

SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR ROBERTO REQUIÃO

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 90, DE 2013

VOTO EM SEPARADO ao parecer do Senador Sérgio Souza, apresentado à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA ao PLS nº 90/2013, que Altera o parágrafo único 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.

Autor do voto em separado: Senador ROBERTO REQUIÃO

I - RELATÓRIO

Foi submetido à apreciação dessa Comissão o PLS nº 90, de 2013, destinado a alterar o parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 11.372/2006 para fixar competência ao Conselho Nacional de Procuradores Gerais para formar a lista com três nomes indicados para as vagas destinadas a membros do Ministério Público dos Estados no Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP.

O projeto encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal e foi distribuído ao Senador Sérgio Souza (PMDB/PR), que emitiu relatório pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do projeto com uma emenda, vazada nos seguintes termos:

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)

II - ANÁLISE

De início, o projeto de lei nº 90/2013 ostenta uma inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, pois a matéria veiculada é de iniciativa reservada concorrente do Procurador Geral da República¹ e do Presidente da República², de modo que falece competência ao membro do Poder Legislativo para deflagrar o processo legislativo.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público não constituem pessoas jurídicas, mas, sim, órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público da União³.

1 Art. 61 e 127, § 2º, 128, § 5º da Constituição Federal

2 Art. 61, § 1º, II, d da Constituição Federal

3 STF, PET 3674/DF, Ministro Sepúlveda Pertence

Desse modo, o PLS nº 90/2013, por tratar de tema afeto ao interesse direto do Ministério Público, **não pode invadir a competência legislativa reservada**, sob pena de tornar letra morta a autonomia do órgão ministerial consagrada na Constituição da República.

Neste diapasão, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento pacificado de que: *“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”*⁴.

Portanto, as normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Sobre essa questão, o Senador Sérgio Souza (PMDB/PR), a pretexto de afastar a patente inconstitucionalidade que recai sobre o PLS nº 90/2013, afirma que embora de autoria parlamentar, o projeto não padece de vício de iniciativa legislativa, sob os seguintes argumentos:

“Sobre a questão da iniciativa, é importante considerar, em primeiro lugar, que não houve pronunciamento decisivo e definitivo do Supremo Tribunal

4 ADI 724 MC/RS, T. Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 07/05/1992, DJ 27-04-2001

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”.

Portanto, a tese externada no relatório para conferir legitimidade ao parlamentar para instaurar o processo legislativo assenta-se em duas premissas, quais sejam: **a)** o entendimento manifestado pelo Ministro Sepúlveda Pertence no sentido de que o CNMP é órgão do Ministério Público da União consistiu em mero *obiter dictum* e **b)** o fato de a Lei nº 11.372, de 2006, por possuir natureza de lei ordinária, não legitimar a iniciativa legislativa do Procurador Geral da República, uma vez que, nos termos do artigo 128, § 5º, da Constituição da República, seria matéria reservada à lei complementar.

Quanto ao primeiro argumento, no sentido do pronunciamento judicial ser *obiter dictum*, isto é, sem ter o Supremo Tribunal Federal se debruçado acerca da questão posta, apenas demonstra o desacerto do fundamento invocado no relatório do Senador para afastar a inconstitucionalidade formal do PLS nº 90/2013.

Ora, afirmando o Ministro Sepúlveda Pertence que os Conselhos Nacional de Justiça e do Ministério Público não constituem pessoas jurídicas, mas, sim, órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, significa afirmar que o raciocínio desenvolvido pelo Ministro, por ser uma questão que emerge da interpretação sistemática do texto constitucional, não necessita de aprofundamento, pois desnecessária a *ratio decidendi* para se concluir pelo óbvio.

Desta maneira, não há dúvidas de que os Conselhos, à luz da engenharia constitucional de 1988, foram idealizados pelo legislador constituinte reformador como mecanismos de controle externo da administração da justiça e do *parquet*, motivado pela necessidade de oferecer aos cidadãos um serviço ágil, transparente e eficaz de proteção de direitos.

Sob esta perspectiva, é indubitável que esses Conselhos possuem a mesma função constitucional, cada qual atuando em sua respectiva seara de atribuição, zelando pela autonomia funcional e administrativa das instituições, pela observância do artigo 37 da Constituição Federal, apreciando a legalidade dos atos administrativos praticados por seus membros, bem como recebendo e conhecendo as reclamações contra membros, entre outras funções estabelecidas no texto constitucional.⁵

Desta maneira, em que pese o Conselho Nacional do Ministério Público não estar expressamente arrolado como órgão do MPU, tal não implica que dito Conselho não seja órgão do MPU; muito pelo contrário, pois essa ilação se extrai da interpretação sistemática da Constituição, nos quais as normas constitucionais devem ser consideradas como preceitos integrados em um sistema interno unitário de regras e princípios.

⁵ Artigo 103-B, § 4º e 130-A, §2º da Constituição Federal.

Logo, afirmar que o Conselho Nacional do Ministério Público não é órgão do Ministério Público da União, sob o frágil argumento de não estar expressamente arrolado na Constituição Federal, com se verifica com o CNJ⁶, implica tornar sem efeito as mais elementares regras de hermenêutica constitucional.

O segundo fundamento contido no Relatório, no sentido de repelir a inconstitucionalidade quanto ao vício de iniciativa, de igual forma, não merece prosperar. Para tanto, basta rememorar que o Projeto de Lei nº 5049, de 2005, que originou a Lei nº 11372, de 2006, objeto de alteração pelo presente PLS nº 90/2013, foi de autoria do Procurador-Geral da República, o que dispensa maiores questionamentos.

Aliás, caso se adotasse o entendimento do nobre Senador, a Lei nº 11372, de 2006, deveria ser declarada inteiramente inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, por vício de iniciativa legislativa, ante o fato do Procurador-Geral da República usurpar competência que não lhe era privativa, o que não parece ser o caso.

Ultrapassada essa questão, ainda que o proponente possuísse competência para deflagrar o processo legislativo, o que se admite apenas para fins de argumentação, o projeto carece de juridicidade, pois não é razoável estabelecer que a reunião para formar a lista com três nomes para composição de membros do CNMP **se realize no âmbito de uma entidade privada**, como o CNPG – Conselho Nacional de Procuradores Gerais.

⁶ Artigo 92, I-A da Constituição Federal.

Para tanto, cumpre recordar que essa possibilidade já fora devidamente rechaçada pelo Congresso Nacional, quando da análise do projeto que culminou na Lei nº 11372, de 2006. Naquela ocasião, o Plenário do Senado Federal aprovou o parecer⁷ do Senador Antônio Carlos Magalhães, que refutou a possibilidade do CNPG praticar ato relativo à composição do órgão público, senão vejamos:

“(…)Ainda no mérito, impede destacar que, quando da apreciação da matéria pela Câmara dos Deputados, a Emenda de Plenário nº 1 modificou a redação do parágrafo único do art. 2º, estabelecendo que a reunião conjunta dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados, destinada à formação da lista tríplice para escolha dos membros do Conselho Nacional do Ministério Público, se daria no âmbito do “Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público”.

Ocorre que esse Conselho Nacional dos Procuradores- Gerais do Ministério Público dos Estados e da União é entidade associativa de caráter privado, não podendo, portanto, os Procuradores de Justiça do Ministério Público dos Estados e da União terem o mesmo estatuto.

Não se podendo admitir que a lei confira a entidade de direito privado atribuição para praticar ato relativo à composição do órgão público, faz-se necessária a apresentação de emenda modificativa, e também, de redação.

Emenda nº 1, da CCJ: Regulamenta o § 1º do art. 130-A da Constituição Federal, para dispor sobre a forma e indicação dos membros do Conselho Nacional do Ministério Público oriundos do Ministério Público e criar suas estruturas organizacionais e funcional, e dá outras providências.

Emenda nº 2, da CCJ: Os Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados, em reunião conjunta especialmente convocada e realizada para este fim, formarão lista com três nomes indicados para as vagas destinadas a membros do Ministério Público dos Estados, submetida à aprovação do Senado Federal.

Esse é o parecer favorável com as duas emendas que apresento.” *(grifo e negrito não constam do original)*

Portanto, ao que se vê, essa tentativa de atribuir à entidade de classe, competência para praticar ato relativo à composição do órgão público é uma questão já analisada, discutida e, devidamente, rejeitada pelo parlamento

⁷ Diário do Senado Federal nº 184, publicado em 18/10/2006, páginas 31976 a 31978.

brasileiro, de modo que a ressurreição desta matéria se notabiliza pela manifesta incompatibilidade com a ordem jurídica.

Mas não é só. Caso se entendesse possível a redação proposta no PLS nº 90/2013, **somente os associados ao CNPG** poderiam participar da reunião ordinária e estabelecer a lista com os três nomes indicados para as vagas destinadas a membros do Ministério Público dos Estados no CNMP.

Dito de outro modo, quem não for associado ao CNPG, estará inevitavelmente excluído do processo de escolha e formação da lista com três nomes, pelo que é válido concluir que aquele que não é associado seria obrigado a se associar e o associado a permanecer associado, para, somente assim, poder participar do processo de escolha dos três nomes, em nítida afronta ao artigo 5º, XX da Constituição Federal, que dispõe, *in verbis*:

Art. 5º.

XX – ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

Logo, sob esta ótica, a matéria é dotada de flagrante inconstitucionalidade material, por atingir direito fundamental, núcleo intangível da Constituição Federal, pois é defeso compelir alguém a se associar ou permanecer associado para possuir o direito de participar da reunião ordinária do CNPG, com vistas a formar a lista com os três nomes indicados para as vagas destinadas a membros do Ministério Público dos Estados.

De outro lado, apenas a título ilustrativo, a eleição dos membros do Ministério

Público Federal pelo Colégio de Procuradores da República para integrar lista tríplice para a composição do CNMP conta com a participação irrestrita de todos os membros da carreira, não sendo condição *sine qua non* para participar da eleição que estejam associados a entidade de classe. É dizer: **Todos os membros em atividade no MPF possuem capacidade eleitoral ativa, independente de estarem ou não associados.**

E assim o é, pois o Colégio de Procuradores da República, como órgão do Ministério Público Federal, encontra previsão na Lei Complementar nº 75/1993 e na Lei nº 11372/2006, ao passo que o CNPG, por ser uma associação, encontra previsão em um simples estatuto.

E como arremate, o próprio texto constitucional veda a pretensão veiculada no PLS nº 90/2013, pois o § 1º do artigo 130-A determina, com clareza solar, que os **membros do Conselho oriundos do Ministério Público serão indicados pelos respectivos Ministérios Públicos**, de maneira que o legislador constituinte não reservou espaço às entidades de classe nessa tarefa, pelo que o projeto atenta contra expresso mandamento constitucional e por, mais essa razão, é inconstitucional.

Portanto, não parece ser razoável e adequado atribuir ao CNPG competência para convocar e realizar reunião para determinar a lista com os três nomes indicados para as vagas destinadas aos membros do Ministério Público dos Estados, quando a legislação determina que esse procedimento deva ser viabilizado por órgão com estrutura de direito público.

III - VOTO

Pelo exposto, demonstrada a injuridicidade e inconstitucionalidades formal e material do PLS nº 90/2013 e da emenda apresentada, voto pela rejeição da matéria e pelo consequente arquivamento..

Sala das Sessões, em de abril de 2013.

Senador ROBERTO REQUIÃO
PMDB/PR

LEGISLAÇÃO CITADA:

Art. 61. *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

Art. 127. *O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*

§ 2º *Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.*

Art. 128.

§ 5º - *Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:*

Art. 103-B.

§ 4º *Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)*

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive

contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

Art. 130-A.

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

I zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;

III receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;

V elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI.

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I-A o Conselho Nacional de Justiça; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004](#))