

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 230, DE 2012**

(Apensas: PEC nº 277, de 2013, e PEC nº 288, de 2016)

*Altera o art. 130-A da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional do Ministério Público.*

**Autor:** Deputado POLICARPO

**Relator:** Deputado LINCOLN PORTELA

## **I – RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Constituição nº 230, de 2012, cujo primeiro signatário é o Deputado POLICARPO, busca alterar o art. 130-A, da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Segundo a proposição, o Conselho Nacional do Ministério Público passará de quatorze para dezesseis membros, com o acréscimo de um servidor do Ministério Público da União e um servidor dos Ministérios Públicos dos Estados.

Segundo o Autor, a ausência de servidores na composição do CNMP permite que *“os servidores tenham suas vidas funcionais deliberadas e suas condutas avaliadas, em paralelo com o que ocorre com os membros ou órgãos do Ministério Público, mas em desigualdade e assimetria com o direito dos últimos a terem seus pares na composição do Conselho”*.

À proposta em exame foi apensada a PEC nº 277, de autoria do Deputado BERNARDO SANTANA DE VASCONCELLOS, que aumenta o número de membros do CNMP para vinte e dois, com o acréscimo de um advogado, indicado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados pela

Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal; dois delegados de polícia, um da polícia federal e outro da polícia civil, ambos indicados pela Câmara dos Deputados; dois defensores públicos, um federal e outro dos Estados ou do Distrito Federal, ambos indicados pela Câmara dos Deputados; um membro de Advocacia-Geral da União, indicado pela Câmara dos Deputados.

A PEC nº 288, de 2016, apensada por último, cujo primeiro signatário é o Deputado DELEGADO EDSON MOREIRA, altera igualmente o art. 130-A da Constituição para modificar a composição do Conselho Nacional do Ministério Público. Aumenta de quatorze para dezenove o número de membros. Mantém o Procurador-Geral da República, os quatro membros do Ministério Público da União, os três membros do Ministério Público dos Estados, os dois magistrados, os dois advogados e os dois cidadãos, já previstos no atual texto constitucional, e acrescenta mais dois membros do Ministério Público dos Estados (que somado aos outros 3 darão 5, que devem representar cada qual uma região administrativa do País); um outro membro do Ministério Público dos Estados, este indicado pelo colégio de Presidentes das Associações de classe estaduais de membros do Ministério Público; um membro do Ministério Público de Contas da União, indicado pelo Procurador-Geral de Contas; e, por fim, um membro do Ministério Público de Contas dos Estados, indicado pelo colégio de Procuradores-Gerais de Contas dos Estados.

A Secretaria-Geral da Mesa notícia nos autos a existência de número suficiente de signatários da proposição em análise.

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.

Analisando as propostas sob esse aspecto, vislumbramos em relação à PEC nº 230, de 2012 e à PEC 277, de 2013, ofensa às cláusulas invioláveis do texto constitucional, à luz do disposto no art. 60 da Constituição Federal. As PECs em consideração ofendem a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, na medida em que se dissociam frontalmente do papel atribuído pelo poder constituinte derivado (Emenda Constitucional nº 45, de

2004) e do posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e de órgão similar, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>1</sup>.

O art. 130-A, 2º, III, da Constituição Federal, autoriza que o CNMP receba e conheça das reclamações contra serviços auxiliares do Ministério Público.<sup>2</sup> No entanto, tal circunstância, por si só, não aconselha que se possa autorizar a entrada dos servidores em questão na composição do CNMP, pois tal alteração poderá retirar do CNMP sua natureza de órgão de cúpula do Ministério Público, voltando à análise precípua de questões de alta complexidade institucional e de relevante interesse para o Estado Brasileiro.

A propósito, ao julgar, em 28/08/2012, o Mandado de Segurança nº 28.827/SP, Rel. Min. Carmen Lúcia, Primeira Turma, o Supremo Tribunal Federal afastou qualquer pretensão do CNMP servir como simples órgão revisional em matéria disciplinar para os servidores do Ministério Público.

No excerto a seguir transcrito, o Supremo Tribunal Federal deixa claro que o Conselho Nacional do Ministério Público tem seu maior compromisso com a área fim do Ministério Público (MS nº 28.827):

1. [...] 12. *Entendo, contudo, que, para a solução da controvérsia, deve-se levar em consideração o princípio elementar de que a lei, e mais ainda a Constituição, não contém disposições inúteis. O alcance conferido pela autoridade coatora ao inc. II do § 2º do art. 130-A da Constituição da República, no sentido de submeter quaisquer atos administrativos ao controle do Conselho Nacional do Ministério Público, tornaria despiciendas as regras de competência subsequentes.*

**2. Nesses termos, a Constituição da República teria resguardado o Conselho Nacional do Ministério Público da possibilidade de se tornar uma mera instância revisora dos processos administrativos disciplinares instaurados nos órgãos correicionais competentes contra os servidores auxiliares do Ministério Público em situações que não digam respeito à atividade-fim da própria instituição.**

<sup>1</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.367/DF, Rel. Min. Cezar Peluso.

<sup>2</sup> Art. 130-A [...]

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe: [...]

III – receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa.

**3. Somente as ilegalidades perpetradas por membro do Ministério Público dão ensejo à competência revisora do Conselho Nacional do Ministério Público, exatamente por envolver a atuação de agentes estatais com vínculo político-institucional.**

**4. Entender de modo diverso resultaria, com as devidas vênias dos que pensam de modo contrário, em diminuir a importante missão constitucionalmente atribuída ao Conselho Nacional do Ministério Público, sobrecarregando-o com a revisão de processos disciplinares de menor importância institucional e resolvidos pelos órgãos correicionais competentes.**

**5. Assim, eventuais abusos e arbitrariedades dos órgãos correicionais estaduais poderão ser questionados nos Judiciários locais, garantido a inafastabilidade da jurisdição, bem como preservando este Supremo Tribunal de se tornar uma espécie de tribunal administrativo de última instância para discussão de questões de índole pessoal. [...] (destacamos)**

Observe-se que o destaque feito ao Ministério Público e à Advocacia, no que tange à composição do CNJ, é repetido no âmbito do CNMP e, em um e outro caso, dois lugares são reservados ao Ministério Público (no CNJ) ou à Magistratura (no CNMP), outros dois à Advocacia, e dois, mais, para cidadãos de notório saber jurídico e reputação ilibada.

Quanto à participação de cidadãos, evidentemente trata-se de prevalência do princípio democrático, para permitir que o dono do poder político possa exercer diretamente controle social.

O legislador constituinte derivado garantiu, a um só tempo, a higidez do Ministério Público, em relação a eventuais pretensões políticas menores, pela previsão da maioria dos assentos do CNMP serem destinados a agentes políticos, membros da própria Instituição, permitindo também a participação de representantes das carreiras políticas essenciais à justiça, da Magistratura e da Advocacia, bem como cidadãos que dignificam as ideias de democracia deliberativa e participação popular direta.

Nesse passo, os servidores do Ministério Público não se enquadram, minimamente, em qualquer das hipóteses elencadas e que serviram para compor esse órgão de forma similar ao CNJ. Os servidores fazem parte de uma estrutura, hierarquizada e em regime de subordinação, o que pode provocar o acirramento de disputas corporativas. Além disso, o número de componentes do CNMP, integrantes da carreira do Ministério Público, ficará

igual ao número de representantes estranhos à Instituição o que poderá afetar a autonomia do *Parquet* (art. 127, § 2, da CF).

Há que se considerar, ainda, o princípio da simetria entre o Poder Judiciário e Ministério Público. O princípio da simetria foi indicado pelo poder constituinte originário, ao estabelecer as mesmas garantias e vedações para os Membros das duas carreiras, como também vem sendo reforçado pelo poder constituinte derivado, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/04.

Por sua vez, a PEC nº 277/13, apensada, pretende englobar outras carreiras do serviço público na composição do CNMP, a saber: Delegados de Polícia, Defensores Públicos e um integrante da Advocacia-Geral da União. Ao acrescentar servidores subordinados ao Poder Executivo a citada PEC ofende frontalmente o princípio da separação dos Poderes.

Ora, sendo o CNMP um órgão de cúpula do Ministério Público presidido pelo Procurador-Geral da República, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup>, a violação ao princípio da independência dos Poderes é cristalina, por pressupor a indevida intromissão do Poder Executivo no controle externo promovido pelo CNMP.

Vulnera, ainda, o modelo de controle externo da atividade policial proposto pelo poder constituinte originário, com o acréscimo de Delegados de Polícia na composição, o que poderá gerar graves impasses para as instituições (art. 129, inciso VII, da CF).

No entanto, no tocante à admissibilidade da PEC nº 288, de 2016, observamos que o modelo adotado pelos ilustres parlamentares signatários não se assenta em quaisquer parâmetros de razoabilidade ou proporcionalidade que deem azo à aprovação da alteração legislativa.

Isso porque, ao contrapor a quantidade de membros que compõem o Ministério Público da União com os que compõem os Ministérios Públicos dos estados, a fim de extrair a representatividade de cada uma das Instituições no Conselho, o legislador derivado não estabeleceu um modelo que albergasse, paritariamente, todas as unidades federativas, o que de fato nem poderia, haja vista as limitações físicas e orçamentárias do Conselho.

Assim, a sugestão de nova redação ao inciso III do art. 130-A da Constituição, destinada a garantir a representatividade dos Ministérios Públicos estaduais no Conselho, fixou um modelo de seleção pautado na escolha

---

<sup>3</sup> STF, PET 3674/DF, Min. Sepúlveda Pertence.

regionalizada de membros, no qual cinco membros do *Parquet* estadual seriam escolhidos, um por cada região administrativa, mediante a indicação pelo Colégio de Procuradores-Gerais de Justiça.

Nesse ponto, nota-se que inexistente qualquer respaldo técnico, jurídico ou social apto a afirmar que a indigitada escolha regional venha a garantir a devida representatividade dos Ministérios Públicos estaduais no CNMP, haja vista que a divisão por regiões é característica própria da Jurisdição em âmbito Federal, destinada, tão somente, para a distribuição da jurisdição federal em 2ª instância.

Desse modo, não se aplica essa forma de organização aos estados-membros, haja vista que a delimitação da jurisdição dos estados coincide com o espaço geográfico que lhe é conferido por razões jurídicas, políticas, sociais, históricas e culturais. Assim, a aludida sugestão desarmoniza-se com o modelo federativo, porquanto pretende adotar critério de organização próprio da jurisdição federal no âmbito estadual, desconsiderando-se as peculiaridades que informam a organização do sistema jurisdicional estadual e, por consequência lógica, a própria organização dos Ministérios Públicos estaduais.

Além disso, cumpre mencionar que o modelo ora idealizado não garante a devida e paritária representatividade dos Ministérios Públicos dos estados no Conselho. Isso porque, a citada divisão por regiões, por si só, não equaciona a quantidade de membros do *Parquet* estadual de modo que cada região represente aproximadamente a mesma quantidade de integrantes do Ministério Público. Desse modo, a Proposta carece de estudos empíricos e estatísticos que comprovem a necessidade e efetividade da ampliação das vagas e, respectivamente, a indicação de membros dos Ministérios Públicos estaduais por região.

Além disso, ressalta-se que a forma de escolha sugerida na Proposta de Emenda em análise não se amolda aos parâmetros de harmonia e equilíbrio entre as instituições, as quais necessárias à manutenção da higidez do Conselho Nacional do Ministério Público como instituição heterogênea e democrática.

Assim, ao fixar a escolha de cinco membros pelo Colégio de Procuradores-Gerais de Justiça, impõe-se tratamento desproporcional entre as entidades que integram o Conselho Nacional do Ministério Público. Isso porque, a todas as instituições responsáveis pela indicação de membros ao

Conselho, é deferido a prerrogativa de designar, tão somente, um membro, com exceção da Ordem dos Advogados do Brasil que indicam dois membros, mostrando-se com isso a paridade entre essas entidades.

No entanto, com a alteração pretendida, o citado Colégio de Procuradores-Gerais passaria a indicar cinco membros ao Conselho, situação essa que comprometeria não só isonomia entre as instituições representadas no CNMP, mas, acima disso, afetaria a heterogeneidade do Conselho, violando-se, com isso, a essencial democrática e difusa da entidade e, em última análise, descaracterizando-a como órgão de controle externo.

Ademais, cumpre ressaltar que não existe paralelo da proposta em questão para o próprio Conselho Nacional de Justiça, órgão de controle externo do Poder Judiciário. Realçando-se, desse modo, a desproporcionalidade da alteração legislativa, a qual não apresenta quaisquer fundamentos razoáveis para a modificação do CNMP, assim como pretende extinguir a paridade entre as mencionadas instituições de controle externo, idealizadas e concebidas como equiparadas.

Ademais, nota-se, também, que a Proposta sob análise pretende inserir a possibilidade de indicação de membros dos Ministério Público dos estados pelas respectivas associações de classe (inciso IV do art. 130-A).

Nessa condição, realça-se a função fundamental do CNMP, consistente no desempenho de atividades fiscalizatórias e correicionais sobre toda estrutura do Ministério Público da União e dos estados, inclusive sobre os seus respectivos membros, naquilo em que não se inserir em sua atuação finalística.

Assim, parece-nos desarrazoado que associações de classe, entidades dedicadas à exclusiva defesa corporativista de seus associados, indique integrantes para compor o Conselho, instituição que possui como atribuição constitucional precípua a fiscalização e a eventual responsabilização de servidores e membros do Ministério Público.

Portanto, tem-se que a aludida alteração legislativa possui o condão de enfraquecer a independência e a autonomia dessa relevante instituição democrática, a qual fora idealizada e constituída para realizar um controle externo, isonômico e transparente do Ministério Público brasileiro.

Quanto a intenção de incluir os Ministérios Públicos junto aos Tribunais de Contas na composição do CNMP (incisos V e VI), insta salientar que, embora louvável a intenção do legislador derivado, a Proposta enfrenta intransponíveis obstáculos no que diz respeito a seus aspectos constitucionais, jurídicos e fáticos

Isso porque a Constituição, embora confira igual tratamento aos integrantes dos Ministérios Públicos de contas e do Ministério Público brasileiro, no que tange a direitos, vedações e forma de investidura, tem-se que não se outorgou ao referido Ministério Público especial a mesma compleição jurídico-constitucional conferida ao Ministério Público da União e ao dos estados.

Assim, uma das características que demarcam essa dessemelhança entre as mencionadas Instituições, consiste na autonomia administrativa, financeira e orçamentária, a qual foi conferida somente ao Ministério Público brasileiro, verificando-se, desse modo, a existência de uma condição de dependência entre o Ministério Público de Contas e o Tribunal de Contas em que se encontra vinculado.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.378/GO, assentou o entendimento de que:

O MP especial junto aos tribunais de contas estaduais não dispõe de fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus procuradores pela própria CR (art. 130), encontra-se consolidado na “intimidade estrutural” dessas Cortes de Contas.<sup>4</sup>

Desse modo, nota-se que o referido entendimento decorre da posição constitucional do Ministério Público da União e dos Estados, que, como Instituições independentes e detentoras de parcela da soberania estatal, são entidades desatreladas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário<sup>5</sup>.

Enquanto isso, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é órgão vinculado e submetido ao poder regulamentar da respectiva Corte de Contas em que oficiam, a exemplo disso a Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992, que em diversos dispositivos outorgam ao Tribunal de Contas a atribuição de fixar a remuneração, conceder licenças, férias e afastamentos aos membros do

---

<sup>4</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.378/GO, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 05/04/2002.

<sup>5</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012, p. 654.



aludido Ministério Público especial<sup>6</sup>, assim como insere o referido órgão na estrutura administrativa do Tribunal<sup>7</sup>.

Portanto, nessa linha de raciocínio, ante a irrefutável compreensão de que o Ministério Público de contas integra a estrutura do Tribunal de Contas, torna-se indiscutível que ambas as instituições mencionadas encontram-se vinculadas ao Poder Legislativo, haja vista que a função constitucional precípua dessas Cortes é prestar auxílio ao Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública.

Assim, em uma análise detida, tem-se que a inclusão dos membros dos Ministérios Públicos junto aos Tribunais de Contas na composição do CNMP é medida flagrantemente inconstitucional por violar a harmonia e a independência entre os Poderes. Isso porque, com a alteração legislativa pretendida, permitir-se-á ao Conselho realizar incursões de ordem administrativa, financeira e orçamentária em instituição não integrante da estrutura do Ministério Público brasileiro, intervindo, indevidamente, na autonomia e gestão de órgão ligado ao Poder Legislativo.

Portanto, a aludida alteração legislativa, na forma como é pretendida pelo nobre legislador, não merece prosperar, haja vista que padece de vícios de constitucionalidade.

Por seu turno, reputa-se válido ressaltar os impactos financeiros e orçamentários que a ampliação do número de conselheiros pode ocasionar no orçamento do Conselho, haja vista que, ante o contexto fático e econômico atual, tais premissas devem ser consideradas.

Nesse ponto, urge destacar a desnecessidade de ampliação do número de conselheiros, uma vez que o colegiado funciona com eficiência e presteza no desempenho de suas atividades, e a ampliação do número de membros revela-se como medida dispensável, porquanto provocará

---

<sup>6</sup> Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

XII - conceder licença, férias e outros afastamentos aos ministros, auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, dependendo de inspeção por junta médica a licença para tratamento de saúde por prazo superior a seis meses;

XIII - propor ao Congresso Nacional a fixação de vencimentos dos ministros, auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

(...)

<sup>7</sup> Os arts. 80 a 84, constantes no Capítulo VI do Título III da Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992, dispõem acerca do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, fixando-o como órgão integrante da estrutura do respectivo Tribunal de Contas.

indesejável aumento de despesas, desvirtuando-se, desse modo, o princípio da economicidade, premissa fundamental da Instituição.

Assim, quanto ao cenário econômico nacional, atenta-se para a necessidade de que todos os Poderes concentrem esforços na contenção de gastos e, conseqüentemente, na racionalização das despesas públicas, a fim de que se alcance resultados positivos no processo de recuperação econômica do país.

Desse modo, a Proposta de Emenda à Constituição em análise não se apresenta como medida razoável, haja vista que a ampliação da quantidade de vagas para conselheiros do CNMP é medida inadequada ante as circunstâncias apresentadas.

Assim, com amparo nos princípios da economicidade e eficiência, bem como em razão da atual situação econômica nacional, o arquivamento da Proposta em apreço é medida que se reputa razoável

Pelas precedentes razões, manifestamos nosso voto no sentido da inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 230, de 2012, da Proposta de Emenda à Constituição nº 277, de 2013, e da Proposta de Emenda à Constituição nº 288, de 2016.

Sala da Comissão, em        de maio de 2017.

Deputado **LINCOLN PORTELA**

Relator