



## PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 47, de 2013, que *altera a redação do § 1º do art. 128 da Constituição Federal, para dispor sobre a nomeação do Procurador-Geral da República a partir de lista tríplice encaminhada pelas carreiras.*



SF/16006.61891-50

Relator: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 47, de 2013, do Senador Cássio Cunha Lima, que *altera a redação do § 1º do art. 128 da Constituição Federal, para dispor sobre a nomeação do Procurador-Geral da República a partir de lista tríplice encaminhada pelas carreiras.*

A proposta inicial teve como objetivo constitucionalizar o costume de que o Procurador-Geral da República fosse indicado pelo Presidente da República entre os integrantes de uma lista tríplice encaminhada pela carreira do Ministério Público Federal.

Inicialmente, foi designado como relator o Senador Sérgio Petecão que apresentou seu relatório em outubro de 2015, já se manifestando favoravelmente a presente proposta.



*SENADO FEDERAL*  
*Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

## **II – ANÁLISE**

Cabe a esta Comissão manifestar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e o mérito da PEC nº 47, de 2013, nos termos do art. 101, I e II, f, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Quanto à constitucionalidade material e ao mérito da PEC, não enxergamos na proposição qualquer vício de inconstitucionalidade, seja formal ou material. Da mesma forma, atende aos requisitos da boa técnica legislativa.

Quanto ao mérito, fazemos as seguintes observações.

De 2001 até agora, a Lista Tríplice para o cargo de Procurador-Geral da República só não foi acatada em sua primeira edição. A partir de 2003, o então presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, passa a reconhecer e prestigiar a escolha dos procuradores da República para o cargo de chefe do órgão.

Na primeira realização de consulta aos membros do Ministério Público Federal para formação da Lista Tríplice para o cargo de Procurador-Geral da República, compuseram a listagem os subprocuradores-gerais da República Antonio Fernando Barros e Silva de Souza (184 votos), Cláudio Fonteles (123) e Ela Wiecko de Castilho (103). Contudo, a lista foi rejeitada pelo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.



SF/16006.61891-50



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

Na segunda consulta à carreira para elaboração da Lista Tríplice, com um total de 297 votos, o subprocurador-geral da República Cláudio Lemos Fonteles aparece em primeiro, seguido por Antonio Fernando Barros e Silva de Souza (212) e Ela Wiecko Volkmer de Castilho (201). O presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, prestigia a escolha da classe e indica Fonteles para o cargo.

Desde então, a lista tríplice foi observada por todos os mandatários do Executivo seguintes.

Apesar de não estar expressamente mencionado como um Poder na CRFB/881, o Ministério Público tem toda a configuração de um efetivo Poder e seus membros possuem todas as garantias e vedações dos membros de Poder. É uma Instituição fundamental para o equilíbrio entre os Poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário.

Tanto o STF, quanto o CNJ, já decidiram que existe simetria entre os membros do Ministério Público e os membros do Poder Judiciário. Os membros do Ministério Público podem ser considerados magistrados, ao lado dos juízes, e não por outro motivo, em alguns países, como Portugal, o Ministério Público está formalmente dentro do Poder Judiciário.

Dentro do mecanismo de *Checks and Balances*, o Presidente da República nomeia o Procurador-Geral da República. Contudo, apesar de não estar expressa na Constituição Federal, a referida nomeação deve ser entre os integrantes de lista tríplice formada pela carreira ministerial. Trata-se de verdadeiro costume constitucional, fortalecido no governo do Presidente



SF/16006.61891-50



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

Luiz Inácio Lula da Silva, que visa a equilibrar a interferência do Poder Executivo no *Parquet*.

Mesmo com esse costume constitucional, a institucionalização formal da lista tríplice na Constituição trará mais segurança ao Ministério Público e, por conseguinte à sociedade, evitando manifestações equivocadas, como a dada recentemente pelo novel Ministro da Justiça, Alexandre de Moraes, no sentido de que o Presidente da República não precisaria nomear um Procurador-Geral dentro da lista tríplice formada pelo Ministério Público Federal, o que foi corrigido, em tempo, pelo próprio Presidente Michel Temer.

No parecer anterior, o senador Sérgio Petecão anotou com precisão:

*“Não enxergamos na proposição qualquer vício de inconstitucionalidade, seja formal ou material. Da mesma forma, atende aos requisitos da boa técnica legislativa; a tramitação seguiu o Regimento Interno do Senado Federal (RISF); e a Proposta é dotada de juridicidade.*

*Quanto ao mérito, a PEC merece efusiva acolhida e recomendação de que seja aprovada.*

*Atualmente, o costume é a nomeação do PGR dentre membros do MPF, embora essa regra esteja apenas implícita tanto na CF quanto na Lei Orgânica do MPU (Lei Complementar no 75, de 20 de maio de 1993, art. 25).*



SF/16006.61891-50



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

*Todavia, não há razão para que assim não seja. Afinal, o MPF é o ramo do MPU legitimado a atuar perante o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal Superior Eleitoral (arts. 46, 48 e 72 da Lei Orgânica do MPU). E é o PGR que chefia não só o MPU como um todo, mas especificamente também o MPF (art. 45 da mesma Lei).*

*Assim, é preciso acabar com a insegurança jurídica, uma vez que, sempre que se vai escolher um novo PGR, vozes se levantam para sustentar que poderia ser membro de qualquer dos quatro ramos do MPU, o que é incabível. Com a aprovação da PEC, essa celeuma será sepultada.*

*Há, porém, outro mérito da Proposta: positivar a regra de que o PGR deverá ser escolhido dentre lista tríplice (na versão da PEC, a lista seria elaborada pelos membros dos quatro ramos do MPU). Hoje, o indicado pode ser qualquer membro que cumpra os requisitos de idade mínima previstos na legislação infraconstitucional. É praxe que a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) realize uma consulta para ‘eleger’ uma lista tríplice, a ser encaminhada ao Presidente da República, mas a título de mera sugestão, sem qualquer força jurídica.*

*Após a aprovação da PEC, essa sistemática, inegavelmente democrática e fortalecedora da instituição, passará a ter força de norma constitucional.*



SF/16006.61891-50



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

*Entendemos, contudo, ser necessário fazer um aperfeiçoamento na proposição. Consideramos que não faz sentido o PGR ser membro da carreira do MPF, mas ser eleito por integrantes das quatro carreiras do MPU. Assim sendo, apresentamos emenda para prever que o Chefe do MPF seja eleito pelos próprios Procuradores da República.”*

De fato, a Constituição, em seu art. 128, § 1º, diz que "o Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira".

O Ministério Público da União - MPU não se confunde com os seus ramos. O MPU não é propriamente um órgão, mas uma espécie de confederação de ministérios públicos de cunho meramente administrativo, sem atribuições institucionais, diferentemente de cada um dos ramos que o integram, estes, sim, instituições orgânicas, com funções constitucionais e carreiras próprias.

A LC 75/1993, art. 32, por sua vez, diz que "As carreiras dos diferentes ramos do Ministério Público da União são independentes entre si, tendo cada uma delas organização própria".

A mesma lei diz, ainda, que "O Procurador-Geral da República é o Chefe do Ministério Público Federal" (art. 45).

A Constituição, no art. 129, § 2º, é expressa ao exigir que "As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira."



SF/16006.61891-50



*SENADO FEDERAL*  
*Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

Também é igualmente certo que a LC 75 (art. 46) atribui ao PGR, como chefe do Ministério Público Federal, "representar o Ministério Público Federal", "integrar, como membro nato, e presidir o Colégio de Procuradores da República e o Conselho Superior do Ministério Federal", "nomear o Corregedor-Geral do Ministério Público Federal", "decidir, em grau de recurso, os conflitos de atribuições entre órgãos do Ministério Público Federal;" "elaborar a proposta orçamentária do Ministério Público Federal, submetendo-a, para aprovação, ao Conselho Superior", "coordenar as atividades do Ministério Público Federal".

Portanto, parece não ser possível que um não-procurador da República exerça o cargo de PGR, pois estar-se-ia colocando alguém sem atribuição para chefiar o MPF, circunstância que faria, ainda, com que o MPF fosse o único ministério público do país a ser chefiado por um não membro.

De quebra, haveria menoscabo à autonomia do Ministério Público Federal, já que um membro de outra carreira é que elaboraria a proposta orçamentária e presidiria o Conselho Superior e coordenar as atividades do MPF.

Ainda pela necessidade de assegurar a autonomia do Ministério Público Federal e a sua organicidade, bem como de garantir simetria com os demais ministérios públicos brasileiros, a escolha dos integrantes da tríplice deve ser feita exclusivamente pelos membros em atividade do próprio Ministério Público Federal.



SF/16006.61891-50



*SENADO FEDERAL*  
*Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

Apenas os membros em atividade do Ministério Público Federal poderão votar na lista tríplice que será encaminhada à Presidência da República e tal fato visa a afastar situações, no mínimo, constrangedoras de membros do *Parquet*, inativos e advogados, defendendo causas de potenciais investigados, terem influência na escolha do Procurador-Geral da República. O fato ocorreu exatamente com o advogado do ex-presidente da Câmara dos Deputados, Antônio Fernando de Souza, que votou na lista tríplice, na qual foi eleito o mais votado o atual Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot.

Quanto ao período de 4 (quatro) anos, a Proposta equipara o mandato do Procurador-Geral da República ao do Poder Executivo, vedada a recondução, sem diminuir o período máximo que a redação atual proporciona. Tenho que a redação atual, de 2 (dois) anos renováveis por mais 2 (dois) anos, com possibilidade de recondução, traz pressões políticas indevidas ao cargo de Procurador-Geral da República, que deve ser exercido com a máxima independência.

Em agosto de 2015, a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) divulgou que o atual Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, ficou em primeiro lugar na votação realizada entre os membros do Ministério Público Federal e logo diversas notícias davam conta de pretensões nada republicanas oriundas do ex-Presidente da Câmara dos Deputados que, apesar de nem participar do processo de recondução, queria vincular a continuidade do mandato do PGR à satisfação de seus interesses particulares no âmbito da Lava Jato, pressionando os quadros do Senado Federal.



SF/16006.61891-50



*SENADO FEDERAL*  
*Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

Se dentro do *Checks and Balances*, o Poder Executivo indica o Procurador-Geral da República, dentro da legitimidade instituída pela lista tríplice, o instituto da recondução, em especial diante do quadro de investigações complexas feitas pelo Procurador-Geral da República, não condiz com a independência que se deseja do Ministério Público Federal.

O § 3º, em sua nova redação, visa reforçar a autonomia e a independência dos ministérios públicos dos estados, vedando a recondução do Procurador-geral de Justiça, além de uniformizar o período de quatro anos de seus mandatos.

### **III – VOTO**

Por todos esses motivos, opinamos pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da PEC nº 47, de 2013, e, no mérito, pela sua aprovação, com a seguinte emenda:

#### **EMENDA Nº - CCJ**

Art. 1º. O art. 128 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 128** .....

§ 1º. O Ministério Público da União e o Ministério Público Federal têm por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, após indicação em lista tríplice elaborada pelos membros em





*SENADO FEDERAL*  
*Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

atividade da carreira de procurador da República, dentre seus integrantes maiores de trinta e cinco anos, e a aprovação de seu nome por maioria absoluta pelo Senado, para mandato de quatro anos, vedada a recondução.

.....

§ 3º Os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios formarão lista triíplice dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de quatro anos, vedada a recondução (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16006.61891-50