



Davi Rocha Teles

**CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
ENTRE AUTONOMIA E *ACCOUNTABILITY*: uma análise
da PEC 5/2021**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob orientação da
Professora Julia Lillo.**

**SÃO PAULO
2022**

AGRADECIMENTOS

Dedicar-me integralmente durante um ano à Escola de Formação Pública me pareceu desafiador desde o momento em que conheci o programa. Mais, apresentar uma monografia parecia uma exigência distante e algo a ser evitado em qualquer conversa com os colegas após as aulas de quarta e sexta-feira – embora fosse um pouco difícil resistir à tentação. Afinal, cuida-se do primeiro trabalho de maior extensão da minha trajetória acadêmica até aqui. E devo admitir: para isso, foi preciso – para além de alguns goles de café e algumas horas de intensa dedicação – muita gente boa e esforçada ao lado.

Primeiro, devo agradecer a Deus, por nunca ter deixado faltar a fé, a esperança e a caridade. Também à minha família, em especial, meus pais, minha irmã e meus avós, que, mesmo nunca tendo tido a oportunidade de frequentar uma faculdade, me deram as primeiras lições, ao me apoiarem - de perto ou de longe - em todos os momentos e ao me ensinarem aquilo que a academia jamais transmitiria como vocês transmitiram.

Agradeço também a todas as minhas professoras e professores, pois, como disse o professor Virgílio Afonso da Silva, a melhor coisa que pode acontecer a qualquer pessoa - quer goste ou não de estudar - é ter boas professoras e professores. Agradeço à Sociedade Brasileira de Direito Público pela manutenção do programa e, em especial, a Mariana Vilella, Yasser Gabriel e Jolivê Rocha pela constante dedicação e acompanhamento. Ao meu tutor, Gustavo Torres, e à minha orientadora, professora Julia Lillo, sou grato por todo o cuidado, atenção e disponibilidade na discussão e revisão deste trabalho.

À 25ª turma da Escola de Formação Pública, pois, ao lado de bons mestres, ter bons colegas muito ajuda a quem gosta de debater e criticar. Nossas tardes às quartas e sextas serão boas memórias e parâmetros para boas conversas e boas pessoas. Foi indo à FGV, vindo à São Francisco e entre ônibus, cafés e porções que um pouco de tudo isso primeiro apareceu.

Aos colegas e amigos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, pela paciência em me ouvir falar sobre a Escola de Formação e sobre

a monografia e pelo cuidado e atenção em criticar e testar os argumentos e revisar sempre que necessário. Jacqueline Leite e Vinicius Esposte, a vocês o meu agradecimento pela ajuda com a revisão e com os gráficos. Também agradeço aos petianos, primeiros incentivadores dessa experiência acadêmica.

Expresso a minha gratidão aos parlamentares, conselheiros e assessores que, com presteza, aceitaram ser entrevistados e disponibilizaram parte de seu tempo para contribuir com a minha pesquisa. Como algumas páginas desta monografia foram escritas em Brasília, dentro da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, estendo esta manifestação aos funcionários da Casa, que com muito esmero realizam o seu trabalho. A Fabiana Zamora, Ivaldo Lima, Samir Bomfim e Thaís Silva, porque sem a ajuda de vocês não teria sido possível coletar os materiais essenciais para esta pesquisa.

Por fim, não poderia deixar de agradecer a Tathiane Piscitelli, professora e coordenadora do Núcleo de Direito Tributário da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. Sem a sua compreensão, não teria sido possível dedicar-me à Escola de Formação.

Todas e todos, sintam-se agradecidos e abraçados. "É junto dos bão que a gente fica mió".

"O promotor é só um homem"

(Racionais MC's)

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE

Resumo: Esta monografia, através do estudo de caso, buscou analisar os argumentos utilizados pelos parlamentares e pelos representantes das entidades de classe do Ministério Público no processo legislativo na Câmara dos Deputados da PEC 5/2021, que tratava de alterações no Conselho Nacional do Ministério Público. A partir da legística, o trabalho esforçou-se em superar a visão de que o estudo da elaboração das normas estaria reservado a patamar “pré-jurídico”. Para isso, foram analisadas 21 sessões – da CCJC, da Comissão Especial e do Plenário – em que a proposta esteve em pauta. Como resultado, foram identificados argumentos sobre a oportunidade e sobre o mérito. Estes últimos reforçam a existência de um *trade-off* entre independência e *accountability*, úteis à compreensão do papel do Conselho Nacional do Ministério Público no sistema jurídico e ao diagnóstico de deficiências na prática institucional.

Palavras-chave: Conselho Nacional do Ministério Público; *accountability*; independência; processo legislativo; Ministério Público.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Divisão do Ministério Público Brasileiro

Figura 2 – Distribuição das cadeiras do CNMP

Figura 3 - Votação do Requerimento de Retirada de Pauta da PEC 5/2021

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Desenho institucional do CNMP

Gráfico 2 – Parlamentares subscritores da PEC 5/2021

Gráfico 3 – Índice de adesão dos partidos à PEC 5/2021 na assinatura (IAA)

Gráfico 4 – Índice de adesão à PEC 5/2021 na CCJC (IAC)

Gráfico 5 – Novo desenho institucional do CNMP

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação dos argumentos

Tabela 2 – PECs que visaram alterar o arranjo do CNMP

Tabela 3 – Dados das sessões

Tabela 4 – Lista de sessões na Comissão Especial

Tabela 5 – Participantes da Audiência Pública

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- AM** – Amazonas
- AMPDFT** – Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
- ANPR** – Associação Nacional dos Procuradores da República
- ANPT** – Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
- BA** – Bahia
- CF** ou **CF/1988** – Constituição Federal de 1988
- CCJC** – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
- CE** - Ceará
- CEsp** – Comissão Especial da PEC 5/2021
- CNJ** – Conselho Nacional de Justiça
- CNMP** – Conselho Nacional do Ministério Público
- CNPG** – Conselho Nacional de Procuradores Gerais
- CONAMP** – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
- DEM** - Democratas
- DF** – Distrito Federal
- EC** – Emenda Constitucional
- IAA** – Índice de adesão dos partidos à PEC 5/2021 na assinatura
- IAC** – Índice de adesão à PEC 5/2021 na CCJC
- MDB** – Movimento Democrático Brasileiro
- MG** – Minas Gerais
- MP** – Ministério Público
- MPDFT** – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
- MPE** – Ministério Público Estadual
- MPU** – Ministério Público da União

PB - Paraíba

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PE - Pernambuco

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PI – Piauí

PL – Partido Liberal

PP – Partido Progressistas

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RJ – Rio de Janeiro

RO – Rondônia

RR – Roraima

RS – Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

SP – São Paulo

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. METODOLOGIA	13
2.1. Fundamentos.....	13
2.2. Perguntas e hipóteses de pesquisa.....	14
2.3. Materiais e métodos.....	15
3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	18
3.1. O Ministério Público Brasileiro.....	18
3.2. A criação do Conselho Nacional do Ministério Público.....	20
3.3. O CNMP	24
3.4. Propostas de alteração do CNMP	27
3.5. A PEC 5/2021	30
4. A PEC 5/2021 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	34
4.1. A proposta inicial.....	34
4.2. A tramitação.....	37
4.3. A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.....	38
4.3.1. Relatório	40
4.3.2. Discussão	42
4.4. A Comissão Especial	47
4.4.1. Audiência pública	48
4.5. O Plenário	50
4.5.1. Relatório	53
4.5.2. Discussão	58
5. POR QUE ALTERAR (OU NÃO) O CNMP?	65

5.1. Sobre a oportunidade.....	66
5.2. Sobre o mérito.....	68
5.2.1. Reforçam a autonomia.....	68
5.2.2. Reforçam a <i>accountability</i>	71
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	78

1. INTRODUÇÃO

Antes de se iniciar a leitura deste trabalho, é preciso avisá-los de que se trata de uma pesquisa um pouco heterodoxa. Enquanto as pesquisas em Direito e jurisdição constitucional na Escola de Formação Pública tem-se concentrado na investigação empírica da interpretação e aplicação do Direito pelas Cortes superiores, este trabalho se preocupa com a elaboração das leis. Ou melhor: com a elaboração de boas leis.

Através do estudo de caso, este trabalho destina-se a analisar a PEC 5/2021, de autoria do Deputado Paulo Teixeira (PT-SP¹), que versava sobre alterações no Conselho Nacional do Ministério Público. O objetivo principal foi compreender os argumentos utilizados, durante o processo legislativo, pelos Deputados Federais e pelos representantes das entidades de classe do Ministério Público.

Em razão disso, buscou-se na *legística* o suporte para a sua elaboração, a partir do pressuposto de que, como adverte o professor Blanco de Moraes, deve interessar ao profissional do Direito saber produzir não apenas leis válidas, mas também leis boas². Desse modo, o estudo das discussões sobre alterações no Conselho Nacional do Ministério Público permite a identificação de êxitos e de deficiências em sua prática institucional, cujo resultado pode ser o aperfeiçoamento do CNMP e, por conseguinte, do próprio Ministério Público.

Trata-se de um debate necessário em razão do extenso rol de competências conferidas ao *Parquet*³ pela Constituição de 1988. Após a experiência ditatorial, era necessário democratizar a máquina estatal e pôr fim às interferências entre os Poderes e as instituições. Para isso, conferiu-

¹ Aqui, todos os parlamentares serão indicados pela filiação e nomenclatura do partido à época, apesar de desfiliações terem acontecido ou de legendas terem suas denominações alteradas.

² MORAIS, Carlos Blanco de. *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*. Lisboa, Portugal: Editorial Verbo, 2007.

³ Expressão de origem francesa, utilizada como sinônimo para Ministério Público. Cf. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Parquet*. Disponível em: <<https://www.cnpm.mp.br/portal/institucional/476-glossario/7830-parquet>>. Acesso em: 19 nov. 2022.

se independência institucional ao Ministério Público e a seus membros, a autonomia funcional, ao lado de garantias de imparcialidade.

Por outro lado, com o avançar da prática institucional, a necessidade de correção para punir os membros faltosos fez surgir, em 2004, o CNMP, para controle do Ministério Público, e o CNJ, para controle do Poder Judiciário.

Esta pesquisa debruça-se sobre o CNMP e a PEC 5/2021, numa tentativa de se responder à pergunta de pesquisa: *por que, da perspectiva dos parlamentares e dos membros das entidades de classe do Ministério Público, alterar (ou não) a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Ministério Público?* O resultado é uma história, que passa da apresentação da proposta, apreciação nas Comissões e rejeição no Plenário da Câmara dos Deputados. Entender o processo legislativo permitirá a compreensão do *trade-off* entre independência e *accountability* e a proposição de futuros ajustes, quer se entendam ou não necessários, no arranjo institucional do CNMP.

Para isso, esta monografia foi dividida em capítulos. O próximo explica toda a metodologia utilizada. A seguir, passa-se à exposição da “evolução” institucional do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público, ao lado de detalhamentos sobre sua competência, composição e surgimento. Em seguida, no capítulo 4, são refeitos os passos dos parlamentares e dos representantes das entidades de classe do Ministério Público nas sessões de discussão da proposta na Câmara dos Deputados. Ao citar a posição dos agentes nas sessões, procurou-se sempre destacar algum trecho da manifestação, a fim de facilitar a compreensão do argumento. Já no capítulo 5, são trazidas as razões explicitadas pelos agentes envolvidos na discussão para alterar ou não o CNMP, classificadas a partir dos polos autonomia e controle.

Por fim, os principais resultados encontrados e alguns apontamentos para futuras pesquisas são apresentados no capítulo 6.

2. METODOLOGIA

Este item aborda a metodologia adotada para a elaboração deste trabalho. Para isso, divide-se em três blocos: (i) fundamentos; (ii) pergunta e hipóteses de pesquisa; e (iii) materiais e métodos.

2.1. Fundamentos

Por meio do estudo de caso, a pesquisa buscou analisar o processo legislativo da PEC 5/2021 na Câmara dos Deputados, para entender os principais argumentos, quer favoráveis quer contrários, do autor⁴ - o Deputado Paulo Teixeira (PT-SP) -, dos demais parlamentares e das entidades de classe do Ministério Público representadas na audiência pública da Comissão Especial, a fim de fornecer bases para discussões sobre o futuro institucional do Conselho Nacional do Ministério Público e, por conseguinte, do próprio Ministério Público.

Ao se esforçar em superar a visão predominante de que o debate sobre a “genética das normas” estaria reservado a patamar pré-jurídico⁵, este trabalho abre o campo da pesquisa empírica em direito e jurisdição constitucional ao diálogo com a legística. A partir da obra de Carlos Blanco de Moraes, parte-se do pressuposto de que deve interessar ao Direito saber não apenas produzir leis válidas, mas também leis boas⁶:

(...) entendemos por bem caracterizar a ‘Ciência da Legislação’ como um domínio científico do conhecimento, auxiliar da Ciência Jurídica, cujo objecto radica no estudo praxiologicamente orientado das componentes estática e dinâmica do fenómeno normativo público, tendo por fim a sua compreensão e a identificação das soluções que promovam e garantam a validade e a qualidade dos actos normativos.⁷

Com a legística, detalhar os debates sobre as alterações no arranjo institucional do Conselho Nacional do Ministério Público, ao esclarecer os

⁴ As propostas de emenda à Constituição devem ser apresentadas por um terço dos membros da Casa Legislativa. No entanto, sempre que este trabalho falar em *autor da PEC 5/2021*, é ao Deputado Paulo Teixeira que se faz referência.

⁵ FALCÃO, Joaquim. Ensino jurídico líquido e movente. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Rogério Pagani de. *Ensino jurídico no bicentenário da Independência*. Belo Horizonte/São Paulo: D’Plácido, 2022. p. 45-56. Disponível em: <https://direito.usp.br/pca/arquivos/d708e204d4c9_livro-ensino-juridico-no-bicentenario-maria-paula-dallari-bucci-e-rodrigo-pagani-orgs-2022-1.pdf>. Acesso em: 12 out. 2022.

⁶ MORAIS, Carlos Blanco de. *op. cit.* p. 31.

⁷ *Ibidem*, p. 59.

motivos para alterá-lo ou não, aponta para as discussões sobre o futuro institucional do Conselho e do próprio Ministério Público, pois:

A legística tem um propósito pragmático: partir da identificação das deformidades da lei para conceber modelos e critérios destinados à sua eliminação e à prevenção de defeitos futuros. Para tal procura teorizar receitas para produzir 'boas leis'.⁸

2.2. Pergunta e hipóteses de pesquisa

Em razão do método empregado, a metodologia aplicada esteve dirigida à tentativa de responder à pergunta de pesquisa posta inicialmente: *por que, da perspectiva dos parlamentares e dos membros das entidades de classe do Ministério Público, alterar (ou não) a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Ministério Público?*

A hipótese era a de que essas alterações estavam dirigidas, numa perspectiva geral, a uma tentativa de aprimoramento do controle externo exercido sobre o MP e de aperfeiçoamento institucional do CNMP. Afinal, passados mais de dezesseis anos da promulgação da Emenda Constitucional 45/2004, talvez tivesse a experiência demonstrado necessidade de correções em sua estrutura.

Desse modo, a apresentação, naquele momento, da proposta de alterações no CNMP teria se dado em reação às condutas de membros do MP no decorrer da Operação Lava Jato divulgadas pelo jornal *The Intercept*⁹. No entanto, não se trataria de reação revanchista, como alegaram alguns parlamentares e membros do Ministério Público que apelidaram a proposta de "Pec da Vingança"¹⁰, mas apenas poder considerar que esses episódios podem ter servido como *gatilho* para deflagrar o debate.

Em relação à face inversa do questionamento: *por que não o alterar?*, a hipótese é de que, como não se tratava de matéria referente ao combate à

⁸ MORAIS, Carlos Blanco de. *op. cit.* p. 70.

⁹ Sobre o assunto, Cf. <<https://theintercept.com/series/mensagens-lava-jato/>>. Acesso em: 23 abr. 2022.

¹⁰ A título ilustrativo, Cf. NUNES, Leandro. A "PEC da vingança" é inconstitucional. 18 out. 2021. Disponível em: <<https://www.leandrobastosnunes.com.br/por-que-a-votacao-da-pec5-2021-nesta-terca-feira-19-10-2021-sera-prejudicial-a-sociedade/>>. Acesso em: 13 nov. 2022. Outros exemplos podem ser encontrados no capítulo 4, em que será analisada a discussão da proposta.

pandemia e a seus efeitos, aquele não seria o momento mais oportuno para discutir alterações no CNMP. Trata-se, portanto, de consideração sobre a oportunidade da proposta, não sobre seu mérito.

2.3. Materiais e métodos

Em um estudo de caso, mais do que verificar uma hipótese, a preocupação central reside em colocar e responder à questão: *o que acontece(u) ali?*, em um processo de construção indutiva do que se quer aprender com a história. Busca-se “fazer derivar, do *corpus* empírico observado, formulações que podem, por sua vez, vir a ser testadas em outras pesquisas”.¹¹

Para isso, foram consultadas as notas taquigráficas de quatorze sessões e os registros videográficos de oito reuniões da Comissão Especial disponibilizados no *site* da Câmara dos Deputados. À medida que a leitura do material era realizada, os principais argumentos utilizados pelos agentes eram destacados, de modo que cada motivo para apreciação ou não da PEC 5/2021 constituiu, neste estudo de caso, a unidade de análise. Em seguida, as manifestações eram sintetizadas e inscritas em uma tabela da ferramenta online *Planilhas* do *Google*¹². A partir daí, os argumentos foram classificados nas seguintes categorias:

Tabela 1 – Classificação dos argumentos

1	A proposta aperfeiçoa o CNMP e o MP
2	Necessidade de aperfeiçoamento do CNMP, do MP e do STF
3	Matéria inoportuna
4	A proposta viola a independência do MP e a autonomia de seus membros e prejudica o exercício de suas atribuições
5	Votação da PEC amplia o debate sobre o tema
6	A proposta carece de debates suficientes
7	A proposta não atinge o corporativismo do MP
8	A proposta não amplia a participação popular no CNMP
9	A proposta é desnecessária
10	A proposta não promove alterações também no CNJ

¹¹ MACHADO, Maíra Rocha. Estudo de caso na pesquisa em direito. In: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. *Metodologia da Pesquisa em Direito*. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 311-333.

¹² A planilha pode ser acessada através do seguinte endereço eletrônico: <<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1MYud5StFnyjPPBJx09zErta5GEafV7dzhcIqdcI80Q/edit?usp=sharing>>.

11	A proposta viola à dualidade do MP
12	A proposta equilibra a representação do MPE e do MPF
13	A proposta não insere servidores do MP no CNMP
14	A proposta não deve inserir servidores na composição do CNMP
15	A proposta não interfere na independência do MP e no combate à criminalidade e à corrupção
16	A proposta foi debatida e atende os pleitos do MP

Também foram utilizadas outras três: “relatoria”¹³; “outras”; e “não relevante”, mas que não se reportam aos argumentos dos atores. A partir dessas categorias, foi possível elaborar um passo a passo da evolução da discussão da matéria, a ser mais bem explorado no capítulo 4.

Além disso, foi necessário consultar os documentos disponibilizados na ficha de tramitação da PEC 5/2021: a versão inicial da proposta, mensagens, ofícios e requerimentos, despachos, histórico de pareceres, substitutivos e votos, entre outros. Esses elementos ajudaram a reconstruir o caso em estudo.

Ao lado desses materiais, efetuou-se contato, durante os meses de setembro e outubro, com todos os membros do Conselho Nacional do Ministério Público para realizar entrevistas. No entanto, apenas os Conselheiros Rodrigo Badaró, por meio do *Microsoft Teams*, e Rinaldo Lima, por e-mail, aceitaram participar.

Ao combinar outro método de coleta de dados, objetivou-se esclarecer aspectos do processo legislativo da PEC 5/2021 que não estavam explícitos. As entrevistas, portanto, apresentam-se como fundamentais para a extração das informações acerca dos bastidores dessa história.

Também foram previstas entrevistas semiestruturadas com os parlamentares mais envolvidos na discussão e os relatores. Em maio de 2022 foi realizada entrevista com o Deputado Paulo Teixeira (PT-SP)¹⁴. Já em novembro, por sua vez, foi possível entrevistar presencialmente os

¹³ Os argumentos dos relatores foram segregados porque serão são explorados em itens próprios (ver 4.3.1 e 4.5.1).

¹⁴ A entrevista com o Deputado Paulo Teixeira foi realizada ainda durante a fase de elaboração do projeto de pesquisa, porque, como recomendado pelo gabinete, o período previsto para a realização das entrevistas (setembro e outubro) coincidiria com o período eleitoral da Eleição Geral de 2022, o que dificultaria sua realização em virtude da menor disponibilidade dos parlamentares.

parlamentares Subtenente Gonzaga (PDT-MG) e Bia Kicis (PSL-DF) e o assessor parlamentar Jean Carmo Barbosa, do gabinete do Deputado Orlando Silva (PCdoB-SP)¹⁵. Já o Deputado Paulo Magalhães (DEM-BA), relator na Comissão Especial, foi procurado, porém, não aceitou conceder entrevista.

Com exceção da entrevista do Deputado Paulo Teixeira, que ocorreu em seu gabinete na cidade de São Paulo, as demais puderam ser realizadas na Câmara dos Deputados, enquanto participava do Programa Estágio Visita¹⁶, o que facilitou o acesso à Casa e a seus membros. Não obstante, como não haviam sido agendadas, as entrevistas com os Deputados Subtenente Gonzaga e Bia Kicis foram realizadas nos corredores da Câmara – durante o deslocamento entre as Comissões –, enquanto o assessor Jean Barbosa foi procurado no gabinete do Deputado Orlando Silva. Embora tenham sido úteis ao propósito desta Monografia, as entrevistas nessa modalidade encontram limitações metodológicas, isso porque nem sempre o entrevistado está inteiramente disponível e, durante a realização, está sujeito a intercorrências que podem desviar seu foco.

A despeito disso, não houve prejuízo ao andamento do trabalho e, a partir do conjunto do material coletado, foi possível responder à pergunta de pesquisa inicialmente posta.

¹⁵ A transcrição das entrevistas está disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1_FTTuy7dscVuWfXjmUpgtj2_fqaB6fUV?usp=sharing>.

¹⁶ Sobre o programa, Cf. <<https://evc.camara.leg.br/programas/estagio-visita-de-curta-duracao/>>. Acesso em: 5 fev. 2023.

3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O propósito deste capítulo é explicar a “evolução” institucional do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público. Para isso, são expostas as competências constitucionais do MP e do CNMP, os debates sobre o CNMP e as propostas de alteração. Este item subdivide-se em: (i) o Ministério Público Brasileiro; (ii) a criação do Conselho Nacional do Ministério Público; (iii) o CNMP; (iv) propostas de alteração no CNMP; e (v) a PEC 5/2021.

3.1. O Ministério Público Brasileiro

Ao inaugurar a nova ordem democrática, a Constituição Federal de 1988 inseriu o Ministério Público no capítulo referente às *funções essenciais à Justiça*, destinado à *defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*, conforme o *caput* do seu art. 127¹⁷. Num esforço de superação do passado autoritário e de consolidação de suas atribuições, a instituição converteu-se, de antigo “apêndice do Poder Executivo”¹⁸, em *advogado do povo, defensor público da sociedade e defensor da cidadania*¹⁹.

Para isso, buscou-se assegurar a autonomia funcional, administrativa e financeira da instituição em relação ao Poder Executivo. Aos seus membros, buscou-se a independência funcional, ao fazê-los obedientes apenas à Lei e às suas próprias consciências²⁰. Além disso, as garantias de imparcialidade - vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios - foram

¹⁷ “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.” Cf. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 out. 2022.

¹⁸ Na Constituição de 1969, a disciplina sobre o Ministério Público estava inserida no capítulo do Poder Executivo. Além disso, o processo de nomeação do Procurador-Geral da República não previa a participação do Senado Federal, sendo de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República. Cf. ARANTES, Rogério Bastos. *op. cit.* p. 41-42.

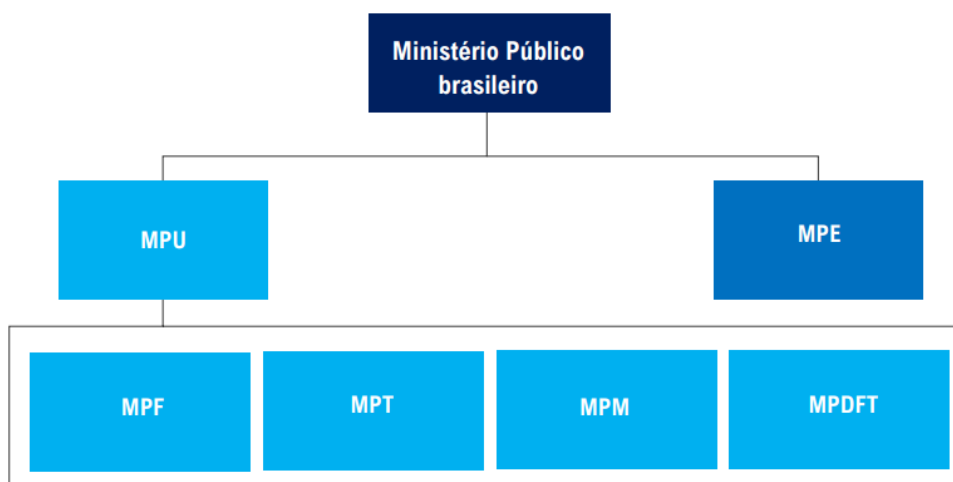
¹⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Ministério Público: advogado do povo. In: *Justiça, cidadania e democracia* [S.I.: s.n.], 2006; ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré. 2002. p. 24.

²⁰ ARANTES, Rogério Bastos. *op. cit.* p. 80.

estendidas a promotores e procuradores como instrumentos para reforçar sua atuação.

A CF/1988 dividiu o Ministério Público brasileiro em dois grandes ramos: o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados. O primeiro subdivide-se em: Ministério Público Federal; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Militar; e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Já o segundo ramo subdivide-se entre os 26 estados brasileiros, os quais não estão nem subordinados entre si nem ao Ministério Público da União²¹. Essa divisão está representada na Figura 1.

Figura 1 – Divisão do Ministério Público Brasileiro



22

À margem dessa estrutura, está o Ministério Público de Contas, atuante na esfera federal, junto ao Tribunal de Contas da União, e na estadual e na municipal, junto aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios. Na

²¹ “Os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção única de um só Procurador-Geral, ressalvando-se, porém, que só existem unidade e indivisibilidade dentro de cada Ministério Público, inexistindo 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”. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cível Originária nº 843*, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 8 jun. 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2354390>>. Acesso em: 12 out. 2022.

²² Retirado de: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Relatório anual sobre as atividades do Conselho e a situação do Ministério Público no país: 2021*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/direto/2022/Relatorio_Atividades_CNMP_2021.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

atuação do Ministério Público junto ao TCU, a carreira está distribuída entre os cargos de quatro procuradores, três subprocuradores-gerais e um procurador-geral, aos quais são aplicados todos os direitos, vedações e idêntica forma de investidura estabelecidos na seção do texto constitucional sobre o MP²³. No entanto, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não integra a estrutura do Ministério Público brasileiro, pois “qualifica-se como órgão estatal dotado de identidade e de fisionomia próprias que o tornam inconfundível e inassimilável à instituição do Ministério Público comum da União e dos Estados-membros”²⁴.

3.2. A criação do Conselho Nacional do Ministério Público

Em 1992, foi apresentada à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição n.º 96, de autoria do Deputado Hélio Bicudo (PT-SP), com a intenção de promover a reforma do Poder Judiciário²⁵. Na justificativa da PEC, o autor considerava existir *déficit* de controle externo dos juízes:

Na verdade, o problema é mais profundo, porque o Poder Judiciário é, dentre os três Poderes da República, o único infenso à fiscalização. Enquanto o Executivo é fiscalizado pelo Legislativo, este pelo povo e ambos pelo Poder Judiciário. Os juízes não se submetem a qualquer modalidade de censura externa.²⁶

Para Arantes, essa situação também se repetia no Ministério Público, pois, conforme afirma em *Ministério Público e Política no Brasil*, fruto de sua tese de doutorado, “o Ministério Público não está submetido a mecanismo

²³ É o teor do art. 130 da CF/1988: “Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura”. Cf. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. op. cit.*

²⁴ Retirado de: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2884*, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 2 dez. 2004. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2121426>>. Acesso em: 12 out. 2022; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 27339*, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Menezes Direito. Brasília, DF, 2 fev. 2009. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2619089>>. Acesso em: 12 out. 2022.

²⁵ Mazzilli registra que, durante a Assembleia Constituinte, a criação do CNJ e do CNMP foi submetida à apreciação, sendo rejeitada por poucos votos de diferença. Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *O controle externo do Ministério Público*. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/contextmp.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2022. p. 1.

²⁶ BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional: Câmara dos Deputados*. Brasília, 1º de maio de 1992. p. 7852. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01MAI1992.pdf#page=7>>. Acesso em: 21 set. 2022.

externo de controle”²⁷. Em idêntico sentido, Fábio Kerche aponta que o Ministério Público, em um arranjo atípico às democracias, se mostrava “uma instituição pouco *accountable*”²⁸. Desse modo, a instituição assumia a função de controlador, mas não se submetia ao controle de nenhum dos três Poderes republicanos²⁹.

Por essas razões, foram incorporadas à PEC 96/1992 as propostas de criação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público; o que veio a ocorrer com a aprovação e promulgação da Emenda Constitucional 45, em 30 de dezembro de 2004.

Segundo Kerche, existem vários tipos de *accountability*. Para este trabalho, serve entendê-la sob dois aspectos: o dever de prestação de contas do *agent* ao *principal* e, por sua vez, a existência de mecanismos para que o *principal* possa punir ou premiar o *agent* por sua atuação³⁰. A criação do Conselho, nesse contexto, apontava para uma tentativa de *accountability* do MP, num esforço para romper com o “*déficit* democrático” anterior³¹.

O art. 5º da EC 45/2004 estabeleceu prazo de seis meses para instalação do CNMP, contados a partir da data de promulgação do texto, com a indicação dos nomes a ocorrer em até trinta dias antes do termo deste prazo. Caso não fossem indicados e escolhidos os conselheiros, caberia ao MPU realizar a indicação dos membros do CNMP e ao STF, a dos membros do CNJ.

Art. 5º O Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público serão instalados no prazo de cento e oitenta dias a contar da promulgação desta Emenda, devendo a indicação ou escolha de seus membros ser efetuada até trinta dias antes do termo final.

§ 1º Não efetuadas as indicações e escolha dos nomes para os Conselhos Nacional de Justiça e do Ministério Público dentro do prazo fixado no caput deste artigo, caberá,

²⁷ ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Educ/Editora Sumaré, 2002. p. 90.

²⁸ KERCHE, Fábio. Conselho Nacional do Ministério Público e Accountability. In: *42º Encontro Anual da Anpocs*. Anais Eletrônicos. Caxambu, MG, 2018. p. 2.

²⁹ Esta posição é criticada por Hugo Nigro Mazzilli. Para ele, o Ministério Público, desde a CF/88, já estava submetido ao controle da atividade-fim pelo Poder Judiciário, pelos cidadãos por meio da ação popular, pela participação da Ordem dos Advogados do Brasil no concurso de ingresso, entre outras hipóteses. Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *op. cit.* p. 2.

³⁰ KERCHE, *op. cit.*, p. 1.

³¹ KERCHE, Fábio. *op. cit.*

respectivamente, ao Supremo Tribunal Federal e ao Ministério Público da União realizá-las (sic).

(...)

Art. 7º O Congresso Nacional instalará, imediatamente após a promulgação desta Emenda Constitucional, comissão especial mista, destinada a elaborar, em cento e oitenta dias, os projetos de lei necessários à regulamentação da matéria nela tratada, bem como promover alterações na legislação federal objetivando tornar mais amplo o acesso à Justiça e mais célere a prestação jurisdicional.

Por suposta violação aos princípios da separação e da independência dos poderes e ao pacto federativo, a Associação de Magistrados Brasileiros, na ADI 3367, questionou a criação do Conselho Nacional de Justiça. Entretanto, o STF não acolheu³² os pedidos da autora e reafirmou a constitucionalidade das normas que “instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional”³³.

Por outro lado, como teria havido violação de normas de processo legislativo constitucional - por conta de emenda de redação do Senado Federal que alterou substancialmente a redação oriunda da Câmara dos Deputados -, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) ajuizou, perante o Supremo Tribunal Federal a ADI 3472. Na ação, a entidade defendia a inconstitucionalidade formal do dispositivo e questionava as expressões “e do Ministério Público”, “respectivamente” e “e ao Ministério Público da União” do art. 5º da EC 45/2004, para que, declarada a inconstitucionalidade, a instalação do CNMP estivesse condicionada ao advento da lei a que se refere o seu art. 7º.

Ocorre que, durante o julgamento da medida cautelar na ADI 3472, além de ter sido reconhecida a inconstitucionalidade de parte do texto do art. 5º por violação às normas constitucionais que regem a alteração da

³² Vencidos, o Ministro Marco Aurélio julgava integralmente procedente a ação e os Ministros Carlos Velloso, Ellen Gracie e Sepúlveda Pertence julgavam-na parcialmente procedente, em diferentes extensões.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367*, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, DF, 13 abr. 2005. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2260590>>. Acesso em: 12 out. 2022.

Constituição, o Ministro Nelson Jobim – então presidente da Corte – afirmou que a inclusão desse mecanismo de indicação de conselheiros pelo MPU:

foi confirmada não só pelo Relator, como, também, da tribuna, pelo eminente Senador Demóstenes Torres, que representa os interesses do Ministério Público Estadual. O irmão do Senador é Presidente da Associação do Ministério Público de Goiás. (...)

Estou vendo que poderia ter havido outras intenções, no sentido exatamente de evitar a implantação de um mecanismo absolutamente necessário e decorrente dos conflitos que ocorrem entre o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados.

É lamentável assistirmos a esses fatos e a essas circunstâncias. Mas, creio que resta ao Tribunal observar o rito constitucional conveniente.³⁴

Em razão disso, os ministros concederam a liminar, para declarar inconstitucionais as expressões indicadas. Quanto ao mérito, a ação foi julgada prejudicada em 28 de março de 2006, porque o Conselho Nacional do Ministério Público foi instalado em 21 de junho de 2005³⁵.

Enquanto alguns celebravam o advento do CNMP para controle externo da atividade ministerial, outros mostravam-se receosos³⁶ e apontavam que seu surgimento seria reação dos Poderes Legislativo e Executivo à atuação “incômoda” do Ministério Público³⁷; que haveria interferência na autonomia da instituição; e, inclusive, que poderia ser inconstitucional³⁸. Essas posições

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3472*, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 28 abr. 2005. p. 85. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387256>>. Acesso em: 12 out. 2022.

³⁵ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Sobre o CNMP*. Disponível em: <[³⁶ Antes da EC 45/2004, a instituição também enfrentou a proposta apelidada de *Lei da mordaza* \(PL 2961/1997, da Câmara dos Deputados\), que caracterizava como abuso de autoridade o fato de autoridades públicas exporem fatos ligados à vida privada, à intimidade, à honra e à imagem, dentre outras hipóteses, de investigados. À época, foi, de um lado, classificada como forma de intimidar os membros do MP no combate ao crime organizado no país e, de outro, como forma de desestimular membros que gostam “do show e dos holofotes das TVs”. Cf. MADUEÑO, Denise. CCJ aprova texto da “lei da mordaza”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 dez. 1999. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0212199908.htm>>. Acesso em: 21 set. 2022.](https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/841-textos-retrateis/12059-sobre-o-cnmp#:~:text=O%20C3%B3rg%C3%A3o%2C%20criado%20em%2030,uma%20vis%C3%A3o%20nacional%20ao%20MP.>”. Acesso em: 21 set. 2022.</p></div><div data-bbox=)

³⁷ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Deve haver controle externo do Ministério Público? *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 abr. 2004. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1004200409.htm>>. Acesso em: 21 set. 2022.

³⁸ CARDOSO, Carlos. Por um Ministério Público republicano. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 abr. 2004. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1004200410.htm>>. Acesso em: 21 set. 2022.

sinalizam, como será mais bem explorado nos capítulos seguintes, para a existência de um *trade-off* entre autonomia e *accountability*³⁹ na criação e atuação do Conselho, central para a compreensão deste trabalho.

3.3. O CNMP

O Conselho Nacional do Ministério Público é composto por catorze membros, nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal, para mandatos de dois anos, permitida uma única recondução ao cargo, conforme dispõe o art. 130-A da CF/1988. Cabe ao Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público da União, exercer a presidência do Conselho. Adiante, a Figura 2 ilustra a distribuição das cadeiras. Compete ao CNMP:

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 ou a disponibilidade 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.⁴⁰

³⁹ KERCHE, Fábio. *op. cit.* p. 4.

⁴⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *op. cit.*

Submetem-se ao controle do Conselho Nacional do Ministério Público os membros de todos os ramos do Ministério Público brasileiro⁴¹ e aqueles que compõem seus serviços auxiliares - os servidores -, conforme o art. 130-A, § 3º, inciso I, da CF/1988. A este controle, está à disposição a figura do Corregedor Nacional, a ser escolhido entre os membros do Ministério Público que compõem o CNMP, em votação secreta, para um mandato de dois anos, a coincidir com seu próprio mandato, proibida a recondução. O conselheiro escolhido será responsável por:

I - receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares;

II - exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral;

III - requisitar e designar membros do Ministério Público, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de órgãos do Ministério Público.

Figura 2 – Distribuição das cadeiras do CNMP



42

⁴¹ Os membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em razão de sua especificidade, não têm assento e nem se submetem ao controle do CNMP, como exposto no item anterior.

⁴² Retirado de: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Relatório anual sobre as atividades do Conselho e a situação do Ministério Público no país: 2021*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/direto/2022/Relatorio_Atividades_CNMP_2021.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

Assim como ocorre no Poder Judiciário⁴³, os membros do Ministério Público não são eleitos diretamente pelos cidadãos, mas escolhidos por meio de concurso público. Em razão disso, a implementação dos conselhos aparece como instrumento para superar esse “déficit democrático”, ao controlar: (i) questões administrativas e orçamentárias do MP; (ii) indicação, sendo o caso, de juízes/promotores; e (iii) “avaliação de performance”, ao ser competente para analisar as reclamações disciplinares e impor sanções⁴⁴.

Kerche aponta que a distribuição das cadeiras no Conselho é indicativo da intenção do legislador em fomentar em maior ou menor grau a autonomia ou a *accountability* do Ministério Público. Dessa forma, quanto mais promotores e procuradores compõem o Conselho, destaca-se sua independência; por outro lado, quanto maior o número de membros externos e de membros externos indicados por agentes eleitos, realça-se a *accountability*.⁴⁵

Gráfico 1 – Desenho institucional do CNMP



A presença de membros externos no CNMP e no CNJ foi desejada pelo autor da PEC, Hélio Bicudo (PT-SP), ao destacar ser:

⁴³ Conselhos para controle da atividade jurisdicional, segundo Kerche, estão presentes em 60% dos países.

⁴⁴ KERCHE, Fábio. *op. cit.* p. 3.

⁴⁵ KERCHE, Fábio. *op. cit.* p. 5.

⁴⁶ Elaborado a partir de: KERCHE, Fábio. *op. cit.* p. 11

(...) de maior relevância que qualquer cidadão, como direito seu, o Ministério Público e a Ordem dos Advogados, como dever, possam participar da instauração e do acompanhamento de procedimentos contra magistrados, nos casos de corrupção⁴⁷.

Para Kerche, o CNMP não estaria dirigido à promoção da *accountability*, mas sim à promoção da manutenção da independência de promotores e procuradores, em razão da sua composição, exposta no gráfico acima.

(...) o CNMP, embora a expectativa fosse outra, é um órgão que reforça ainda mais o insulamento dos promotores brasileiros, mantendo-os distante da *accountability* e indo na mesma direção de todas as outras iniciativas adotadas ao longo dos governos petistas.⁴⁸

Adiante, passa-se à exposição das Propostas de Emenda à Constituição apresentadas à Câmara dos Deputados⁴⁹, as quais, ao visar alterar seja a composição seja as atribuições do CNMP e de seus membros, esforçaram-se em promover o seu aperfeiçoamento.

3.4. Propostas de alteração do CNMP

Antes da instalação do Conselho Nacional do Ministério Público, chegou à Câmara dos Deputados, em 10 de janeiro de 2005, a PEC 358/2005 - fruto das alterações realizadas pelo Senado Federal na PEC 96/1992 - que, dentre outros pontos, visava acrescentar atribuição ao Corregedor Nacional do Ministério Público e vedar atividades aos membros do CNMP⁵⁰.

Já em 2008, o deputado Laerte Bessa (MDB-DF) apresentou a PEC 244, cuja intenção era tornar o Conselho Nacional de Justiça uma "superinstituição", com 27 membros, competente para controlar o Poder

⁴⁷ Bicudo se refere a membros do Ministério Público porque, no trecho, comenta a composição do CNJ, cuja previsão estava na sua proposta inicial. Cf. BRASIL. Congresso Nacional. *op. cit.*

⁴⁸ KERCHE, Fábio. *op. cit.* p. 9.

⁴⁹ O procedimento para identificação das propostas de alteração do CNMP foi realizado da seguinte forma: através da guia "Atividade Legislativa" do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados foram consultadas todas as PECs apresentadas após a EC 45/2004 que continham em seu inteiro teor a expressão "Conselho Nacional do Ministério Público". A partir daí, foram identificadas 34 proposições, dentre as quais apenas sete alteravam a composição do Conselho - seja para ampliar a quantidade de cadeiras, seja para redistribuí-las - ou as atribuições de seus membros.

⁵⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 358*. Brasília, DF, 10 jan. 2005. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=274765>>. Acesso em: 12 out. 2022.

Judiciário e as instituições essenciais à Justiça. A razão da alteração, conforme consta na justificativa da proposta, seria o:

grave problema, que advém da sensação de corporativismo externada pela citada formatação desses conselhos que, por mais dignas que sejam as atuações da maioria de seus membros, estes oriundos do mesmo organismo controlado, acabam por deliberar acerca de questões que também lhe afetam (...).⁵¹

Ao lado disso, Bessa apontou o fato de ter repercutido na mídia o recebimento de remuneração acima do teto constitucional por mais de mil integrantes do Ministério Público, sem que o Conselho Nacional do Ministério Público tivesse tido “muito interesse” em solucionar a questão⁵². Alterar o arranjo institucional do CNMP, portanto, seria a solução, ao fundir CNJ e CNMP em uma única instituição, a fim de mitigar o possível corporativismo que a formação de conselhos com maioria de membros da carreira promoveria. Contudo, a proposta nunca chegou a ser apreciada pela Câmara dos Deputados.

Por sua vez, a PEC 45/2011, de autoria do então deputado Lúcio Vieira Lima (MDB-BA), tentou alterar o procedimento de escolha dos membros do CNMP. Segundo a proposta, os quatorze membros do Conselho seriam escolhidos em votação secreta por maioria absoluta e nomeados pelo Presidente do próprio Conselho, não mais aprovados pelo Senado Federal nem nomeados pelo Presidente da República. O procedimento do *caput* do art. 130-A, para o autor, desconfiguraria a separação dos Poderes, por conta de um membro do Ministério Público – nesse caso, o PGR – ser o responsável pela fiscalização do Presidente; daí ser necessária a alteração.

⁵¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 244*. Brasília, DF, 10 abr. 2008. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=390114>>. p. 7. Acesso em: 12 out. 2022.

⁵² *Idem*.

As PECs 230/2012⁵³, 277/2013⁵⁴, 329/2013⁵⁵ e 288/2016⁵⁶, por sua vez, visaram aumentar a quantidade de membros do CNMP para, respectivamente, 16, 22, 15 e 19 membros. Os motivos foram de ordens diversas: possibilitar assento a servidores; garantir maior participação social no Conselho; criar assento e submeter ao controle do CNMP os membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas; e equilibrar a representação dos estados.

Tabela 2 - PECs que visaram alterar o arranjo do CNMP

PEC	Autoria	Objetivo central	Ampliação de cadeiras indicadas por membros eleitos	Ampliação de cadeiras indicadas por membros não eleitos	Maioria do MP	Quant. de membros
358/2005	Senado Federal	Acrescentar atribuição ao Corregedor e vedar atividades aos membros do CNMP	-	-	Sim	14
244/2008	Laerte Bessa (MDB-DF)	Fundir CNMP e CNJ em uma única instituição.	Sim	Sim	Não	27

⁵³ De autoria do Deputado Policarpo (PT-DF). Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 230*. Brasília, DF, 12 out. 2012. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=563511>>.

Acesso em: 10 out. 2022.

⁵⁴ De autoria do Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos (PR-MG). Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 277*. Brasília, DF, 11 jun. 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580431>>.

Acesso em: 10 out. 2022.

⁵⁵ De autoria do Deputado Francisco Praciano (PT-AM). Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 329*. Brasília, DF, 17 out. 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597232>>.

Acesso em: 10 out. 2022.

⁵⁶ A proposta é de autoria do Deputado Delegado Edson Moreira (PR-MG). Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 288*. Brasília, DF, 6 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119937>>.

Acesso em: 10 out. 2022.

230/2012	Policarpo (PT-DF)	Possibilitar assento a servidores.	Não	Sim	Sim	16
277/2013	Bernardo Vasconcellos (PR-MG)	Garantir maioria de membros externos à instituição no CNMP.	Sim	Sim	Não	22
329/2013	Francisco Praciano (PT-AM)	Controlar membros do MP de Contas.	Não	Sim	Sim	15
288/2016	Delegado Edson Moreira (PR-MG)	Equilibrar a representação dos estados e controlar MP de Contas da União.	Não	Sim	Sim	19
5/2021	Paulo Teixeira (PT-SP)	Ampliar representação de membros externos à instituição.	Sim	Não	Sim	14

Fonte: elaboração própria.

A Tabela 2 relaciona as PECs apresentadas à Câmara dos Deputados que, desde a instalação do Conselho Nacional do Ministério Público, intentaram alterar seu arranjo institucional. Justificadas por diversos motivos, apenas a PEC 277/2013 tentou formar maioria de membros externos ao MP no Colegiado⁵⁷ e, por sua vez, apenas as PECs 244/2008, 277/2013 e 5/2021 tentaram aumentar as cadeiras indicadas por membros eleitos. A diferença, no entanto, entre esta última e aquelas é o fato de ter a PEC 5/2021 avançado mais no processo legislativo na Câmara dos Deputados, onde foi discutida e aprovada na CCJC e na CEsp e discutida no Plenário da Câmara dos Deputados, onde, em primeira votação, seu substitutivo foi rejeitado.

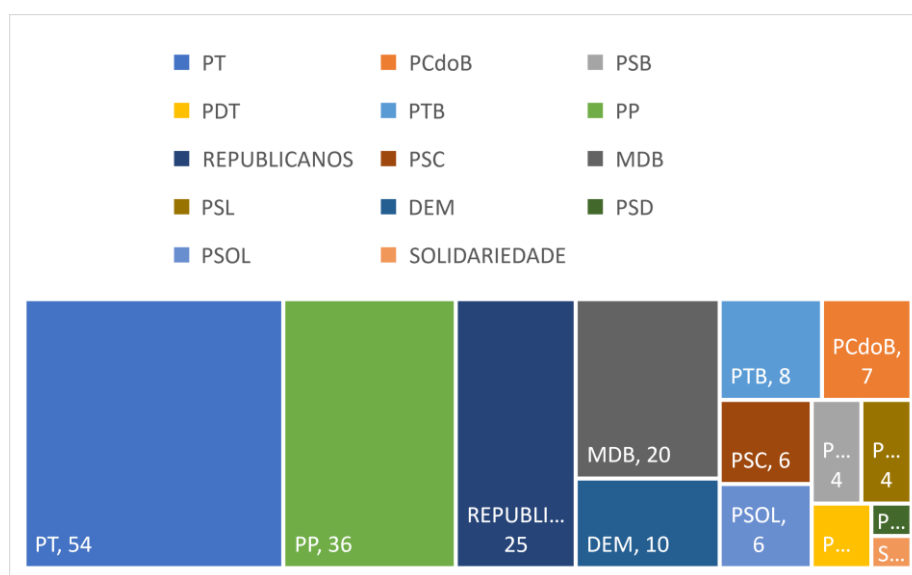
3.5. A PEC 5/2021

⁵⁷ Aqui não considero a PEC 244/2008, em virtude de, ao propor fusão do CNMP com o CNJ, extinguir aquele.

A PEC 5/2021, objeto central deste trabalho, foi apresentada, em 25 de março de 2021, à Câmara dos Deputados pelo Deputado Paulo Teixeira (PT-SP). Na justificativa, o autor considerou, passados quinze anos de funcionamento do CNMP, ter o tempo revelado “deficiências na estrutura” e ser necessário esclarecer “certos aspectos de seu funcionamento”.⁵⁸

Em razão da Constituição exigir mínimo de 171 assinaturas para apresentação de PEC, foi necessário o apoio de parlamentares de outros partidos para atingir esse piso. O Gráfico 2 exibe a quantidade de parlamentares por partido subscritores da PEC 5/2021.

Gráfico 2 – Parlamentares subscritores da PEC 5/2021

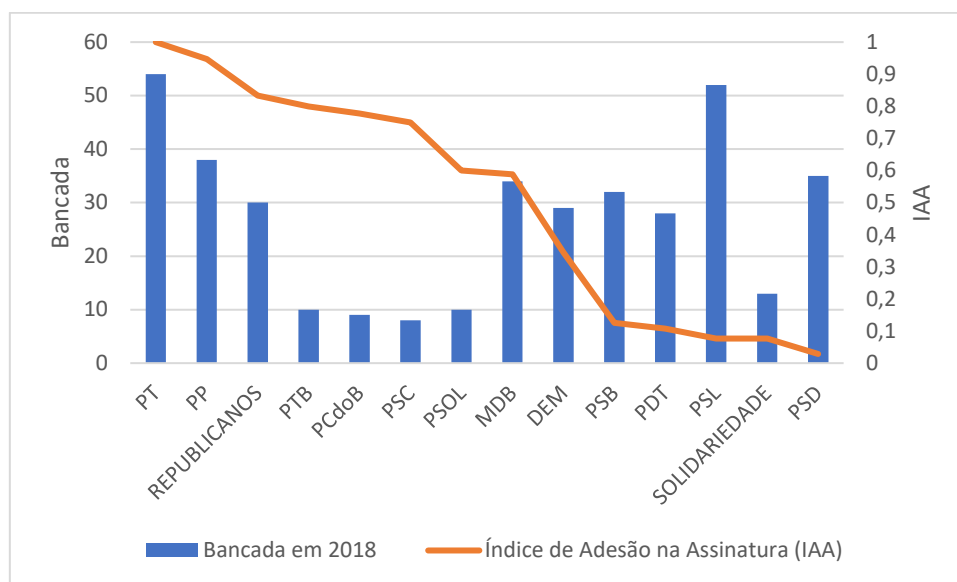


Fonte: elaboração própria.

Todavia, como os partidos não têm idêntica representação na Câmara dos Deputados, os dados do Gráfico 2 não conseguem mostrar satisfatoriamente em que medida os partidos aderiram à PEC. Para contornar esse problema, foi elaborado o Gráfico 3, que traz o *Índice de adesão dos partidos à PEC 5/2021*. Esse índice foi construído a partir da razão entre o número de subscritores de cada partido à PEC 5/2021 e o número de parlamentares eleitos pelo partido nas Eleições Gerais de 2018.

⁵⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 5*. Brasília, DF, 25 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2275537>>. Acesso em: 12 out. 2022.

Gráfico 3 – Índice de adesão dos partidos à PEC 5/2021 na assinatura (IAA)



Fonte: elaboração própria.

Em entrevista, o Deputado Paulo Teixeira (PT-SP) registrou que o fato de parlamentares de diversos partidos terem subscrito a Proposta deu-se em razão de existir um sentimento, entre os deputados, de que “alguma coisa [no CNMP] tem que mudar”. Logo, segundo ele, não foram encontradas dificuldades no processo de coleta de assinaturas para a PEC 5/2021.

Como nem os partidos isolados nem a minoria – em que se insere o PT, partido do autor da PEC – conseguiriam sozinhos atingir o piso, foi necessário que outros partidos e parlamentares apoiassem a apresentação da proposta. A tabela mostra que, para atingir o piso, o PT contou mais com a adesão do PP, Republicanos, PTB, PCdoB, PSC, PSOL e MDB⁵⁹. Por outro lado, contou em menor intensidade com DEM, PSB, PDT, PSL, SOLIDARIEDADE e PSD – ao lado dos partidos com nenhuma assinatura aposta à PEC. Infere-se, a partir desses dados, que o PT, para apresentação da proposta, contou tanto com o apoio de partidos mais à esquerda⁶⁰ – como

⁵⁹ No índice de adesão à PEC 5/2021 (IAA), todos esses partidos figuraram com IA > 0,5, o que representa apoio da maioria absoluta de seus membros.

⁶⁰ A classificação ideológica dos partidos seguiu o estudo realizado por Bolognesi, Ribeiro e Codato. Cf. BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 2, e20210164,

PCdoB e PSOL -, quanto com o apoio de partidos mais ao centro e à centro-direita, em especial, PP, REPUBLICANOS e PTB – estes com $IAA \geq 0,8$. Por sua vez, partidos como PSB e PDT, classificados como centro-esquerda, tiveram baixa adesão, com $IAA < 0,2$.

No entanto, subscrever uma PEC não implica votos favoráveis ou contrários no futuro quanto a seu mérito. A assinatura parece apenas indicar aquiescência mínima com o mérito e juízo sobre a oportunidade da proposta, isto é, indica que aquela proposta merece ser discutida e merece ser discutida naquele momento. Como essa questão não se trata da indagação principal de pesquisa, futuros estudos podem se ocupar em estudar este fenômeno, para entender como os partidos se organizam para atingir o piso de 171 assinaturas e em que medida essas assinaturas implicam apoio quanto ao mérito.

No capítulo seguinte, passa-se à exposição da PEC 5/2021: sua proposta inicial, as discussões e as votações na Comissão de Constituição e Justiça, na Comissão Especial e no Plenário. No capítulo 5, será respondida a pergunta de pesquisa, com a exposição dos principais motivos aventados pelos parlamentares para alterar (ou não) o Conselho Nacional do Ministério Público.

2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.2.303>>. Acesso em: 12 out. 2022.

4. A PEC 5/2021 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Neste capítulo, busca-se apresentar o processo legislativo da PEC 5/2021 na Câmara dos Deputados, desde a apresentação da proposta, em março de 2021, até a rejeição do substitutivo pelo Plenário da Casa Legislativa, em outubro do mesmo ano. Nesse sentido, inicialmente serão apresentadas a proposta inicial e suas principais motivações, quer aquelas destacadas pelo autor em entrevista, quer relatadas por outros atores importantes – como membros do CNMP e do próprio MP.

Em seguida, serão analisados os debates e os documentos apresentados na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e na Comissão Especial, onde ocorreu a audiência pública. Por fim, serão apresentadas a versão final da proposta, os debates e a votação em primeiro turno no Plenário da Câmara dos Deputados.

Os dados apresentados neste capítulo foram retirados do material disponível na ficha de tramitação da PEC 5/2021 e alvos de análises quantitativa e qualitativa. No total, 656 manifestações foram destacadas, das quais 402 fazem referência direta ou indireta a esta PEC. As manifestações foram categorizadas conforme classificação exibida no Capítulo 2, ao lado dos registros sobre sessão, órgão, manifestante, cargo e partido do manifestante, orientação de bancada e posição individual quanto à proposta.

4.1. A proposta inicial

A proposta inicial apresentada pelo Deputado Paulo Teixeira (PT-SP) visava alterar o art. 130-A da Constituição Federal, para:

- (i) reduzir a representação do Ministério Público da União de quatro para três membros, ao extinguir a cadeira reservada ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, e torná-lo indicável a uma das três cadeiras reservadas aos membros oriundos dos MPs dos estados;
- (ii) possibilitar a indicação de ministros do STJ e do STF para as duas cadeiras reservadas a juízes;

- (iii) inserir, em virtude da redução da cadeira do MPDFT, um membro do Ministério Público oriundo de qualquer um dos ramos, a ser indicado, alternadamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal;
- (iv) fazer com que a indicação dos membros oriundos do Ministério Público seja realizada pelo conjunto dos respectivos Ministérios Públicos; e
- (v) eliminar o critério de que, obrigatoriamente, seja o Corregedor Nacional do CNMP oriundo do Ministério Público e do CNMP.

A despeito das modificações apresentadas, a proposta inicial não propunha alterar nem a quantidade de membros, nem as competências do CNMP e de seu Corregedor.

Quanto à justificativa, o autor considerou, como destacado no item 3.5, serem necessárias alterações no CNMP por conta de “deficiências na [sua] estrutura” e da necessidade de esclarecer “certos aspectos de seu funcionamento”⁶¹. Isso explicaria, como relatado, o sentimento de que para os deputados “alguma coisa [no CNMP] tem que mudar”.

Entretanto, observa-se que parte desse sentimento tem origem certa. Nas entrevistas, tanto o autor da proposta quanto um membro do CNMP destacam a Operação Lava Jato como causa para deflagrar o debate⁶². Isso porque, para Teixeira:

(...) quebrar empresas, passar informações para governos estrangeiros e, também, cometer erros, como, por exemplo, combinar com juiz decisões - como a Lava Jato fez e foi denunciado na Vaza Jato -, remunerar inadequadamente membros do Ministério Público - como aconteceu na Lava Jato e agora o Tribunal de Contas está apurando (...) -, tudo isso requer um bom controle externo (...).

Por sua vez, para o Conselheiro do CNMP:

Antes, havia ódio dos políticos contra procuradores e promotores, porque não havia diálogo. Na cabeça do político - prefeito, deputado, senador -, o promotor estava ali só para

⁶¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 5*. *op. cit.*

⁶² Essa visão é reforçada por Kerche. Cf. BOSELLI, André. Ao passar em concurso, promotor não ganha asas angelicais, diz cientista político. *Consultor Jurídico*, 19 out. 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-out-19/entrevista-fabio-kerche-cientista-politico-especialista-ministerio-publico>>. Acesso em: 12 out. 2022.

entrar com ação civil pública, ação de improbidade, criar problema na gestão. De certa forma, houve uma época no Brasil que teve, sim, abusos, excesso de ações, inclusive, várias para uso político. Você tem notícia. A Pec foi, querendo ou não, uma reação aos abusos cometidos pela Lava Jato.

Esse sentimento também foi externado por membros do Ministério Público⁶³. Em artigo publicado no *Jota*, o Procurador Regional da República Danilo Dias atribuía como causa “mais imediata” para a PEC a Operação Lava Jato. Segundo ele:

A PEC 5 é toda ela equivocada. A começar por suas torpes motivações. Sabemos que a causa mais imediata – embora não única – da proposta apresentada está na atuação do Ministério Público no curso da finada “Operação Lava Jato”.⁶⁴

Ao lado dessas preocupações externadas, havia a necessidade, para o autor da proposta, de “quebrar” o corporativismo. A despeito de ser um debate antigo – já que foi uma das causas para a criação do próprio CNMP e para a apresentação da PEC 244/2008 -, ainda se mostra atual. Para Teixeira:

A mudança que eu propus no CNMP - que eu achei muito tímida, porque uma mudança mais de fundo teria que ser de outra natureza -, aquela mudança eu propus com o objetivo de quebrar um pouco o corporativismo.

Isso estaria relacionado a dois elementos: estabelecer as competências e atribuições do CNMP; e ter instrumentos que permitam aplicar punições, sendo o caso. O corporativismo, segundo o autor da PEC, relaciona-se a esse último elemento, pois, se de um lado é baixo o número de inquéritos no CNMP quando comparado ao número de membros do MP, as punições, quando aplicadas, seriam brandas e estimulariam a impunidade. Para o Deputado Paulo Teixeira, sua motivação para apresentar a PEC, ao fim, foi evitar que

⁶³ Cf. AVANÇA na Câmara PEC que tira força do MP para julgar os próprios colegas. *Consultor Jurídico*, 15 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mai-15/avanca-pec-tira-forca-mp-julgar-proprios-colegas>>. Acesso em: 12 out. 2022; MARQUES, José. Rótulos de Ministério Público herói e de político vilão enfraquecem sociedade, diz representante de procuradores. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 mai. 2021. Disponível em: <<https://folha.com/tv8b4mw5>>. Acesso em: 12 out. 2022; PEC da Câmara altera composição e permite corregedor externo no CNMP. *Consultor Jurídico*, 2 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mai-02/pec-altera-composicao-permite-corregedor-externo-cnmp>>. Acesso em: 12 out. 2022.

⁶⁴ DIAS, Danilo. PEC 5: É preciso salvar o Ministério Público antes que seja tarde demais. *JOTA*, 7 out. 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pec-5-salvar-o-ministerio-publico-07102021>>. Acesso em: 12 out. 2022.

nenhuma instituição da República se sentisse acima da Lei ou que não estivesse subordinada à Lei.

4.2. A tramitação

A seguir, será detalhada a tramitação da PEC 5/2021. Para tanto, foram analisadas as seguintes sessões:

Tabela 3 – Dados das sessões

Órgão	Sessão	Data	Matéria
-		23/03/2021	Protocolo da PEC
CCJC	1	20/04/2021	Discussão
	2	22/04/2021	Discussão
	3	28/04/2021	Discussão
	4	04/05/2021	Discussão e votação
Comissão Especial	5	08/06/2021	Cancelada
	6	09/06/2021	Discussão
	7	15/06/2021	Cancelada
	8	16/06/2021	Discussão
	9	07/07/2021	Não realizada
	10	14/07/2021	Discussão
	11	04/08/2021	Discussão (Audiência Pública)
	12	01/09/2021	Não realizada
Plenário	13	04/10/2021	Matéria não afim
	14	05/10/2021	Matéria não afim
	15	06/10/2021	Discussão
	16	07/10/2021	Discussão
	17	13/10/2021	Discussão
	18	14/10/2021	Discussão
	19	19/10/2021	Cancelada
	20	20/10/2021	Discussão e votação
	21	21/10/2021	Discussão

As sessões foram localizadas a partir da ficha de tramitação da PEC 5/2021, disponibilizada no *site* da Câmara dos Deputados⁶⁵, na aba “Sessões e reuniões”. As exceções foram: a audiência pública, encontrada através de buscas no site da Câmara dos Deputados⁶⁶, e a 21ª sessão, incluída no rol em razão de ter a Deputada Benedita da Silva (PT-RJ) abordado a Proposta em sua manifestação na sessão⁶⁷.

Nos itens seguintes, passa-se à exposição da discussão na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na Comissão Especial e no Plenário, com destaque para os principais atores envolvidos e os argumentos mobilizados.

4.3. A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

Após a apresentação da PEC 5/2021 à Câmara dos Deputados pelo Deputado Paulo Teixeira, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, à época presidida pela Deputada Bia Kicis (PSL-DF), recebeu a Proposta em 29/03/2021. Em 12/04/2021, o Deputado Silvio Costa Filho (Republicanos-PE) foi designado relator, em 19/04/2021 já havia apresentado seu parecer pela admissibilidade e, no dia seguinte, a proposta passou a figurar na pauta da Comissão.

Considerada por parte dos parlamentares acelerada, a análise da proposta provocou reações. Para os deputados Subtenente Gonzaga (PDT-MG) e Gilson Marques (Novo-SC), por exemplo, não haveria urgência em apreciar a “PEC *flash*”:

Eu não vejo motivos para, após tantos anos com o funcionamento de ambos os órgãos, termos uma pressa tão grande, urgentíssima, a ponto de colocarmos a matéria na frente de inúmeros outros projetos, para ser votada na CCJC em menos de 30 dias.⁶⁸

⁶⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 5. *op. cit.*

⁶⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Audiência Pública Extraordinária (semipresencial) - 04/08/2021*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/62283>>. Acesso em: 13 out. 2022.

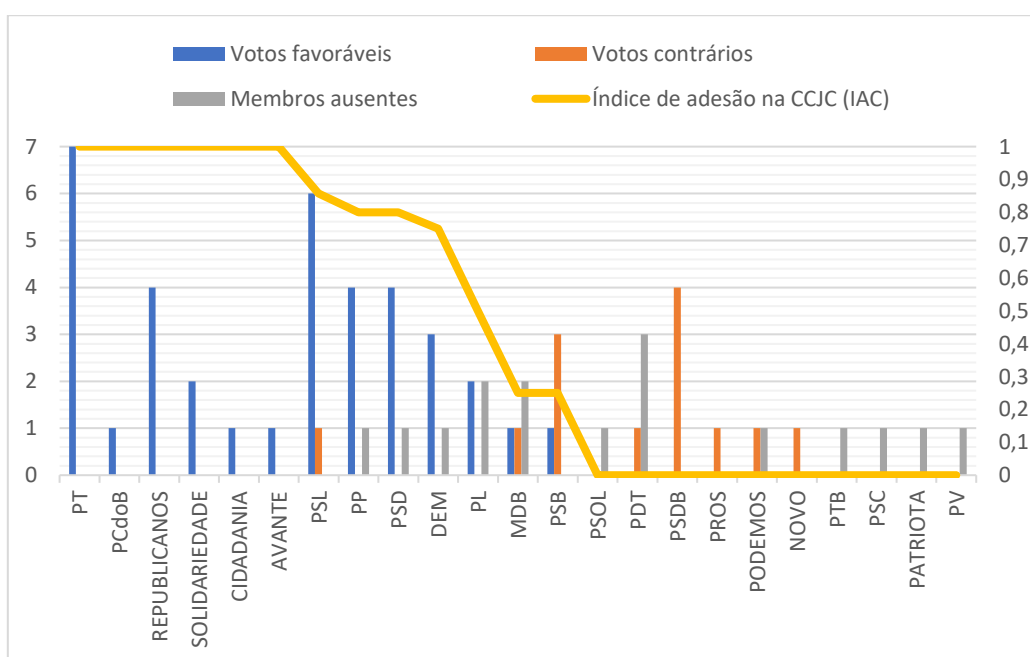
⁶⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. *95ª sessão (Breves Comunicados) - 21/10/2021*. Disponível em: <<https://escriva.camara.leg.br/escriva-servicosweb/pdf/63731>>. Acesso em: 13 out. 2022.

⁶⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL)*. Brasília, DF, 20 abr. 2021; BRASIL.

Por outro lado, a então Presidente da CCJC, a Deputada Bia Kicis, discordava dessa posição. Em entrevista, ela afirmou que a tramitação da proposta não teria se dado de forma açodada, mas sim de forma prioritária, a pedido do Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), que desejava vê-la apreciada. A despeito disso, a PEC 5/2021 não se tratava de tema prioritário para a então Presidente da Comissão.

Apesar de existirem divergências, após quatro sessões em que figurou na pauta e foi discutida, a PEC 5/2021, em 04/05/2021, foi aprovada por 37 a 13 votos. A Deputada Paula Belmonte (Cidadania-DF) apresentou voto em separado pela inadmissibilidade da proposta.

Gráfico 4 – Índice de adesão à PEC 5/2021 na CCJC (IAC)



Fonte: elaboração própria.

O gráfico acima, construído a partir das informações sobre os dados da votação da PEC 5/2021 na CCJC, traz o índice de adesão à PEC nesta Comissão⁶⁹. Mantendo a tendência observada no Índice de Adesão na

Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL). Brasília, 4 mai. 2021.

⁶⁹ Como as ausências não expressam manifestações favoráveis ou contrárias, estas foram somadas, para melhor compreensão da adesão dos partidos à PEC, aos votos não-favoráveis. No entanto, não é possível afirmar que, nos casos em que os partidos não tiveram membros

Assinatura (IAA), vê-se que, novamente, o PT, partido do autor da proposta, para aprovação do parecer na CCJC, contou mais com o apoio de partidos de centro, centro-direita e direita, do que com o dos partidos alinhados à esquerda (a exemplo de PSB, PDT, PSOL), com exceção do PCdoB. Embora esse fator possa ser explicado parcialmente pela necessidade de formação da maioria para aprovação do parecer, não é suficiente para esclarecer por qual razão os partidos mais alinhados à esquerda não apoiaram a proposta. Essa questão, porém, poderá ser mais bem explicada no item 4.3.2, em que serão analisados os debates entre os parlamentares na CCJC.

Nos itens seguintes, passa-se à exposição do relatório apresentado pelo Deputado Silvio Costa Filho e, ao final, dos debates, com os principais argumentos envolvidos.

4.3.1. Relatório

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê em seu art. 53, inciso III, que:

Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas: (...)

III - pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso;⁷⁰

Essa competência é reforçada pelo art. 32, inciso IV, alíneas 'a' e 'b' do RICD:

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: (...)

V - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

presentes, estes teriam oferecido votos em contrário à admissibilidade da proposta. Além disso, é de se reconhecer que a porcentagem pode "enganar", à medida que cai o número de representantes do partido, pois, um partido com dois votos na CCJC em que tenha um voto contra e um voto a favor teria $IAC = 0,5$. No entanto, é somente com a análise dos números absolutos que se afasta a impressão de que 50% dos votos do partido foram favoráveis. Em razão disso, tanto o IAC, quanto os números brutos foram apresentados no Gráfico 4.

⁷⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2035-2022.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2022.

- a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões;
- b) admissibilidade de proposta de emenda à Constituição;
(...)⁷¹

Desse modo, será a CCJC competente para realizar não um juízo sobre o mérito da proposta, mas, especialmente, sobre a constitucionalidade e os demais aspectos destacados nos dispositivos transcritos acima. Em razão disso, o relator na CCJC oferta parecer pela admissibilidade ou não da PEC, sem, em tese, proferir opinião sobre seu mérito.

A relatoria da PEC 5/2021 na CCJC coube ao Deputado Silvio Costa Filho (Republicanos-PE), cujo parecer foi pela admissibilidade da proposta. No documento, o parlamentar destacou a adequação aos aspectos formais e a ausência de limitações circunstanciais e materiais. Por outro lado, externou preocupação com a alteração das regras de escolha do Corregedor Nacional do CNMP, no entanto, consignou que, em razão de se tratar do mérito da proposta, esse juízo seria realizado oportunamente. Por fim, lembrou serem necessárias adequações na proposta quanto à sua técnica legislativa, para atender às exigências legais e à precisão terminológica. As correções, nesse sentido, caberiam à Comissão Especial, quando apreciasse a matéria.

Como será visto no item seguinte, a posição do relator reforçou o argumento de que compete à CCJC discutir a admissibilidade da proposta, não seu mérito, como externado na Reunião Deliberativa da CCJC de 28 de abril de 2021: "(...) neste dia de hoje, estamos votando a admissibilidade, e não o mérito. Ou seja, temos uma longa discussão pela frente ainda"⁷². Também se manifestou nesse sentido a Deputada Margarete Coelho (PP-PI):

Marcar posição é importante, marcar posição faz parte do jogo desta Casa. Entretanto, não podemos ficar postergando todos os debates, todas as discussões nesta CCJ, que abre a porta para outros debates. Aqui, o que se pleiteia é a admissibilidade, é a possibilidade de debatermos os temas nas Comissões. É impossível que funcionemos desta forma, impedindo o debate. É típico desta Casa! O Poder Legislativo é um poder dialógico. E nós queremos a oportunidade de debater, de amadurecer, de aprofundar este tema, que é de

⁷¹ *Idem.*

⁷² BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL). Brasília, DF, 28 abr. 2021. p. 4.

extrema importância para o funcionamento das instituições democráticas deste País.

Desse modo, embora houvesse críticas ao mérito da proposta por alguns parlamentares, o relatório, como afirmou a Deputada Margarete Coelho, propôs “abrir a porta” para o debate, sob a premissa de que, oportunamente, a proposta seria amadurecida e aperfeiçoada, na Comissão Especial e no Plenário, com a discussão de mérito.

4.3.2. Discussão

Este subitem destina-se à apreciação dos debates sobre a PEC 5/2021 nas quatro sessões ocorridas na CCJC da Câmara dos Deputados. Para além da votação da PEC, ao longo da tramitação foram apresentados e apreciados pedidos de inversão e retirada de pauta, de vista e de adiamento da votação por cinco sessões, os quais, apesar de poderem funcionar como estratégia de obstrução, contribuíram para ampliar o debate, à medida que tornavam necessárias a defesa dos pedidos, as orientações das bancadas e as votações.

Como exposto anteriormente, a CCJC não centrou o debate no mérito da proposta. Ao revés, os principais argumentos utilizados versavam sobre sua oportunidade: de um lado, defendia-se a necessidade de aperfeiçoamentos no CNMP, do outro, arguiam-se as circunstâncias do momento pandêmico vivido, as quais fariam a PEC 5/2021 ser preterível a propostas de combate aos efeitos da pandemia da Covid-19. Ao lado deste argumento, a ausência de debate com potenciais interessados também provocava receios nos parlamentares e contribuía para o estranhamento da matéria.

Em razão disso, durante a primeira sessão, em que se discutia inversão de pauta para que a proposta passasse do último para o primeiro lugar da pauta, saíram vencedores aqueles que preferiam ver a discussão sobre outros temas “mais urgentes”. Esse grupo, inicialmente, era composto por parlamentares como: Maria do Rosário (PT-RS), José Guimarães (PT-CE), Tadeu Alencar (PSB-PE), Gilson Marques (Novo-SC), Gervásio Maia (PSB-PB) e Subtenente Gonzaga (PDT-MG).

No entanto, em 22 de abril de 2021, a discussão foi retomada e o pedido de inversão de pauta, aprovado. Como reação, os Deputados Gilson Marques, Gervásio Maia e Subtenente Gonzaga apresentaram pedidos de retirada de pauta, com base no argumento da inoportunidade da proposta, mas que não prosperaram. O relator apresentou seu voto e, em seguida, os Deputados Gervásio Maia e Subtenente Gonzaga pediram vista, a qual foi concedida pelo prazo de duas sessões. Em direção oposta aos que se opunham à oportunidade da PEC 5/2021, manifestaram-se em defesa da proposta e dos aperfeiçoamentos para maior democratização do CNMP os Deputados Alencar Santana Braga (PT-SP), Paulo Teixeira (PT-SP) Orlando Silva (PCdoB-SP) e Enrico Misasi (PV-SP).

Figura 3 – Votação do Requerimento de Retirada de Pauta da PEC 5/2021

PSL	Não	PSDB	Sim	PTB		PATRIOTA	
PT		PSB	Sim	PODE		PV	Não
PL		DEM		PSOL		REDE	
PP	Não	PDT	Liberado	NOVO	Sim	Majoria	Não
PSD	Não	SOLIDARIEDADE	Não	AVANTE	Não	Minoria	
MDB		PROS		PCdoB	Não	Oposição	Liberado
REPUBLICANOS	Não	PSC		CIDADANIA	Não	Governo	

▲ Orientação das Lideranças

73

Os debates foram retomados em 28 de abril de 2021, quando pontos sensíveis da proposta foram explorados. O principal, como será retomado nas sessões seguintes, foi o procedimento para escolha do Corregedor do CNMP, o qual poderia vir a ser escolhido dentre os membros de fora da carreira do Ministério Público. Além disso, a inclusão de novo conselheiro a ser indicado pelo Congresso Nacional também provocava receios, porque, dessa perspectiva, seriam atribuídos maiores poderes a membros políticos do que a técnicos⁷⁴ e poderiam ser violados os princípios constitucionais da

⁷³ Retirado de: <<https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=61089&itemVotacao=42692>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

⁷⁴ A despeito da posição dos parlamentares, não é unânime que membros do Ministério Público seriam "não-políticos". A verdade é que são *não-eleitos*. Para Abramovay e Lotta, "é necessário questionar a ideia de que os servidores públicos concursados irão promover uma visão neutra do direito. A visão deles também será política, mas ela não passará pelo controle democrático

separação dos Poderes e da independência do Ministério Público. Como defendeu o Deputado Kim Kataguiri (DEM-SP):

(...) Isso fere frontalmente a cláusula pétrea da Constituição da separação de Poderes.

Como um órgão do Judiciário, como um Ministro do STJ ou do STF pode inclusive presidir a Corregedoria do órgão acusador, Presidente? Isso é um escândalo, é uma PEC de vingança, é uma PEC de fim da autonomia do Conselho Nacional do Ministério Público.⁷⁵

Essa posição também foi sustentada, em maior ou menor extensão, pelos Deputados Léo Moraes (Podemos-RO), Gervásio Maia e Tadeu Alencar.

A Deputada Fernanda Melchionna (PSOL-RJ), além de apontar a inoportunidade da proposta, defendeu a criação de “mecanismos de controle popular real”⁷⁶. Para ela, as indicações políticas, em vez de melhorarem, dificultam o controle. Dessa maneira, a solução não estaria em inserir membros de instituições, mas possibilitar a participação direta de cidadãos no Conselho.

Outro ponto sensível foi exposto pela Deputada Paula Belmonte (Cidadania-DF): a retirada da cadeira do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Para ela, a proposta, ao excluir a representação desse ramo do MPU, seria inconstitucional por violação ao “princípio da dualidade”⁷⁷, consistente na manutenção de condições equânimes entre Ministério Público da União e seus ramos e os Ministérios Públicos dos Estados.

Em sentido inverso, os Deputados Maria do Rosário, Orlando Silva, Paulo Teixeira e Rubens Bueno (Cidadania-PR) sustentavam a necessidade de aperfeiçoamento do CNMP e de sua consequente democratização com a aprovação da proposta.

Paulo Teixeira (PT - SP) – (...) O CNMP é o controle externo do Ministério Público, e o que se quer fazer aqui, Deputado, é aperfeiçoar o controle externo. Não há revanche, há uma tentativa de aperfeiçoamento. V.Exa. tem discordâncias sobre essa PEC. Essas discordâncias poderão ser analisadas no

do processo eleitoral”. Cf. ABRAMOVAY, Pedro; LOTTA, Gabriela. *A democracia equilibrada: políticos e burocratas no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022. p. 120.

⁷⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL)*. Brasília, DF, 28 abr. 2021. p. 2.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 17.

⁷⁷ Não foi possível encontrar referências sobre esse suposto princípio.

âmbito da Comissão Especial, mas nenhuma das medidas aqui propostas é inconstitucional, ainda que elas possam não subsistir. (...)

Maria do Rosário (PT – RS) – (...) acreditamos que a matéria vem para garantir aquilo que o Deputado Kim Kataguiri citou, que é o controle social. Não estamos nos pautando aqui porque um votou ao contrário, mas avaliamos que amplia o controle social. (...) ⁷⁸

Como a sessão havia se iniciado às 19h40 e o debate, se estendido até às 23h, os parlamentares acordaram apenas discutir a proposta na sessão, para que, em reunião posterior, fosse votada. Esse acordo contou com o apoio de Deputados de diversos partidos, tanto favoráveis quanto contrários à admissibilidade do texto. Por conta disso, a reunião foi encerrada às 23h38.

Em 4 de maio de 2021, a proposta voltou ao debate da CCJC. Na oportunidade, o Deputado Kim Kataguiri apresentou requerimento de retirada de pauta, o qual foi rejeitado em votação nominal. Os argumentos eram semelhantes aos anteriores: matéria preterida em relação ao combate à pandemia e seus efeitos, “vingancismo” e possível violação à separação dos Poderes e à independência do Ministério Público. Por conta disso, seria necessário centrar o debate da CCJC nos temas importantes ao Brasil e debater com maior profundidade, em outro momento, a proposição do Deputado Paulo Teixeira. Essa posição foi acompanhada pelos Deputados Lucas Redecker (PSDB-RS), Gervásio Maia, Marcel van Hattem (Novo-RS), Léo Moraes (Podemos-RO), Fernanda Melchionna e Joenia Wapichana (Rede-RR), dentre outros.

Na CCJC, manifestaram-se favoravelmente o autor e os Deputados Maria do Rosário (PT-RS), Erika Kokay (PT-DF), Margarete Coelho (PP-PI), Reinhold Stephanes Junior (PSD-PR), Giovanni Cherini (PL-RS), Carlos Jordy (PSL-RJ) e Sóstenes Cavalcante (DEM-RJ), em especial. A defesa se dava por conta da necessidade de aperfeiçoamento do Conselho Nacional do Ministério Público, ao reforçar seus mecanismos de *check and balances* ⁷⁹.

⁷⁸ Ibidem. p. 3-4.

⁷⁹ Segundo o professor José Afonso da Silva, a teoria dos freios e contrapesos ou *check and balances* caracteriza a harmonia entre os Poderes, consagrada no art. 2º da Constituição. De acordo com a teoria, deve haver “consciente colaboração e controle recíproco [entre os Poderes] (...), para evitar distorções e desmandos”. Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. pp. 110-111.

As preocupações dos parlamentares contrários foram enfrentadas pelo Deputado Paulo Teixeira. Para ele, não prosperava o argumento da falta de diálogo com os interessados porque a proposta havia sido debatida com membros do Ministério Público de todo o país e, apesar das críticas, nenhum parlamentar havia apresentado, até então, requerimento para realização de audiência pública. Em relação à urgência, estaria caracterizada em razão das consequências dos abusos de autoridades do MP para a indústria da construção pesada do país. Por fim, em relação à existência de temas mais urgentes, Teixeira propôs votar a PEC 5 para liberar a pauta e passar à análise de outros temas.

É importante registrar a observação feita pelos Deputados Carlos Jordy e Sóstenes Cavalcante, durante a discussão da PEC 5. Para eles, o aperfeiçoamento do CNMP seria necessário para enfrentar tanto os abusos de membros do Ministério Público, quanto dos Ministros do Supremo Tribunal Federal:

O SR. CARLOS JORDY (Bloco/PSL-RJ) - Sra. Presidente, poucas vezes V.Exa. vai me ver concordando aqui com o Deputado Paulo Teixeira. Esta é uma das vezes em que V.Exa. verá isso. Eu acredito que isso que ele falou a respeito do Ministério Público aplica-se também aos membros do STF. Os membros do STF vêm solapando cada vez mais as nossas instituições, desequilibrando o jogo democrático, e também devem ter sua atuação limitada, restabelecendo a independência dos Poderes.⁸⁰

O SR. SÓSTENES CAVALCANTE (Bloco/DEM - RJ) - O Democratas entende que a matéria é oportuna. Orientamos pela não retirada de pauta. Devemos debater este assunto, assim como fazer o enfrentamento de todos os abusos existentes no nosso País. Lamentamos muito, e sabemos que a prioridade neste momento é a luta pela vacina, a luta pelo salvamento de vidas, mas o Brasil precisa caminhar, caminhar com esta proposição. Parabenizo o Deputado Paulo Teixeira, e já faço o meu apelo ao Partido dos Trabalhadores e aos outros partidos de oposição, no sentido de que, na esteira do enfrentamento dos abusos do Ministério Público, possamos votar, Deputado Paulo Teixeira, o PL 4.754/16, que trata do enfrentamento dos abusos de Ministros do STF.⁸¹

⁸⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL)*. Brasília, DF, 4 mai. 2021. p. 10.

⁸¹ *Ibidem*, p. 11.

No entanto, os Deputados Carlos Jordy e Sóstenes Cavalcante não esclareceram quais seriam os “abusos de Ministros do STF” e qual seria a relação com os abusos dos membros do Ministério Público relatados pelo Deputado Paulo Teixeira. Apesar disso, a posição desses parlamentares não reverberou e se limitou a esta sessão.

Ao fim, após iniciada a votação e concluída a orientação das lideranças, a proposta foi admitida por 37 votos favoráveis e 13 contrários. Com a aprovação, a proposta seguiu para análise na Comissão Especial, a ser comentada no item seguinte.

4.4. A Comissão Especial

O propósito deste item é expor os debates em torno da PEC 5/2021 na Comissão Especial. As comissões especiais estão previstas no RICD como um dos tipos de comissões temporárias – ao lado das comissões externas e de inquérito. No caso das propostas de emenda à Constituição, essas comissões são criadas para que emitam parecer sobre seu mérito, no prazo de quarentas sessões, contadas a partir da sua constituição (art. 202, § 2º, RICD).

Em 18 de maio de 2021, a Comissão Especial para debater a PEC 5/2021 foi criada pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Compunha-se de 34 membros titulares, conforme previsão regimental. Em 8 de junho de 2021, os representantes indicados pelas Lideranças foram designados e, nos dias seguintes, o Deputado Paulo Magalhães (PSD-BA) foi designado relator da proposta e os Deputados Orlando Silva (PCdoB-SP) e Subtenente Gonzaga (PDT-MG) apresentaram e aprovaram requerimento para realização de audiência pública.

Tabela 4 - Lista de sessões na Comissão Especial

Descrição	Data	Situação
Reunião de instalação da Comissão e Eleição do Presidente e dos Vice-Presidentes	08/06/2021	Cancelada
<i>Idem</i>	09/06/2021	Apenas votação, sem discussão

Eleição dos Vice-Presidentes da Comissão	15/06/2021	Cancelada
<i>Idem</i>	16/06/2021	Apenas votação, sem discussão
Deliberação dos requerimentos	07/07/2021	Não realizada
<i>Idem</i>	14/07/2021	Votação dos requerimentos de audiência pública
Audiência Pública	04/08/2021	Realizada
Apresentação, Discussão e Votação do Parecer	01/09/2021	Não realizada

No entanto, conforme demonstrado na tabela acima⁸², as reuniões foram, em sua maioria, não realizadas ou, quando ocorreram, apenas procedimentais. Carente o debate, não foram apresentadas emendas à proposta, esgotou-se o prazo para o Deputado Paulo Magalhães apresentar seu relatório e o Presidente da Câmara dos Deputados avocou a proposta para o Plenário da Casa, conforme previsão do art. 52, § 3º do RICD. Por conta disso, apenas resta a análise, no próximo item, dos argumentos trazidos pelos convidados e parlamentares na Audiência Pública.

4.4.1. Audiência pública

Como exibido, os Deputados Orlando Silva e Subtenente Gonzaga apresentaram requerimentos para realização de audiência pública. Aprovados em votação simbólica, a Comissão Especial recebeu, em 4 de agosto de 2021, a sociedade civil para debater a PEC 5/2021. A tabela abaixo exhibe o nome dos convidados e seus cargos.

Tabela 5 – Participantes da Audiência Pública

Participante	Cargo
Ivana Lúcia Franco Cei	Presidente do Conselho Nacional de Procuradores Gerais (CNPNG)
Edmar Jorge de Almeida	Presidente da Associação Nacional do Ministério Público Militar

⁸² A propósito, Cf. <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-005-21-composicao-cnmp>>. Acesso em: 13 nov. 2022.

Manoel Victor Sereni Murrieta e Tavares	Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp)
Adriel Gael José da Silva	Diretor-executivo do Sindicato Nacional dos Servidores do Ministério Público da União
Ubiratan Cazetta	Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR)
Aldo Clemente de Araújo Filho	Coordenador-executivo da Federação Nacional dos Trabalhadores dos Ministérios Públicos Estaduais
José Antonio Vieira de Freitas Filho	Presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT)
Ruy Reis Carvalho Neto	Vice-presidente da Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (AMPDFT)
Francisco Antônio Távora Colares	Diretor jurídico da Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público

Os convidados, conforme consta nos requerimentos, limitaram-se a representantes das entidades de classe do Ministério Público: de um lado, procuradores e promotores⁸³, do outro, seus servidores⁸⁴. Outros representantes da sociedade civil não foram convidados.

Em suas manifestações, os representantes dos Promotores e Procuradores de Justiça se encontraram. Afastaram críticas à atuação do Conselho e alterações em períodos de crise. Defenderam refletir o arranjo constitucional do Ministério Público na distribuição das cadeiras do Conselho e rejeitaram a escolha de um corregedor fora da carreira, a participação de servidores no colegiado, o fim da vaga reservada ao MPDFT e a criação de mais uma cadeira a ser indicada pelo Congresso Nacional.

⁸³ O convite para esses membros foi realizado exclusivamente pelo Deputado Subtenente Gonzaga. Segundo o parlamentar, a realização da audiência pública com os convidados do Ministério Público atendeu a requerimentos, especialmente, da CONAMP e da ANPR.

⁸⁴ Por sua vez, o convite para participação de servidores do Ministério Público teve como autor exclusivo o Deputado Orlando Silva. Em entrevista, o Assessor Parlamentar Jean Carmo Barbosa afirmou que o requerimento de realização da audiência pública com os servidores atendeu à demanda apresentada pelo Sindicato.

Por sua vez, aqueles que representaram os servidores tiveram posições contrastantes a estas. Consideraram o aperfeiçoamento necessário e resultado do “controle da soberania popular sobre o Ministério Público”. Defenderam inserir representação da categoria no Colegiado, pois, se o CNMP deveria espelhar o arranjo constitucional do MP, aos servidores também deveria ser assegurada cadeira no Conselho, pois estão sob controle deste.⁸⁵

Como visto, ao comparar os argumentos ventilados pelos participantes da audiência pública àqueles já trazidos nas sessões da CCJC, vê-se que os representantes dos servidores inovaram ao defender a reserva de assento à categoria. Os argumentos defendidos por representantes de promotores e procuradores, por outro lado, já haviam sido abordados por parlamentares na Comissão anterior.

4.5. O Plenário

Após a etapa da Comissão Especial, resta a este subitem dedicar-se à exposição e à análise dos argumentos envolvidos na fase da apreciação da PEC 5/2021 no Plenário. Superado o debate sobre a admissibilidade da proposta na CCJC e ouvidos os interessados em audiência pública na CEsp, o debate sobre o mérito passou à agenda dos parlamentares.

Embora a PEC 5/2021 tenha sido incluída na pauta das sessões do Plenário dos dias 04, 05 e 06 de outubro de 2021, as discussões realizadas não discutiram seu mérito e resumiram-se à delimitação da pauta e a sua oportunidade. Isso porque, de acordo com os debates entre os parlamentares, o(s) relatório(s) apresentado(s) pelo Deputado Paulo Magalhães havia(m) sofrido modificações⁸⁶. Por conta disso, em 06 de outubro, o Presidente da Sessão, Deputado Marcelo Ramos (PL-AM), decidiu retirar de pauta a matéria e incluí-la na sessão do dia seguinte.

⁸⁵ O Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), Manoel Victor Sereni Murrieta e Tavares, não concorda com este argumento. Para ele, servidores não podem ter direito a voto no CNMP, porque não são agentes políticos, ao contrário de promotores e procuradores.

⁸⁶ Somente em 06 de outubro de 2021, o Deputado Paulo Magalhães apresentou quatro versões do relatório preliminar.

Ao lado desse incômodo com as alterações no relatório, o Deputado Subtenente Gonzaga também protestava contra a “tramitação relâmpago” da proposta:

O SR. SUBTENENTE GONZAGA (...) - Presidente, eu queria fazer um apelo a V.Exa., na Presidência desta sessão e como Vice-Presidente da Câmara, para que de fato a PEC 05, de 2021, não seja votada hoje. Foi dada entrada a essa PEC na CCJ em fevereiro. Houve uma *tramitação relâmpago* na CCJ e na Comissão Especial desde agosto. Eu sou membro da Comissão Especial, não houve nenhuma avaliação. Entendemos que não há nenhuma urgência que justifique, primeiro, ela ser trazida ao plenário e, segundo, receber um relatório e já votá-lo ainda no mesmo dia.⁸⁷

Desde o início da discussão na CCJC, diversos parlamentares estranharam a tramitação “açodada” da proposta e propuseram debatê-la com paciência e profundidade. Apesar disso, a PEC 5/2021 foi incluída na pauta do dia 07 de outubro⁸⁸, oportunidade em que o Deputado Marcel van Hattem (NOVO-RS) reiterou o incômodo e expressou posição de obstrução:

O SR. MARCEL VAN HATTEM (...) - Sr. Presidente, caros colegas Deputados, quero fazer a defesa do requerimento de retirada deste projeto da pauta, apesar de torcer para que esta pauta [PL 4.572/19] se arraste ao longo do dia, havendo o máximo de destaques e também requerimentos de obstrução. Não vou deixar de ser transparente neste momento, *porque prefiro que debatamos este tema até o final a que tenhamos de enfrentar a PEC 5/21, que será, no nosso entendimento, um verdadeiro desastre, por conta da forma como está sendo proposta.*⁸⁹

A obstrução não logrou resultado, e a discussão da PEC 5/2021 foi iniciada. Entretanto, foi apresentado requerimento de retirada de pauta pela Liderança do PSL, o qual foi suportado, dentre os que se manifestaram, pelo PDT, PODEMOS, PSOL, NOVO, PSB e REDE. Do outro lado, PT, PP, PSD, MDB, PL e PSDB defenderam a não retirada de pauta, enquanto o CIDADANIA

⁸⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL)*. Brasília, DF, 6 out. 2021. p. 60.

⁸⁸ Nesta data, o relator apresentou nova versão preliminar do relatório.

⁸⁹ Na oportunidade, estava em discussão o PL 4.572/19, que versava sobre alterações na Lei dos Partidos Políticos. Como a discussão da PEC 5/2021 ainda não havia sido iniciada, a estratégia do parlamentar era prolongar ao máximo a discussão do Projeto de Lei, a fim de que não restasse tempo para discussão da PEC. Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL)*. Brasília, DF, 7 out. 2021. p. 22.

liberou seus membros. Ao fim, o requerimento foi rejeitado por 216 votos contrários a 197 favoráveis.

A despeito da rejeição, o Deputado Cacá Leão (PP-BA) sugeriu que a votação da proposta fosse adiada para a próxima semana, para que fosse possível:

(...) chegar a um denominador comum para um texto que venha a atender todos os anseios manifestados não só nas discussões na Comissão Especial, mas também nas conversas e discussões que ocorrem desde o dia de ontem aqui no plenário.⁹⁰

Os Deputados Paulo Teixeira, Tadeu Alencar e Bia Kicis manifestaram-se favoravelmente ao acordo, em defesa do amadurecimento da proposição, para que atendesse aos anseios do Ministério Público e da sociedade.⁹¹ Por fim, o Deputado Marcelo Ramos, presidente da sessão, decidiu retirar de pauta a PEC 5/2021 para que fosse apreciada na sessão seguinte.

Na semana posterior, em 13 de outubro de 2021, a proposta voltou a figurar na pauta do Plenário. Durante a sessão, ao ser questionado pela Deputada Adriana Ventura (Novo-SP) se a PEC 5 seria votada naquele dia, o Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), afirmou:

O SR. PRESIDENTE (Arthur Lira. PP - AL) - Não. Nós estamos justamente, Deputada Adriana, costurando um acordo entre membros de associações do Ministério Público e os Líderes e Representantes. Esse texto será trazido a Plenário e, com ele, a possibilidade ou não do acordo. Se houver, nós votaremos amanhã, a partir das 9 horas.⁹²

O Deputado Alex Manente, durante a sessão, também fez referência ao acordo entre parlamentares e as associações de classe e pediu que a votação fosse realizada na sessão do dia seguinte:

Nós tivemos diversas tratativas, com diversos Líderes, com vários Parlamentares e com vários representantes das entidades do Ministério Público, com promotores, procuradores, procuradores-gerais dos Estados, e estamos finalizando um amplo acordo muito benéfico à sociedade, ao País.⁹³

⁹⁰ *Ibidem*, p. 58.

⁹¹ *Idem*.

⁹² BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL)*. Brasília, DF, 13 out. 2021. p. 28.

⁹³ *Ibidem*, p. 45. Essa posição foi suportada pelo Deputado Efraim Filho (DEM-PB).

Assim como na sessão anterior, a proposta não foi apreciada. Em razão disso, o Presidente da Câmara dos Deputados convocou nova sessão para 14 de outubro, quando a discussão da PEC 5/2021 foi iniciada. Em tentativa de obstrução, foram apresentados requerimentos de retirada de pauta e de adiamento da discussão da PEC por cinco sessões, no entanto, ambos foram rejeitados.

Em 20 de outubro de 2021, os parlamentares finalizaram a discussão e votaram a PEC 5/2021. Na sessão, em nova tentativa de obstrução, o Deputado Paulo Ganime (Novo-RJ) apresentou requerimento de retirada de pauta, o qual foi rejeitado pelo Plenário por 316 a 126 votos. O Deputado Isnaldo Bulhões Jr. (MDB-AL) havia apresentado requerimentos de adiamento e verificação de votação, mas foram retirados a pedido do autor. Em seguida, o relator Paulo Magalhães (PSD-BA) proferiu, de forma oral, seu relatório.

Novamente, Ganime apresentou requerimento de adiamento de votação por cinco sessões, o qual foi também rejeitado por 344 a 128 votos. A seguir, passou-se à apreciação do substitutivo apresentado pelo relator, o qual, por não ter atingido o quórum de 312 votos favoráveis para aprovação, foi rejeitado com 297 votos favoráveis, 182 contrários e 4 abstenções.

Rejeitado o substitutivo, restaria a análise do texto principal, apresentado pelo Deputado Paulo Teixeira em março de 2021. No entanto, a proposição, até então, não chegou a ser apreciada.

Nos subitens seguintes, serão analisados o relatório apresentado pelo Relator, o Deputado Paulo Magalhães (PSD-BA), e os argumentos utilizados por parlamentares na discussão da PEC 5/2021 no Plenário da Câmara dos Deputados.

4.5.1. Relatório

Este subitem destina-se a analisar a última versão do relatório apresentada pelo Deputado Paulo Magalhães, no Plenário da Câmara dos Deputados. O autor encaminhou sete relatórios preliminares e realizou alterações quando proferiu o parecer em Plenário; desse modo, foram apresentadas oito versões.

Embora não tenha sido confirmada por nenhum dos entrevistados, a razão para tantos relatórios terem sido apresentados parece ter sido os acordos que estavam sendo realizados para chegar-se à versão final do texto da PEC 5/2021, em que estavam envolvidos tanto parlamentares quanto representantes de classe do Ministério Público. Essa hipótese é suportada pelas manifestações dos parlamentares⁹⁴ na discussão, as quais registraram as negociações com as associações de classe do Ministério Público para aprovação do texto⁹⁵.

O Deputado Paulo Magalhães iniciou a última versão do seu relatório com breve histórico do processo legislativo da PEC 5/2021 na Câmara dos Deputados. Em seguida, traçou o histórico de criação do Conselho Nacional do Ministério Público, ao lado da descrição das suas competências e da sua composição. Para ele, a proposta merecia ser aprovada e inseria-se em um esforço de aperfeiçoamento da composição e do funcionamento do CNMP.

As razões para isso foram: a necessidade de sujeição de todo agente político ao controle, isto é, necessidade de *accountability*; reforço da democracia; incremento de legitimidade democrática ao CNMP, ao reforçar o sistema de *check and balances*; e cumprimento da função do Parlamento de controle político.

Por esses motivos expostos, o relator decidiu apresentar substitutivo à proposta original, para:

- Aumentar a quantidade de conselheiros do CNMP de quatorze para dezessete;
- Permitir a indicação de dois Ministros ou juízes pelo STF e STJ – um para cada Corte - para as vagas no CNMP reservadas à magistratura;
- Aumentar para cinco a quantidade de conselheiros indicados, alternadamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal ao CNMP, sendo:

⁹⁴ Alex Manente, General Peternelli, Paulo Teixeira, Cacá Leão, Arthur Lira, Rodrigo de Castro, Vitor Hugo e Wolney Queiroz registram, em 14 de outubro, que a proposta foi amplamente discutida com o Ministério Público e avançou para atender exigências da classe.

⁹⁵ Sobre as negociações, ver o subitem anterior.

- Quatro cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada;
- Um conselheiro a ser indicado dentre os que ocupam ou ocuparam o cargo de Procurador-Geral de Justiça, o qual exerceria a função de Corregedor Nacional do Ministério Público;
- Fazer com que a indicação dos conselheiros da carreira do Ministério Público seja realizada pelo conjunto dos respectivos Ministérios Públicos;
- Tornar competente o CNMP para dirimir os conflitos de atribuições entre os ramos e unidades do Ministério Público;⁹⁶
- Sujeitar ao controle exclusivo do STF os atos dos membros do CNMP, equiparando estes, em prerrogativas de foro e funcionais, aos membros do CNJ;

Além dessas alterações institucionais, o Relator optou por incluir ajustes nos âmbitos funcional e administrativo-disciplinar, para:

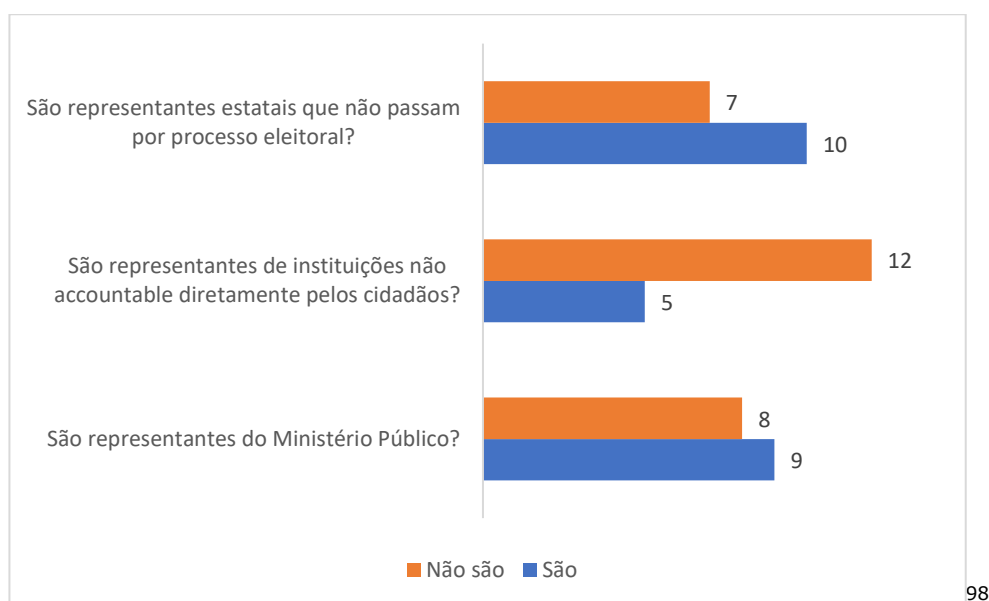
- Com exceção dos indicados pelas Casas do Congresso Nacional, limitar o assento no CNMP àqueles que possuísem mais de 35 anos de idade e mais de dez anos na carreira - exigência também aplicável aos cargos elegíveis e de confiança dos órgãos da administração superior dos Ministérios Públicos;
- Vedar, aos membros do Ministério Público, além do exercício de atividade político-partidária, a interferência exclusivamente política nas instituições constitucionais para atender a interesse próprio ou de terceiros;
- Tornar nulo de pleno direito, após procedimento disciplinar, o ato praticado por promotor ou procurador de Justiça, mediante dolo ou fraude, em violação a dever funcional;

⁹⁶ Inicialmente, a última versão do substitutivo previa competência do CNMP para rever as decisões dos Conselhos Superiores dos Ministérios Públicos, "quando atuarem como órgão de administração, sempre que negarem vigência ou contrariarem a Constituição, Tratado, Lei ou decisões normativas do Conselho Nacional do Ministério Público", mas que, no decorrer da sessão, foi excluída pelo relator. Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL)*. Brasília, DF, 20 out. 2021. p. 9.

- Determinar a elaboração, em até 180 dias da promulgação da EC, do Código de Ética do Ministério Público brasileiro, o qual será aplicável, no que couber, aos membros do Ministério Público de Contas.

Caso o substitutivo apresentado fosse acolhido, o desenho institucional do CNMP, na classificação utilizada por Kerche⁹⁷, seria realizado na forma do gráfico 5.

Gráfico 5 – Novo desenho institucional do CNMP



Ao manter idêntico padrão do desenho institucional vigente do CNMP⁹⁹, não é possível afirmar que, conforme classificação adotada por Kerche, a proposta tornaria o CNMP “um órgão primordialmente de *accountability* (sic) externo do Ministério Público”¹⁰⁰. Todavia, é de se reconhecer que o substitutivo do Relator tendia a reforçar o controle de promotores e procuradores de Justiça¹⁰¹, por três razões: (a) aumentava a quantidade de conselheiros indicados pelas Casas do Congresso Nacional; (b) tornava o Corregedor Nacional do Ministério Público indicável pelo Congresso Nacional

⁹⁷ KERCHE, Fábio. *op. cit.* p. 11.

⁹⁸ Elaboração própria.

⁹⁹ O CNMP, em sua composição, tem maioria de representantes estatais que não passam por processo eleitoral, que não são *accountable* diretamente pelos cidadãos e que são representantes do próprio Ministério Público.

¹⁰⁰ KERCHE, Fábio. *op. cit.* p. 11.

¹⁰¹ Em entrevista, o Deputado Paulo Teixeira, ao tratar do controle, reconheceu que a proposta inicialmente apresentada era “muito tímida”.

dentre os Procuradores Gerais de Justiça atuais e anteriores; e (c) exigia a criação, em até 180 dias após a promulgação do texto, do Código de Ética do Ministério Público brasileiro.

Segundo o Presidente da Câmara dos Deputados, o substitutivo apresentado foi resultado de negociação com as associações de classe do Ministério Público, as quais apoiaram a proposta:

O SR. PRESIDENTE (Arthur Lira. PP - AL) - Eu queria só fazer um esclarecimento para o Plenário. Eu acabei de receber uma ligação da Dra. Ivana, Procuradora-Geral do Estado do Amapá e Presidente do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, Deputado Marcel van Hattem. Acabou a reunião dos PGJs, que eram os últimos que estavam com alguma obstaculização. Ela informa que a Associação dos Procuradores-Gerais do Estado, assim como as outras associações, estão atendidas nas alterações que foram feitas. (...), ela me ligou para dizer — porque acha que a minha comunicação ao Plenário e a dela a mim é suficiente para comunicar à Casa — que *há o apoio de todas as associações em todos os temas que foram submetidos à discussão na Casa e atendidos pelo Relator*.¹⁰²

De acordo com o Conselheiro do CNMP Rinaldo Lima¹⁰³, o Colegiado foi procurado durante a tramitação da PEC, tendo sido realizadas reuniões com o Presidente da Câmara dos Deputados, outros parlamentares e alguns conselheiros.

No entanto, alguns parlamentares alegavam inexistir consenso entre os representantes das entidades de classe do Ministério Público:

O SR. TADEU ALENCAR (PSB - PE) – (...) Eu conversei hoje de manhã com o Presidente da CONAMP, o Dr. Murrieta, e troquei mensagens com o Presidente da ANPR, e eles disseram que, apesar de reconhecerem os avanços que houve no texto — eles não desconhecem e não deixam de reconhecer publicamente esses avanços —, ainda há matérias nele que impedem sua aprovação. É estranha a informação de que isso tenha a aprovação de todos os ramos do Ministério Público.¹⁰⁴

O SR. HILDO ROCHA (MDB - MA. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, eu tive agora uma conversa telefônica com o Presidente da Associação do Ministério

¹⁰² BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL)*. Brasília, DF, 14 out. 2021, p. 15, grifo nosso.

¹⁰³ À época, Lima era presidente da Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência. Segundo ele, o CNMP não havia sido procurado antes da apresentação da PEC.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 16.

Público do Maranhão, o Promotor Gilberto, e ele me disse que estão trabalhando para ver se há um acordo. Inclusive, há um grupo de WhatsApp dos Presidentes. Essa conversa que V.Exa. trouxe aqui sobre o seu diálogo com a Presidente ocorreu de fato, mas nem todos estão de acordo. Já que não há um acordo, não é melhor deixar isso para a próxima semana?¹⁰⁵

Após as discussões, que serão exploradas no subitem seguinte, o substitutivo foi colocado em votação. Contudo, não atingiu o quórum de 3/5 dos membros da Casa para aprovação de PEC, tendo sido rejeitado com 297 votos favoráveis e 182 contrários. Rejeitado o substitutivo, restava ao Plenário apreciar a proposta inicial, porém, após diálogo do Presidente da Câmara com o Relator e líderes, a sessão foi encerrada sem que fosse analisada¹⁰⁶.

4.5.2. Discussão

Neste subitem, serão analisados os argumentos utilizados pelos parlamentares na discussão da PEC 5/2021 no Plenário da Câmara dos Deputados.

A discussão sobre o mérito da matéria retornou em 06 de outubro de 2021. Na oportunidade, o Deputado Subtenente Gonzaga reforçou a falta de urgência para discutir e votar a matéria e queixou-se da carência de debate na Comissão Especial e da “tramitação relâmpago” na CCJC. Nessa sessão, não foram apresentados outros argumentos porque a matéria foi retirada de pauta e não chegou a ser apreciada.

Por sua vez, com a discussão reiniciada em 07 de outubro de 2021, o Deputado Paulo Teixeira reforçou, em sua manifestação, a necessidade de aperfeiçoamento do CNMP e do controle externo do Ministério Público.

Do outro lado, os Deputados Leônidas Cristino (PDT-CE), Adriana Ventura (NOVO-SP) e Léo Moraes (PODEMOS-RO), alinhados à inoportunidade da proposta e à parca discussão da matéria na Casa Legislativa destacaram, ao defender a retirada de pauta da proposta, a necessidade de “mais tempo para conversar, para negociar com a

¹⁰⁵ *Idem.*

¹⁰⁶ Até a data de depósito deste trabalho, o texto principal ainda não havia sido analisado.

categoria”¹⁰⁷. Já a Deputada Fernanda Melchionna, alinhada ao que havia defendido na CCJC, argumentou que o aperfeiçoamento do controle do Ministério Público deveria estar dirigido à ampliação do controle social, a fim de reforçar a participação de cidadãos no Colegiado.

Além disso, a Deputada Adriana Ventura demonstrou preocupação com o “desmonte” promovido pela proposta. Para ela, em razão das alterações sugeridas pelo autor e relator, “estão todos muito preocupados com esse desmonte do Ministério Público, com esse desmonte do órgão que defende a população”¹⁰⁸. No entanto, em sua manifestação, a parlamentar não explicou quais pontos da proposta estariam dirigidos a esse desmonte alegado.

Já na sessão seguinte, em 14 de outubro de 2021, o Deputado Paulo Ganime (NOVO-RJ) retomou a discussão. Para ele, a proposta não merecia ser apreciada porque não estava relacionada às urgências da pandemia, mas sim à “urgência provocada pelo interesse de Parlamentares”¹⁰⁹. Também, na linha do defendido pela Deputada Adriana Ventura, a proposta colaboraria para prejudicar a atuação do Ministério Público no combate à criminalidade e, especialmente, à corrupção e à impunidade no Brasil. Em razão disso, a proposta mereceria o apelido de “PEC da vingança”. Esse pensamento é seguido pelos Deputados Pompeo de Mattos (PDT-RS) – que destaca o “que aconteceu com Deltan Dallagnol”¹¹⁰ –, Kim Kataguirí (DEM-SP) e Hildo Rocha (MDB-MA). Para este, a proposta:

fragiliza a independência e a autonomia institucionais, pressupostos absolutamente necessários ao exercício da missão constitucional do Ministério Público. Portanto, eles [das associações de classe do MP] estão orientando para que não aprovemos esta PEC.¹¹¹

Em contraponto, o Deputado Alex Manente (Cidadania-SP) discorda de que a proposta colaboraria para retrocessos em combate à criminalidade. Isso porque, como a proposta foi resultado de acordo com as associações de

¹⁰⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL)*. Brasília, DF, 7 out. 2021, p. 56.

¹⁰⁸ Idem.

¹⁰⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL)*. Brasília, DF, 14 out. 2021, p. 9, grifo nosso.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 42.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 12.

classe do MP¹¹², as alterações propostas estariam dirigidas ao aperfeiçoamento do Conselho e manutenção da independência do Ministério Público e da autonomia funcional de seus membros. Para o parlamentar, as reivindicações não atendidas das associações de classe seriam exigências corporativistas e classistas, as quais não poderiam ser atendidas. Nessa linha, o Deputado Lucas Vergilio destacou que, em vez de atrapalhar ou fragilizar, a aprovação da PEC fortaleceria a atuação de membros do Ministério Público que “cumprem o seu trabalho”. Argumentos seguidos pelos Deputados Vitor Hugo (PSL-GO), para quem inexistiria na proposta qualquer afronta à independência funcional de promotores ou qualquer liberalidade à prática de corrupção, e Arthur Lira (PP-AL), o qual ressalta a necessidade de separação da “função institucional” do CNMP do “protecionismo de classe que existe dentro do Conselho Nacional do Ministério Público”.¹¹³

Os Deputados General Peternelli, Cacá Leão (PP-BA), Paulo Magalhães (PSD-BA), Renildo Calheiros (PCdoB-PE), Alice Portugal (PCdoB-BA) e Henrique Fontana (PT-RS) apontaram que houve discussão com a categoria e, dessa maneira, a proposta estaria pronta para ser discutida e votada. Comungou desse entendimento também o Deputado Rodrigo de Castro (PSDB-MG), para quem:

(...) houve avanços na negociação, o texto foi muito aprimorado, nós podemos até dizer que o texto foi excessivamente direcionado para os interesses do Ministério Público, com certeza. Vários pontos que foram colocados pelo Ministério Público foram atendidos.¹¹⁴

Entretanto, a Deputada Talíria Petrone (PSOL-RJ) não concordava com essa afirmação. Para ela, apesar de defender o enfrentamento de abusos cometidos por membros do Ministério Público, a proposta não havia sido suficientemente debatida entre os parlamentares. Nessa perspectiva estava o Deputado Ivan Valente (PSOL-SP), o qual, além de argumentar inexistir

¹¹² Adiante na sessão, o Deputado Alex Manente registrou descontentamento com a posição pública manifestada pelas associações de classe do Ministério Público, pois, se nas tratativas com os parlamentares apoiavam a proposta, ao se manifestarem diziam não ter realizado acordo sobre a PEC 5/2021. O Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Arthur Lira, também demonstrou chateação com a atitude dos representantes das associações. Cf. *Ibidem*, p. 26, 32.

¹¹³ *Ibidem*, p. 13.

¹¹⁴ *Idem*.

urgência para realizar alteração na Constituição Federal, reforçava a necessidade de controle popular dos membros do Ministério Público, cuja eficiência, na opinião do parlamentar, seria maior do que o controle apenas exercido pela Câmara dos Deputados. Em relação à atuação do CNMP, Valente destacou ser necessário combater à impunidade e à falta de transparência, sem que isso seja fruto de “punitivismo”, mas também registrou o desejo de fortalecer o Ministério Público. Também se inseriu nesse grupo contrário a Deputada Joenia Wapichana (REDE-RR), a qual, ao defender maior diálogo, preocupava-se com o aumento da interferência política do Congresso Nacional no CNMP.

Por sua vez, o Deputado Marcel van Hattem insurgia-se contra a carência de maiores debates sobre a PEC, especialmente aqueles que deveriam ter ocorrido na Comissão Especial, e repetia o argumento de que a proposta seria a “PEC da vingança”. A alcunha, registra o parlamentar, não teria sido inventada por ele ou por seu partido, mas por “procuradores e promotores que sentem que estão sendo constrangidos, enquanto aqueles políticos corruptos que poderiam pagar por seus crimes na prisão não estão tendo o mesmo tratamento”¹¹⁵. Além disso, a proposta, ao permitir a indicação de mais conselheiros pelas Casas do Congresso Nacional, promoveria ingerência do Poder Legislativo – órgão político – no Conselho Nacional do Ministério Público – órgão técnico, segundo ele. A este pensamento também está alinhado o Deputado Subtenente Gonzaga, para quem, apesar de legítima a indicação de conselheiros do CNMP pelo Congresso, mostrava-se indevida.

Outro crítico da proposta, o Deputado Tadeu Alencar (PSB-PE) destacava a necessidade de alterações tanto no CNMP quanto no CNJ. Isso se daria porque, em razão de quase vinte anos separarem a promulgação da EC 45/2004 e a apresentação da PEC 5/2021, as instituições “gêmeas univitelinas” deveriam passar por reformas semelhantes. Desse modo, alterar

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 35.

apenas o CNMP não seria adequado, por violar a simetria entre esses Conselhos.¹¹⁶

Em 20 de outubro de 2021, o presidente da Câmara dos Deputados deu início à votação da PEC 5/2021. Durante a apreciação, os argumentos repetiram os já apresentados. De um lado, parlamentares apontavam que a tramitação da proposta se dava de forma açodada. Para o Deputado Paulo Ganime, a PEC 5/2021:

Não é matéria relevante e urgente para ser votada direto no plenário. Não há pressa. Não há uma necessidade ligada à pandemia, à crise econômica, ao preço do combustível, do gás, da alimentação. Não tem nada a ver com inflação, não tem nada a ver com nada. Tem a ver, sim, com interesses políticos.¹¹⁷

Quanto ao mérito, haveria prejuízo para a independência do Ministério Público e para a autonomia funcional de seus membros. Essa crítica foi dirigida, em especial, à possibilidade de escolha do Corregedor Nacional do Ministério Público pelo Congresso Nacional. Alfim, o resultado da PEC seria a intromissão de um Poder em outro, em suposta violação à separação dos Poderes. Fazem parte desta corrente os Deputados Adriana Ventura (Novo-SP), Célio Studart (PV-SP), Marcel van Hattem (Novo-RS) e Gilson Marques (Novo-SC), por exemplo.

Fruto dessa interferência, haveria também prejuízo para o combate à criminalidade e à corrupção, pois, ao submeter a maior controle promotores e procuradores, seria criado estado de “medo” nesses agentes, os quais, na opinião do Deputado Gilson Marques, teriam receio de ver seus atos “a todo tempo revisados, de que ele pode ter suspenso o seu pagamento ou [de] até ser expulso”¹¹⁸.

No entanto, alguns parlamentares, embora contrários à votação da PEC 5/2021, não poupavam de críticas a atuação do Ministério Público. Para a Deputada Talíria Petrone, a instituição não poderia estar “acima do bem e do mal”, mas deveria ser controlada. Não só para evitar abusos como os

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 31.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 11.

¹¹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL). Brasília, DF, 20 out. 2021, p. 5.

cometidos na Operação Lava-Jato, mas para também promover a reforma do Ministério Público:

para que não haja uma seletividade penal quando réus pretos favelados são vítimas do superencarceramento, para que não tenha nenhum dedo para deixar de enfrentar de forma contundente os abusos das polícias com papel de controle externo do MP. Nós entendemos que, para isso, por exemplo, deveria haver um controle social do MP e que precisaríamos avançar nesse texto.¹¹⁹

Do outro lado, quanto à oportunidade, os parlamentares defendiam ter sido a proposta debatida com profundidade, atender aos pleitos das associações de classe do Ministério Público e merecer ser aprovada. Para o Deputado Igor Timo (Podemos-MG), naquele momento os parlamentares deveriam “enfrentar de uma vez por todas e propor as mudanças que julgarmos”.¹²⁰ Já em relação ao mérito, defendiam o aperfeiçoamento do Conselho Nacional do Ministério Público e, por conseguinte, do Ministério Público. Na opinião do Deputado Aluisio Mendes (PSC-MA), a PEC promoveria a modernização, atualização e fomento da transparência no CNMP.¹²¹ Os Deputados Afonso Florence (PT-BA), Orlando Silva (PCdoB-SP), Lucas Vergilio (Solidariedade-GO), Capitão Fábio Abreu (PL-PI), Cacá Leão (PP-BA), Isnaldo Bulhões Jr. (MDB-AL), por exemplo, estavam alinhados a essa posição.

Na opinião do Deputado Renildo Calheiros, os contrários à PEC 5/2021 haviam se esforçado para confundir a opinião pública na discussão da proposta. Isso se daria porque, ao analisar as alterações no CNMP sugeridas na proposição, não haveria empecilho ao combate à criminalidade e à corrupção. Nessa linha também está o Deputado Vitor Hugo (PSL-GO), para quem a proposta não afetaria nem o combate à criminalidade, nem a independência do Ministério Público ou a autonomia funcional de seus membros. Na verdade, a proposta promoveria o controle do *Parquet*, pois, como sustenta Calheiros, “o Ministério Público também é composto por seres humanos que estão sujeitos a errar e a cometer equívocos”¹²². Assim, a

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 4.

¹²⁰ *Idem*.

¹²¹ *Idem*.

¹²² *Ibidem*, p. 23.

proposta, para eles, não seria “vingancismo”, mas resultado de esforço para aperfeiçoamento do CNMP.

Nesse sentido, parte dos parlamentares entendia que o substitutivo apresentado pelo Deputado Paulo Magalhães aperfeiçoava a proposta inicial apresentada pelo Deputado Paulo Teixeira. Desse modo, como afirmou o Deputado Vitor Hugo (PSL-GO), não haveria prejuízo nem para a independência do Ministério Público nem para o combate à corrupção. Ao revés, a PEC 5/2021, para o Deputado Aliel Machado (PSB-PR), além de ter sido aperfeiçoada, estaria dirigida à defesa da atuação dos “bons” promotores e procuradores.

Ao fim, o projeto foi colocado em votação pelo Presidente da Casa Arthur Lira. Como relatado no item anterior, o substitutivo foi rejeitado por 297 votos favoráveis, 182 contrários e 4 abstenções. Ainda restava a análise do texto principal, mas, após acordo com o Relator e alguns líderes, a sessão foi encerrada e o texto não chegou a ser analisado.

No próximo capítulo, serão expostos os principais argumentos utilizados pelos agentes políticos para alterar (ou não) o Conselho Nacional do Ministério Público.

5. POR QUE ALTERAR (OU NÃO) O CNMP?

Após a exposição das discussões em torno da PEC 5/2021 na Câmara dos Deputados, é necessário, a partir da pergunta de pesquisa posta, analisar os argumentos utilizados pelos parlamentares e pelos participantes da audiência pública a fim de respondê-la. Esse é o propósito deste capítulo.

Ao longo dos debates, parlamentares dos partidos AVANTE, CIDADANIA, DEM, MDB, NOVO, PCdoB, PDT, PL, PODEMOS, PP, PSB, PSC, PSD, PSDB, PSL, PSOL, PT, PV, REDE, REPUBLICANOS e SOLIDARIEDADE manifestaram-se, ao menos uma vez, na discussão. Logo, é possível afirmar que, durante todo o processo legislativo, houve ampla participação das legendas na discussão da proposta, quer para avaliar sua oportunidade quer para avaliar seu mérito.

A partir desse interesse, os argumentos utilizados foram divididos em dois grupos: (i) aqueles sobre a oportunidade; e (ii) aqueles sobre o mérito. Em seguida, o segundo grupo foi subdividido em outros dois: (ii.a) argumentos que reforçam a autonomia do MP; e (ii.b) argumentos que reforçam a *accountability* do MP¹²³. Desse modo, afirma-se que a discussão dos parlamentares reforça a afirmação de Kerche de que existe um *trade-off* entre autonomia e *accountability* no CNMP em relação ao Ministério Público¹²⁴. Assim, aqueles que defendem a PEC 5/2021 ou a necessidade de alterações pró-controle do MP no CNMP¹²⁵ estão inseridos no último grupo, já aqueles que são contrários à proposta e defendem a manutenção da composição e das competências do CNMP encontram-se no primeiro.

¹²³ Os argumentos poderiam ter sido divididos em contrários ou favoráveis à proposta, no entanto, dividi-los em razão do fomento maior à autonomia ou à *accountability* fez mais sentido para este trabalho. Realizou-se esforço, portanto, para não resumir as manifestações dos parlamentares em favoráveis ou contrárias à PEC, mas extrair qual visão do Conselho se defendia. A título exemplificativo, a bancada do PSOL manifestava-se contrariamente à PEC 5/2021, pois entendia que a proposta não avançava em controle social. Somar essa posição àquelas que a entendiam como desnecessária ou “vingancismo” – pró-autonomia - poderia resultar em má-compreensão da posição pró-controle desses parlamentares.

¹²⁴ KERCHE, Fábio. *op. cit.* p. 4.

¹²⁵ Como será exibido adiante, a posição de alguns parlamentares poderá ser contrária à PEC 5/2021 e favorável a alterações no CNMP. Esse é o caso do PSOL, cujos membros defendem fomentar participação popular e social no Conselho, mas rejeitam a proposta inicial e o substitutivo apresentados.

5.1. Sobre a oportunidade

Na Câmara dos Deputados, o juízo de oportunidade sobre propostas de emenda à Constituição cabe, inicialmente, à CCJC e insere-se na análise de admissibilidade das matérias, conforme previsão regimental. Essa apreciação acompanha o controle preventivo de constitucionalidade exercido pela Comissão¹²⁶, pois, ao lado da decisão do órgão de considerar ou não constitucional a proposição, está a preocupação dos parlamentares em decidir se aquele é ou não o momento oportuno para a Casa Legislativa discutir a matéria. É nesse sentido que o juízo de oportunidade deve ser entendido aqui.

No caso da PEC 5/2021, assim que apresentada e inserida na pauta da CCJC, a proposição provocou reação de parlamentares quanto à sua oportunidade. De um lado, o Deputado Paulo Teixeira e outros apoiadores da Proposta alegavam ser necessário votá-la como reação ao corporativismo existente no CNMP e ao prejuízo causado à indústria brasileira de construção pesada pela má conduta de membros do Ministério Público. Do outro, parlamentares mostravam-se receosos em enfrentar tema alheio ao combate à pandemia da Covid-19 e seus efeitos. Para estes, a proposta seria inoportuna. Como defendeu o Deputado Gervásio Maia (PSB-PB):

(...) eu solicito que esse tema seja tratado não como prioridade. Como prioridade, temos a pandemia, a crise sanitária, outras matérias urgentes que estão repousando dentre as 9 mil matérias na Comissão de Constituição e Justiça, conforme V.Exa. falou numa das reuniões de coordenação que nós tivemos.¹²⁷

Ao lado desses argumentos, parte dos Deputados preocupava-se com a necessidade de serem esclarecidas e mais bem debatidas as alterações propostas. Em razão disso, alegavam que a proposta carecia de debates e, portanto, não deveria ser apreciada. Essa posição persistiu, inclusive, durante

¹²⁶ Cf. BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 67-69. Na Escola de Formação Pública, Cf.: MONIZ, Pedro Braga. O controle preventivo de constitucionalidade realizado pela CCJ sobre propostas de emenda à Constituição: os casos de Reforma na Administração Pública. Acesso em: 18 nov. 2022. Disponível em: <<https://sbdp.org.br/publication/o-controle-preventivo-de-constitucionalidade-realizado-pela-ccj-sobre-propostas-de-emenda-a-constituicao-os-casos-de-reforma-na-administracao-publica/>>.

¹²⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL). Brasília, DF, 4 mai. 2021, p. 7.

a apreciação da PEC 5/2021 no Plenário. Como sustentou o Deputado Paulo Ganime (Novo-RJ):

desejamos é que essa matéria não seja votada hoje e seja devolvida à Comissão, para que nós tenhamos tempo de discuti-la. Não é matéria relevante e urgente para ser votada direto no plenário. Não há pressa. Não há uma necessidade ligada à pandemia, à crise econômica, ao preço do combustível, do gás, da alimentação. Não tem nada a ver com inflação, não tem nada a ver com nada. Tem a ver, sim, com interesses políticos.¹²⁸

Frente a isso, ao evitar sua apreciação e não a suportar, esses parlamentares sinalizaram para tentativa de obstrução da análise da matéria.

Por outro lado, os defensores da PEC consideravam que sua inclusão na pauta e sua votação posterior serviriam como estímulo para ampliar o debate. Para eles, a aprovação da admissibilidade da proposta permitiria amadurecer e aprofundar o tema. Como sustentou a Deputada Margarete Coelho (PP-PI): “(...) nós queremos a oportunidade de debater, de amadurecer, de aprofundar este tema, que é de extrema importância para o funcionamento das instituições democráticas deste País”¹²⁹.

Porém, ao fim da discussão, essa preocupação foi superada por parte dos parlamentares. Para estes, a proposta havia sido debatida com profundidade, os pontos sensíveis haviam sido eliminados e as reivindicações do Ministério Público haviam sido atendidas.

Diante disso, foi possível identificar três argumentos em torno da oportunidade da proposta: a proposta é inoportuna; a proposta carece de debates suficientes; e a proposta foi debatida com profundidade. Ao lado dos argumentos sobre o mérito – a serem apresentados no subitem seguinte –, esses argumentos ajudam a explicar as razões para alterar (ou não) o Conselho Nacional do Ministério Público, visto que, existente alguma matéria mais urgente – quer relacionada à pandemia da Covid-19 ou a outros assuntos considerados mais urgentes pelos parlamentares –, caberia à CCJC

¹²⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL)*. Brasília, DF, 20 out. 2021, p. 11.

¹²⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL)*. Brasília, DF, 4 mai. 2021, p. 7.

fazer juízo sobre a oportunidade e incluí-la ou não às discussões da Casa. Como foi admitida, a Comissão entendeu ser a PEC 5/2021 oportuna.

5.2. Sobre o mérito

Superada a discussão sobre a admissibilidade da proposta na CCJC, não mais subsistia o argumento de que não se poderia discutir o mérito da PEC 5/2021. Desse modo, os parlamentares ampliaram as manifestações sobre as alterações sugeridas, o que permitiu ao Relator discutir a proposta com interessados das entidades de classe do Ministério Público e com o CNMP e apresentar substitutivo à proposição inicial do Deputado Paulo Teixeira.

Em razão disso, os argumentos utilizados pelos agentes políticos sobre a PEC 5/2021 ampliaram-se à medida que o debate passou da CCJC, à Comissão Especial e ao Plenário da Câmara dos Deputados. Manteve-se, além disso, o *trade-off* entre autonomia e *accountability*, como tem sido demonstrado até aqui. A seguir, o primeiro subitem apresenta os argumentos que reforçam a autonomia; por sua vez, o segundo destaca aqueles que reforçam a *accountability*.

5.2.1. Reforçam a autonomia

No mérito, os defensores da autonomia e independência do Ministério Público acusaram a proposta de vingancismo e a apelidaram de “PEC da vingança”. Isso se daria porque a proposta teria sido apresentada não para promover o aperfeiçoamento do CNMP, mas como reação à má conduta de membros do Ministério Público no decorrer da Operação Lava Jato. Como afirma o Deputado Marcel van Hattem (Novo-RS):

(...) a Líder do PSOL falou ao microfone que essa é uma PEC necessária, para que não haja novos Moros ou novos Deltans. Está aí clara e escancarada a motivação que levou ao protocolo desta PEC, que passou na frente da PEC do fim do foro privilegiado e da PEC da volta da condenação na segunda instância. A motivação é a vingança daqueles que foram perseguidos pelos crimes que cometeram. E não é a real e legítima motivação que deveria mover os Deputados e Senadores do Congresso Nacional, que é colocar nos trilhos da

legalidade aqueles que eventualmente dela se afastarem, independentemente, se promotores ou procuradores.¹³⁰

Segundo essa perspectiva, a proposta intentaria contra a independência do Ministério Público e representaria violação ao princípio da separação dos Poderes. Isso porque, com a redução da independência do Ministério Público, cresceria a influência política do Congresso Nacional no CNMP com a indicação de novos conselheiros e com a indicação do seu corregedor nacional.

O resultado, portanto, seria a debilitação do Ministério Público no combate à criminalidade e à corrupção, por conta do estado de “medo” criado em promotores e procuradores, a que se referiu o Deputado Gilson Marques¹³¹.

Por sua vez, insurgia-se a Deputada Paula Belmonte contra a supressão da cadeira reservada ao MPDFT. Para ela, a supressão violaria o “princípio da dualidade”¹³², consistente na igualdade de representação entre os Ministérios Públicos Estaduais e o Ministério Público da União no CNMP. Essa posição é reforçada pelas manifestações dos representantes das associações de classe do Ministério Público. Para Ivana Lúcia Franco Cei, Presidente do Conselho Nacional de Procuradores Gerais, a distribuição das cadeiras no CNMP deveria refletir o arranjo do Ministério Público brasileiro estabelecido pela Constituição Federal:

Essa modificação, antes de tudo, contraria o próprio desenho orgânico do Ministério Público, inculcado no art. 128 da Constituição, o qual divide o Ministério Público brasileiro em dois grandes grupos: de um lado, o Ministério Público da União (...); e de outro lado, por sua vez, os Ministérios Públicos estaduais. (...) não há dúvidas de que a composição do Conselho Nacional do Ministério Público deve refletir esse arranjo constitucional. (...) sua composição deve resguardar equilíbrio e paridade entre os diversos ramos do Ministério Público (...).¹³³

¹³⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL)*. Brasília, DF, 20 out. 2021, p. 17.

¹³¹ Sobre isso, consultar o item 4.5.2.

¹³² Como registrado, não foi possível encontrar referências sobre esse suposto princípio.

¹³³ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Audiência Pública Extraordinária (semipresencial)*. Brasília, DF, 4 ago. 2021.

Entretanto, a presidente do CNPG demonstrou incômodo com o desequilíbrio entre MPEs e MPU no CNMP, vez que a presidência do Colegiado é exercida pelo Procurador-Geral da República, mas não há regra sobre a quem cabe o exercício da vice-presidência. Para ela, a proposta, ao sugerir que o cargo de vice-presidente e de corregedor do CNMP fosse exercido por algum dos conselheiros dos Ministérios Públicos Estaduais, equilibraria a representação entre MPE e MPU. Apesar de sinalizar aderência a um dos pontos da proposta, essa manifestação não estava dirigida à promoção de *accountability* do Ministério Público; ao revés, reforça sua independência, ao esclarecer aspectos da distribuição de competências entre os diversos ramos do Ministério Público brasileiro.

Durante a audiência pública, ao lado de Ivana Lúcia Franco Cei, os representantes Manoel Victor Sereni Murrieta e Tavares, presidente da CONAMP, e José Antonio Vieira de Freitas Filho, presidente da ANPT, rejeitaram a possibilidade de servidores do Ministério Público serem representados no Colegiado. Para eles, esse quadro subverteria a natureza do CNMP, ao inserir no órgão representantes que não exercem a atividade-fim do Ministério Público. Essa posição reforçava a ideia de que a participação de membros externos no CNMP caracterizaria ingerência no *Parquet*, logo, sua defesa estava dirigida à promoção da autonomia do Ministério Público, não a *accountability*.

Também para o Deputado Tadeu Alencar, para o Presidente da Associação Nacional do Ministério Público Militar, Edmar Jorge de Almeida, e para o Presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, José Antonio Vieira de Freitas Filho, a proposta seria desnecessária. Isso se daria em razão da percepção de que os mecanismos de controle do Ministério Público existentes seriam suficientes e não necessitariam de aperfeiçoamento. Ao lado disso, inexisteriam no CNMP quaisquer deficiências estruturais ou funcionais que ensejassem alterações.

Para Alencar, como o Conselho Nacional do Ministério Público foi criado junto com o Conselho Nacional de Justiça, as deficiências encontradas em um também seriam percebidas no outro. Desse modo, as alterações, caso fossem

necessárias, deveriam visar ambas as instituições em razão da sua “gemelidade”¹³⁴.

Em suma, os argumentos apresentados até aqui foram: violação à independência do MP e à autonomia de seus membros; prejuízo ao exercício de suas atribuições; desnecessidade da proposta; desnecessidade de representação de servidores; ausência de alterações no CNJ; e violação à dualidade do Ministério Público. Essas razões reforçam a ideia de que o CNMP deveria ser instrumento destinado a reforçar a independência do Ministério Público e a autonomia funcional de promotores e procuradores de Justiça. A despeito de algumas manifestações se aproximarem do reforço ao controle, essa preocupação mostrava-se secundária para eles. No fim, essas posições, parafraseando Fábio Kerche, sinalizavam para a manutenção do distanciamento da *accountability* de promotores e procuradores e reforçavam o insulamento desses agentes¹³⁵.

5.2.2. Reforçam a *accountability*

Do outro lado, alegava-se que a PEC 5/2021 estava dirigida à promoção do aperfeiçoamento do Conselho Nacional do Ministério Público. Apesar deste argumento ser genérico e bastante amplo, para estes, a proposta representava a concretização do controle externo de promotores e procuradores, no sistema de *checks and balances*. Como afirmou o Deputado Giovani Cherini (PL-RS):

Não é colocar limites; é, sim, cada um trabalhar dentro daquilo que a sua instituição diz. Existe muita gente querendo avançar para ganhar mídia, para ganhar televisão, fazendo coisas que não são da sua alçada, é preciso controlar essa intromissão indevida, para que seja adstrita à lei.¹³⁶

Segundo a Deputada Maria do Rosário (PT-RS), a proposição garantia a democratização do CNMP¹³⁷, com a ampliação de cadeiras a serem indicadas

¹³⁴ O Deputado Tadeu Alencar refere-se ao CNMP e ao CNJ como instituições gêmeas, daí o uso da expressão.

¹³⁵ KERCHE, Fábio. op. cit. p. 9.

¹³⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL)*. Brasília, DF, 4 mai. 2021, p. 17.

¹³⁷ No item 4.3.2 é exposta a posição dos Deputados Carlos Jordy e Sóstenes Cavalcanti sobre a necessidade de maior controle do Supremo Tribunal Federal para evitar abusos de seus

pelas Casas do Congresso Nacional. Para ela, a matéria promoveria a transparência e a democracia no Colegiado.

Já para o Diretor-executivo do Sindicato Nacional dos Servidores do Ministério Público da União, Adriel Gael José da Silva, para o Coordenador-executivo da Federação Nacional dos Trabalhadores dos Ministérios Públicos Estaduais, Aldo Clemente de Araújo Filho, e para o Diretor jurídico da Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público, Francisco Antônio Távora Colares, a proposta deveria ser aperfeiçoada para prever a representação dos servidores do Ministério Público. Dessa maneira, duas cadeiras deveriam ser criadas para abranger conselheiros oriundos dos servidores dos MPEs e do MPU. Para eles, só seria possível falar em democratização do CNMP caso os servidores estivessem representados, vez que não têm direito a voto no órgão que pode puni-los. Apesar de esse último ponto poder ser interpretado como demanda classista, na lógica de Kerche¹³⁸ a inserção de membros externos a promotores e procuradores – como é o caso dos servidores – promoveria o controle externo, daí o reforço a *accountability*.

Contudo, a proposição era tida por parte dos parlamentares como tímida, por não romper com o corporativismo supostamente existente no Colegiado. Como afirma o Deputado Orlando Silva:

(...) vejo a proposta do Deputado Paulo Teixeira como positiva, como um aperfeiçoamento do art. 130 da Constituição, após quase 20 de vigência da criação desse conselho. Apenas, Deputado Paulo Teixeira, eu considero a proposta tímida. Ela poderia avançar mais, no sentido de romper com a visão corporativa e estimular, de fato, o controle externo de uma atividade que é fundamental para a democracia em nosso País.¹³⁹

Nessa toada, parlamentares do PSOL e da REDE destacavam ser necessário aprimorar o controle através da ampliação da representação popular e social no CNMP. Por conseguinte, a ampliação das cadeiras

ministros. Embora não esteja claro quais seriam esses “abusos”, essa posição foi classificada como argumento apartado da alteração para aperfeiçoamento somente do CNMP, porque não está apenas inserida na reivindicação de maior *accountability* de promotores e procuradores.

¹³⁸ KERCHE, Fabio. op. cit. p. 5.

¹³⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. REUNIÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL). Brasília, DF, 22 abr. 2021, p. 20.

reservadas à indicação pelo Congresso Nacional não resolveria a ausência de punições aos membros faltosos do Ministério Público. A solução, portanto, seria avançar em controle popular e social, a fim de garantir assento da sociedade civil no Conselho.

A despeito das críticas, alguns parlamentares entendiam que esses pontos poderiam ser amadurecidos com a ampliação do debate da proposta. Finda a discussão e iniciada a votação, parte dos Deputados convenceu-se de que a proposta havia sido aperfeiçoada e não representava interferência no Ministério Público ou violação à sua independência ou à autonomia funcional de seus membros.

Em síntese, durante a tramitação da PEC 5/2021 os argumentos utilizados a favor de maior *accountability* de promotores e procuradores foram: a proposta aperfeiçoa o CNMP e o MP; necessidade de aperfeiçoamento do CNMP, do MP e do STF; a apreciação da PEC amplia o debate sobre o tema; a proposta não atinge o corporativismo do MP; a proposta não amplia a participação popular e social no CNMP; a proposta não insere servidores no CNMP; a proposta não interfere na independência do MP e no combate à criminalidade e à corrupção. Apesar de parte dessas posições representar críticas ao texto inicial e ao substitutivo da PEC 5/2021, todas estavam dirigidas ao reforço da *accountability* de promotores e procuradores do Ministério Público brasileiro. Esforçavam-se, portanto, a partir da experiência institucional, em afastar o corporativismo e fazer do CNMP um órgão disciplinar efetivo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do estudo de caso, este trabalho esteve direcionado a responder à pergunta de pesquisa: por que, da perspectiva dos parlamentares e dos membros das entidades de classe do Ministério Público, alterar (ou não) a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Ministério Público? Para isso, foram analisadas todas as sessões da Câmara dos Deputados em que a PEC 5/2021 figurou na pauta, quer as da CCJC, as da CEsp ou as do Plenário. Ao lado desses materiais, analisou-se também as entrevistas realizadas com parlamentares, servidores e conselheiros do CNMP.

A partir dessa análise, foi possível concluir que os argumentos utilizados pelos agentes durante o processo legislativo centraram-se na oportunidade e no mérito da proposta, conforme exposto no capítulo anterior. Quanto à oportunidade, os parlamentares estavam divididos. De um lado, os apoiadores da PEC 5/2021, em reação ao alegado corporativismo do CNMP que dificultaria as punições aos membros faltosos do MP, entendiam que a proposta deveria ser admitida. Do outro, entendia-se que a matéria não deveria ser apreciada em razão de não estar relacionada ao combate à pandemia e aos seus efeitos.

No entanto, a apresentação de propostas de alteração no Conselho Nacional do Ministério Público não significava algo novo. Na Câmara dos Deputados, a primeira proposta foi apresentada em 2008, apenas três anos após a instalação do Colegiado. A diferença, como exibido, entre as outras propostas e a PEC 5/2021 foi o fato de esta ter avançado mais no processo legislativo, chegando a ser apreciada no Plenário da Casa. Como relatado pela Deputada Bia Kicis, então Presidente da CCJC, a apreciação prioritária da matéria deu-se a pedido do Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira. No entanto, em razão da própria natureza da afirmação, não é possível garantir que o avanço maior em comparação às outras proposições deu-se apenas por isso.

Quanto ao mérito, foi possível identificar duas grandes posições: uma favorável a maior independência do Ministério Público e outra favorável a

maior *accountability* da instituição. Cada uma dessas correntes mobilizou argumentos favoráveis a suas posições, no entanto, não indicam, necessariamente, manifestações favoráveis ou contrárias à proposição inicialmente apresentada pelo Deputado Paulo Teixeira.

Como demonstrado, essa lógica reproduz a classificação proposta por Fábio Kerche das atribuições de um Conselho dessa natureza e reforça a existência de *trade-off* entre independência e *accountability*. No caso do Conselho Nacional do Ministério Público, a análise dos argumentos veiculados em torno da PEC 5/2021 motivou discussões dessa natureza entre os parlamentares, colocando-os em polos antagônicos quanto ao mérito.

Durante a tramitação, membros das entidades de classe do Ministério Público apresentaram suas contribuições à discussão. De um lado, representantes de promotores e procuradores sinalizavam para maior independência do MP, enquanto representantes dos servidores destacavam a necessidade de maior *accountability*. Apesar disso, causou estranheza o fato de entidades externas ao Ministério Público não terem participado do debate, o que pode ter se dado seja por falta de convites – já que os requerimentos foram apresentados a partir de pedidos dessas entidades de classe aos gabinetes dos Deputados Subtenente Gonzaga e Orlando Silva – seja por desinteresse ou falta de prioridade na discussão da matéria para outras instituições da sociedade civil.

No entanto, por que deve interessar ao profissional do direito preocupar-se com uma PEC rejeitada? Afinal, cuida-se de algo que não foi convertido em direito positivo. Fosse o caso, poderia se dizer que o estudo da tramitação de proposta convertida em Emenda Constitucional poderia vir a interessar aqueles que, no esforço de interpretação da Lei, se preocupam com a *voluntas legislatoris* e a *voluntas legis*. Ao revés, este trabalho defende que o estudo da(s) proposta(s) de alteração no Conselho Nacional do Ministério Público permite ao profissional entender que nem as instituições nem o Direito preexistem, ambas são criações do Legislador e podem vir a ser aperfeiçoadas a partir de diagnósticos da prática institucional. A partir da Legística, a realização de estudos nessa perspectiva permite avançar em

discussões sobre a qualidade das normas, superando os debates restritos à sua validade.

Dessa maneira, não basta saber que, para serem apresentadas, as PECs devem ser subscritas por um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e aprovadas por três quintos dos votos dos membros da Casa. Mais, para que as instituições possam exercer sua competência e cumprir suas atribuições, as leis precisam demonstrar tanto qualidade formal quanto qualidade material.

No caso do Ministério Público, o estudo da proposta desperta interesse em razão das diversas atribuições conferidas à instituição com a Constituição de 1988, competente para promover ações penais públicas, controlar a atividade policial e abrir inquéritos civis, por exemplo. Como a atuação de seus membros está diretamente relacionada ao exercício de direitos, é importante que o conjunto de atribuições importe a possibilidade de responsabilização em caso de faltas, por conta das consequências diretas e indiretas que podem ser suportadas pela sociedade. Nesse sentido, é preciso ampliar os estudos sobre a atuação do Ministério Público para, de um lado, promover-se a prestação de contas da atuação de seus membros e, do outro, afastar-se a falácia da ladeira escorregadia¹⁴⁰ de que o controle de controladores significaria prejuízo ao exercício de suas atribuições ou afrouxamento do combate à criminalidade e à corrupção. Afinal, como demonstrado, a exigência de *accountability* é algo a ser estimulado nas democracias contemporâneas.

Desse modo, futuras pesquisas podem se preocupar em estudar o controle de controladores, a fim de entender a prática institucional do Ministério Público e de outras instituições que têm ganhado importância nos últimos anos, como são os casos do CNJ e do TCU, por exemplo. Além disso, novos estudos voltados ao Legislativo podem ajudar a diagnosticar êxitos e insucessos no funcionamento dos órgãos relacionados ao sistema de Justiça,

¹⁴⁰ Sobre a falácia, Cf. NEVES FILHO, Eduardo Ferreira das; RUI, Matheus de Lima. *Elementos de Lógica*. Pelotas, RJ: NEPFIL online, 2016. p. 87-88. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/nepfil/files/2019/02/1-elementos-de-logica.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

demandando a proposição de novos arranjos e soluções inovadoras em direito público.

Por fim, este trabalho esforçou-se em mostrar como parlamentares e representantes das entidades de classe fizeram diagnóstico da situação do Conselho Nacional do Ministério Público. Os argumentos, portanto, podem destacar práticas elogiosas à atuação do Colegiado, mas também apontam para possíveis deficiências em seu arranjo institucional, as quais podem demandar alterações. Em suma, o incômodo com o corporativismo e o incômodo com interferências no Ministério Público são extremos da agulha de uma bússola que é o CNMP. Enquanto este extremo aponta para a necessidade de maior autonomia do Colegiado, aquele aponta para maior *accountability*. Sopesar esses extremos, entretanto, caberá ao Legislador. Ao profissional do Direito, por sua vez, caberá construir soluções para promover quer a qualidade formal da Lei quer a sua qualidade material, como pretende a Legística.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Pedro; LOTTA, Gabriela. *A democracia equilibrada: políticos e burocratas no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré. 2002.

AVANÇA na Câmara PEC que tira força do MP para julgar os próprios colegas. *Consultor Jurídico*, 15 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mai-15/avanca-pec-tira-forca-mp-julgar-proprios-colegas>>. Acesso em: 12 out. 2022

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 2, e20210164, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.2.303>>. Acesso em: 12 out. 2022.

BOSELLI, André. Ao passar em concurso, promotor não ganha asas angelicais, diz cientista político. *Consultor Jurídico*, 19 out. 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-out-19/entrevista-fabio-kerche-cientista-politico-especialista-ministerio-publico>>. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *95ª sessão (Breves Comunicados)*. Brasília, DF, 21 out. 2021. Disponível em: <<https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/63731>>. Acesso em: 13 out. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Audiência Pública Extraordinária (semipresencial)*. Brasília, DF, 4 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/62283>>. Acesso em: 13 out. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 5*. Brasília, DF, 25 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2275537>>. Acesso em: 12 out. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 230*. Brasília, DF, 12 out. 2012. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=563511>>. Acesso em: 10 out. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 244*. Brasília, DF, 10 abr. 2008. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=390114>>. p. 7. Acesso em: 12 out. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 277*. Brasília, DF, 11 jun. 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580431>>. Acesso em: 10 out. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 288*. Brasília, DF, 6 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119937>>. Acesso em: 10 out. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 329*. Brasília, DF, 17 out. 2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597232>>. Acesso em: 10 out. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 358*. Brasília, DF, 10 jan. 2005. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=274765>>. Acesso em: 12 out. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2035-2022.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2022.

_____. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional: Câmara dos Deputados*. Brasília, 1º de maio de 1992. p. 7852. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01MAI1992.pdf#page=7>>. Acesso em: 21 set. 2022.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. *Relatório anual sobre as atividades do Conselho e a situação do Ministério Público no país: 2021*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/direto/2022/Relatorio_Atividades_CNMP_2021.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 out. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cível Originária nº 843*, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator p/ Acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 8 jun. 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2354390>>. Acesso em: 12 out. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2884*, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 2 dez. 2004. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2121426>>. Acesso em: 12 out. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367*, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, DF, 13 abr. 2005. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2260590>>. Acesso em: 12 out. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3472*, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 28 abr. 2005. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387256>>. Acesso em: 12 out. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 27339*, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Menezes Direito. Brasília, DF, 2 fev. 2009. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2619089>>. Acesso em: 12 out. 2022.

CARDOSO, Carlos. Por um Ministério Público republicano. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 abr. 2004. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1004200410.htm>>. Acesso em: 21 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Parquet*. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/7830-parquet>>. Acesso em: 19 nov. 2022.

_____. *Sobre o CNMP*. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/resultados-de-busca/841-textos-retrateis/12059-sobre-o-cnmp#:~:text=O%20C3%B3rg%C3%A3o%2C%20criado%20em%2030,uma%20vis%C3%A3o%20nacional%20ao%20MP.>>>. Acesso em: 21 set. 2022.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Ministério Público: advogado do povo. In: *Justiça, cidadania e democracia* [S.I: s.n.], 2006.

DIAS, Danilo. PEC 5: É preciso salvar o Ministério Público antes que seja tarde demais. *JOTA*, 7 out. 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pec-5-salvar-o-ministerio-publico-07102021>>. Acesso em: 12 out. 2022.

FALCÃO, Joaquim. Ensino jurídico líquido e movente. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Rogério Pagani de. *Ensino jurídico no bicentenário da*

Independência. Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2022. p. 45-56. Disponível em: < https://direito.usp.br/pca/arquivos/d708e204d4c9_livro-ensino-juridico-no-bicentenario-maria-paula-dallari-bucci-e-rodrigo-pagani-orgs-2022-1.pdf>. Acesso em: 12 out. 2022.

KERCHE, Fábio. Conselho Nacional do Ministério Público e Accountability. In: *42º Encontro Anual da Anpocs*. Anais Eletrônicos. Caxambu, MG, 2018.

MACHADO, Maíra Rocha. Estudo de caso na pesquisa em direito. In: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. *Metodologia da Pesquisa em Direito*. São Paulo: Saraiva, 2019.

MADUEÑO, Denise. CCJ aprova texto da "lei da mordaza". *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 dez. 1999. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0212199908.htm>>. Acesso em: 21 set. 2022.

MARQUES, José. Rótulos de Ministério Público herói e de político vilão enfraquecem sociedade, diz representante de procuradores. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 mai. 2021. Disponível em: < <https://folha.com/tv8b4mw5>>. Acesso em: 12 out. 2022.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Deve haver controle externo do Ministério Público? *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 abr. 2004. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1004200409.htm>>. Acesso em: 21 set. 2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O controle externo do Ministério Público*. Disponível em: < <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/contextmp.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2022

MONIZ, Pedro Braga. O controle preventivo de constitucionalidade realizado pela CCJ sobre propostas de emenda à Constituição: os casos de Reforma na Administração Pública. Acesso em: 18 nov. 2022. Disponível em: < <https://sbdp.org.br/publication/o-controle-preventivo-de-constitucionalidade-realizado-pela-ccj-sobre-propostas-de-emenda-a-constituicao-os-casos-de-reforma-na-administracao-publica/>>.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*. Lisboa, Portugal: Editorial Verbo, 2007.

NEVES FILHO, Eduardo Ferreira das; RUI, Matheus de Lima. *Elementos de Lógica*. Pelotas, RJ: NEPFIL online, 2016. Disponível em: < <https://wp.ufpel.edu.br/nepfil/files/2019/02/1-elementos-de-logica.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

NUNES, Leandro. A "PEC da vingança" é inconstitucional. 18 out. 2021. Disponível em: < <https://www.leandrobastosnunes.com.br/por-que-a-votacao-da-pec5-2021-nesta-terca-feira-19-10-2021-sera-prejudicial-a-sociedade/>>. Acesso em: 13 nov. 2022.

PEC da Câmara altera composição e permite corregedor externo no CNMP. *Consultor Jurídico*, 2 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mai-02/pec-altera-composicao-permite-corregedor-externo-cnmp>>. Acesso em: 12 out. 2022.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

THE INTERCEPT BRASIL. As mensagens secretas da Lava-Jato. Disponível em: <<https://theintercept.com/series/mensagens-lava-jato/>>. Acesso em: 17 nov. 2022.