

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 59, DE 1995.

(Apensadas: PEC's n.ºs 281/95, 365/96, 406/96, 566/97, 95/99, 374/01, 183/03, 16/07, 288/08, 307/08, 95/11, 355/13, 147/15).

Altera a redação da alínea “c” do inciso II, os parágrafos 3º e 4º, a alínea “a” do inciso I do parágrafo 5º do artigo 128 e o artigo 130 da Constituição Federal, criando o Conselho Nacional do Ministério Público.

Autores: Deputado JOSÉ MAURÍCIO e outros

Relator: Deputado PAES LANDIM

I – RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição em epígrafe, cujo primeiro signatário é o Deputado JOSÉ MAURÍCIO, pretende dar nova redação à alínea c do inciso II, aos §§ 3º e 4º, à alínea a do inciso I do § 5º do art. 128 e ao art. 130 da Constituição Federal, criando (e disciplinando) o Conselho Nacional do Ministério Público.

À proposição principal, foram apensadas treze propostas de emenda à Constituição, a saber:

- **PEC nº 281, de 1995**, cujo primeiro signatário é o Deputado EURÍPEDES MIRANDA, que *“dispõe sobre o controle externo da atividade policial”*. O controle externo passaria a ser exercido por colegiado composto por integrantes do Ministério Público, da Polícia e da Ordem dos Advogados do Brasil, na forma da lei;

- **PEC nº 365, de 1996**, de iniciativa do Deputado ROBERTO JEFFERSON, que *“acrescenta ao parágrafo 1º do art. 127 a expressão ‘e a responsabilidade de seus membros’, as alíneas f e g ao inciso II do parágrafo 5º e parágrafo 6º ao artigo 128, e a expressão ‘requisitar a instauração de inquérito civil, segundo procedimento previsto em lei’ ao inciso III do artigo 129 da Constituição Federal”*,

incluindo entre os princípios institucionais do Ministério Público a responsabilidade de seus membros;

- **PEC nº 406, de 1996**, cujo primeiro signatário é o Deputado PAULO RITZEL, que “*acrescenta parágrafo aos artigos 128 e 129 da Constituição Federal*”, determinando que o Poder Público responderá pelos danos que os membros do Ministério Público causarem no exercício de suas funções, assegurado, nos casos de dolo, culpa ou fraude, o direito de regresso contra o responsável. Prevê, ainda, que o membro do Ministério Público será penalmente responsável quando, no exercício de suas funções, proceder com abuso de poder, admitida a ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal, ou se requerido o arquivamento do procedimento competente;

- **PEC nº 566, de 1997**, cuja autoria é do Deputado AUGUSTO VIVEIROS, que “*dá nova redação ao § 3º do art. 128 da Constituição Federal*”, para estabelecer que os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios elegerão ao seu Procurador-Geral de Justiça, pelo voto dos integrantes da carreira, dentre um deles, na forma da lei respectiva;

- **PEC nº 95, de 1999**, de iniciativa do Deputado NELSON PELLEGRINO, que “*dá nova redação ao § 1º do art. 128 da Constituição Federal*”, permitindo apenas uma recondução para o Procurador-Geral da República;

- **PEC nº 374, de 2001**, cujo primeiro signatário é o Deputado WILSON SANTOS, que “*dá nova redação ao § 1º do art. 128 da Constituição Federal*”, prevendo que o Procurador-Geral da República será escolhido dentre integrantes da carreira, constantes de lista tríplexe eleita pelos demais membros, e permitindo apenas uma recondução;

- **PEC nº 183, de 2003**, de iniciativa do Deputado MAURÍCIO QUINTELLA LESSA, que “*dá nova redação aos §§ 3º e 5º do art. 128 da Constituição Federal*”, para disciplinar a eleição do Procurador-Geral de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal;

- **PEC nº 16, de 2007**, cujo primeiro signatário é o Deputado MAURÍCIO QUINTELLA LESSA, que “*dá nova redação aos §§ 3º e 5º do art. 128 da Constituição Federal*”, de idêntico teor à PEC nº 183, de 2003;

- **PEC nº 288, de 2008**, de iniciativa da Deputada SUELI VIDIGAL, que *“altera a redação do § 3º do art. 128 da Constituição”*, para modificar o atual sistema de escolha dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal, passando a escolha para uma eleição pelos integrantes da carreira, por voto direto e secreto, para mandato de dois anos, permitida uma recondução;

- **PEC nº 307, de 2008**, cujo primeiro signatário é o Deputado EDUARDO VALVERDE, que *“modifica o art. 128 da Constituição da República, alterando a redação de seus parágrafos 2º, 3º e 4º, para permitir a nomeação do Procurador-Geral da República dentre os quatro ramos que compõe o Ministério Público da União e dá outras providências”*;

- **PEC nº 95, de 2011**, de iniciativa do Deputado NELSON PELLEGRINO, que *“dá nova redação ao § 1º do art. 128 da Constituição Federal, para modificar a forma de indicação do Procurador-Geral da República”*, fazendo-o eleito entre os integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, para mandato de dois anos, permitida uma recondução;

- **PEC nº 355, de 2013**, cujo primeiro signatário é o Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA, que *“altera o § 3º do art. 128 da Constituição Federal que estabelece regras para a escolha dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal”*, escolhidos dentre integrantes das carreiras pelo respectivo Chefe do Poder Executivo, constantes de listas tríplices eleitas pelos demais membros, para mandatos de três anos, vedada a recondução; e

- **PEC nº 147, de 2015**, de iniciativa do Deputado VICENTINHO, que *“altera o § 3º do art. 128 da Constituição Federal, dispondo sobre a participação de servidores efetivos na eleição da lista tríplice dos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal”*.

A Secretaria-Geral da Mesa noticia nos autos a existência de número suficiente de signatários das propostas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete a este Órgão Técnico o exame da admissibilidade de propostas de emenda à Constituição, a teor do disposto no art. 202, *caput*, do Regimento Interno.

De início, verifico que o número de assinaturas é suficiente para a iniciativa das propostas de emenda à Constituição em exame, conforme informação da Secretaria-Geral da Mesa.

Não há, ainda, nenhum impedimento circunstancial à apreciação das Propostas: não vigora intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Analisando as propostas sob o prisma da constitucionalidade material, constato que muitas das alterações alvitradas já foram objeto da PEC nº 92, de 1996, que deu origem à Emenda Constitucional nº 45, de 2004, a chamada “Reforma do Judiciário”.

Quanto à **PEC** principal, primeiramente, verifico que a redação do art. 1º está incorreta. O art. 128, inciso II, da Constituição Federal dispõe sobre os órgãos integrantes do Ministério Público, nada prevendo sobre atividade político-partidária. A atuação político-partidária encontra-se prevista no art. 128, § 5º, inciso II, alínea e, da Constituição Federal, dispositivo já alterado pela citada Emenda Constitucional nº 45/2004.

A PEC também pretende alterar o § 3º do art. 128. A nomeação do Procurador-Geral da República é ato complexo que depende da aprovação da maioria absoluta do Senado Federal, órgão representativo dos Estados-membros da Federação. O mesmo não ocorre em nível estadual, pois a Assembleia Legislativa constitui tão-somente órgão de representação popular.

A simetria pretendida desfiguraria a sistemática constitucional relativa à repartição de competências, concedendo ao Legislativo estadual prerrogativa muito além daquela concedida ao Legislativo federal (art. 2º da PEC).

A proposta de alteração do art. 128, § 5º, inciso I, alínea a, da Constituição Federal também não merece prosperar. A vitaliciedade é uma garantia não só do membro do *Parquet*, mas de toda a sociedade, eis que assegura a atuação do

Ministério Público na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 3º da PEC).

A PEC, outrossim, estabelece a responsabilidade objetiva do Estado pelos atos praticados pelo Ministério Público, o que colide com o rol de atribuições e o dever de atuação do *Parquet* imposto pela Constituição Federal. Em respeito à sistemática constitucional, a responsabilidade dos membros do Ministério Público deve ser equivalente ao que já está estabelecido para os magistrados. Suas manifestações, assim como as decisões judiciais, são fundamentadas e submetidas ao crivo do Poder Judiciário (art. 4º da PEC).

Por fim, a PEC principal cria o Conselho Nacional do Ministério Público, o que já ocorreu quando da edição da Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Ao discutir e analisar a PEC nº 96, de 1992, que deu origem à Emenda Constitucional nº 45, de 2004, o Congresso Nacional criou órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, com composição híbrida, dele fazendo parte membros do *Parquet*, dois juízes, dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Não há, então, justificativa para alteração do dispositivo constitucional em vigor, elaborado após longo debate do Poder Legislativo, resultando norma mais completa e abrangente que a ora proposta.

A **PEC nº 281, de 1995**, apensada, pretende suprimir a competência do Ministério Público para exercer o controle externo da atividade policial. O controle externo passaria a ser exercido por um colegiado composto por integrantes do Ministério Público, da Polícia e da Ordem dos Advogados do Brasil, na forma da lei.

A matéria não é estranha aos debates parlamentares. Por ocasião da discussão da PEC nº 96, de 1992, o tema foi analisado e optou-se pela rejeição de proposta semelhante.

Com efeito, o controle externo da atividade policial deve ser exercido por órgão desvinculado da Polícia. De outra forma, corre-se o risco de criação de órgão de controle para o exercício de verdadeira blindagem corporativa da própria instituição. Há que se ter em conta, sobretudo, que o escopo final dos trabalhos policiais é o de atender ao destinatário das investigações e titular privativo da ação penal pública, o Ministério Público.

A **PEC nº 365, de 1996**, apensada, busca determinar a responsabilidade dos membros do Ministério Público por atos oficiais e impedir a instauração do inquérito civil público, que hoje possui eficácia plena e auto aplicabilidade.

Sobre a responsabilidade dos membros do *Parquet* já discorremos, ao tratarmos da PEC principal. Deve ser concebida nos moldes da responsabilidade dos órgãos jurisdicionais.

A PEC também pretende acrescentar alíneas ao art. 128 da Constituição Federal. A impossibilidade de membro do Ministério Público receber auxílios ou contribuições de entidades públicas ou privadas já foi contemplada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004. Quanto à inobservância de dever de sigilo sobre fatos que venha a ter conhecimento em razão de suas funções, tal conduta está tipificada no Código Penal. Ademais, a alteração proposta, se aplicada sem a devida ponderação, pode acarretar a limitação da atuação do Ministério Público. Se o sigilo deve ser observado por todos os agentes políticos, não há razão para a Lei Maior prever tal dever apenas para os integrantes do Ministério Público.

Cabe lembrar que a Constituição Federal alberga o princípio da publicidade, que aconselha a imposição de sigilo somente em casos excepcionais, motivados, para não acarretar impedimento à transparência e ao acesso à informação.

O art. 3º da PEC pretende incluir requisito para a instauração de inquérito civil. Não nos parece razoável tal alteração, uma vez que outros órgãos têm legitimidade ativa para propor esta ação, com a consequente competência para a prévia apuração.

A **PEC nº 406, de 1996**, apensada, na mesma linha da PEC principal e da PEC nº 365, de 1996, apensada, busca determinar a responsabilidade civil do Estado pelos danos causados pelos membros do Ministério Público em casos de dolo, culpa ou fraude, assim como disciplinar a responsabilidade pessoal do membro do *Parquet*.

Já as **PEC's nºs 566, de 1997; 183, de 2003; 16, de 2007; 288, de 2008; e 95, de 2011, apensadas**, determinam a eleição do Procurador-Geral de Justiça pelo voto dos integrantes da carreira, com supressão da prerrogativa do Chefe do Poder Executivo, o que enfraquece o sistema constitucional de freios e contrapesos.

As **PEC's nºs 95, de 1999, e 374, de 2001**, apensadas, alteram a redação do § 1º do art. 128 da Constituição Federal para permitir apenas uma recondução do Procurador-Geral da República, enquanto a **PEC nº 355, de 2013**, apensada, veda a recondução do Procurador-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e dos Estados, o que pode acarretar engessamento desnecessário do texto constitucional. Com efeito, hoje o Presidente da República e o Senado Federal, ou o Governador e as Assembleias/Câmaras Legislativas já podem negar tal recondução.

A **PEC nº 307, de 2008**, pretende alterar a forma de escolha do Procurador-Geral da República, por meio da nomeação alternada entre membros dos ramos que compõem o Ministério Público da União. Com efeito, tal alteração não se justifica. É justamente pela abrangência nacional e atuação diversificada em várias áreas do conhecimento que o Chefe do Ministério Público é eleito entre os integrantes do Ministério Público Federal.

Por fim, a **PEC nº 147, de 2015**, pretende permitir que os servidores efetivos dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios participem do processo de escolha do respectivo Procurador-Geral. A nosso ver, tal alteração ofende o sistema constitucional atinente ao Ministério Público, eis que os servidores efetivos não têm o mesmo regime jurídico dos membros do Parquet.

Nesse sentido, pretende-se incluir como copartícipes do procedimento da composição da lista tríplice os servidores públicos efetivos que compõem a estrutura dos serviços auxiliares da Instituição. Entretanto, tal previsão é **flagrantemente inconstitucional**, razão pela qual não merece prosperar.

A Instituição do Ministério Público, nos moldes concebidos pelo Constituinte de 1988, é instituição independente, portanto não inserta na estrutura de nenhum dos outros três Poderes, o que a torna detentora de parcela da soberania estatal (MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012, p. 654) juntamente com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Como se vê, as PEC's em análise não se ajustam ao perfil constitucional-institucional do Ministério Público. Contrariam, portanto, a sistemática constitucional sobre o tema, assim como o sistema constitucional de freios e contrapesos instituído pelo constituinte originário, em ofensa ao art. 61, § 4º, incisos I e III, e ao art. 5º, § 2º, ambos da Constituição Federal.

Pelas precedentes razões, manifestamos nosso voto pela **inadmissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nºs 59, de 1995, principal, e das Propostas de Emenda à Constituição nºs 281/95, 365/96, 406/96, 566/97, 95/99, 374/01, 183/03, 16/07, 288/08, 307/08, 95/11, 355/13 e 147/15, apensadas.

Sala da Comissão, em 21 de outubro de 2015.

Deputado **PAES LANDIM**
Relator