

PARECER DE PLENÁRIO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 5, DE 2021

Altera artigo 130-A da Constituição Federal no que trata da composição do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências.

Autor: Deputado PAULO TEIXEIRA e outros

Relator: Deputado PAULO MAGALHÃES

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 5, de 2021, do Deputado PAULO TEIXEIRA e outros, “altera artigo 130-A da Constituição Federal no que trata da composição do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências”.

Conforme síntese apresentada na justificativa, a proposição efetua quatro alterações no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a saber:

1. fica suprimida a vaga nata do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) no CNMP. A partir de agora, o MPDFT concorrerá com os Ministérios Públicos dos Estados para a indicação das 3 vagas destinadas a esse segmento”;
2. poderão ser nomeados para o CNMP tanto juízes, quanto Ministros dos tribunais;
3. atribui-se à Câmara dos Deputados e o Senado Federal terão a escolha de mais um representante do CNMP, em vaga a ser preenchida em regime de alternância. O posto deverá ser preenchido por membros do Ministério Público, “independentemente de seu ramo ou posição



na carreira”, mediante “livre escolha pelas casas parlamentares”;

4. o Corregedor Nacional do Ministério Público poderá provir de fora do Ministério Público.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou, no dia 4 de maio de 2021, parecer do Deputado SILVIO COSTA FILHO, pela admissibilidade da presente proposta de emenda à Constituição.

Criada em 18 de maio de 2021, por ato do Presidente desta Casa, a Comissão Especial destinada a oferecer parecer à proposta debateu a matéria e realizou uma audiência pública virtual no dia 4 de agosto de 2021. Na ocasião, foram ouvidos inúmeros convidados, com ampla representatividade nas categorias envolvidas, a saber:

- 1) Sr. Adriel Gael José da Silva, diretor executivo do Sindicato Nacional dos Servidores do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Escola Superior do Ministério Público;
- 2) Sr. Aldo Clemente de Araújo Filho, coordenador executivo da Federação Nacional dos Trabalhadores dos Ministérios Públicos Estaduais;
- 3) Sr. Francisco Antônio Távora Colares, diretor jurídico da Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público;
- 4) Sra. Ivana Lucia Franco Cei, presidente do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE);
- 5) Sr. Edmar Jorge de Almeida, presidente da Associação Nacional do Ministério Público Militar (ANMPM);
- 6) Sr. José Antônio Vieira de Freitas Filho, presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT);



- 7) Sr. Manoel Victor Sereni Murrieta e Tavares, presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP);
- 8) Sr. Ruy Reis Carvalho Neto, vice-presidente da Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (AMPDFT);
- 9) Sr. Ubiratan Cazetta, presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR).

Em 30 de setembro de 2021, o Presidente da Câmara dos Deputados, no uso de sua atribuição prevista no art. 52, §6º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), tendo em vista o esgotamento do prazo fixado no §2º do art. 202 do RICD, conferido à Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 5, de 2021, resolveu determinar o envio da proposição à apreciação de mérito pelo Plenário.

Não foram oferecidas, até o momento, emendas à matéria.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Vem a esta Casa a Proposta de Emenda à Constituição nº 5, de 2021, submetida ao Plenário por ato do Presidente em 30 de setembro de 2021. Incumbe-nos, então, examinar a matéria quanto ao seu mérito, o que passamos a fazer a seguir.

O controle da atividade judiciária foi tema recorrente no constitucionalismo brasileiro das últimas décadas. Seus antecedentes históricos remontam à outorga da Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, que criou o Conselho Nacional da Magistratura. Esse órgão, composto de sete Ministros do STF, era competente para “conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de



primeira instância e em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de uns e outros, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional”.

Já no período da redemocratização, o controle da prestação de justiça foi debatido na Comissão Afonso Arinos, instituída pelo Decreto nº 91.450 em 18 de julho de 1985, todavia sem resultados práticos. Na Assembleia Nacional Constituinte, o segundo Substitutivo do relator Deputado Bernardo Cabral contemplava a criação do Conselho Nacional de Justiça, competente para exercer “o controle externo da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público”. Em 1994, na Revisão Constitucional, o relator Deputado Nelson Jobim incluiu o Conselho Nacional de Justiça em seu primeiro projeto de emenda, que não foi instituído ante o malogro do processo revisional.¹

Em sua configuração atual, o CNMP constitui órgão estritamente administrativo² de controle das atividades financeira, administrativa e disciplinar do Ministério Público, em âmbito nacional. No exercício dessas competências, pode expedir decretos autônomos.³ Sua existência não caracteriza qualquer relação de hierarquia entre o Ministério Público Federal e os dos Estados, entre o de um Estado e o de outro, ou entre os diversos ramos do Ministério Público da União.⁴ Finalmente, a atuação do CNMP é autônoma e não subsidiária, em relação a outros órgãos disciplinares e correccionais do Ministério Público,⁵ possuindo competência revisional ampla e desvinculada das decisões destes últimos.⁶

A composição do CNMP foi pensada pelo legislador constituinte para incluir não apenas membros do Ministério Público, mas também representantes de outras categorias e grupos: do Judiciário, da advocacia e da sociedade. A participação dos primeiros, entretanto, restou

1 AXT, Gunter. A criação do CNMP: dos primórdios do debate sobre o controle externo à Emenda Constitucional n. 45/2004. In: **Memória do CNMP: Relatos de 12 Anos de História**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017, p. 24, 43, 56

2 STF **MS 31.523 AgR**, rel. Min. Celso de Mello, julg. 3-10-2020, 2ª Turma, DJE de 8-10-2020.

3 STF, **ADI 5.454**, rel. Min. Alexandre de Moraes, julg. 15-4-2020, Tribunal pleno, DJE de 20-5-2020.

4 STF, **Pet 4.891**, rel. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, julg. 16-6-2020, Tribunal pleno, DJE de 6-8-2020.

5 MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 167.

6 STF, **MS 34.712 AgR**, rel. Min. Luiz Fux, julg. 6-10-2017, 1ª Turma, DJE de 25-10-2017.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Magalhães

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211747710900>



francamente majoritária (oito membros), de modo a conciliar a independência no exercício da função com a imprescindível responsabilidade dos agentes públicos, pelos atos funcionais, e a necessidade de prestação de contas – ambas decorrentes do princípio republicano. Vale registrar que a independência funcional prevista no art. 127, § 1º, da Constituição Federal não é irrestrita, já que o membro do Ministério Público deve respeito à Constituição da República e às leis.⁷

A indicação dos membros do CNMP oriundos do Ministério Público é disciplinada pela Lei nº 11.372, de 28 de novembro de 2006. Essa escolha é feita pelos Procuradores-Gerais de cada um dos ramos da instituição, a partir de lista tríplice composta por membros com mais de 35 anos de idade, que já tenham completado mais de 10 anos na respectiva carreira.

A Corregedoria Nacional é o órgão administrativo responsável pela atividade executiva de correição e inspeção. Sua atuação é regida pelo art. 130-A, § 3º, II, da Constituição Federal e pelo art. 18, II, do Regimento Interno do CNMP. Outrossim, o processo de correição e inspeção é regulado pelos artigos 67 a 73 do Regimento Interno do CNMP.

É nesse contexto que se insere a presente iniciativa congressual, forte na competência para exercer o Poder Constituinte derivado que lhe atribui o art. 60 da vigente Constituição. O texto em exame busca, inequivocamente, aprimorar a composição e o funcionamento do CNMP, pelo que o entendemos meritório, conveniente, oportuno e merecedor de aprovação.

A uma, porque a proposta se harmoniza com o princípio republicano abraçado pelo art. 1º de nossa Carta Política, segundo o qual o todo agente público está sujeito a controle, de modo que todo poder seja exercido em nome do povo e no respeito do interesse coletivo. Nesse sentido, a lição de José Afonso da Silva, para quem a prestação de contas é componente material da forma republicana de governo.⁸

Por igual modo, a Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha sublinha, em pertinente obra doutrinária, que

7 STF, **MS 28.408**, rel. Min. Cármen Lúcia, julg. 18-3-2014, 2ª Turma, DJE de 13-6-2014.

8 SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 105-106.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Magalhães

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211747710900>



“A responsabilidade é um princípio inerente à República, que nela se contém e para ela se realiza. Não há República sem responsabilidade politicamente exigível e juridicamente controlável pelo cidadão.

A responsabilidade tem essa qualificação normativa fundamental desde a promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, em França, em cujo art. XV, se tem: ‘la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.’

Todos os cidadãos são senhores da coisa pública, pelo que a sua titularidade concede-lhes não a prerrogativa, mas o dever de exigirem que aquele que administra em seu nome, quando e onde ele não participar diretamente da gestão, responda pela prática e suas consequências. Daí a advertência de Geraldo Ataliba, de que ‘regime republicano é regime de responsabilidade’.”⁹

A duas, porque a inovação aqui buscada reforça a própria democracia, essência do atual regime constitucional, já que o princípio democrático se funde com o ideal republicano, como observa a Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha:

“Os princípios republicano e democrático modelam-se e condicionam-se reciprocamente, de tal maneira que não há como aceitar-se, no sistema jurídico vigente, qualquer cometimento público ou particular que confronte um deles como se, incontinenti, o outro não fosse atingido. Os dois princípios estão fundidos e condenados a serem tomados como uma expressão única e indissociável enquanto vigorar o atual sistema: República Democrática.”¹⁰

A três, porque a proposta em exame integra-se de modo harmônico à lógica do sistema de freios e contrapesos brasileiro, com a louvável vantagem de incrementar a legitimidade democrática do CNMP. De fato, a participação do Congresso Nacional na composição dos órgãos de Estado é tradicional em nosso constitucionalismo, inspirada no sistema jurídico norte-americano desde a proclamação da República. Registramos aqui as experiências existentes no constitucionalismo mundial, onde a participação do Parlamento na escolha de membros de órgãos não eleitos tem como objetivo agregar um indispensável elemento democrático à atuação dos mesmos. Disso

9 ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1997, p. 107.

10 ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Op. cit., p. 69.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Magalhães

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211747710900>



é exemplo o processo de composição de cortes constitucionais no sistema europeu continental, como aponta Louis Favoreu.¹¹ No mesmo sentido se manifesta André Ramos Tavares, que fala da “legitimidade indireta” do juiz constitucional, pelo fato de este ser escolhido e nomeado por representantes do povo.¹²

Cabe lembrar que o Ministério Público não constitui um Poder de Estado, e, portanto, não integra propriamente o intrincado mecanismo de *checks and balances* entre Legislativo, Executivo e Judiciário, que é tradição em nossa história constitucional. Nesse sentido a manifestação do Ministro Alexandre de Moraes, em obra de doutrina, citando inúmeros juristas em seu apoio, tais como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Afonso da Silva e o Ministro Sepúlveda Pertence.¹³ Não obstante, constata-se facilmente que uma participação alargada do Legislativo na composição do CNMP será inequivocamente salutar.

Finalmente, cumpre aduzir que a competência congressional de intervir na composição de outros órgãos estatais constitui uma dimensão do controle político outorgado ao Parlamento, que é destacado por Manual Gonçalves Ferreira Filho em seu lapidar manual.¹⁴ Essa é, de fato, uma função tradicionalmente atribuída aos representantes eleitos – função essa que a presente iniciativa visa a reforçar.

Dito isso, julgamos de bom alvitre realizar algumas alterações na proposta inicial, com o objetivo de expandi-la e aperfeiçoá-la. Nesse sentido, oferecemos um Substitutivo ao texto original.

Estamos certos de que a aprovação da proposta, nos termos do Substitutivo, trará efeitos benéficos para o funcionamento das instituições e, num plano mais amplo, da própria República do Brasil. O Conselho Nacional do Ministério Público poderá, então, continuar atuando com denodo em favor dos cidadãos brasileiros; executando a fiscalização administrativa, financeira e

11 FAVOREU, Louis. **As Cortes Constitucionais**. São Paulo: Landy Editora, 2004, p. 29.

12 TAVARES, André Ramos. **Teoria da Justiça Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 504.

13 MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 629.

14 FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 140.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Magalhães

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211747710900>



disciplinar do *Parquet* e de seus membros, com respeito à autonomia da instituição.

Em face do exposto, manifestamo-nos, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 5, de 2021, nos termos do Substitutivo ora apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado PAULO MAGALHÃES
Relator



PARECER DE PLENÁRIO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 5, DE 2021

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 5, DE 2021

Altera artigo 130-A da Constituição Federal no que trata da composição do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 130-A da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de dezessete membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida

uma recondução, sendo:

I- O Procurador-Geral da República, que o preside;

II- quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras;

III- três membros do Ministério Público dos Estados;

IV- um Ministro ou juiz, indicado pelo Supremo Tribunal Federal;

V- um Ministro ou juiz, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;

VI- dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;



VII – quatro cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados, respectivamente, dois pela Câmara dos Deputados e dois pelo Senado Federal;

VIII – um membro dos Ministérios Públicos dos Estados, dentre os que ocupam ou ocuparam, o cargo de Procurador-Geral de Justiça, indicado a cada biênio, alternadamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal;

§ 1º Os membros do Conselho oriundos do Ministério Público serão indicados pelo conjunto dos respectivos Ministérios Públicos, na forma da lei.

§ 2º

VI - processar e julgar os conflitos de atribuições entre os ramos e as unidades do Ministério Público da União e dos Estados.

§ 3º O Conselho Nacional do Ministério Público terá um Corregedor Nacional, competindo-lhe, além das atribuições que forem conferidas pela lei, as seguintes:

.....
 .

§ 3º-A. A função do Corregedor será exercida pelo membro do Conselho Nacional do Ministério Público apontado na forma do inciso VIII do caput do art. 130-A, encaminhado mediante lista quintupla pelos respectivos Procuradores-Gerais de Justiça, sendo indicado um nome por região, para o mandato de dois anos, vedada a recondução.

§ 3º-B. Para integrarem o Conselho Nacional do Ministério Público, deverão os membros oriundos do Ministério Público estar em atividade funcional, ter mais de 35 anos de idade e possuir mais de 10 anos na respectiva carreira.

§ 3º-C. Os requisitos previstos no § 3º-B serão também exigíveis para a definição dos cargos elegíveis e de confiança dos órgãos da administração superior dos Ministérios Públicos, cabendo exclusivamente à lei orgânica específica de cada Ministério Público Estadual e dos ramos do Ministério Público da União dispor sobre a ocupação destes cargos, podendo definir outros requisitos, respeitados integralmente, nas hipóteses de Procurador-Geral da República e de Procurador-Geral de Justiça, os §§ 1º e 3º do art. 128.

§ 3º-D. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal o controle dos atos dos membros do Conselho Nacional do Ministério Público, os quais possuem as mesmas prerrogativas de foro e funcionais, bem como garantias constitucionais dos membros do Conselho Nacional de Justiça.



§ 3º-E. O ato praticado por membro do Ministério Público, mediante dolo ou fraude, em violação a dever funcional, após apuração em processo administrativo disciplinar, é nulo de pleno direito e será assim reconhecido pelo Poder Judiciário.

..... (NR)”

Art. 2º A alínea "e" do inciso II do § 5º do art. 128 da Constituição passa a ter a seguinte redação:

"Art. 128.....

§ 5º.....

II -

e) exercer atividade político-partidária ou interferir nas instituições constitucionais com finalidade exclusivamente política para atender a interesse próprio ou de terceiro.

..... (NR)”

Art. 3º Em até 180 (cento e oitenta) dias da promulgação desta Emenda, o Conselho Nacional do Ministério Público elaborará o Código de Ética do Ministério Público brasileiro.

Parágrafo único. Vencido o prazo fixado no *caput*, sem que tenha sido elaborado o Código de Ética do Ministério Público brasileiro, caberá ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, por lei ordinária.

Art.4º. O Conselho Nacional do Ministério Público elaborará anteprojeto de lei complementar de estatuto nacional para regular as sanções e o processo administrativo-disciplinar, que substituirá todas as normas estaduais e federais relativas à matéria, a ser encaminhado ao Congresso Nacional pelo Procurador-Geral da República.

Art. 5º Compete à Câmara dos Deputados a primeira indicação do Corregedor Nacional do Ministério Público a que se refere o inciso VIII do caput do art. 130-A.

Art. 6º. O art. 130 da Constituição passa a ter a seguinte redação:

“Art.130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, que oficialarão nos processos dos respectivos Tribunais, exclusivamente, aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações, forma de investidura e regime ético-disciplinar.



§ 1º A corregedoria será exercida por membro integrante do último nível da carreira nomeado pelo Procurador-Geral para mandato de dois anos, permitida a recondução e seu funcionamento observará, no que couber, o Código de Ética do Ministério Público brasileiro e as disposições do art. 130-A, §§ 3º-D e 3º-E.

§ 2º. Das decisões do Corregedor caberá recurso exclusivamente ao Procurador-Geral.”

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado PAULO MAGALHÃES
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Magalhães
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211747710900>

