertinência com o objeto do pleito, na medida em que a publicação de edital para concessão de bolsas de estudo constitui ato de natureza institucional, com repercussão financeira e coletiva, cuja instrução adequada pressupõe exame que ultrapassa o de mero expediente cartorial.

27. A alegação de mora, portanto, deve ser sopesada à luz da complexidade da matéria administrada, e não apenas do decurso cronológico do prazo.

28. Não desconheço o argumento da Representante quanto à eventual não conclusão integral da diligência junto à SEGEP até a data de sua réplica. Todavia, o descompasso entre o ritmo esperado pela parte interessada e o efetivamente observado pela Administração, embora revele morosidade, não equivale, por si só, à inércia qualificada que o art. 87 do RICNMP visa a coibir, cujo pressuposto é o abandono ou paralisação **injustificada** do feito, e não a mera sucessão de atos instrutórios, ainda que passíveis de maior celeridade.

29. Quanto à alegação de ausência de comprovação documental da indisponibilidade orçamentária, observo que a questão de fundo, se há ou não recursos disponíveis para o custeio do Mestrado Profissional pleiteado, não integra o objeto da presente representação, que se limita a aferir a existência de inércia ou excesso de prazo, e não a reexaminar o mérito da decisão administrativa a ser proferida pela ESMP.

30. Eventual insuficiência de instrução quanto a esse ponto específico é matéria a ser resolvida no âmbito do próprio procedimento administrativo, não configurando, isoladamente, causa de procedência desta representação.

31. A justificativa apresentada, pelo representado, no caso, é consistente. A decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o regime remuneratório da Magistratura e do Ministério Público, proferida no curso do procedimento, alterou o ambiente de controle no qual se realizavam pagamentos diretos a membros, reforçando a centralidade do teto constitucional e da legalidade estrita quanto a parcelas, auxílios e verbas qualificadas como indenizatórias.

32. O modelo instituído pelo Ato Normativo nº 176/2021 opera, precisamente, mediante pagamento pelo interessado e posterior reembolso em folha, na forma do art. 16 e de seu § 1º. É modelo que produz ingresso financeiro na esfera patrimonial do beneficiário, ainda que administrativamente qualificado como indenização. Diante disso, a decisão de não reabrir automaticamente o programa antes de avaliada sua compatibilidade com o novo cenário não é omissão e sim exercício do dever de prevenção e de proteção do erário, que não exige, para ser legítimo, prévia declaração formal de invalidade da prática anterior.

33. A informação de que outros ramos ministeriais adotaram providência análoga, suspendendo seus programas de bolsas enquanto avaliam os efeitos do julgado é coerente com a submissão da matéria ao CDEMP e com a constituição de comissão nacional para exame do tema em 06/05/2026. Tais elementos convergem no sentido de que a cautela invocada não foi

construída *ad hoc* para o caso da Representante, mas corresponde a preocupação institucional difusa.

34. Resta o argumento central da Representante, e o mais consistente de sua manifestação: a aparente contradição entre invocar cautela para não publicar edital de bolsas e, no mesmo período, contratar dez vagas de Mestrado Acadêmico na mesma universidade. A objeção é séria e merece resposta específica, sob pena de a improcedência repousar em fundamentação apenas aparente.

35. A resposta está na distinção entre os regimes jurídicos comparados. No modelo de bolsa do Ato Normativo nº 176/2021, o membro escolhe o curso, contrata privadamente com a instituição de ensino, paga e é posteriormente reembolsado em folha – é exatamente esse fluxo, de pagamento direto ao agente público, que o novo cenário de controle tornou juridicamente sensível. Na contratação institucional, a Administração define previamente o objeto, o público-alvo e a finalidade, contrata diretamente com a instituição de ensino e efetua o pagamento à contratada, submetendo os interessados a seleção interna. Não há ingresso financeiro na esfera patrimonial do membro. São, portanto, instrumentos que apresentam perfis de risco jurídico distintos, e o tratamento administrativo diferenciado entre eles não é incoerência: é a própria expressão da cautela alegada. Sustentar o contrário significaria afirmar que a dúvida sobre um instrumento obrigaria a Administração a paralisar toda e qualquer iniciativa de capacitação, inclusive as menos expostas ao risco identificado – conclusão que inverteria a lógica da prudência.

36. Some-se a isso o elemento cronológico. A articulação entre o MPCE e a UNIFOR para ampliação da cooperação acadêmica, com previsão de novos cursos de mestrado e doutorado, é datada de 21/01/2026, anterior, portanto, ao próprio protocolo do PGA originário em 04/03/2026. Esse dado afasta a leitura de que a contratação institucional teria sido concebida como resposta, contorno ou represália ao requerimento individual: o projeto possuía origem própria e precedente. Não há, assim, elemento concreto de direcionamento pessoal, manipulação de critérios ou favorecimento apto a configurar desvio de finalidade, que exige demonstração de utilização da competência administrativa para fim diverso do legalmente previsto – e não mera divergência quanto à conveniência da prioridade eleita.

37. Registro, ainda, que a contratação institucional não reservou vaga a pessoa previamente identificada, submetendo-se a seleção interna aberta e a processo seletivo acadêmico da própria universidade. A circunstância de o número de inscritos ter sido inferior ao de vagas

contratadas, invocada pela Representante, não altera a natureza impessoal do instrumento, quando muito, sugere questão de eficiência na execução, alheia ao objeto desta representação.

38. Ademais, o art. 32 do Ato Normativo nº 176/2021, conforme invocado pelo Representado, veda em qualquer hipótese o ressarcimento de mensalidades pagas anteriormente à divulgação do resultado final do processo seletivo. A vedação é coerente com a lógica do programa pois impede que decisões acadêmicas privadas já consumadas sejam convertidas, a posteriori, em obrigação pública sem seleção, planejamento e autorização prévios.

39. Disso decorre consequência que não pode ser omitida. Ainda que viesse a ser publicado edital e que a Representante nele obtivesse classificação, as despesas anteriores ao resultado não seriam ressarcíveis à luz do referido dispositivo – e o art. 13, § 1º, do mesmo ato normativo dispõe que nem mesmo a classificação gera direito automático ao custeio. Tampouco poderia o resultado vedado por via direta ser alcançado por via oblíqua, mediante contratação institucional de vaga no mesmo curso já custeado pela interessada, providência que, além de reproduzir materialmente o efeito proscrito, esbarraria na vinculação ao objeto contratual imposta pela Lei nº 14.133/2021, já que vaga institucional não constitui crédito financeiro livremente conversível em programa diverso.

40. Não se questiona a legitimidade da escolha acadêmica da Representante nem a relevância de sua formação – ao contrário, a qualificação de membros e servidores é vetor legítimo de aprimoramento institucional. O que se afirma é que a utilidade profissional da formação não basta, por si só, para converter seu custo em obrigação do erário fora dos parâmetros normativos que a própria instituição estabeleceu.

41. Improcedente a representação, cumpre, todavia, consignar que a cautela administrativa quanto à retomada de bolsas, na folha de pagamento do servidor, não pode se suspender de forma indefinida, ante ao dever de decidir.

42. A Administração vinculou expressamente a retomada da deliberação à apresentação dos subsídios da comissão constituída no âmbito do CDEMP e ao retorno dos autos para nova deliberação da ESMP/CEAF.

43. Desse modo, anoto, pois, que persiste o dever de apreciar conclusivamente o requerimento originário, deferindo-o ou indeferindo-o de forma motivada, uma vez concluído o exame institucional em curso, sendo o silêncio prolongado, a partir daí, insuscetível de amparo na mesma justificativa ora acolhida.

44. Isso porque, nada impede que eventual mora, se injustificada, verificada após esse marco, poderá ensejar o exame autônomo e superveniente por este Conselho, na via própria.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

45. Ante o exposto, VOTO pela IMPROCEDÊNCIA da presente Representação por Inércia ou Excesso de Prazo, por não caracterizado excesso injustificado de prazo nem desídia funcional imputável ao Representado, deixando de acolher, ademais, os pedidos de determinação de publicação de edital, de contratação de vaga em curso de Mestrado Profissional, bem como de ressarcimento das mensalidades pagas, por exorbitarem o objeto delimitado pelo art. 87 do Regimento Interno deste Conselho.

É como voto.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

(Documento assinado digitalmente)

THIAGO ROBERTO MORAIS DIAZ
Relator