



## Leia o voto de Pertence sobre indicação para o CNMP

“Evidente, de seu turno, é o risco de manter-se vigente e operante a norma questionada, a reger a composição inicial do Conselho Nacional do Ministério Público, de modo a tísna-la de probabilíssima e radical nulidade: “pau que nasce torto...”. A afirmação foi feita pelo ministro Sepúlveda Pertence durante o julgamento da competência do Ministério Público da União para indicar os três integrantes dos MPs estaduais que irão compor o Conselho Nacional do órgão.

O Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, decidiu que o MPU não é competente para tanto. Os ministros acataram pedido de liminar da Conamp — Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. A discussão gira em torno do parágrafo 1º, artigo 5º da Emenda Constitucional 45, a reforma do Judiciário.

Ainda não há data para o julgamento do mérito, quando a questão será pacificada. A intenção da Conamp é que o dispositivo seja declarado inconstitucional.

### Leia o voto do ministro Sepúlveda Pertence

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.472-3 – DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQUERENTE(S): ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONAMP

ADVOGADO(A/S): ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA E OUTRO(A/S)

REQUERIDO(A/S): CONGRESSO NACIONAL

### RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – Acolhendo representação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (DOC 5, f. 36/42), a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP – propõe ação direta de inconstitucionalidade – com pedido de suspensão liminar da eficácia das expressões “e do Ministério Público”, “respectivamente” e da expressão “e ao Ministério Público da União”, contidas no § 1º, do art. 5º, da Emenda Constitucional 45 de 8 de dezembro de 2004, que tem este teor:

“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 dos 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, respectivamente, ao Supremo



---

Tribunal Federal e ao Ministério Público da União realizá-las.”

Quanto a legitimidade ativa da associação proponente, alega-se que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIn 2874 (Marco Aurélio, j. 28.08.2003), reconhecem, por unanimidade, da CONAMP para a propositura de ação a qualificação de “entidade de classe de âmbito nacional” (art. 103, IX, CF).

Quanto a pertinência temática, aduz-se que dentre as finalidades da requerente estão as de “defender o fortalecimento do Ministério Público, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 2º, II) e de “promover a unidade institucional do Ministério Público Brasileiro” (art. 2º, IV)”.

A impugnação tem como núcleo a inconstitucionalidade formal das expressões “e do Ministério Público”, “e ao Ministério Público da União” e do advérbio “respectivamente”. Colhe-se da inicial (f. 5): “O pressuposto de validade de uma Emenda Constitucional, quanto à sua gênese, é a observância estrita do processo legislativo previsto no § 2º do art. 60 do texto original da Constituição da República.

Ora, não se pode ter como “emenda de redação”, elaborada pelo Senado Federal, aquela que modifica, substancialmente, o texto aprovado, em dois turnos, pela Câmara dos Deputados, consoante provam os documentos anexos (docs. 06 e 07).

Não obstante se trate de disposição transitória, destinada a regulamentar a primeira composição do Conselho Nacional do Ministério Público, o certo é que ela é fruto de transgressão do mandamento estampado no art. 60, § 2º, da Constituição da República.

Com efeito, a Emenda aprovada na Câmara dos Deputados atribuía, exclusivamente, ao Supremo Tribunal Federal a escolha dos membros de ambos os Conselhos Nacionais: o da Justiça e o do Ministério Público. Já, no Senado, o texto aprovado e, posteriormente promulgado, sofreu modificação substancial, pois retirou do Supremo Tribunal Federal a escolha dos membros do Conselho Nacional do Ministério Público para atribuí-la ao Ministério Público da União.

Reconhecida a inconstitucionalidade formal aqui apontada, a primeira composição do Conselho Nacional do Ministério Público estará condicionada ao advento de lei específica prevista no artigo 7º da Emenda Constitucional nº 45.”

Os autos da ação direta vieram-me conclusos em 19.04.2005 e, no dia seguinte, ante o pedido de suspensão liminar, dei-lhe o encaminhamento previsto no art. 12, da L. 9868/99.

Em 25.04.05, requereu a CONAMP a reconsideração do despacho e a concessão imediata da cautelar pleiteada, ante o prazo previsto no final do art. 5º da chamada “reforma do judiciário”, que vence em 6 de maio deste ano, para a indicação ou escolha dos membros dos referidos Conselhos. No mesmo dia, despachei:

“DESPACHO: Junte-se oportunamente. Reconsidero o despacho que aplicou o art. 12, da L. 9868/99 e



aplico o art. 10, § 3o, da L. 9868/95. Em mesa para julgamento liminar.”

É o relatório.

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE – (Relator):

Como acentuei no voto proferido no julgamento da ADIn 2797 (j. 22.09.2004, vista ao em Min. Eros Grau), é certo que, na ADInMC 1.402, de 29.2.96, o Tribunal – vencido o Relator, Ministro Carlos Velloso – negou à CONAMP a qualificação de “entidade de classe de âmbito nacional”, para, nos termos do art. 103, IX, CF, propor ação direta de inconstitucionalidade.

O voto condutor do acórdão, do Ministro Maurício Corrêa, alinhou-se à jurisprudência dominante na Casa, que desqualifica para a iniciativa da ADIn as ditas “associações de associações” (v.g., ADIn 1.580, de 2.6.97 (QO), Corrêa; ADIn 1.159, 29.4.98, Galvão) -, ao que acrescentou o Ministro Ilmar Galvão a circunstância de a CONAMP admitir também a filiação direta de pessoas físicas, membros do Ministério Público.

Ausente daquele julgamento, minha tendência seria a de acompanhar o voto vencido do Ministro Velloso. Jamais me alinhei no ponto à orientação do Tribunal, como repetidamente declarei (v.g, ADIn 1.580, Corrêa, 5.6.97, DJ 25.5.01). E não dou relevo decisivo a que, então, a CONAMP admitisse, além das associações regionais, a filiação direta de integrantes individuais da categoria. Na espécie, contudo, a reabertura da discussão é ociosa.

De logo, porque a exclusão das entidades de classe de segundo grau – as chamadas “associações de associações” – do rol dos legitimados à ação direta vem de ser abandonada pelo Tribunal (ADIn 3153-AgRg, 12.08.04, Pertence, Inf STF 356).

De qualquer sorte, instrui a petição o novo estatuto da CONAMP – agora Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – preceitua que a qualidade de “associados efetivos” ficou assim adstrita às pessoas físicas integrantes da categoria, – o que basta a satisfazer a jurisprudência restritiva -, ainda que o estatuto reserve às associações afiliadas papel relevante na gestão da entidade nacional.

De tudo, reconheço a qualificação da requerente para propositura da ação direta.

A pertinência temática, no caso, dispensa maior consideração: cuidando-se, como se trata, do processo de integração de membros do MP dos Estados na composição do Conselho Nacional do Ministério Público, é manifesta a interseção do tema da norma impugnada com os fins institucionais de representação da categoria profissional que a entidade congrega.

É pelo menos densa, por derradeiro, a plausibilidade da argüição de inconstitucionalidade da regra transitória questionada para não adiantar, de logo, a sua procedência patente. A proposta de emenda constitucional aprovada em dois turnos na Câmara dos Deputados versou a questão, para dispor – f. 56:

“Art. 42. 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 e 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 ao Supremo Tribunal Federal realizá-las.”

Nesses termos, encaminhada ao Senado Federal, na tramitação da matéria na sua Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania é que se alterou substancialmente esse § 1º da proposta aprovada pela Câmara dos Deputados. Explica-o a representação do MP do Estado do Rio de Janeiro, endossada pela requerente – f. 36, 38:

“6. Note-se que as inovações tiveram lugar na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, por ocasião da apreciação do relatório do Exmo. Sr. Senador José Jorge. Apesar de Sua Excelência ter inicialmente prestigiado o texto oriundo da Câmara dos Deputados, o então art. 4º da Proposta de Emenda à Constituição nº 29/2000 sofreu a seguinte “emenda de redação”:

‘Art. 4º (...)

§ 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 ao Supremo Tribunal Federal e ao Promotor-Geral da República realizá-las”.

7. As razões que justificaram fosse a inovação intitulada de “emenda de redação” foram assim expostas pelo Exmo. Sr. Senador José Jorge, por ocasião da votação do Destaque nº 42 na Comissão de Constituição e Justiça: “Sr. Presidente, na realidade, nas atribuições do Conselho Nacional do Ministério Público, na parte que antecede a sua instalação, há um item que preconiza que os membros serão indicados pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, quando o correto seria que os procuradores fossem indicados pelo Procurador-Geral da República. Inicialmente avaliamos que a mudança desse item por destaque levaria o texto novamente à Câmara dos Deputados.

Combinamos com o Senador Demóstenes Torres a retirada do destaque e faremos uma emenda de redação, evidentemente se possível, para corrigir a mudança” (Ata da 6ª Reunião Ordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 52ª Legislatura, realizada em 24 de março de 2004, Quarta-feira, às 10 horas, em 31 de março de 2004, Quarta-feira, às 10 horas e em 6 de abril de 2004, Terça-feira, às 11 horas).

8. Avançando nos trabalhos a expressão

“Promotor-Geral da República” foi substituída por “Ministério Público da União”, inovação já encampada pelo Parecer nº 147, por meio do qual a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal apresentou, em 17 de novembro de 2004, a “redação, para o segundo turno, da Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2000 (nº 96, de 1999, na Câmara dos Deputados), constante da



---

Emenda nº 240, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – texto que vai à promulgação.”

E, assim aprovada – e, segundo parece, só no segundo turno de votação – pelo Plenário do Senado, o tópico alterado se inseriu no § 1º do art. 5º da EC 45/04, que se veio a promulgar.

Dispõe o art. 130-A, da Constituição – introduzido pela EC 45/04 – que – além do Procurador-Geral da República, que o preside (inc I) e de conselheiros estranhos à instituição (incs IV – VI) – integrarão o Conselho Nacional do Ministério Público “quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras” (inc. II) e “três membros do Ministério Público dos Estados” (inc. III).

Prescreve, de sua vez, o § 1º do mesmo art. 130-A, que “Os membros do Conselho oriundos do Ministério Público serão indicados pelos respectivos Ministérios Públicos, na forma da lei.”

A questão está na disposição transitória do art. 5º da mesma EC 45/04, o qual – depois de fixar, no caput, em 180 dias contados de sua promulgação o prazo para a instalação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, “devendo a indicação ou escolha dos seus membros ser efetuada até trinta dias antes do termo final” -, preceituou, conforme o texto promulgado:

“§ 1º. Não efetuadas as indicações dos nomes para os Conselhos Nacional da Justiça e do Ministério Público dentro do prazo fixado no caput deste artigo, caberá, respectivamente, ao Supremo Tribunal Federal e ao Ministério Público da União realizá-las.”

Impugnam-se as expressões grifadas (“do Ministério Público”, “respectivamente” e “ao Ministério Público da União”), cuja inserção na emenda promulgada teria ofendido o art. 60, § 2º, da Constituição, que, ao disciplinar o processo legislativo das emendas constitucionais estatui: “§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros”

No processo legislativo das emendas à Constituição, rege, assim, o sistema bicameral puro. Daí que, se iniciada na Câmara dos Deputados a apreciação da proposta, nos termos em que ali aprovada em dois turnos, subirá ela à revisão do Senado, que, ou a aprova, também em dois turnos, tal como a recebeu da Casa de origem, ou a rejeita, total ou parcialmente. Se a rejeição é total, finda, no Senado, o processo.

Se a rejeição é parcial, só os tópicos aprovados pela Câmara e também pelo Senado integrarão o texto da emenda a ser promulgado pelas Mesas de ambas as casas do Congresso Nacional. Certo, a prática parlamentar tem flexibilizado a rigidez bicameral do processo.

Quando o Senado não se limita a suprimir proposições aprovadas pela Câmara, mas, a propósito da mesma matéria, aprova proposição diversa, tem-se devolvido a questão à Casa de origem: o retorno, porém, vale pela submissão a ela, da proposta alterada, como se fora iniciativa original do Senado, a fim de ser, então, aprovada, também em dois turnos, pela Câmara e levada à promulgação, ou por ela rejeitada, pondo fim, no tópico, ao processo frustrado de emenda constitucional. Certo, tem-se admitido à câmara revisora a imposição de emendas de mera redação ao teor da proposta da Câmara de origem, caso em que a promulgação contemplará a alteração de forma, sem necessidade de retorno à origem.

Dilucida o acórdão da ADC 3, 2.12.99, lavrado por V. Exa., Sr. Presidente:

“(...) O retorno do projeto emendado à Casa iniciadora não decorre do fato de ter sido simplesmente emendado. Só retornará se, e somente se, a emenda tenha produzido modificação de sentido na proposição jurídica.

Ou seja, se a emenda produzir proposição jurídica diversa da proposição emendada. Tal ocorrerá quando a modificação produzir alterações em qualquer um dos âmbitos de aplicação do texto emendado: material, pessoal, temporal ou espacial.”

O aresto – malgrado exarado a propósito de processo legislativo ordinário – tem aplicação plena ao de emenda constitucional, como o tribunal igualmente já assentou – ADIn 2666, 3.10.02, Ellen Gracie, DJ 6.12.02: “Proposta de emenda que, votada e aprovada na Câmara dos Deputados, sofreu alteração no Senado Federal, tendo sido promulgada sem que tivesse retornado à Casa iniciadora para nova votação quanto à parte objeto de modificação. Inexistência de ofensa ao art. 60, § 2º da Constituição Federal no tocante à supressão, no Senado Federal, da expressão “observado o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal”, que constava do texto aprovado pela Câmara dos Deputados em 2 (dois) turnos de votação, tendo em vista que essa alteração não importou em mudança substancial do sentido do texto (Precedente: ADC nº 3, rel. Min. Nelson Jobim).”

Diversamente, porém, se a inovação aprovada pela Casa revisora altera, não apenas a forma da elocução, mas o conteúdo significativo da proposta da Câmara de origem, é inválida a promulgação do texto modificado, antes que o aceite, em dois turnos, o Plenário de origem: é o que se dá, seja que transforme em outra, em qualquer dos seus elementos de identificação, a hipótese normativa ou a sanção, seja quando se lhe suprima proposição acessória, que implique modificar a significação normativa do texto remanescente.





Essa última, a hipótese resolvida na ADIn 2031-MC, 29.09.99, Gallotti, RTJ 182/3, solução tornada definitiva na ADIn 2031, 3.10.02, Ellen, RTJ 188/1, esta, assim formulada, no que interessa, no voto da em. Relatora: “No que toca à alteração ocorrida no § 3º do novo art. 75 do ADCT, filio-me ao entendimento esposado pela maioria dos Ministros da Casa no julgamento cautelar, de que a expressão suprimida “hipótese em que o resultado da arrecadação verificado no exercício financeiro de 2002 será integralmente destinado ao resgate da dívida pública federal”, não tinha autonomia em relação à primeira parte do dispositivo, assim redigida: “É a União autorizada a emitir títulos

da dívida pública interna, cujos recursos serão destinados ao custeio da saúde e da previdência social, em montante equivalente ao produto da arrecadação da contribuição, prevista e não realizada em 1999?”. Entendeu o Plenário que o Senado havia autorizado a emissão de títulos da dívida pública para compensar a ausência de arrecadação no período de janeiro a junho de 1999, em face da não votação da proposta de emenda em tempo hábil. No entanto, essa autorização foi condicionada à destinação da arrecadação da contribuição, verificada no exercício financeiro de 2002, ao resgate desses mesmos títulos. A vontade do Senado, assim, autorizando tal emissão, foi no sentido de condicioná-la à aplicação do produto da arrecadação ocorrido no ano de 2002 no resgate desses títulos.

Entendeu a maioria dos Ministros, ao meu ver corretamente, que não se estava diante de duas normas autônomas, mas interdependentes, tendo em vista que a expressão suprimida indicava justamente a fonte prevista pelo Senado para a cobertura dos títulos emitidos. Diante dessa vinculação, a supressão da mencionada expressão, pela Câmara dos Deputados, deveria ter dado azo ao retorno da proposta ao Senado Federal, para nova apreciação, visando ao cumprimento do disposto no § 2º do art. 60 da Carta Política”.

Na espécie, mais que mera alteração, é patente a subversão do conteúdo da proposição aprovada pela Câmara dos Deputados, por força da emenda que lhe impôs o Senado, e afinal se enxertou no texto promulgado, como se a houvesse ditado o voto coincidente das duas Casas do Congresso Nacional. Cuida-se, como visto, de uma norma atributiva de competência transitória para a hipótese de não se efetivarem a tempo, na forma do texto permanente, as indicações ou escolhas de membros do Conselho Nacional de Justiça ou do Conselho Nacional do Ministério Público.

A norma de competência assim concebida desdobra-se em três elementos de identificação: (1) a hipótese normativa de sua incidência: omissão de indicações ou escolhas no prazo assinado; (2) o objeto da competência atribuída: suprir a omissão verificada; e (3) o sujeito a quem atribuída essa competência supletiva. Os dois primeiros elementos mantiveram-se incólumes à revisão do Senado.

No terceiro, porém, relativamente ao Conselho Nacional do Ministério Público, a mesma competência que a Câmara aprovara outorgar ao Supremo Tribunal Federal é transferida, pela emenda votada solitariamente pelo Senado, ao Ministério Público da União. Evidente, de seu turno, é o risco de manter-se vigente e operante a norma questionada, a reger a composição inicial do Conselho Nacional do Ministério Público, de modo a tisaná-la de probabilíssima e radical nulidade: “pau que nasce torto...”.

Esse o quadro, defiro a medida cautelar: é o meu voto.

#### Date Created

29/04/2005