

Opinião: Novos paradigmas para a escolha do PGR

25/03/2021

"O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem"

(João Guimarães Rosa, "Grande Sertão: Veredas")



Nos últimos dias, o panorama político-jurídico pátrio

tem experimentado forte impacto, sobretudo em razão de algumas decisões do Supremo Tribunal Federal que aquilataram processos criminais relacionados ao combate à corrupção, especialmente à famosa operação "lava jato".

Colóquios gravados e difundidos após a operação "spoofing", tendo como possíveis interlocutores alguns dos integrantes da força-tarefa do Ministério Público Federal e o então juiz titular da 13ª Vara Federal de Curitiba, causaram frenesi e influenciaram uma intensa e embrionária articulação no Congresso Nacional e no âmbito jurídico, com vistas a reformas estruturais significativas no Ministério Público (MP ou *Parquet*).

O debate tornou-se público: reportagem divulgada no *Valor Econômico* na hebdômada pretérita dá conta de que *"ministros do STF e parlamentares do Senado e da Câmara, em mais um movimento de reação à Operação Lava Jato, estão elaborando duas minutas de Propostas de Emenda à Constituição para alterar, de forma profunda, o funcionamento do MPF"* [1].

Na esteira das ideias ventiladas *en passant* na referida matéria, sopesaremos uma delas: o critério de escolha do procurador-Geral da República (PGR).

Reputamos que há de ser rechaçada, de plano, a hipótese de um ministro do STF ser o PGR. De fato, desvela-se casuístico e impertinente aumentar-se o rol de integrantes da Suprema Corte para o número de doze, pois isso pode gerar funesto precedente para, a pretexto de reformar o Estado e torná-lo mais dinâmico e eficiente, amiúde ocorrer, por contingência de interesses de maiorias políticas transitórias, a modificação no número de juízes constitucionais. Além disso,

de nada resolveria o rodízio entre ministros no cargo de chefe do MP, mesmo que fique o indicado para tanto afastado, por óbvio, das decisões do plenário e das turmas do mencionado areópago, pelo interregno do mandato (designação por tempo certo) do PGR para cumprir as relevantíssimas atribuições que lhe são cometidas pela Constituição Federal (CF). Explica-se:

Concessa venia, tal engenharia jurídica não se mostra razoável e tampouco eficiente para o escopo a que visa, seja porque iria tisonar princípios basilares inerentes à judicatura e ao próprio MP, seja porquanto geraria dependência entre os órgãos independentes e, ainda que em momentos distintos, redundaria numa temerosa confusão e imprópria simbiose de papéis entre o órgão acusador e o julgador. No resumo da ópera, dar-se-ia exatamente aquilo que hodiernamente se pretende combater: um eventual conúbio entre juiz e acusação, esboroando-se a imparcialidade judicial e o cerne do *sistema acusatório* — que reclama divisão entre as tarefas do julgador, MP e defesa.

Obtempere-se que a doutrina, na segura voz de Ferrajoli [2], preleciona que *"a separação entre as funções de acusar, defender e julgar é o signo essencial do sistema acusatório de processo penal, porquanto a atuação do Judiciário na fase pré-processual somente se revela admissível com o propósito de proteger as garantias fundamentais dos investigados"*.

E a Corte Europeia de Direitos Humanos tem exteriorizado que *"as autoridades judiciais são obrigadas a exercer a máxima discricção em relação aos casos com os quais lidam, a fim de preservar sua imagem como juízes imparciais"* (Caso Kyprianou vs. Chipre — 2005).

Com efeito, caso um dos ministros do Excelso Pretório viesse a exercer o mandato de PGR nesta quadra histórica, tratar-se-ia de um escalafobético "ministro-camaleão", não se sabendo exatamente o que de fato ele seria e como deveria agir (se como juiz ou como promotor). Como na consagrada obra de Robert Louis Stevenson, "O Estranho caso de Dr. Jekyll e Sr. Hyde", essa anômala figura jurídica seria o quê? O médico sereno e ponderado que deve ajudar o paciente ou, ao reverso, dotado de poderes incontrolláveis, o monstro dilacerante?

Ademais, é assaz verossímil vaticinar que o *ministro mimético* fruiria de acesso privilegiado e muito mais amplo e informal aos demais juízes da corte constitucional para influenciá-los na tomada de decisões e na formação de suas convicções, inclusive fora dos autos, por meio de conversas de corredores, de "embargos auriculares", já que, mesmo sendo parte (ou fiscal da lei) do processo (MP), perduraria ostentando, concomitantemente, o cargo de julgador do reportado sodalício. É muita ingenuidade supor que assim não seja, caso placitada tal alteração constitucional.

Como é cediço, esse modelo que está sendo resgatado foi adotado no artigo 58, §2º, da Constituição Federal [3] de 1891, em que se preconizava que *"o Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei"* e foi abolido pelo artigo 99 da Constituição [4] de 1937. Desde então, o PGR jamais foi um ministro do STF, por vedação constitucional. Agora, quando o mundo é absolutamente outro, os costumes modificaram-se drasticamente, a marcha civilizatória e os direitos fundamentais avançaram a olhos vistos, alguns próceres almejam ripristinar o ultrapassado e vetusto modelo inquisitorial contemplado no século 19 — e que

derivava de muito antes, quando havia o denominado "desembargador promotor das Justiças da Casa de Suplicação". Isso seria um verdadeiro suplício para a sociedade, com o perdão do infame trocadilho!

De mais a mais, nunca é demais lembrar que, ao menos a partir da Carta Cidadã de 1988, o Ministério Público é um *órgão extrapoder* [5], isto é, independe dos demais poderes e não os integra, exercendo expressiva parcela da soberania estatal e gozando de garantias inerentes a poder (liberdade financeira, administrativa, funcional e iniciativa legiferante) para defender o cidadão, a sociedade, a democracia, a ordem jurídica, as liberdades públicas e contribuir com o desenvolvimento do país.

Nessa toada, admitir que um ministro do STF venha a exercer o cargo de PGR reduziria a pó a autonomia do MP e a sua essência fiscalizatória proclamadas na Carta Magna de 1988. A instituição, de *ombudsman* da sociedade e estuário de suas legítimas aspirações [6], seria desfigurada e convertida num "corpo sem alma", num leito de rio sem água, numa árvore sem raízes...

O chefe do MP, ao qual cabem algumas das mais notáveis e importantes missões constitucionais, sobre cujos ombros pesa parte dos destinos do Brasil, a quem é atribuído inclusive fiscalizar os poderes, processar as mais altas autoridades do país, suscitar a validade ou não de leis e de atos governamentais, iniciar o processo legislativo no que se refere ao *Parquet*, formular e executar projetos estruturais, de nomeações internas para cargos e funções fulcrais, definição da estratégia de atuação ministerial etc., seria membro do Poder Judiciário e caberia a este gerir, ao menos em grande parte, o MP, que, nessa hipótese, seria um arremedo de órgão independente. É isso que se pretende? Simão Bacamarte há de entender tal desiderato. Coisas de bruxo; talvez um alienista compreenda essa confusa e errônea *matemática jurídica*.

A nossa humilde crítica é contundente em relação à morte do autogoverno do Ministério Público, de sua autonomia, bem como à alternância momentânea e indesejável entre papéis decisivos para o sistema de Justiça brasileiro, criando-se o instituto xifópago do *juiz-promotor-investigador*, maculando-se, por completo, as regras de isenção devidas e o cerne axiológico do *sistema acusatório*.

E não é só, uma vez que a proposta diminui a instituição ministerial ao tratar o chefe do MP brasileiro como um apêndice do STF; tão essencial é a autonomia do *Parquet* que a Carta de

Outubro estatuiu como crime de responsabilidade do presidente da República, sujeitando-o a *impeachment*, atos que atentem contra o seu livre exercício (artigo 85, inciso II, CF).

Alguns poucos têm pleiteado a enérgica redução dessa autonomia do MP, aduzindo que a instituição estaria sem controle. Evidentemente, cumpre asseverar que, ao contrário desta falácia, o *Parquet* está submetido a severo controle dos demais poderes e da opinião pública. A sério, todos os seus atos que desbordarem da legalidade podem ser (e são!) fulminados pelo Judiciário. Demais disso, os Tribunais de Contas também exercem constante verificação e auditoria nos atos financeiros e administrativos do *Parquet*. Acresça-se que o PGR é nomeado pelo presidente da República e deve ser aprovado pela maioria absoluta do Senado Federal, sem embargo de que pode ser destituído por iniciativa do Chefe do Executivo, após aval da aludida casa legislativa (artigo 128, §§1º e 2º, CF). Por sua vez, o CNMP tem atuado firmemente para assegurar a higidez e a consonância dos atos do MP brasileiro aos vetores constitucionais e legais. Logo, diante desse mosaico de múltiplos freios e contrapesos externos e internos, indaga-se: onde está a ausência de *accountability*?

O autogoverno imanente à autonomia que o constituinte originário conferiu ao MP e indissociável dela pressupõe, imprescindivelmente, a desvinculação da chefia institucional do *Parquet* dos demais poderes. Daí se deduz o porquê o PGR sempre há de ser um membro da ativa da carreira.

O incauto poderia objetar com o argumento de que os ministros do STF são escolhidos fora da carreira judicial e que tal lógica dar-se-ia com o cargo de PGR. Ora, tal analogia é manifestamente descabida, porquanto os membros do MP e da advocacia, quando são nomeados juízes de tribunais, assim que tomam posse, tornam-se magistrados vitalícios e, por corolário, sem qualquer vínculo, em tese, com quem quer que seja, por gozarem da vitaliciedade, inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos, entre outros direitos e prerrogativas. Não é o que sucederia com o PGR, já que seu mandato é de apenas dois anos e o *alienígena da carreira* retomaria suas atividades passadas, num perigoso e pernicioso conluio entre público e privado ou entre carreiras distintas que não se coadunam.

Nessa perspectiva, mostra-se bastante lúcida a observação expendida pelo sábio ministro Celso de Mello (aposentado), na medida cautelar exarada na PET nº 9067/DF, *ad litteram*:

*"Como se sabe, a Constituição da República atribuiu ao Ministério Público posição de inquestionável eminência político-jurídica e deferiu-lhe os meios necessários à plena realização de suas elevadas finalidades institucionais, notadamente porque **o Ministério Público, que é o guardião independente da integridade da Constituição e das leis, não serve a governos, ou a pessoas, ou a grupos ideológicos, não se subordina a partidos políticos, não se curva à onipotência do poder ou aos desejos daqueles que o exercem, não importando a elevadíssima posição que tais autoridades possam ostentar na hierarquia da República, nem deve ser o representante servil da vontade unipessoal de quem quer que seja, sob pena de o Ministério Público mostrar-se infiel a uma de suas mais expressivas funções, que é a de defender a plenitude do regime democrático (CF, artigo 127, caput). Sabemos que regimes autocráticos, governantes ímprobos, cidadãos corruptos e autoridades impregnadas de irresistível vocação tendente à***

própria desconstrução da ordem democrática temem um Ministério Público independente, pois o Ministério Público, longe de curvar-se aos desígnios dos detentores do poder — tanto do poder político quanto do poder econômico ou do poder corporativo ou, ainda, do poder religioso —, tem a percepção superior de que somente a preservação da ordem democrática e o respeito efetivo às leis desta República laica revelam-se dignos de sua proteção institucional. Há que se considerar, por isso mesmo, que um Ministério Público independente e consciente de sua missão histórica e do papel institucional que lhe cabe desempenhar, sem tergiversações, no seio de uma sociedade aberta e democrática, constitui a certeza e a garantia da intangibilidade dos direitos dos cidadãos, da ampliação do espaço das liberdades fundamentais e do prevalecimento da supremacia do interesse social" (grifo dos autores).

Depreende-se, por conseguinte, que ambas as sugestões até agora fomentadas e trazidas à ribalta para debate público são írritas e ineficientes, quer a jusante (nomeação do PGR dentre os ministros do STF), quer a montante (escolha de alguém alheio à carreira ministerial para a chefia institucional). Elas se convertem em alternativas insofismavelmente contraproducentes e sorumbáticas que mais agravariam o quadro atual do que eliminariam as discrepâncias que se pretendem coibir.

O que fazer, então? Há como alterar para melhor? Pensamos que sim e temos diversos alvitre (para maiores detalhes, clique [aqui](#) e [aqui](#)).

A primeira mudança apresentada tem como esboço o *cunho nacional e unitário* do MP brasileiro. É sabido que este possui repartição de atribuições explicitamente apresentada pelo artigo 128 da CF, contendo o Ministério Público da União (MPF, MPT, MPM, MPDFT) e os Ministérios Públicos dos Estados (MPEs).

Com adminículo nessa divisão, mostra-se inaceitável que as discussões limitem-se à existência ou não de uma lista tríplice a ser elaborada pelos membros do MPF, quando a imensa maioria dos membros do MP Brasileiro é originária dos MPEs e não se sente confortável e adequadamente representada com a restrição da escolha do chefe da instituição do MP brasileiro que recai, exclusivamente, sobre um integrante advindo do MPF.

A proposta que formulamos pressupõe, *ab initio*, o *caráter unitário e nacional* do MP. Com efeito, o STF sufragou em diversas oportunidades esse apanágio nacional para a magistratura judicante (artigo 93, inciso V, da CF). E esses atributos são cabíveis ao MP, que é *magistratura requerente*, na dicção do próprio artigo 127, §1º, e do artigo 129, §4º, ambos da CF. O CNMP várias vezes reafirmou o aspecto nacional e unitário do MP.

É chegada a hora de o próprio MP e do Congresso Nacional sedimentarem o papel deste órgão independente e fiscalizador dos poderes da República, sem nenhuma prevalência do MPF sobre os demais ramos do MPU ou dos MPEs (como externado alhures, a grande maioria dos membros do MP brasileiro), até porque o PGR não é chefe apenas do MPU (artigo 128, §1º, CF), mas encabeça o MP brasileiro, sendo o presidente do CNMP e quem, em nome de todos os ramos do *Parquet*, representa a instituição perante o STF; nessa toada, confira, *exempli gratia*,

o artigo 46 da Lei Complementar [7] nº 75/1993.

Deveras, entendemos que o PGR deve representar todo o MP brasileiro, visto que tem a iniciativa exclusiva, no âmbito do *Parquet*, para, perante o STF, processar determinadas autoridades e deflagrar ações de controle abstrato de constitucionalidade, entres outras mais.

Descabem, nestas singelas linhas, maiores elucubrações sobre o assunto, entrementes, a despeito da enorme celeuma que o tema seja apto a suscitar, mormente por confrontar interesses corporativos, registra-se, perfunctoriamente, proposta de alteração constitucional e legal que talvez pudesse ser engendrada pelo Congresso Nacional com a veleidade de enriquecer a atuação do MP brasileiro e torná-la ainda mais exitosa, especialmente no tocante à escolha do PGR. Ei-la:

Almejando-se supeditar intensa densidade ao perfil nacional da instituição, reforçando-o, e aperfeiçoar a coordenação e a direção de todo o MP, em busca de uma unidade mais sólida e que não fique adstrita a cada instituição em si, isoladamente considerada (como hoje se lobriga e é predominante), objetivando-se principalmente a organicidade global, a funcionalidade do sistema endógeno do *Parquet* e sua maior eficiência, exsurge profícuo robustecer um órgão de cúpula para todo o MP brasileiro, assim como o STF o é para o Judiciário.

Nessa contextura, parece-nos que essa incumbência colegiada destina-se ao CNMP (função que, de certa forma, já vem se desenhando, inclusive para dirimir conflitos de atribuição entre vertentes distintas do MP, STF — PETs nº 4891, 5091 e 5756), ao passo que a direção nacional de todos os segmentos do *Parquet* dar-se-ia, nessa quadratura, pela figura do procurador-Geral da República.

Como consectário dessa idiosincrasia, concordamos que o critério de escolha do PGR deve ser reformulado e democratizado, alargando-se as opções do presidente da República na indicação do nome mais abalizado e preparado para o cargo, de tal arte a valorizar todos os braços do *Parquet* e o pacto federativo, dado que tal autoridade é uma das que enverga maior poder na República e sua atuação interessa não só à União, como também e especialmente aos estados e aos municípios.

Em poucas palavras: o aludido procurador-Geral é *da República* — e não da União, razão pela qual, assim como ocorre com os demais cargos da cúpula do país (Executivo, Legislativo e Judiciário), sua proveniência, se dos MPs estaduais ou do MPU, deveria ser indiferente, desde

que ele seja membro ativo da carreira (una e nacional).

O atual monopólio ao cargo de PGR, como se houvesse uma "reserva de mercado", destoa da acepção do princípio democrático e converte-se, na realidade, na iniludível proeminência e preponderância de um eixo do MP brasileiro (MPF) sobre todos os demais, sem que viceje qualquer supedâneo minimamente racional para placitar esse incoerente esquema morfológico.

Nesse fanal, entende-se que o PGR poderia ser indicado pelo chefe do Executivo federal (e consequente sabatina pelo Senado) dentre membros de quaisquer dos ramos do MP (da União e dos estados), *contanto que da ativa da carreira* e, preferencialmente, com assento no CNMP ou no Conselho Nacional de Procuradores-Gerais — nesse caso, todos já passaram pelo crivo da respectiva classe (legitimidade interna), conhecendo a fundo os meandros institucionais, sendo carradas deles de gestores experientes.

Isso, se bem construído e perscrutado, enalteceria o princípio federativo, concedendo mais força aos Estados e contribuiria, a nosso juízo, para uma maior interação entre todos os veios do MP, além de ampliar a participação deles na chefia e na política interna nacional dessa importantíssima instituição e, primordialmente, possibilitar uma seleção, pelo presidente da República, sob o aval do Senado, mais plural, cônica e adequada para PGR, entre nomes preparadíssimos e versados.

Pode ser muito difícil empreender tais mudanças, porém, como enfatizado nos prolegômenos, na pena de Guimarães Rosa, o que a vida quer da gente é coragem!

[1] Disponível em <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/03/19/stf-e-congresso-discutem-reforma-do-mpf.ghtml> – Acesso em 22.3.2021.

[2] FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y Razón Teoría del Garantismo Penal*. 3ª ed., Madrid: Trotta, 1998. p. 567.

[3] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 23.3.2021.

[4] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 23.3.2021.

[5] LAVIÉ, Humberto Quiroga. *Estudio analítico de la reforma constitucional*. Buenos Aires: Depalma, 1994, p. 95.

[6] LINHARES, João. Ministério Público, estuário das legítimas aspirações sociais. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-dez-14/linhares-jr-mp-estuario-legitimas-aspiracoes-sociais> – Acesso em 22.3.2021.



[7] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp75.htm. Acesso em 23.3.2021.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2021-mar-25/opinio-novos-paradigmas-escolha-pgr/>