

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 125, de 2015, do Senador Ricardo Ferraço e outros, que *fixa os critérios para escolha do Advogado-Geral da União, bem como o procedimento para a sua nomeação*.

RELATOR: Senador **JOSÉ MARANHÃO**

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposição legislativa de iniciativa parlamentar que pretende alterar a Constituição para definir critérios e disciplinar o processo de escolha do Advogado-Geral da União.

A medida toma forma mediante a alteração dos dispositivos constitucionais pertinentes, tais como o art. 84, que trata das atribuições do Presidente da República; o art. 102, que se refere à competência do Supremo Tribunal Federal (STF) para o julgamento de ações penais relativas a agentes públicos com prerrogativa de função; e do art. 131, que dispõe sobre a própria Advocacia-Geral da União.

As normas pertinentes à competência do Presidente da República são alteradas para definir que a nomeação do Advogado-Geral da União está sujeita à prévia aprovação do nome deste agente público pelo Senado Federal.

As normas pertinentes ao STF são modificadas para instituir a competência de julgar, nas infrações penais comuns, o Advogado-Geral da União.

Por fim, os aspectos essenciais da PEC 125, de 2015, constam das alterações promovidas no art. 131 da Constituição, que dispõe precisamente sobre a Advocacia-Geral da União.



A primeira e mais importante alteração é feita no § 1º do art. 131 para excluir a hipótese de livre nomeação do Advogado-Geral da União pelo Presidente da República. A designação passa a ser precedida da elaboração, pela própria Advocacia-Geral da União, de uma lista tríplice a ser submetida ao Chefe de Estado.

Demais disso, a nomeação passa a exigir a prévia aprovação do nome do novo Advogado-Geral pelo Senado Federal. Do mesmo modo, a destituição desse agente público, de iniciativa do Presidente da República, passa a também depender da aprovação da maioria do Senado Federal.

Por último, passa a existir um mandato, estipulado em dois anos, para o cargo de Advogado-Geral da União. O texto é omissivo quanto à eventualidade de novo mandato, em recondução.

O art. 2º da PEC veicula regra transitória que consiste na promoção pelo Advogado-Geral da União de uma lista tríplice para a escolha de seu sucessor, no prazo de cento e vinte dias a contar da promulgação da nova Emenda à Constituição.

O Senador Ricardo Ferraço, primeiro signatário, e os demais subscritores da proposta argumentam, em sua justificativa, que a natureza constitucional da Advocacia-Geral da União "decorreu da necessidade de articular as respostas do Estado à complexidade de novas demandas sociais, cada vez mais ampliadas, figurando como instituição essencial ao Estado Democrático de Direito".

Por isso, articula a justificativa da PEC nº 125, de 2015, que "toda a atividade estatal se desenvolve nos quadros do Direito. Mesmo quando a administração exercita as faculdades discricionárias, tende à atuação do justo, suprema e constante aspiração desse organismo essencialmente jurídico, que é o Estado regido pelo escopo ético e pela valoração do interesse público".

Assim, uma vez que é "confiada à Advocacia-Geral da União a representação judicial e extrajudicial dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nada mais lógico do que conferir ao Advogado-Geral da União um mandato, e que seja ele escolhido dentre os membros das carreiras que estruturam a Instituição, a exemplo do Procurador-Geral da República, que chefia o Ministério Público Federal".

Essa disciplina visaria, informa o texto, a "conferir um tratamento absolutamente isonômico na relação da Advocacia-Geral da União com os órgãos da União de todos os Poderes e das Funções Essenciais à Justiça", pois "atualmente, em virtude do fato de o Advogado-Geral da União ser de livre nomeação e exoneração por parte do Presidente da República, há uma flagrante preponderância do Poder Executivo sobre a AGU, muitas vezes em prejuízo da relação com os demais Poderes da União".

Após breve relato do percurso histórico do Ministério Público no Brasil, desde o período imperial, a justificativa expressa o "entendimento de que, diante da tradição firmada de nosso direito administrativo, a Advocacia Pública Federal possui posição equivalente à do Ministério Público Federal, tanto que ambas as funções sempre foram desempenhadas, no âmbito da União, pelo Ministério Público Federal".

A Advocacia-Geral da União foi criada pelo Constituinte de 1988 para representar a União (Executivo, Legislativo e Judiciário) judicial e extrajudicialmente, bem como prestar consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, retirando do Ministério Público Federal as funções típicas de representação dos interesses do Estado brasileiro, que são próprias da Advocacia Pública.

A justificativa expressa também o entendimento de que, malgrado definições legais adotadas que veem o Advogado-Geral da União como Ministro de Estado, esse agente político encontra-se, na verdade, "no mesmo patamar dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República", razão que justifica a alteração do foro competente para as ações penais respectivas.

Por tudo isso, a proposição se justifica porque a estabilidade por ela pretendida representa um avanço, pois "ao tempo em que potencializa o controle pelo Poder Legislativo, fundado no princípio democrático, possibilita que a Advocacia-Geral da União alcance a plenitude de seus objetivos almejados pelo Constituinte de 1988, como Instituição vocacionada à defesa do Estado, em relação com os Poderes da República".

Não foram apresentadas emendas à proposição sob exame.

II – ANÁLISE

Compete à esta CCJ, nos termos regimentais (art. 101, I, combinado com o art. 356, RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e adequação regimental de proposta de emenda à Constituição (PEC), e também sobre o seu mérito.

No que respeita ao exame de proposta de emenda à Constituição, cumpre apreciar, preliminarmente, sua constitucionalidade material, especialmente diante dos limites materiais à reforma da Constituição, inscritos em seu art. 60, §4º e seus incisos: por eles, não será objeto de deliberação a PEC "tendente a abolir" determinados preceitos constitucionais básicos, dentre eles os direitos e garantias individuais, o voto, direto, secreto universal e periódico, a forma federativa do Estado e a separação dos Poderes.

O único desses princípios que efetivamente guarda pertinência temática com as normas constantes da PEC sob exame é o da separação dos Poderes: com efeito, trata-se de norma legislativa que dispõe sobre as atribuições e competências, além de aspectos organizacionais, de um órgão vinculado ao Poder Executivo.

Cabe, aqui, entretanto, apreciar dois aspectos essenciais: o primeiro para compreender que se está, mediante a espécie normativa adequada, alterando as normas constitucionais que estabelecem o *status* de um ente público no âmbito do Estado brasileiro. Aqui, não se vê a Advocacia-Geral da União como mero ente jurídico do Poder Executivo, mas como instituição estatal.

A assessoria jurídica pura e simples dos entes do Poder Executivo, caso aprovada a PEC que ora se examina, seria uma das atribuições da nova AGU, compartilhada com outras, como aqui se aponta.

Por outra parte, não deve haver invasão da competência constitucional atribuída ao Presidente da República de dispor, até mesmo mediante a edição de decreto autônomo, (art. 84, VI), sobre a organização interna de entes do Poder Executivo.

Como a AGU é, ainda, vinculada ao Executivo, e seu contexto constitucional não foi alterado, penso que parte da PEC que ora se aprecia apresenta-se carente de adequação ao contexto constitucional pertinente: refiro-me à especificação detalhada da forma como deve ocorrer a escolha da lista tríplice de candidatos ao cargo de Advogado Geral da União.

Nesse caso, entendo que seria mais consentâneo com o contexto constitucional respectivo, e também com a própria natureza de uma norma constitucional, que deve comportar, em uma medida ainda mais elevada do que uma lei ordinária, abstração e generalidade, não conter detalhamentos tais como os que constam dos dois incisos que são acrescentados ao §1º do art. 131 da Constituição.

Bastaria, então, que a Constituição abrigasse o novo *status* constitucional do Advogado Geral da União, ao determinar que o ocupante de tal cargo seria escolhido mediante lista tríplice elaborada pela própria instituição, nos termos de regulamento por ela editado, para mandato de dois anos.

Entendo razoável, também, nesse contexto, admitir uma recondução, tal como ocorre com o Chefe do Ministério Público Federal, algo que não consta do texto ora apreciado.

Por outro lado, nada há nas demais normas da Proposta de Emenda à Constituição nº 125, de 2015, que possa afetar quaisquer dos limites materiais à revisão da Constituição, ou outras normas e princípios de nossa Carta Magna.

Do mesmo modo, a Proposta nos parece indubitosa quanto aos aspectos jurídico, pois é inovadora, genérica, abstrata, imperativa e conforme os princípios gerais do direito.

O mesmo se pode entender quanto à conformidade com as regras e princípios pertinentes à elaboração legislativa a que se refere a Lei Complementar nº 95, de 1995, e com as normas internas pertinentes ao processo legislativo regimental.

Quanto ao mérito, a iniciativa nos parece digna de encômios: com efeito, contribui de forma decisiva para conceder à Advocacia-Geral da União um *status* jurídico-constitucional elevado, distinguido, e, desse modo, acha-se em plena harmonia com os princípios constitucionais que disciplinam a administração pública, especialmente a legalidade – que tudo tem a dizer quanto ao ente de que aqui se trata – e assim a moralidade também se acha prestigiada. Esperamos que, nesses termos, possa mudança também contribuir para uma maior eficiência no funcionamento da Advocacia-Geral da União.

Por tais razões, concluímos pela adequação constitucional da PEC nº 125, de 2015, e por sua pertinência e oportunidade.



III – VOTO

Em face do exposto, opino pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação regimental da Proposta de Emenda à Constituição e voto, quanto ao mérito, por sua aprovação, adotada a seguinte emenda:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 125, DE 2015

EMENDA Nº , CCJ

Dê-se ao § 1º do art. 131 da Constituição, nos termos do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 125, de 2015, a seguinte redação, excluídos do referido parágrafo os seus incisos I e II:

"Art. 131.

§ 1º A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, nomeado pelo Presidente da República, escolhido em lista tríplice dentre os membros das carreiras que compõem a instituição, de notável saber jurídico e reputação ilibada, maiores de trinta e cinco anos, após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal para mandato de dois anos, admitida uma recondução.

.....

§ 4º A destituição do Advogado-Geral da União, por iniciativa do Presidente da República, será precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal." (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

