



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em caráter terminativo, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 90, de 2013, do Senador Vital do Rêgo, que *altera o parágrafo único [do art. 2º] da Lei nº 11.372, de 2006, que “regulamenta o § 1º do art. 130-A da Constituição Federal, para dispor sobre a forma de indicação dos membros do Conselho Nacional do Ministério Público oriundos do Ministério Público e criar sua estrutura organizacional e funcional, e dá outras providências”*.

RELATOR: Senador SÉRGIO SOUZA

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 90, de 2013, de autoria do Senador VITAL DO RÊGO, que *altera o parágrafo único [do art. 2º] da Lei nº 11.372, de 2006, que “regulamenta o § 1º do art. 130-A da Constituição Federal, para dispor sobre a forma de indicação dos membros do Conselho Nacional do Ministério Público e criar sua estrutura organizacional e funcional, e dá outras providências”*.

A proposição objetiva modificar o parágrafo único do art. 2º da referida Lei, a fim de explicitar que compete ao *Conselho Nacional de Procuradores Gerais – CNPG, em reunião ordinária*, a escolha dos três membros do Ministério Público dos Estados que, após aprovação do Senado, integrarão o Conselho Nacional do Ministério Público, nas vagas previstas no inciso III do art. 130-A da Constituição Federal.

A redação do dispositivo que se pretende modificar estabelece que a mencionada escolha compete aos *Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados, em reunião conjunta especialmente convocada e realizada para esse fim*.



Sucedee que o Conselho Nacional de Procuradores Gerais (CNPG) é integrado pelos Procuradores Gerais de Justiça dos Estados. Por isso, na justificação o autor sustenta que, *na prática, ... [a] escolha já acontece junto ao CNPG, órgão que congrega todos os Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados.*

À matéria não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Quanto aos aspectos jurídicos da proposição, preliminarmente há uma matéria a examinar sob o ângulo da constitucionalidade formal: a proposição que visa alterar a Lei nº 11.372, de 2006, embora de autoria parlamentar, não padece de vício de iniciativa legislativa.

Com efeito, não obstante o Projeto de Lei nº 5.049, de 2005, na Câmara dos Deputados, do qual se originou a mencionada Lei ordinária, tenha sido de iniciativa do Procurador-Geral da República, não se tratava de matéria concernente à organização, atribuições e estatuto do Ministério Público da União, a ponto de se legitimar uma reserva da iniciativa legislativa ao Procurador-Geral da República (Constituição Federal, art. 128, § 5º), sobretudo no que diz respeito especificamente ao objeto em foco no parágrafo único do art. 2º, isto é, o processo de indicação de membros do Ministério Público dos Estados para a composição do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Sobre a questão da iniciativa, é importante considerar, em primeiro lugar, que não houve pronunciamento decisivo e definitivo do Supremo Tribunal Federal sobre a inserção institucional do CNMP, sendo certo que, no julgamento da Pet 3.674-QO, o entendimento manifestado pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence no sentido de que o CNMP integraria o Ministério Público da União consistiu em mero *obiter dictum*, que, inclusive, não aprofundou a nítida diversidade de tratamento normativo constitucional em relação ao órgão homólogo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), este, sim, expressamente situado entre os órgãos do Poder Judiciário (CF, art. 92, I-A). Em segundo lugar, ainda que superada tal premissa, é de se considerar que a Lei nº 11.372, de 2006, em que se converteu o Projeto de Lei nº 5.049, de 2005 (numeração na Câmara),



é de natureza ordinária, o que demonstra que o seu objeto de regulação não se enquadra nas matérias versadas na norma do art. 128, § 5º, da Constituição, que expressamente preconiza a lei complementar, quando se tratar de organização, estatuto e atribuições do Ministério Público.

Já quanto à constitucionalidade material, também há uma importante questão a enfrentar.

Cumpre atentar inicialmente que a Lei em vigor determina a legitimação para a escolha dos três nomes a serem indicados, atribuindo-a ao colegiado dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados, mas não define o respectivo procedimento, limitando-se a preconizar uma “*reunião conjunta especialmente convocada*”.

Em âmbito nacional, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPJ) é a entidade associativa integrada por todos os Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados, os quais se reúnem periodicamente, em caráter ordinário e extraordinário, para a discussão dos assuntos institucionais de interesse comum do Ministério Público brasileiro, sendo certo que a reunião especificamente voltada para a escolha dos três membros dos Ministérios Públicos dos Estados a serem indicados para a composição do CNMP já é convocada e realizada pelo CNPJ, entidade criada em 1981 e que, consoante seu próprio Estatuto (artigo 2º, VII), já possui dentre os seus objetivos *formar a lista tríplice com os três nomes indicados para as vagas destinadas a membros do Ministério Público dos Estados, a ser submetida à aprovação do Senado Federal, para compor o Conselho Nacional do Ministério Público, observados os requisitos constitucionais (mais de 35 anos de idade, que já tenham completado mais de 10 anos na respectiva Carreira)*, prevendo, também, no capítulo V de seu Estatuto, as formas de reuniões ordinárias e extraordinárias.

Portanto, a proposta constante no PLS nº 90, de 2013, que altera o parágrafo único do artigo 2º da mencionada Lei nº 11.372, de 2006, ao estabelecer que “*O Conselho Nacional de Procuradores Gerais – CNPJ, em reunião ordinária, formará lista com os 3 (três) nomes indicados para as vagas destinadas a membros dos Ministérios Públicos dos Estados, a ser submetida à aprovação do Senado Federal*”, além de favorecer a melhor disciplina e regulamentação da matéria, vem ao encontro da própria realidade,



compatibilizando-se com o atual processo de escolha dos membros dos Ministérios Públicos Estaduais indicados ao Conselho Nacional do Ministério Público.

Não obstante isso, cumpre reconhecer que o texto normativo proposto pelo Projeto, do modo como se encontra redigido, induz à interpretação de que o próprio CNPG, entidade privada de natureza associativa, converter-se-ia no órgão deliberativo no processo de escolha e indicação dos três nomes apresentados pelos diversos Ministérios Públicos dos Estados, o que poderia suscetibilizar a proposição a questionamento sobre a sua constitucionalidade material.

É que, devido à natureza associativa do CNPG, a inerente liberdade constitucional de filiação e de não filiação resultaria enfraquecida, se imposta a integração do Procurador-Geral de Justiça na entidade como condição para que o respectivo Ministério Público estivesse representado e, nessa condição, participasse da escolha. Não se pode desconsiderar que cada um dos Ministérios Públicos dos Estados, por expressa disposição do art. 130-A, § 1º, da Constituição Federal, detém habilitação constitucional imediata para participar da escolha dos membros a integrar o CNMP, independentemente de estar ou não representado pelo respectivo Procurador-Geral na entidade associativa nacional. Por outro lado, a filiação à entidade associativa não é e não pode ser constitutiva de tal habilitação, porque isso significaria converter a associação-liberdade em associação-condição, desvirtuando-a perante o paradigma normativo constitucional (CF, art. 5º, XX – *ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado*).

Ante tal perspectiva, ao CNPG, considerado o seu caráter de entidade de âmbito nacional, a congregar livremente todos os Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e estando em atividade continuamente há mais de três décadas, não se podendo atribuir a função de órgão deliberativo, é lícito e recomendável, todavia, que se lhe confira legalmente a função de intervir no processo de escolha, podendo-se reservar-lhe as legitimações para convocar e para conduzir a reunião de Procuradores-Gerais de Justiça, o que favorecerá as condições materiais necessárias e suficientes para que se forme a decisão visada pela norma constitucional (CF, art. 130-A, §1º). Tal intervenção do CNPG, ainda que sem interferência de conteúdo, respeita-lhe o papel histórico de



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

propiciar o ambiente de discussão e encaminhamentos dos temas e questões institucionais mais relevantes do Ministério Público nacional.

Por último, cumpre frisar que inexistente qualquer impedimento quanto ao reconhecimento do CNPG, associação de âmbito nacional e sem fins lucrativos, como entidade interveniente no processo conducente à indicação da lista tríplice a ser submetida ao Senado Federal. Cabe lembrar que, em matérias de alta relevância institucional, a própria Constituição confere importantes legitimações a entidades associativas de âmbito nacional, como, por exemplo, a iniciativa para o processo objetivo de controle jurisdicional de constitucionalidade das leis (CF, art. 103, IX). Ademais, servem ainda como paralelo as diversas legitimações constitucionais e legais conferidas à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), valendo o registro de que o próprio Supremo Tribunal Federal, quando da apreciação da ADIN nº 3.026, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, posicionou-se pela sua improcedência, sob o argumento de que a OAB não poderia ser considerada pessoa jurídica de direito público, nem mesmo autarquia ou autarquia de regime especial, como os demais Conselhos Profissionais, não tendo qualquer vinculação com a Administração Pública direta, nem indireta.

De tal arte, inexistindo qualquer óbice constitucional ou legal ao reconhecimento do CNPG como entidade legítima para intervir no processo de indicação dos membros dos Ministérios Públicos Estaduais para a composição do CNMP, a ser submetida ao Senado Federal, consideram-se atendidos os pressupostos jurídicos para a aprovação do Projeto, com a emenda de adequação apresentada ao final, de modo a se evitar quaisquer questionamentos sobre a menção ao CNPG.

No que tange ao mérito, não é demais reiterar, conforme já expresso na análise da constitucionalidade material, que a proposição possui a grande vantagem de vir ao encontro da própria realidade, transformando em texto legal o atual processo de escolha dos membros dos Ministérios Públicos Estaduais indicados ao Conselho Nacional do Ministério Público. Por isso, merece acolhida.



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

Quanto à técnica legislativa, há que se observar um lapso contido na ementa, que não indica que o parágrafo único a ser modificado é o do art. 2º da Lei.

III – VOTO

Isso posto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 90, de 2013, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se à ementa do PLS nº 90, de 2013, a seguinte redação:

Altera o parágrafo único do art. 2º da Lei nº 11.372, de 2006, que regulamenta o § 1º do art. 130-A da Constituição Federal, para dispor sobre a forma de indicação dos membros do Conselho Nacional do Ministério Público oriundos do Ministério Público e criar sua estrutura organizacional e funcional, e dá outras providências.

EMENDA Nº 2 – CCJ

Dê-se ao parágrafo único do art. 2º da Lei nº 11.372, de 2006, objeto do art. 1º do PLS nº 90, de 2013, a seguinte redação:

“**Art. 2º**.....

Parágrafo único. Os Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados, em reunião conjunta especialmente convocada e realizada pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE), formarão lista com os 3 (três) nomes indicados para as vagas destinadas a membros do Ministério Público dos Estados, a ser submetida à aprovação do Senado Federal.” (NR)



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

Sala da Comissão, 17 de abril de 2013

Senador WALTER PINHEIRO, Presidente em exercício

Senador SÉRGIO SOUZA, Relator