



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-630*

*Tel.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

1

## **Parecer na Indicação 088/2021 – Comissão de Criminologia**

**Relatores:** Dr. Alexandre Dumans e Dr. Caio Dumans

Ementa: Parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 5/21 altera a composição do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), mantido o total de 14 vagas atualmente existente.

Desde que foi apresentada no início do ano, a Proposta de Emenda Constitucional 5/21 - que altera o art. 130-A da CF para modificar a composição do Conselho Nacional do Ministério Público - vem dividindo o Congresso (e a opinião pública) em duas frentes antagônicas. De um lado, aqueles que acreditam que a iniciativa congressual irá contribuir para aprimorar o funcionamento do órgão de controle da instituição; do outro, aqueles que enxergam nela uma tentativa indevida de ingerência política no *Parquet*.

Nesse embate renhido, simpatizantes e opositores da PEC esgrimam os mais variados argumentos, fundados, ora no princípio da autonomia e da independência funcional do MP, ora no princípio republicano que recomenda a maior participação do Parlamento nos órgãos governamentais. De qualquer forma, em 20 de outubro de 2021, o texto do Substitutivo da PEC 5/21 foi reprovado no Plenário da Câmara dos Deputados, pela estreita diferença de onze votos.

Entretanto, vale ressaltar que a rejeição do Substitutivo não encerra a disputa parlamentar sobre o assunto, pois a PEC 5/21, na sua formulação original, ou mesmo aditada com novo Substitutivo, ainda deve voltar a ser objeto de escrutínio por parte do Congresso, de vez que a proposta lançou luz sobre uma questão maior: a necessidade de se rever os limites éticos da



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030*

*Tel.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

2

atuação ministerial. Nesse sentido, parece oportuno lembrar que a elaboração de um código de ética para o Ministério Público só veio a ser cogitada após a abertura dos debates em torno da PEC 5/21. Conforme consta na sua justificativa, o novo recorte da composição do CNMP torna-se necessário porque:

“O tempo revelou a existência de algumas deficiências na estrutura do CNMP, bem como a necessidade de se esclarecer certos aspectos de seu funcionamento. Tais alterações visam também assegurar que o CNMP consiga ampliar a eficácia de sua atuação e, com isso, eliminar certa sensação de corporativismo e de impunidade em relação aos membros do Ministério Público que mereçam sofrer sanções administrativas por desvios de conduta.”

Para tanto, o Deputado Paulo Teixeira e os demais subscritores da iniciativa congressional sugeriram quatro mudanças para o art. 130-A da CRFB, quais sejam:

- a)** Manutenção do total de catorze cadeiras no CNMP, mas apenas três das quatro vagas atualmente previstas para os membros do Ministério Público da União serão mantidas, excluindo-se o Ministério Público do Distrito Federal, o qual passará a disputar os três assentos ora reservados aos membros do Ministério Público dos Estados;
- b)** Autorização expressa para indicação de Ministros dos Tribunais Superiores para as duas vagas destinadas a juízes no Conselho;
- c)** Indicação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal de mais um representante na vaga a ser



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-630*

*Tel.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

3

preenchida em regime de alternância, dentre os membros do Ministério Público;

**d)** Eliminação da exigência de que o Corregedor Nacional do Ministério Público seja escolhido dentre os membros do *Parquet*.

Como se nota, as modificações mais significativas, que aliás foram o foco dos embates, referem-se à possibilidade de o Corregedor Nacional do Ministério Público ser eleito a partir de membros de fora dos quadros da instituição, bem como ao fato de que a proposta acaba com a vantagem do Ministério Público de indicar a maioria dos integrantes do Conselho. Discute-se, portanto, a quebra da primazia do MP na composição de seu Conselho Nacional.

Para que se possa compreender as consequências de um Ministério Público autorregulado, é importante levar em conta seu papel dentro do sistema de controle social.

A Constituição de 1988 confiou demasiados poderes ao Ministério Público, ampliando suas atribuições e assegurando-lhe ampla autonomia para cuidar da “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses individuais indisponíveis”, sem prejuízo de sua original e precípua função de promover a persecução penal. No desempenho de tão hercúlea missão, a força centrípeta do Ministério Público acabou transbordando para os lados, fazendo com que seus membros assumissem prerrogativas outrora exclusivas da Polícia e do Judiciário. Apenas para que se ilustre, atualmente o MP pode iniciar e presidir procedimentos de investigação criminal (PICs)<sup>1</sup>, extinguir sanções administrativas e reduzir multas através de acordos de leniência, bem como

---

<sup>1</sup> O Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do poder investigatório do Ministério Público (STF, HC nº 91.661/PE, 2ª Turma, rel. Min. Ellen Gracie, j. em 10.3.2009).



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030*

*Tel.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

4

promover o perdão judicial e a redução de penas privativas de liberdade por meio de acordos de colaboração premiada.

Com tantos poderes e sem qualquer controle externo, muitos membros do Ministério Público se comportam hoje como grandes senhores da ação penal e sócios controladores do inquérito policial, distribuindo à flux e a esmo o estigma infamante que acompanha toda e qualquer acusação. A pretexto de fazer valer o *in dubio pro societate* e sem regras éticas para balizar suas condutas, seus membros selecionam livremente os alvos que pretendem atingir a partir de um escopo tão abrangente que é possível afirmar que ninguém está livre da batuta ministerial. O farol da moralidade se estende até mesmo sobre os recantos mais recônditos da nossa sociedade. Mas como diria Juvenal: "*Quis custodiet ipsos custodes*" (Quem vigia os vigilantes)?<sup>2</sup>

Tamanha projeção, decerto, faz da instituição uma espécie de "instância de execução independente", para usar a expressão do Professor Peter-Alexis, que assim melhor a define:

"No processo de criminalização, o Ministério Público (MP) forma, depois das instâncias de controle informal e formal fora do sistema de Direito Penal, assim como da Polícia, a terceira instância no quadro do processo seletivo de criminalização. É a instância de entrada da Justiça penal, na qual são realizadas importantes mudanças de rumo para o ulterior curso do processo. Com isso, situa-se entre Polícia e Juízo.

*(Omissis)*

Este deslocamento de funções no âmbito da práxis do Ministério Público, que diz respeito à relação do Ministério Público e Polícia, por um lado, assim como do Ministério

---

<sup>2</sup> Juvenal, Sátira VI, linhas 347-348.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-630*

*Tel.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

5

Público e Juízo, por outro lado, conduziu à evolução do Ministério Público para uma **instância de execução independente.**<sup>3</sup>

Ciente disso, não se ignora a possibilidade de o Ministério Público - assim como ocorre com qualquer outra agência estatal - exercer suas funções constitucionais segundo seus interesses institucionais ou motivações pessoais de seus membros. Afinal, como bem asseguram Raúl Zaffaroni e Nilo Batista, "todo poder corrompe". Por que no Ministério Público a dinâmica seria diferente?

Aliás, diga-se de passagem, a posição privilegiada do Ministério Público, apetrechado com arsenal de grosso calibre (poder de requisitar instauração de inquérito policial, de requerer aplicação de medidas cautelares, de oferecer denúncia, de recorrer das decisões judiciais etc.), faz com que suas funções se emprestem como palanque gratuito para o lançamento de carreiras políticas. Nada contra essa espécie de alavancagem, mas parece bastante oportuna a observação do relator Otávio Luiz Rodrigues Jr., no procedimento administrativo disciplinar, no âmbito do CNMP, que culminou com a condenação do procurador Deltan Dallagnol por conta dos tuítes de cunho político contra o senador Renan Calheiros, quando assim assevera o Conselheiro: "Reduzir esse caso a um debate sobre liberdade de expressão é ignorar os imensos riscos à democracia quando se abrem as portas para agentes não eleitos, vitalícios e inamovíveis disputarem espaços, narrativas e o poder com agentes eleitos (FSP 12 de setembro de 2010).

---

<sup>3</sup> Albrecht, Peter-Alexis. *Criminologia: uma fundamentação para o direito penal*; tradução de Juarez Cirino dos Santos e Helena Schiessl Cardoso. Curitiba. ICPC. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2010. pág. 299.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-630*

*Tel.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

6

Ademais, o agigantamento do Ministério Público, especialmente quando associado a um serviço de comunicação, produz o surgimento de um poder maior que os poderes constituídos pelo legislador ordinário. Tamanha potestade subverte a clássica tripartição de poderes, por ação e obra de uma espécie de intruso fantasiado de patrulheiro nacional.

Os Poderes da República não podem ser repartidos além do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, que já enfrentam dificuldades em definir com clareza suas respectivas competências, chegando um, vez por outra, a invadir a área do outro. Um “quarto poder” - algo semelhante aos ministérios orwellianos, responsáveis pela “paz”, pelo “amor” e pela “verdade” do Partido do Grande Irmão<sup>4</sup> - somente conturba o ambiente político, mascarando a face da República com a impressão da existência de uma Ouvidora-Geral, com capacidade para dar conta de toda e qualquer demanda da sociedade.

Mas os riscos da atuação política não se encerram na exacerbação de um poder sem qualquer controle externo. Do ponto de vista da crítica dos sistemas processuais, a desvinculação do poder Executivo que o Ministério Público assume a partir do fortalecimento da instituição para a defesa constitucional da cidadania, se torna incompatível com o sistema acusatório: quando o Ministério Público extrapola suas funções, não há processo de partes e se desintegra o devido processo legal, que sustenta o sistema acusatório. Ensina o Professor Jacinto Coutinho que, para conter as sanhas inquisitórias, “para se colocar o juiz no seu devido – e constitucional – lugar, foi necessário *mettere il pubblico ministero al suo posto*; ou quase”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Orwell, George. 1984.

<sup>5</sup> COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Observações sobre os sistemas processuais penais*: escritos do Prof. Jacinto Nelson de Miranda Coutinho. Vol. 1. Curitiba: Observatório da Mentalidade Inquisitória, 2018, p. 101.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-630*

*Tel.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

7

Ainda, do ponto de vista da própria crítica criminológica, é necessário lembrar que essa atuação política por parte da instituição responsável, justamente, pela acusação e promoção da justiça penal, reforça uma mentalidade punitiva na sociedade. O agigantamento do poder punitivo, no entanto, é sempre termômetro do grau de desintegração de uma Democracia – não poderia uma instituição republicana contribuir para tanto.

É evidente que dentro de um Estado Democrático de Direito, pautado pelo ideal republicano, nenhuma agência, instituição ou poder pode prescindir de controle externo. Temer esse controle é admitir a existência de inconfessáveis segredos. É imperioso, portanto, repensar os mecanismos que refreiam a atividade ministerial, para que o *Parquet* não se converta em uma instituição político-partidária.

Na medida em que o Conselho Nacional encarregado de fiscalizar o Ministério Público é constituído majoritariamente por seus próprios membros o risco de um deletério corporativismo é concreto. Em tais circunstâncias, a indulgência se reverte em condescendência e nenhum controle externo é de fato exercido, propiciando o surgimento de uma espécie de “super-herói”, com licença para matar moral e socialmente qualquer um, em qualquer tempo, por qualquer razão ou até mesmo sem ela. Tudo isso, sem qualquer responsabilidade, sem a chamada *accountability*.

Pelas razões expostas, parece de bom tom reconhecer o mérito da iniciativa congressional que apontou a importância de se repensar a forma de controle externo do Ministério Público. Qualquer tentativa de empanar a PEC 5/21 denota uma movimentação antidemocrática e antirrepublicana. A possibilidade de nomeação de um Corregedor-Geral externo e o tímido aumento





*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-030*

*Tel.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

8

de representatividade popular dentro do CNMP não compromete a autonomia da instituição, nem interfere na atuação funcional de seus membros.

A propósito, é curioso que os opositores da medida legislativa tenham lhe atribuído a alcunha de “PEC da Vingança”, como se ela fosse instrumento de retaliação por parte de um Legislativo rancoroso em face das turbulências geradas pela Lava-Jato.

A PEC 5/21 não é obra de políticos revanchistas empenhados em restringir a atuação daqueles que combatem a corrupção. Esse raciocínio dicotômico e simplista busca, em vão, insinuar que a Proposta constitui uma ingerência indevida no Ministério Público, quando, na verdade, ela representa um expediente parlamentar legítimo e democrático, destinado a promover um melhor funcionamento da instituição.

Por fim, em face da provisória perda de seu objeto - de vez que a PEC 5/21 já foi rejeitada -, mas na certeza de que em breve o tema retornará à liça com maior pujança, presta-se o presente parecer para recomendar a adoção por este IAB dos ideais que inspiraram a iniciativa parlamentar.

Este é o parecer.

Rio de Janeiro, 4 de novembro de 2021

Alexandre Dumans

Caio Dumans





## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-630*

*Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)*

*[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)*



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-630*

*Tels.: (21) 2240-3921 / 2240-3173*

*[www.iabnacional.org.br](http://www.iabnacional.org.br)*

*[iab@iabnacional.org.br](mailto:iab@iabnacional.org.br)*