

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 222, DE 2016

(Do Sr. Franklin Lima e Outros)

Estabelece lista tríplice e requer a aprovação do Senado Federal para a escolha e nomeação do Ministro de Estado da Justiça e do Advogado-Geral da União.

**Autor:** Deputado Franklin Lima e Outros

**Relator:** Deputado Osmar Serraglio

### I – RELATÓRIO

Examinamos, no presente documento, a Proposta de Emenda à Constituição nº 222, de 2016, de autoria do Deputado Franklin Lima e outros, a qual estabelece lista tríplice e institui a aprovação do Senado Federal para a escolha e nomeação, pelo Presidente da República, do Ministro de Estado da Justiça e do Advogado-Geral da União.

No art. 1º, a proposição altera a redação do art. 87 da Constituição Federal, que passa a vigorar acrescido do § 2º, renumerado o seu atual parágrafo único, com o seguinte teor: “Além das condições estabelecidas no caput, o Ministro de Estado da Justiça será escolhido dentre os indicados em lista tríplice na qual o Supremo Tribunal, o Ministério Público da União, e a Ordem dos Advogados do Brasil apresentarão, cada um, o seu candidato, devendo a escolha ser aprovada pela maioria absoluta do Senado Federal”.

Em seguida, a proposição altera a redação do § 1º do art. 131 da Constituição, que passa a vigorar nos seguintes termos: “A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, nomeado pelo Presidente da República, após aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal,

dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados mediante lista tríplice em que o Supremo Tribunal Federal, o Ministério Público da União, e a Ordem dos Advogados do Brasil apresentarão, cada um, o seu candidato”.

Na justificação, os Autores registram que a Advocacia-Geral da União foi criada na Constituição de 1988 como relevante instituição de representação judicial e extrajudicial da União, cabendo-lhe também as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Afirmam que o constituinte teve o cuidado de situar a Advocacia-Geral da União fora dos três Poderes da República, não para que formasse um "quarto poder", mas para que pudesse, com independência, atender ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário, tendo presente que a representação judicial da União, confiada à nova instituição, envolveria todos os Poderes.

Em seguida, os Autores mencionam o Ministério da Justiça, salientando que se trata de uma das mais antigas instituições republicanas. A propósito, em julho de 1822, o Príncipe Regente D. Pedro teria criado a Secretaria de Estado de Negócios da Justiça, com nomeação do Ministro Caetano Pinto, iniciando assim a longa história do referido Ministério. Vultos eminentes do Império e da República tê-lo-iam ocupado, na busca pelo aprimoramento das nossas instituições jurídicas, promovendo melhorias nos serviços judiciários e a harmonia entre os poderes.

Feitas essas considerações, os Autores afirmam que a proposição tem o objetivo de alterar o modo de escolha e nomeação do Advogado-Geral da União e do Ministro da Justiça, sob o entendimento de que esses dois órgãos, que são essenciais para a garantia do Estado de direito, devem ter em suas chefias indivíduos da alta qualificação pessoal e profissional. Nesse lineamento, é necessário que tais autoridades estejam à altura da missão que lhes é atribuída, além de possuir as qualidades técnicas para o melhor desempenho possível no cargo. Ademais, cumpriria proteger tais autoridades de injunções ideológicas ou político-partidárias que possam turbar o exercício de suas funções, em benefício dos princípios da eficiência e da impessoalidade na Administração Pública.

Com tais argumentos, os Autores propõem que essas autoridades sejam escolhidas pelo Presidente da República, a partir de uma lista tríplice elaborada conjuntamente pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Ministério Público da União e pela Ordem dos Advogados do Brasil Assim, estar-se-ia garantindo a participação dos três pilares envolvidos na atividade de prestação da justiça, a saber: o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Advocacia. A intervenção do Senado Federal, que deverá confirmar a escolha do Presidente da República, incrementaria ainda mais a legitimidade democrática do Advogado-Geral da União e do Ministro da Justiça, uma vez que o Congresso Nacional é a instância máxima representativa da Nação soberana.

A matéria, sujeita à apreciação pelo Plenário e ao regime de tramitação especial, foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para **análise da admissibilidade**, nos termos regimentais.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, “b”, c/c o art. 202) que a proposta de emenda à Constituição será despachada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará acerca da sua admissibilidade. Trata-se de um juízo preliminar próprio do processo legislativo concernente ao poder de reforma constitucional, no qual se verifica o cumprimento de pressupostos e a não ocorrência de vedações que a Constituição Federal estabelece.

Noutro dispositivo, em compatibilidade com os limites procedimentais, circunstanciais e materiais também fixados na Constituição Federal, a norma regimental estabelece que somente será examinada a proposta de emenda à Constituição apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados, pelo Senado Federal, pelo Presidente da República ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros. Por fim, a proposta não terá por objeto a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos

Poderes e dos direitos e garantias individuais, nem poderá o País estar na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio (RICD, art. 201).

No que concerne à iniciativa, a PEC nº 222, de 2016, obteve o número de 176 (cento e setenta e seis) assinaturas confirmadas, já descartadas aquelas repetidas, feitas por deputados fora de exercício ou não identificadas, conforme conferência realizada pelo Serviço de Análise de Proposições – SERAP, da Secretaria Geral da Mesa, restando alcançado, portanto, o quórum mínimo necessário.

Verificada a regularidade formal concernente à iniciativa, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania examinar o momento político-institucional brasileiro, para atestar a inocorrência de situação anormal que atraia a incidência da norma veiculadora de limitações circunstanciais. Em momentos excepcionais, de extrema gravidade, nas quais a livre manifestação do poder constituinte derivado possa estar ameaçada, como é o caso da vigência de intervenção federal e da vigência de estado de defesa ou de estado de sítio, a Constituição não pode ser reformada (CF/88, art. 60, § 1º).

Cabe consignar, no entanto, que nenhuma dessas circunstâncias é verificada no momento presente, estando o Brasil em plena estabilidade e normal funcionamento de suas instituições de poder e governança. Eventuais dificuldades que possam ser apontadas no atual momento político-institucional brasileiro não têm o condão de obstaculizar a reforma constitucional pretendida. Por esse motivo, também não há impedimento a que a proposição examinada seja submetida à regular tramitação.

Quanto à matéria tratada, vale lembrar que a PEC nº 222, de 2016, estabelece lista tríplice e institui a aprovação do Senado Federal para a escolha e nomeação, pelo Presidente da República, do Ministro de Estado da Justiça e do Advogado-Geral da União.

O exame apressado do conteúdo da proposição poderia conduzir à conclusão, também apressada, de que o princípio da separação dos Poderes estaria a sofrer vulneração. Isso porque a PEC limita a atuação discricionária do Presidente da República para a nomeação de autoridade do

primeiro escalão governamental, sujeitando-o, de um lado, à observância de lista de tríplice, e condicionando a nomeação, de outro lado, à aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal

Pode-se afirmar, em breves palavras, que o princípio da separação dos Poderes se caracteriza pela especialização de órgãos distintos nas funções básicas do Estado (legislação, execução e jurisdição), bem como pela independência do órgão quanto ao exercício da sua função típica, inexistindo qualquer tipo de subordinação hierárquica.

A especialização funcional e a ausência de subordinação de um poder a outro, atributos que caracterizam a separação dos poderes, há muito são consideradas como condições necessárias à própria democracia, sob o entendimento de que o limite ao poder somente pode ser alcançado no impedimento de uma só pessoa concentrar todas as funções, que, portanto, devem ser fracionadas e distribuídas a pessoas distintas e independentes entre si. Na partição e distribuição do poder a pessoas que não se confundem está o limite ao poder do estado e o remédio contra o seu abuso.

Pois bem. Admitida que o princípio da separação dos Poderes objetiva impedir a concentração do poder estatal e, portanto, o seu exercício abusivo, não há, de outra parte, um modelo absoluto e acabado que deva ser aceito por todos os países. Assim, conquanto o conteúdo da proposta de emenda à Constituição possa afetar, em alguma medida, as atribuições e o funcionamento do Poder Executivo, não nos parece, de modo algum, que se trate da vedada abolição do princípio da separação dos Poderes. **A propósito, na nossa tradição republicana, matérias semelhantes já foram apreciadas por este Parlamento, sem que se tenha cogitado sua inconstitucionalidade.**

Vale destacar que o Supremo Tribunal Federal, examinando as limitações do poder constituinte derivado em face dos direitos fundamentais, consignou que “por se tratar de limitações ao poder de deliberação das maiorias – elemento inerente à democracia –, **as cláusulas pétreas devem ser interpretadas com comedimento.** Nessa linha, não se proíbe toda e qualquer alteração no enunciado textual ou no regime constitucional de um direito

fundamental, mas apenas a deliberação de propostas tendentes a aboli-lo – i.e., daquelas que, uma vez aprovadas, atingiriam seu núcleo essencial, esvaziando ou minimizando em excesso a proteção conferida pelo direito” (MC nº 34.448, Rel. Min. Roberto Barroso, s.n.).

Nesse lineamento, considerando o conteúdo da proposição examinada, podemos atestar que não se violam as cláusulas pétreas previstas na nossa Lei Fundamental (art. 60, § 4º, uma vez que a proposição não tende a abolir a forma federativa de Estado (I); o voto direto, secreto, universal e periódico (II); a separação dos Poderes (III); ou os direitos e garantias individuais (IV). Por conseguinte, não há óbice de natureza material que se oponha à tramitação da proposta de emenda à Constituição ora examinada.

**Com esses argumentos, votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 222, de 2016.**

Sala da Comissão, em                      de                      de 2017.

Deputado OSMAR SERRAGLIO  
Relator