



**EDUARDO MOURA MACEDO
GABRIELL GOMES DE ALMEIDA**

**A TENSÃO ENTRE A LEGALIDADE E A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA NA
ESCOLHA DO PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA: limites constitucionais
e prerrogativas políticas.**

**TERESINA – PI
2026**

EDUARDO MOURA MACEDO
GABRIELL GOMES DE ALMEIDA

**A TENSÃO ENTRE A LEGALIDADE E A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA NA
ESCOLHA DO PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA: limites constitucionais
e prerrogativas políticas.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Afya Centro Universitário –
Uninovafapi , para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof.(a) Ma. Dione Cardoso
De Alcantara.

Formato: Artigo científico

TERESINA – PI

2026

FICHA CATALOGRÁFICA

M141t Macedo, Eduardo Moura.
A tensão entre a legalidade e a legitimidade democrática na escolha do procurador geral da república: limites constitucionais e prerrogativas políticas / Eduardo Moura Macedo; Gabriell Gomes de Almeida. – Teresina: UNINOVAFAPI, 2026.

Orientador (a): Profº. Ma. Dione Cardoso de Alcântara. – UNINOVAFAPI, 2026.

39.p.; 23cm.

Trabalho de conclusão (Bacharelado em Direito). – UNINOVAFAPI, Teresina, 2026.

1. Procurador-geral da república. 2. Discricionariedade presidencial. 3. Legitimidade democrática. 4. Judicialização política. 5. Accountability político-democrático. I. Título. II. Almeida, Gabriell Gomes de.

CDD 342.8

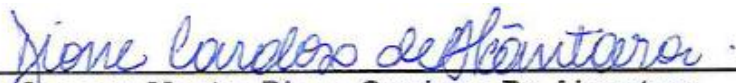
EDUARDO MOURA MACEDO
GABRIELL GOMES DE ALMEIDA

**A TENSÃO ENTRE A LEGALIDADE E A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA NA
ESCOLHA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA: Limites constitucionais
e prerrogativas políticas.**

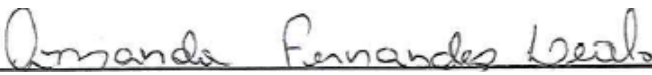
Artigo de Trabalho de Conclusão de
Curso apresentado à Banca Examinadora
do Afya Centro Universitário Uninovafapi,
como requisito parcial para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Data de Aprovação: 22 / 06 / 2026.

BANCA EXAMINADORA



Professora Mestra Dione Cardoso De Alcantara
Afya Centro Universitário Uninovafapi
(Orientadora)



Professora Mestra Amanda Fernandes Leal
Afya Centro Universitário Uninovafapi
(1º Examinador)



Professor Mestre Elson José do Rêgo
Afya Centro Universitário Uninovafapi
(2º Examinador)

Dedicamos este trabalho aos nossos familiares, que, com incentivo e compreensão, estiveram presentes em cada etapa desta trajetória acadêmica. Dedicamos também a todos aqueles que acreditam na força transformadora do conhecimento jurídico e na importância das instituições democráticas para a construção de uma sociedade mais justa, livre e comprometida com a defesa da Constituição e do Estado de Direito.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos, primeiramente, a Deus, pela força, sabedoria e perseverança concedidas ao longo desta caminhada.

À nossa orientadora, Prof.^a Ma. Dione Cardoso de Alcantara, pela dedicação, pelos ensinamentos compartilhados e pela valiosa orientação durante o desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores do curso de Direito da Afya Centro Universitário – UNINOVAFAPI, que contribuíram para nossa formação acadêmica e humana, transmitindo conhecimentos essenciais para o exercício responsável da profissão jurídica.

Aos nossos familiares, amigos e colegas, pelo apoio, incentivo e compreensão nos momentos de maior desafio.

Por fim, agradecemos a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta pesquisa e para a concretização desta importante etapa de nossas vidas.

*"Todo poder tende a ser abusado
quando não encontra limites."*

Montesquieu, 1748.

RESUMO

O presente artigo analisa a tensão entre legalidade e legitimidade democrática no processo de escolha do Procurador-Geral da República, à luz do modelo constitucional brasileiro e da prática não vinculante da lista tríplice elaborada pela Associação Nacional dos Procuradores da República. A problemática de pesquisa consiste em verificar se a ausência de critérios normativos objetivos para a nomeação do Procurador-Geral da República tem possibilitado escolhas baseadas em afinidade político-ideológica refletindo no seu modo de atuação e consequentemente comprometendo a independência funcional do Ministério Público Federal. O objetivo geral é examinar criticamente a sistemática vigente, avaliando se o modelo atual harmoniza ou tensiona os princípios constitucionais da separação dos Poderes e da autonomia institucional do Ministério Público. Como objetivos específicos, busca-se: apresentar a base constitucional e legal da nomeação do Procurador-Geral da República, identificando os limites da discricionariedade presidencial; analisar as repercussões políticas e jurídicas da atuação da Procuradoria-Geral da República no período de 2019 a 2026; e propor alternativas de aperfeiçoamento institucional quanto ao modelo de escolha e atuação do Procurador-Geral da República, sob a ótica da *accountability* político-democrática. A metodologia adotada é qualitativa e dedutiva, de caráter exploratório e descritivo, baseada em pesquisa bibliográfica, documental e análise de dados relativos à atuação da Procuradoria-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal. O estudo demonstra que, embora o modelo constitucional seja formalmente compatível com a ordem jurídica, a ausência de critérios procedimentais objetivos amplia a margem de discricionariedade presidencial, permitindo variações significativas no padrão de atuação institucional do órgão, o que pode impactar a percepção de sua independência e legitimidade democrática. Conclui-se que o aperfeiçoamento do modelo exige a adoção de mecanismos que promovam maior transparência, controle e racionalidade no processo de escolha, sem afastar a lógica constitucional de freios e contrapesos.

Palavras-chave: Procurador-Geral da República; Discricionariedade presidencial; Legitimidade democrática; Judicialização da política; *Accountability* político-democrático.

ABSTRACT

This article analyzes the tension between legality and democratic legitimacy in the process of selecting the Attorney General, in light of the Brazilian constitutional model and the non-binding practice of the shortlist of three candidates drawn up by the National Association of Federal Prosecutors. The research question is whether the absence of objective normative criteria for the appointment of the Attorney General has enabled choices based on political and ideological affinity, which in turn affects the manner in which the Attorney General acts and consequently compromises the functional independence of the Federal Public Prosecutor's Office. The general objective is to critically examine the current system, assessing whether the current model harmonizes or creates tension with the constitutional principles of the separation of powers and the institutional autonomy of the Public Prosecutor's Office. As specific objectives, the study seeks to: present the constitutional and legal basis for the appointment of the Attorney General, identifying the limits of presidential discretion; analyze the political and legal repercussions of the Office of the Attorney General's activities from 2019 to 2026; and propose alternatives for institutional improvement regarding the model for selecting and operating the Office of the Attorney General, from the perspective of political-democratic accountability. The methodology adopted is qualitative and deductive, exploratory and descriptive in nature, based on bibliographic and documentary research and analysis of data regarding the activities of the Office of the Attorney General before the Federal Supreme Court. The study demonstrates that, although the constitutional model is formally compatible with the legal order, the absence of objective procedural criteria broadens the scope of presidential discretion, allowing for significant variations in the agency's institutional performance patterns, which may impact the perception of its independence and democratic legitimacy. It is concluded that improving the model requires the adoption of mechanisms that promote greater transparency, control, and rationality in the selection process, without departing from the constitutional logic of checks and balances.

Keywords: Attorney General of the Republic; Presidential discretion; Democratic legitimacy; Judicialization of politics; Political-democratic accountability.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO - Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ANPR - Associação Nacional dos Procuradores da República

MP - Ministério Público

MPF - Ministério Público Federal

MPU - Ministério Público da União

PGR - Procurador(ia) Geral da República

STF - Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ARTIGO.....	12
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
REFERÊNCIAS.....	37
ANEXOS	38

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 promoveu uma profunda transformação institucional no Ministério Público brasileiro, elevando-o à condição de função essencial à justiça e atribuindo-lhe a incumbência de defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Esse novo desenho constitucional conferiu ao órgão autonomia funcional, administrativa e orçamentária, consolidando-o como uma das principais instituições de garantia do Estado Democrático de Direito, dotado de prerrogativas próprias para atuação livre de possíveis interferências políticas.

Nesse contexto, a figura do Procurador-Geral da República (PGR) assume papel central no arranjo constitucional, não apenas como chefe do Ministério Público da União (MPU), mas também como agente dotado de atribuições de elevada relevância institucional, especialmente no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade e da atuação perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Sua posição estratégica insere-se na zona de intersecção entre a autonomia do Ministério Público, a separação dos Poderes e a própria legitimidade democrática das instituições, fenômeno que acompanha o fortalecimento das instituições de controle observado no constitucionalismo brasileiro contemporâneo (BARROSO, 2021).

O processo de nomeação do Procurador-Geral da República, disciplinado pelo art. 128, §1º, da Constituição Federal, estabelece um modelo que combina a iniciativa do Presidente da República com o controle político exercido pelo Senado Federal. Todavia, embora a Constituição estabeleça requisitos formais para a investidura no cargo, permanece em silêncio legal quanto aos critérios objetivos e ao procedimento de escolha, criando um espaço de discricionariedade política que se revela central para a compreensão do tema deste artigo, situação que evidencia a relevância das lacunas normativas no funcionamento das instituições constitucionais (CANOTILHO, 2019).

Nesse cenário, a prática da lista tríplice elaborada pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), que embora desprovida de força normativa vinculante, passou a influenciar o processo de escolha, especialmente entre os anos de 2003 e 2017, sendo posteriormente relativizada. Essa dinâmica evidencia a coexistência entre normas jurídicas formais e práticas político-institucionais, tensionando os limites entre legalidade e legitimidade democrática.

A problemática que orienta o presente estudo consiste em investigar se a ausência de critérios normativos objetivos para a escolha do Procurador-Geral da República tem possibilitado decisões baseadas em afinidade político-ideológica, comprometendo potencialmente sua característica de independência funcional do Ministério Público Federal (MPF), influenciando ou até mesmo direcionando o seu perfil de atuação.

A partir dessa indagação, busca-se, nesse artigo, analisar criticamente o modelo vigente, avaliando se o mesmo harmoniza ou tensiona os princípios constitucionais da separação dos Poderes e da autonomia institucional conferida ao Ministério Público pela Constituição.

Como objetivos específicos, o trabalho propõe: examinar a base constitucional e legal da nomeação do Procurador-Geral da República, identificando os limites da discricionariedade presidencial; determinar as repercussões políticas e jurídicas da atuação da Procuradoria-Geral da República no período de 2019 a 2026 sob a ótica da necessária independência do Ministério Público; e propor alternativas de aperfeiçoamento ao modelo de escolha e atuação do PGR sob a ótica da *accountability* político-democrático.

O estudo adota uma metodologia qualitativa e dedutiva, de caráter exploratório e descritivo, fundamentada em análise bibliográfica e documental, dentre as quais serão analisadas a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 75/1993, nomeações para Procuradoria Geral da República, atuações da PGR perante o Supremo Tribunal Federal entre os anos de 2019 e 2026, pareceres e dados institucionais, além de obras doutrinárias relevantes e especializadas no texto constitucional.

Por fim, o estudo busca contribuir para o debate acadêmico e institucional acerca dos limites da discricionariedade política na escolha de autoridades públicas, oferecendo elementos para o aperfeiçoamento do sistema de freios e contrapesos e para o fortalecimento da legitimidade democrática das instituições brasileiras.

2 ARTIGO

A TENSÃO ENTRE A LEGALIDADE E A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA NA ESCOLHA DO PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA: limites constitucionais e prerrogativas políticas.

THE TENSION BETWEEN LEGALITY AND DEMOCRATIC LEGITIMACY IN THE APPOINTMENT OF THE ATTORNEY GENERAL: constitutional limits and political prerogatives.

RESUMO

O presente artigo analisa a tensão entre legalidade e legitimidade democrática no processo de escolha do Procurador-Geral da República, à luz do modelo constitucional brasileiro e da prática não vinculante da lista tríplice elaborada pela Associação Nacional dos Procuradores da República. A problemática de pesquisa consiste em verificar se a ausência de critérios normativos objetivos para a nomeação do Procurador-Geral da República tem possibilitado escolhas baseadas em afinidade político-ideológica refletindo no seu modo de atuação e consequentemente comprometendo a independência funcional do Ministério Público Federal. O objetivo geral é examinar criticamente a sistemática vigente, avaliando se o modelo atual harmoniza ou tensiona os princípios constitucionais da separação dos Poderes e da autonomia institucional do Ministério Público. Como objetivos específicos, busca-se: apresentar a base constitucional e legal da nomeação do Procurador-Geral da República, identificando os limites da discricionariedade presidencial; analisar as repercussões políticas e jurídicas da atuação da Procuradoria-Geral da República no período de 2019 a 2026; e propor alternativas de aperfeiçoamento institucional quanto ao modelo de escolha e atuação do Procurador-Geral da República, sob a ótica da *accountability* político-democrática. A metodologia adotada é qualitativa e dedutiva, de caráter exploratório e descritivo, baseada em pesquisa bibliográfica, documental e análise de dados relativos à atuação da Procuradoria-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal. O estudo demonstra que, embora o modelo constitucional seja formalmente compatível com a ordem jurídica, a ausência de critérios procedimentais objetivos amplia a margem de discricionariedade presidencial, permitindo variações significativas no padrão de atuação institucional do órgão, o que pode impactar a percepção de sua independência e legitimidade democrática. Conclui-se que o aperfeiçoamento do modelo exige a adoção de mecanismos que promovam maior transparência, controle e racionalidade no processo de escolha, sem afastar a lógica constitucional de freios e contrapesos.

Palavras-chave: Procurador-Geral da República; Discricionariedade presidencial; Legitimidade democrática; Judicialização da política; *Accountability* político-democrático.

ABSTRACT

This article analyzes the tension between legality and democratic legitimacy in the process of selecting the Attorney General, in light of the Brazilian constitutional model and the non-binding practice of the shortlist of three candidates drawn up by the National Association of Federal Prosecutors. The research question is whether the absence of objective normative criteria for the appointment of the Attorney General has enabled choices based on political and ideological affinity, which in turn affects the manner in which the Attorney General acts and consequently compromises the functional independence of the Federal Public Prosecutor's Office. The general objective is to critically examine the current system, assessing whether the current model harmonizes or creates tension with the constitutional principles of the separation of powers and the institutional autonomy of the Public Prosecutor's Office. As specific objectives, the study seeks to: present the constitutional and legal basis for the appointment of the Attorney General, identifying the limits of presidential discretion; analyze the political and legal repercussions of the Office of the Attorney General's activities from 2019 to 2026; and propose alternatives for institutional improvement regarding the model for selecting and operating the Office of the Attorney General, from the perspective of political-democratic accountability. The methodology adopted is qualitative and deductive, exploratory and descriptive in nature, based on bibliographic and documentary research and analysis of data regarding the activities of the Office of the Attorney General before the Federal Supreme Court. The study demonstrates that, although the constitutional model is formally compatible with the legal order, the absence of objective procedural criteria broadens the scope of presidential discretion, allowing for significant variations in the agency's institutional performance patterns, which may impact the perception of its independence and democratic legitimacy. It is concluded that improving the model requires the adoption of mechanisms that promote greater transparency, control, and rationality in the selection process, without departing from the constitutional logic of checks and balances.

Keywords: Attorney General of the Republic; Presidential discretion; Democratic legitimacy; Judicialization of politics; Political-democratic accountability.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 promoveu uma profunda transformação institucional no Ministério Público brasileiro, elevando-o à condição de função essencial à justiça e atribuindo-lhe a incumbência de defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Esse novo desenho constitucional conferiu ao órgão autonomia funcional, administrativa e orçamentária, consolidando-o como uma das principais instituições de garantia do Estado Democrático de Direito, dotado de prerrogativas próprias para atuação livre de possíveis interferências políticas.

Nesse contexto, a figura do Procurador-Geral da República (PGR) assume papel central no arranjo constitucional, não apenas como chefe do Ministério Público

da União (MPU), mas também como agente dotado de atribuições de elevada relevância institucional, especialmente no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade e da atuação perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Sua posição estratégica insere-se na zona de intersecção entre a autonomia do Ministério Público, a separação dos Poderes e a própria legitimidade democrática das instituições, fenômeno que acompanha o fortalecimento das instituições de controle observado no constitucionalismo brasileiro contemporâneo (BARROSO, 2021).

O processo de nomeação do Procurador-Geral da República, disciplinado pelo art. 128, §1º, da Constituição Federal, estabelece um modelo que combina a iniciativa do Presidente da República com o controle político exercido pelo Senado Federal. Todavia, embora a Constituição estabeleça requisitos formais para a investidura no cargo, permanece em silêncio quanto aos critérios objetivos e ao procedimento de escolha, criando um espaço de discricionariedade política que se revela central para a compreensão do tema desse artigo, situação que evidencia a relevância das lacunas normativas no funcionamento das instituições constitucionais (CANOTILHO, 2019).

Nesse cenário, a prática da lista tríplice elaborada pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), que embora desprovida de força normativa vinculante, passou a influenciar o processo de escolha, especialmente entre os anos de 2003 e 2017, sendo posteriormente relativizada. Essa dinâmica evidencia a coexistência entre normas jurídicas formais e práticas político-institucionais, tensionando os limites entre legalidade e legitimidade democrática.

A problemática que orienta o presente estudo consiste em investigar se a ausência de critérios normativos objetivos para a escolha do Procurador-Geral da República tem possibilitado decisões baseadas em afinidade político-ideológica, comprometendo potencialmente a independência funcional do Ministério Público Federal (MPF), influenciando ou até mesmo direcionando o seu perfil de atuação.

A partir dessa indagação, busca-se, nesse artigo, analisar criticamente o modelo vigente, avaliando se o mesmo harmoniza ou tensiona os princípios constitucionais da separação dos Poderes e da autonomia institucional conferida ao Ministério Público pela Constituição.

Como objetivos específicos, o trabalho propõe: examinar a base constitucional e legal da nomeação do Procurador-Geral da República, identificando

os limites da discricionariedade presidencial; determinar as repercussões políticas e jurídicas da atuação da Procuradoria-Geral da República no período de 2019 a 2026 sob a ótica da independência do Ministério Público; e propor alternativas de aperfeiçoamento ao modelo de escolha e atuação do PGR sob a ótica da *accountability* político-democrático.

O estudo adota uma metodologia qualitativa e dedutiva, de caráter exploratório e descritivo, fundamentada em análise bibliográfica e documental, dentre as quais serão analisadas a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 75/1993, nomeações para Procuradoria Geral da República, atuações da PGR perante o Supremo Tribunal Federal entre os anos de 2019 e 2026, pareceres e dados institucionais, além de obras doutrinárias relevantes.

Por fim, o estudo busca contribuir para o debate acadêmico e institucional acerca dos limites da discricionariedade política na escolha de autoridades públicas, oferecendo elementos para o aperfeiçoamento do sistema de freios e contrapesos e para o fortalecimento da legitimidade democrática das instituições brasileiras.

2 A BASE LEGAL E CONSTITUCIONAL DA NOMEAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

A Constituição da República de 1988 promoveu uma profunda reconfiguração institucional do Ministério Público brasileiro, elevando-o à condição de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Tal redefinição, prevista no art. 127 da Constituição Federal, rompeu com o modelo anterior de subordinação ao Poder Executivo e consolidou o Ministério Público como órgão autônomo, dotado de independência funcional, administrativa e orçamentária, características indispensáveis à preservação de sua imparcialidade e à efetividade do sistema de freios e contrapesos (MENDES; BRANCO, 2022).

Nesse novo arranjo constitucional, a figura do Procurador-Geral da República assume posição de destaque, não apenas como chefe do Ministério Público da União (MPU), mas também como um agente possuidor de atribuições constitucionais de elevada relevância, tais como a legitimidade para propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade, atuação perante o Supremo Tribunal Federal e supervisão das atividades institucionais do Ministério Público Federal.

Quanto ao controle concentrado de constitucionalidade, o PGR enquanto legitimado universal, pode acionar diretamente o STF por meio de instrumentos como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), conforme previsto no art. 103 da Constituição Federal.

Percebe-se que a centralidade desse cargo no sistema constitucional, por si só, justifica a previsão de um procedimento específico de nomeação, o qual é disciplinado pelo art. 128, §1º, da Constituição Federal que determina que o Procurador-Geral da República deverá ser nomeado pelo Presidente da República, após aprovação de seu nome no Senado por meio de sabatina e votação em plenário por maioria absoluta.

A norma constitucional em questão estabelece um modelo de nomeação que combina a iniciativa presidencial com o controle político exercido pelo Senado, implementando uma forma de freio e contrapeso entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ao Presidente da República, cabe a escolha do nome a ser indicado, enquanto ao Senado, cabe exercer juízo político de aprovação. Trata-se de um mecanismo que visa conferir legitimidade democrática e, simultaneamente, assegurar um mínimo de controle institucional sobre a escolha (SILVA, 2022), evitando assim nomeações arbitrárias ou incompatíveis com as exigências do cargo.

Contudo, a Constituição limita-se em estabelecer somente requisitos formais para a investidura no cargo, como a necessidade de que o indicado seja integrante da carreira do Ministério Público da União e maior de trinta e cinco anos. Não há, no texto constitucional, qualquer menção a critérios objetivos ou procedimento detalhado para a formação da escolha presidencial, tampouco à existência de listas contendo pré-indicados ao cargo de Procurador-Geral da República.

Nesse contexto, o silêncio normativo da Constituição quanto a requisitos objetivos, pode ser compreendido como manifestação de uma opção proposital do constituinte, por atribuir ao Chefe do Poder Executivo, uma margem de discricionariedade política na seleção do titular do cargo, desde que observados os requisitos constitucionais e o controle político exercido pelo Senado Federal, configurando típico espaço de conformação política no interior da ordem constitucional (CANOTILHO, 2019).

A Lei Complementar nº 75, de 1993, ao organizar o Ministério Público da União e disciplinar o estatuto de seus membros, limitou-se a reproduzir a estrutura constitucional da nomeação, sem inovar quanto ao procedimento de escolha. Em seu art. 25, a lei estabelece que o Procurador-Geral da República será nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após aprovação pelo Senado Federal. A legislação complementar, portanto, somente reforça o modelo constitucional, mantendo a centralidade da decisão presidencial e o controle político pelo Legislativo, sem criar mecanismos adicionais de participação interna ou externa na escolha.

Essa estrutura normativa evidencia que o processo de nomeação do Procurador-Geral da República possui natureza político-constitucional, situando-se na intersecção entre autonomia institucional do Ministério Público e prerrogativas do Poder Executivo. De forma que, a doutrina constitucional majoritária sustenta que a escolha é ato complexo, pois depende de duas vontades institucionais, quais sejam, a indicação presidencial e a aprovação senatorial. Permanecendo, contudo, a iniciativa e a discricionariedade primária concentradas no Chefe do Poder Executivo (MENDES; BRANCO, 2022).

A partir dessa estrutura, impõe-se examinar quais são, de fato, os limites jurídicos ao exercício dessa discricionariedade presidencial. Em primeiro lugar, a escolha deve observar os requisitos formais previstos na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 75/1993, sob pena de nulidade do ato. A indicação de pessoa estranha à carreira do Ministério Público da União, por exemplo, configuraria afronta direta ao texto constitucional e poderia ser objeto de controle jurisdicional pelo Supremo Tribunal Federal. Nesse ponto, a discricionariedade presidencial não é absoluta, encontrando limites nos requisitos formais previstos na Constituição Federal (SILVA, 2022).

Em segundo lugar, a escolha presidencial também encontra limites nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e a própria atuação do Ministério Público, como a moralidade, a impessoalidade e a finalidade pública. Conforme reconhece a doutrina constitucional contemporânea. Ainda que se trate de ato de natureza política, a nomeação não se situa em espaço imune à Constituição, sendo possível o controle jurisdicional quando houver violação a princípios constitucionais ou desvio de finalidade (BARROSO, 2021).

Aliado a isso, o modelo constitucional brasileiro também prevê, em seu art. 128, §1º, a possibilidade de recondução do Procurador-Geral da República. Ao final do mandato de dois anos, o candidato deve passar novamente pelo processo de indicação feito pelo Presidente da República e ser novamente sabatinado e aprovado pela maioria absoluta do Senado Federal, para só então, ser reconduzido para mais um mandato de dois anos.

Embora a recondução no cargo dependa de nova indicação presidencial e de aprovação pelo Senado Federal, a Constituição Federal admite a recondução do Procurador-Geral da República para sucessivos mandatos de dois anos, visto que o texto constitucional não estabelece vedação nem limite expresso quanto ao número de reconduções possíveis. Historicamente, diversos foram os casos de recondução, como se pode observar na tabela a seguir:

Nome do PGR	1ª Nomeação	Recondução	Presidente da República
Aristides Junqueira	1989	1991, 1993	Samuel, Collor e Itamar Franco
Geraldo Brindeiro	1995	1997, 1999, 2001	FHC
Antonio Fernando de Souza	2005	2007	Lula
Roberto Gurgel	2009	2011	Lula
Rodrigo Janot	2013	2015	Dilma Rousseff
Augusto Aras	2019	2021	Bolsonaro
Paulo Gonet	2023	2025	Lula

Fonte: autoria própria.

Esses dados evidenciam que a recondução, embora juridicamente prevista, também assume relevante dimensão político-institucional, na medida em que permite ao Presidente da República avaliar a afinidade político-ideológica e o alinhamento funcional do Procurador-Geral da República com a agenda governamental, retribuindo-o com a sua recondução ao cargo, ampliando assim, a intervenção do Poder Executivo na continuidade da atuação institucional do Ministério Público.

Nesse contexto, a partir de 2001, surgiu um elemento extralegal que passou a influenciar o processo de escolha do Procurador-Geral da República, a lista tríplice,

organizada pela ANPR. Trata-se de um mecanismo institucional do Ministério Público Federal, estruturado por meio de eleição interna realizada entre os membros de carreira. O processo ocorre por meio de sistemas eletrônicos auditados, garantindo transparência e integridade, resultando na formação de uma lista com os três candidatos mais votados, posteriormente submetida ao Presidente da República, segundo informações divulgadas pela ANPR (NUNES, 2021).

Embora não possua previsão normativa na Constituição Federal, a lista tríplice passou a ser observada como parâmetro político-institucional, especialmente entre os anos de 2003 e 2017, período em que se consolidou a prática de nomeação de um dos indicados, em regra, o primeiro colocado da lista. A entrega formal da lista pela ANPR ao Chefe do Executivo simboliza esse processo de participação interna, ainda que sem caráter vinculante. Com o tempo, essa prática adquiriu relevância no cenário institucional, gerando a percepção de uma tradição constitucional não escrita, capaz de influenciar a legitimidade da escolha presidencial, mesmo sem restringir juridicamente sua discricionariedade.

Do ponto de vista estritamente jurídico, a lista tríplice não alterou a estrutura normativa prevista na Constituição e nem na Lei Complementar nº 75/1993, permanecendo como instrumento de natureza corporativa e não vinculante, mas evidenciando a existência de uma lacuna normativa quanto ao procedimento de escolha do PGR. Tal ausência de regulamentação específica alimenta o debate doutrinário sobre a necessidade de estabelecer critérios objetivos e transparentes para a nomeação, bem como uma possível limitação quantitativa quanto à recondução, a fim de reduzir o espaço para escolhas puramente discricionárias e de viés político.

Em síntese, a base constitucional e legal da nomeação do Procurador-Geral da República revela um modelo que privilegia a iniciativa presidencial, acompanhada pelo controle político do Senado Federal e limitada somente por requisitos formais e princípios constitucionais. A inexistência de previsão normativa para a lista tríplice e a ausência de critérios procedimentais detalhados configuram um espaço de liberdade política que, embora legítimo sob uma visão legal, levanta questionamentos quanto à sua compatibilidade com os valores de transparência, imparcialidade e autonomia institucional que norteiam o Ministério Público.

3 A ATUAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA ENTRE OS ANOS DE 2019 E 2026

A análise da atuação da Procuradoria-Geral da República no período compreendido entre 2019 e 2026 exige uma abordagem que vai além da visão estritamente normativa, demandando a integração entre elementos concretos, institucionais e teóricos. Nesse contexto, o Procurador-Geral da República exerce um papel central na intensidade da judicialização da política no Brasil, atuando como um filtro institucional, decidindo quais agentes públicos serão responsabilizados penalmente e quais temas chegarão ao Supremo Tribunal Federal.

A judicialização da política caracteriza-se pela transferência de decisões tradicionalmente políticas para o âmbito do Poder Judiciário. Este fenômeno encontra no cenário brasileiro, uma de suas expressões mais intensas. Dados recentes indicam que, apenas no ano de 2024, foram ajuizados aproximadamente 39 milhões de novos processos no país, com a prolação de cerca de 44 milhões de decisões judiciais, evidenciando um ambiente de hiperjudicialização estrutural (ANUÁRIO DA JUSTIÇA BRASIL, 2025). Esse quadro revela não apenas a centralidade do Poder Judiciário, mas também o protagonismo de instituições como o Ministério Público, cuja atuação influencia diretamente a definição dos conflitos levados ao Judiciário. Mais de 50 mil pronunciamentos no STF foram registrados em 2024, aumento de 31% em relação ao ano anterior (ANUÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASIL, 2024).

A importância dessa atuação revela-se ainda mais expressiva quando observados dados divulgados pela própria Procuradoria-Geral da República, segundo os quais o órgão alcança aproximadamente 75% de êxito nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas perante o Supremo Tribunal Federal (CREPALDI, 2023). Além disso, levantamentos apresentados no Anuário da Justiça Brasil 2023 indicam que o Procurador-Geral da República figura historicamente entre os principais propositores de ações de controle concentrado, com centenas de ADIs e ADPFs ajuizadas ao longo das últimas décadas, consolidando-se como um dos atores institucionais mais influentes na jurisdição constitucional brasileira.

Nesse cenário, a Procuradoria-Geral da República assume papel estratégico, uma vez que detém a titularidade da ação penal pública e atua como legitimada ativa no controle concentrado de constitucionalidade. A decisão de oferecer denúncia, promover arquivamento ou requerer diligências não se limita à resolução

de casos concretos, mas define o grau de intervenção do sistema de justiça na esfera política. Como destaca Barroso (2021), a expansão das instituições de controle contribuiu para a transferência de decisões relevantes do campo político para o campo jurídico, intensificando o protagonismo judicial.

Entretanto, essa expansão institucional não ocorreu de forma linear. O Anuário do Ministério Público Brasil: A reinvenção do Ministério Público (2022), evidencia a transição de um modelo predominantemente acusatório para um modelo resolutivo, orientado à eficiência, à seletividade e ao impacto social das decisões. Nesse novo modelo, a atuação do Ministério Público passa a incorporar critérios mais racionais, priorizando casos de maior relevância e evitando a judicialização indiscriminada, adequando-se as considerações do consequencialismo jurídico¹. Essa mudança de orientação revela-se fundamental para a compreensão da atuação recente da Procuradoria-Geral da República, especialmente nas gestões de Augusto Aras (2019–2023) e Paulo Gonet (2023–2026).

Sob o comando de Augusto Aras, indicado em 2019 pelo então Presidente Jair Messias Bolsonaro, observa-se na Procuradoria-Geral da República, um padrão decisório marcado pela contenção institucional, com predominância de arquivamentos e ausência de oferecimento de denúncia em investigações envolvendo autoridades de alto escalão do Poder Executivo. Ao longo do governo Bolsonaro, diversas notícias-crime foram submetidas à PGR sem que houvesse denúncia formal contra o Presidente da República, cenário amplamente noticiado pela imprensa e objeto de debate na comunidade jurídica (HIRABAHASI, 2022).

Esse padrão pode ser observado em casos emblemáticos, como no Inquérito 4831 STF, instaurado a partir de declarações do ex-Ministro da Justiça Sergio Moro. Nesse inquérito, investigou-se a suposta tentativa de interferência do então Presidente da República na autonomia da Polícia Federal, com o objetivo de obter acesso a informações sigilosas e influenciar investigações em curso. A Procuradoria-Geral da República, após a realização de diligências, incluindo a oitiva de autoridades e análise de elementos probatórios, concluiu pela ausência de justa causa para o oferecimento de denúncia, requerendo o seu arquivamento (BRASIL, 2022). Esse caso revela, de forma nítida, o exercício da discricionariedade técnica

¹ Por consequencialismo jurídico entende-se a orientação segundo a qual a interpretação e a aplicação do Direito devem considerar os efeitos concretos das decisões sobre a realidade social e institucional, avaliando seus impactos práticos para além da mera conformidade formal com a norma jurídica (LEAL, 2017).

do PGR na avaliação da suficiência probatória, bem como a adoção de uma postura institucional cautelosa diante de acusações envolvendo o Chefe do Poder Executivo.

Situação semelhante pode ser observada na Petição 10405 STF, que tratou de representações formuladas contra o então Presidente da República em razão de sua atuação durante a pandemia da Covid-19. As imputações envolviam, entre outros pontos, a suposta prática de crimes relacionados à gestão da crise sanitária e à divulgação de informações consideradas incompatíveis com orientações científicas. Nesse contexto, a Procuradoria-Geral da República adotou postura marcada pela prudência institucional, evitando o oferecimento imediato de denúncia e priorizando a análise aprofundada dos elementos apresentados (BRASIL, 2023). Tal conduta evidencia a preocupação com a robustez probatória e com os limites da atuação penal em temas de elevada complexidade política e social.

Já o Inquérito 4781 STF, conhecido como “inquérito das fake news”, aberto em março de 2019 e ainda em curso, apresenta contornos mais singulares, uma vez que foi instaurado de ofício pelo próprio Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 43 do seu Regimento Interno, o qual autoriza o Presidente da Corte a instaurar inquérito sem a participação direta da PGR. O inquérito em questão, tem como objetivo apurar a disseminação de notícias falsas, ameaças e ataques direcionados aos ministros do Tribunal e à própria instituição tendo como alvo, supostas redes organizadas de desinformação e financiadores de campanhas contra o regime democrático (BRASIL, 2019).

Mesmo a Procuradoria-Geral da República manifestando-se de forma crítica quanto à instauração do procedimento de ofício, questionando a ausência de provocação externa e os limites da atuação investigatória do próprio Judiciário, o inquérito foi declarado constitucional pelo Plenário do STF no julgamento da ADPF 572 que teve o ministro Edson Fachin como relator (BRASIL, 2020).

A tensão institucional entre o Supremo Tribunal Federal e a Procuradoria-Geral da República, evidenciada no âmbito do “inquérito das fake news”, revela um ponto sensível no arranjo constitucional brasileiro, especialmente no que se refere à separação de funções entre acusação e jurisdição. De um lado, o STF, que deveria agir somente quando provocado, assumindo postura ativa na defesa de sua integridade institucional e da ordem democrática, de outro lado, a PGR, na condição de titular da ação penal pública, sustentando a necessidade de observância dos limites constitucionais e do devido processo legal.

A repercussão social da atuação de Augusto Aras na Procuradoria-Geral da República no período de 2019 a 2023 foi bastante significativa. Historicamente associada ao combate à corrupção, a PGR passou a ser objeto de críticas quanto à sua efetividade no controle de agentes políticos, especialmente diante da percepção de seletividade ou alinhamento institucional. Esse movimento contribuiu para a reconfiguração do papel do Ministério Público, deslocando o debate do ativismo para a contenção institucional.

Com a nomeação de Paulo Gonet, indicado em 2023 pelo então Presidente Luis Inácio Lula da Silva, observa-se a continuidade do modelo desvinculado da lista tríplice da ANPR, mas com uma mudança de direção importante no padrão de atuação. No contexto das investigações relacionadas aos atos de 8 de janeiro de 2023, a Procuradoria-Geral da República adotou postura mais incisiva, oferecendo centenas de denúncias contra envolvidos nos atos antidemocráticos, conforme se verifica no Inquérito 4921 STF (BRASIL, 2026).

O referido Inquérito insere-se no conjunto de investigações destinadas à apuração de condutas relacionadas aos atos antidemocráticos ocorridos em 8 de janeiro de 2023, que culminaram na invasão das sedes dos três Poderes da República e depredação do patrimônio público (BRASIL, 2023). A Procuradoria-Geral da República, sob a titularidade de Paulo Gonet, adotou postura significativamente mais proativa na persecução penal, promovendo o oferecimento de denúncias em larga escala contra executores materiais, financiadores e possíveis articuladores dos eventos.

Diferentemente do padrão de contenção observado no período anterior, a atuação da PGR nesse caso evidencia uma mudança institucional relevante, marcada pela priorização da tutela da ordem democrática e pela utilização mais incisiva dos instrumentos de responsabilização penal, revelando maior disposição para a persecução penal em casos que envolveram possível ameaça direta ao regime democrático. Tal postura reforça a compreensão de que a atuação do Procurador-Geral da República pode variar conforme a natureza dos bens jurídicos tutelados.

A partir desse diagnóstico, manifestações de representantes da advocacia e de juristas passaram a problematizar o grau de atuação da Procuradoria-Geral da República em investigações envolvendo autoridades de elevado escalão. O presidente da OAB-RS, Leonardo Lamachia, em manifestações públicas, apontou

preocupações relacionadas à eventual omissão institucional da PGR diante de determinados fatos de grande repercussão político-jurídica, defendendo maior transparência e efetividade investigativa (LAMACHIA, 2026).

Em perspectiva semelhante, o jurista Ives Gandra da Silva Martins tem sustentado a necessidade de fortalecimento das instituições de controle e de preservação do equilíbrio entre os Poderes, advertindo que a inércia institucional pode comprometer a efetividade do sistema de responsabilização no Estado Democrático de Direito (MARTINS, 2023). Tais posicionamentos evidenciam um contraste relevante em relação à atuação mais incisiva observada em outros contextos institucionais, especialmente nos episódios relacionados aos atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023.

Esse cenário reforça a hipótese central do presente estudo, no sentido de que a tensão entre legalidade e legitimidade democrática se projeta concretamente na atuação do Procurador-Geral da República, cuja margem de discricionariedade, embora juridicamente legítima, pode suscitar diferentes percepções quanto à consistência e à uniformidade do exercício de suas funções institucionais. O duplo movimento, contenção em determinados contextos e atuação incisiva em outros, evidencia que a atuação da Procuradoria-Geral da República não é homogênea, mas condicionada por fatores institucionais, políticos e estratégicos. Conforme sustenta Arantes (2019), o comportamento das instituições de controle tende a estar relacionado às dinâmicas políticas e aos arranjos institucionais que moldam sua atuação no sistema democrático.

A partir da análise dos casos concretos e da literatura especializada, confirma-se a ideia supracitada de que a Procuradoria-Geral da República exerce papel central na definição do grau de judicialização da política no Brasil. Sua atuação tem funcionado como verdadeiro mecanismo de filtragem institucional, determinando quais conflitos serão judicializados e quais permanecerão na esfera política. Nesse sentido, o padrão de atuação da PGR deve ser compreendido como fenômeno ambivalente. Por um lado, representa avanço na racionalização da atuação institucional e na contenção de excessos da judicialização. Por outro, levanta questionamentos quanto aos limites da seletividade e aos riscos de enfraquecimento dos mecanismos de controle democrático.

Dessa forma, a análise da atuação contemporânea da Procuradoria-Geral da República evidencia que a independência do Ministério Público não se esgota nas

garantias formais previstas na Constituição, mas se concretiza na prática institucional e no perfil decisório de seu titular. A ausência de critérios normativos objetivos para a escolha do Procurador-Geral da República amplia a margem de discricionariedade presidencial, permitindo variações significativas no grau de autonomia funcional do órgão.

Em síntese, a tensão entre legalidade e legitimidade democrática manifesta-se de forma concreta na atuação da Procuradoria-Geral da República, revelando que o modelo constitucional vigente, embora formalmente adequado, produz efeitos distintos a depender do contexto político e das escolhas institucionais adotadas. A compreensão desse fenômeno é essencial para a análise crítica do papel do Ministério Público no Estado Democrático de Direito e para o debate acerca do aperfeiçoamento do modelo de escolha de seu chefe.

4 O APERFEIÇOAMENTO DO MODELO DE ESCOLHA E ATUAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA SOB A ÓTICA DA *ACCOUNTABILITY* POLÍTICO-DEMOCRÁTICO

A análise da estrutura constitucional de nomeação do Procurador-Geral da República, bem como da atuação institucional da Procuradoria-Geral da República entre os anos de 2019 e 2026, demonstra que a inexistência de mecanismos de racionalização do processo de escolha potencializa questionamentos acerca da autonomia funcional do Ministério Público e da própria legitimidade democrática da atuação do Procurador-Geral da República.

Conforme observa O'Donnell (1998), a consolidação democrática exige a existência de mecanismos institucionais capazes de fiscalizar, controlar e responsabilizar o exercício do poder estatal. Consequentemente, a legitimidade institucional não decorre apenas da observância formal da legalidade, mas também da capacidade de prestação de contas perante a sociedade e os demais órgãos constitucionais, prática denominada de *accountability*. Aplicada ao Ministério Público, especialmente à figura do Procurador-Geral da República, a *accountability* político-democrática busca assegurar que a autonomia funcional da instituição não se converta em espaço imune ao controle democrático, sobretudo diante da elevada relevância política e constitucional de suas atribuições.

No processo de escolha do Procurador-Geral da República, é possível identificar manifestações simultâneas de *accountability* vertical e horizontal. A

primeira decorre da fiscalização exercida pela sociedade civil, pela imprensa, pela comunidade jurídica e pelas entidades representativas da carreira ministerial, influenciando o debate público acerca da legitimidade, imparcialidade e capacidade técnica dos candidatos. Já a *accountability* horizontal manifesta-se por meio do sistema de freios e contrapesos estabelecido pela própria Constituição Federal, especialmente na relação entre Presidente da República e Senado Federal, cabendo ao primeiro a indicação do candidato e ao segundo o exercício do controle político mediante sabatina e aprovação por maioria absoluta.

Embora a lista tríplice elaborada pela ANPR não possua previsão normativa na Constituição Federal nem na Lei Complementar nº 75/93, a consolidação dessa prática institucional entre o anos de 2003 e 2017, levou parte da doutrina e da classe política a defender sua constitucionalização formal. Nesse sentido, destaca-se a Proposta de Emenda à Constituição nº 52/19, de autoria do Senador Fabiano Contarato, que propõe a inclusão do trecho destacado a seguir, no art. 128, §1º da Constituição Federal:

"Art. 128 [...]

§1º O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador Geral da República, escolhido e nomeado pelo Presidente da República entre integrantes da carreira maiores de trinta e cinco anos **e indicados em lista tríplice elaborada pelos membros dessa instituição**, após aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução." (BRASIL, 1988)

De acordo com o histórico no Senado Federal, a PEC em questão encontra-se em tramitação, aguardando designação de relator desde 21 de outubro de 2020 (BRASIL, 2019). Vale ressaltar que a mesma, não propõe alteração no trecho do texto constitucional que trata da recondução do PGR, mantendo a possibilidade de múltiplas reconduções sucessivas. A inexistência dessa limitação quantitativa pode ampliar incentivos para alinhamentos estratégicos entre o titular da PGR e o Chefe do Poder Executivo, responsável por eventual recondução. Nesse contexto, sugere-se o seguinte acréscimo à PEC nº 52/19:

"Art. 128 [...]

§1º O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador Geral da República, escolhido e nomeado pelo Presidente da República entre integrantes da carreira maiores de trinta e cinco anos e indicados em lista

tríplice elaborada pelos membros dessa instituição, após aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida somente uma recondução.” (BRASIL,1988)

Cabe destacar, que em oportunidades anteriores, alterações mais incisivas foram propostas, como na PEC 47/13 de autoria do senador Cássio Cunha Lima, que além de propor que o Presidente da República escolha o PGR obrigatoriamente entre os nomes da lista tríplice, também propôs mandato fixo de quatro anos com proibição a recondução, equiparando o mandato do PGR a um mandato do Executivo (BRASIL, 2013). Essa PEC não prosperou na sua tramitação legislativa no Senado Federal, permanecendo na lista de matérias não aprovadas.

Uma outra possibilidade de aperfeiçoamento institucional, seria a alteração da Lei Complementar nº 75/1993, responsável por disciplinar a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, a fim de estabelecer critérios objetivos mínimos para a escolha do Procurador-Geral da República. Embora a Constituição Federal reserve ao Presidente da República a competência para a indicação do chefe do Ministério Público da União, nada impede que a própria legislação complementar, responsável pela regulamentação do órgão, estabeleça parâmetros procedimentais destinados a conferir maior transparência, racionalidade e legitimidade democrática ao processo de escolha.

Entre esses critérios, poderiam ser previstos requisitos relacionados à experiência institucional, tempo mínimo de carreira, atuação funcional, produção acadêmica, histórico de gestão administrativa e ausência de sanções disciplinares. Tais mecanismos não eliminariam a discricionariedade presidencial constitucionalmente assegurada, mas contribuiriam para sua racionalização à luz dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência administrativa.

Do mesmo modo, seria possível ampliar o grau de participação democrática no próprio procedimento de sabatina perante o Senado Federal, mediante a exigência de apresentação prévia de plano de atuação institucional pelo candidato indicado pelo Presidente da República. O plano conteria as diretrizes objetivas de atuação ministerial, prioridades institucionais e metas relacionadas à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e do patrimônio público. Tal documento poderia servir como parâmetro de controle político durante a sabatina realizada pelo

Senado Federal, permitindo avaliação mais técnica e menos personalista da indicação presidencial.

Uma vez investido no cargo, o Procurador-Geral da República permanece submetido a mecanismos institucionais de controle democrático, especialmente no dever de fundamentação de seus atos, na transparência de suas decisões e na necessidade de coerência entre sua atuação prática e os compromissos institucionais assumidos durante o processo de escolha. Nesse contexto, a ampliação da transparência procedimental não representa violação à independência funcional do Ministério Público, mas o aperfeiçoamento do sistema de *accountability* institucional.

Durante o mandato, uma proposta a ser considerada, seria a criação de um mecanismo de prestação de contas perante o Senado Federal, ao término do primeiro ano de mandato do PGR. Nessa hipótese, a atuação da Procuradoria-Geral da República poderia ser confrontada com o plano institucional previamente apresentado durante a sabatina, facultando ao Senado formular recomendações ou propor ajustes de atuação para o segundo ano de mandato do PGR, em casos de significativa divergência entre a prática institucional do primeiro ano de mandato e os compromissos assumidos durante a sabatina.

Ao final do mandato, eventual descumprimento reiterado das diretrizes institucionais apresentadas ou a inobservância injustificada das recomendações formuladas pelo Senado ao final do primeiro ano de mandato, poderiam constituir elementos políticos relevantes para rejeição de eventual recondução, preservando-se, contudo, a independência funcional do Ministério Público e a competência constitucional do Presidente da República. Visto que este, seria mais um instrumento de fortalecimento da legitimidade democrática e da confiança pública na atuação da Procuradoria-Geral da República.

Diante de todo o contexto apresentado, percebe-se que o debate não deve se limitar à dicotomia entre manutenção integral do modelo atual ou adoção de um sistema rigidamente corporativo. O verdadeiro desafio consiste em identificar mecanismos capazes de aperfeiçoar o procedimento de escolha sem descaracterizar o equilíbrio institucional originalmente concebido pelo constituinte originário. O caminho mais adequado seria defender modelos intermediários de aperfeiçoamento institucional, capazes de harmonizar participação democrática

interna, controle político externo e preservação do sistema constitucional de freios e contrapesos.

Nesse aspecto, a transparência quanto aos critérios de escolha, aos fundamentos das decisões institucionais e às prioridades de atuação da Procuradoria-Geral da República tornam-se elementos essenciais para o fortalecimento da legitimidade democrática do Ministério Público. Nem a concentração absoluta da escolha no Poder Executivo, nem a completa transferência do processo decisório para a corporação ministerial parecem soluções plenamente compatíveis com a lógica constitucional de freios e contrapesos.

Evidencia-se portanto, que o debate acerca do aperfeiçoamento do modelo de escolha do Procurador-Geral da República não envolve apenas disputa procedimental sobre competências institucionais, mas reflexão mais ampla acerca da própria qualidade democrática das instituições de controle no Estado Constitucional contemporâneo. Em sociedades marcadas pela intensa judicialização da política, a legitimidade das instituições de controle não decorre apenas da legalidade formal de seus atos, mas também da confiança pública na imparcialidade de sua atuação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar criticamente a tensão existente entre legalidade e legitimidade democrática no processo de escolha do Procurador-Geral da República, examinando os limites constitucionais da discricionariedade presidencial e as repercussões institucionais decorrentes da ausência de critérios normativos objetivos para a nomeação do chefe do Ministério Público da União. Partindo da Constituição Federal de 1988, da Lei Complementar nº 75/1993, da doutrina constitucional contemporânea e da análise concreta da atuação da Procuradoria-Geral da República entre os anos de 2019 e 2026, constatou-se que o modelo brasileiro de nomeação do PGR se insere em uma zona de intersecção entre autonomia institucional, controle político e legitimidade democrática.

A problemática central da pesquisa consistiu em verificar se a ausência de critérios normativos objetivos para a escolha do Procurador-Geral da República tem possibilitado nomeações baseadas em afinidade político-ideológica, comprometendo potencialmente a independência funcional do Ministério Público Federal. A análise desenvolvida ao longo do estudo demonstrou que, embora o modelo vigente seja

formalmente compatível com a ordem jurídica brasileira e esteja fundamentado na lógica dos freios e contrapesos, a inexistência de parâmetros procedimentais mais transparentes e objetivos amplia significativamente a margem de discricionariedade política do Presidente da República.

Nesse contexto, a hipótese inicialmente formulada mostrou-se parcialmente confirmada. Verificou-se que a ausência de regulamentação específica acerca do procedimento de escolha do PGR não produz, por si só, automática submissão institucional do Ministério Público ao Poder Executivo. Contudo, a ampla liberdade política conferida ao Presidente da República, especialmente diante da inexistência de critérios objetivos de seleção e da possibilidade de reconduções sucessivas sem limitação constitucional expressa, cria um ambiente institucional propício à formação de alinhamentos estratégicos e percepções de proximidade político-ideológica entre o chefe do Executivo e o titular da Procuradoria-Geral da República.

A análise empírica da atuação da Procuradoria-Geral da República entre os anos de 2019 e 2026 reforçou essa constatação. Observou-se que o padrão decisório da instituição variou significativamente conforme o contexto político e a natureza das investigações conduzidas. Durante a gestão de Augusto Aras, verificou-se predominância de uma postura marcada pela contenção institucional em investigações envolvendo autoridades de elevada relevância política, especialmente integrantes do Poder Executivo Federal. Em contrapartida, na gestão de Paulo Gonet, identificou-se atuação mais incisiva em casos relacionados aos atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023, com expressiva utilização dos instrumentos de persecução penal e defesa da ordem constitucional. Tal oscilação evidencia que a independência funcional do Ministério Público não se concretiza apenas pelas garantias formais previstas na Constituição, mas também pelo perfil decisório e pela postura institucional adotada pelo Procurador-Geral da República.

Além disso, o estudo demonstrou que o fenômeno da judicialização da política ampliou substancialmente a relevância institucional da Procuradoria-Geral da República no sistema constitucional brasileiro. A atuação do PGR passou a influenciar diretamente quais conflitos serão submetidos ao Poder Judiciário, especialmente ao STF, conferindo ao órgão posição estratégica na definição da intensidade do controle institucional sobre agentes políticos, fenômeno compatível com o fortalecimento das instituições de controle e da jurisdição constitucional observado por Barroso (2021). Nesse cenário, a ausência de mecanismos mais

robustos de *accountability* político-democrático tende a potencializar questionamentos acerca da legitimidade, imparcialidade e transparência da atuação institucional da Procuradoria-Geral da República.

Diante dessas constatações, conclui-se que o aperfeiçoamento do modelo constitucional de escolha do Procurador-Geral da República não exige ruptura com a estrutura prevista pelo constituinte originário, mas demanda a incorporação de mecanismos capazes de racionalizar, democratizar e tornar mais transparente o procedimento de nomeação. Nesse sentido, a pesquisa apontou como alternativas institucionalmente viáveis a adoção de critérios objetivos mínimos para a escolha presidencial, a regulamentação formal da lista tríplice elaborada pela Associação Nacional dos Procuradores da República, a limitação quantitativa das reconduções sucessivas, a exigência de apresentação de plano de atuação institucional durante a sabatina no Senado Federal e a implementação de mecanismos periódicos de prestação de contas (*accountability*) perante os órgãos de controle democrático.

Por fim, conclui-se que a discussão acerca da escolha do PGR ultrapassa a dimensão meramente procedimental ou corporativa, inserindo-se em debate mais amplo sobre a qualidade democrática das instituições de controle no Estado Constitucional contemporâneo, especialmente diante da necessidade de compatibilizar exercício do poder, legitimidade democrática e mecanismos de controle institucional, conforme assinala Canotilho (2019). Em um cenário de intensa judicialização da política e crescente protagonismo das instituições de garantia, torna-se indispensável compatibilizar autonomia funcional, legitimidade democrática e responsabilidade institucional, de modo a fortalecer a confiança pública no Ministério Público e preservar sua função essencial à defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

REFERÊNCIAS

ANUÁRIO da Justiça Brasil 2025: opção pelo litígio. São Paulo: Consultor Jurídico, 2025. Disponível em: <https://anuario.conjur.com.br/pt-BR/profiles/78592e4622f1-anuario-da-justica/editions/anuario-da-justica-brasil-2025>. Acesso em: 16 abr. 2026.

ANUÁRIO do Ministério Público Brasil 2024: dialogar é preciso. São Paulo: Consultor Jurídico, 2024. Disponível em: <https://anuario.conjur.com.br/pt-BR/profiles/78592e4622f1-anuario-da-justica/editions/anuario-do-ministerio-publico-brasil-2024>. Acesso em: 11 maio 2026.

ANUÁRIO do Ministério Público Brasil 2021–2022: a reinvenção do Ministério Público. São Paulo: Consultor Jurídico, 2022. Disponível em: <https://anuario.conjur.com.br/pt-BR/profiles/78592e4622f1-anuario-da-justica/editions/anuario-do-ministerio-publico-brasil-2021-2022>. Acesso em: 09 abr. 2026.

ARANTES, Rogério Bastos. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/y9dCbmHBdT8QJTDZh563fFx/>. Acesso em: 11 maio 2026.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 572/DF**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 18 jun. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/anexo/ADPF572final.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 4781**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 19 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 4.831**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 4921**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 10405**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n. 47, de 2013**. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114387>. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n. 52, de 2019**. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136304>. Acesso em: 12 maio 2026.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2019.

CREPALDI, Thiago. PGR alcança 75% de êxito nas ADIs propostas no Supremo Tribunal Federal. **Anuário da Justiça Brasil 2023**, São Paulo, 21 maio 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mai-21/pgr-alcanca-75-exito-adis-propostas-supremo-tribunal-federal/>. Acesso em: 12 maio 2026.

HIRABAHASI, Gabriel. Desde a posse, Aras foi contra 74 pedidos de investigação contra Bolsonaro e a favor de 1. **CNN Brasil**, Brasília, 30 mar. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/desde-a-posse-aras-foi-contra-74-pedidos-de-investigacao-contra-bolsonaro-e-a-favor-de-1/>. Acesso em: 12 maio 2026.

LEAL, Fernando. **Análise de consequências no direito: uma abordagem pragmatista**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Entrevista sobre atuação institucional e papel do Ministério Público. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mai-02/entrevista-ives-gandra-silva-martins-advogado-professor/>. Acesso em: 27 abr. 2026.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Haveria golpe de Estado sem armas? Um assunto que realmente me sensibilizou. **Migalhas**, São Paulo, 12 dez. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/398798/haveria-golpe-de-estado-sem-armas-um-assunto-que-me-sensibilizou>. Acesso em: 12 maio 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

NUNES, Leandro Bastos. A importância da lista tríplice para a nomeação do PGR. **Associação Nacional dos Procuradores da República**, Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.anpr.org.br/artigos/a-importancia-da-lista-triplice-para-a-nomeacao-do-pgr>. Acesso em: 11 maio 2026.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

VIEIRA, Felipe. Lamachia aponta omissão da PGR, cobra Paulo Gonet e pede investigação sobre ministros do STF. **Felipe Vieira**, Porto Alegre, 14 abr. 2026. Disponível em: <https://felipevieira.com.br/interna-noticia.html?id=9763>. Acesso em: 12 maio 2026.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar criticamente a tensão existente entre legalidade e legitimidade democrática no processo de escolha do Procurador-Geral da República, examinando os limites constitucionais da discricionariedade presidencial e as repercussões institucionais decorrentes da ausência de critérios normativos objetivos para a nomeação do chefe do Ministério Público da União. Partindo da Constituição Federal de 1988, da Lei Complementar nº 75/1993, da doutrina constitucional contemporânea e da análise concreta da atuação da Procuradoria-Geral da República entre os anos de 2019 e 2026, constatou-se que o modelo brasileiro de nomeação do PGR se insere em uma zona de intersecção entre autonomia institucional, controle político e legitimidade democrática.

A problemática central da pesquisa consistiu em verificar se a ausência de critérios normativos objetivos para a escolha do Procurador-Geral da República tem possibilitado nomeações baseadas em afinidade político-ideológica, comprometendo potencialmente a independência funcional do Ministério Público Federal. A análise desenvolvida ao longo do estudo demonstrou que, embora o modelo vigente seja formalmente compatível com a ordem jurídica brasileira e esteja fundamentado na lógica dos freios e contrapesos, a inexistência de parâmetros procedimentais mais transparentes e objetivos amplia significativamente a margem de discricionariedade política do Presidente da República.

Nesse contexto, a hipótese inicialmente formulada mostrou-se parcialmente confirmada. Verificou-se que a ausência de regulamentação específica acerca do procedimento de escolha do PGR não produz, por si só, automática submissão institucional do Ministério Público ao Poder Executivo. Contudo, a ampla liberdade política conferida ao Presidente da República, especialmente diante da inexistência de critérios objetivos de seleção e da possibilidade de reconduções sucessivas sem limitação constitucional expressa, cria um ambiente institucional propício à formação de alinhamentos estratégicos e percepções de proximidade político-ideológica entre o chefe do Executivo e o titular da Procuradoria-Geral da República.

A análise empírica da atuação da Procuradoria-Geral da República entre os anos de 2019 e 2026 reforçou essa constatação. Observou-se que o padrão decisório da instituição variou significativamente conforme o contexto político e a natureza das investigações conduzidas. Durante a gestão de Augusto Aras, verificou-se predominância de uma postura marcada pela contenção institucional em

investigações envolvendo autoridades de elevada relevância política, especialmente integrantes do Poder Executivo Federal. Em contrapartida, na gestão de Paulo Gonet, identificou-se atuação mais incisiva em casos relacionados aos atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023, com expressiva utilização dos instrumentos de persecução penal e defesa da ordem constitucional. Tal oscilação evidencia que a independência funcional do Ministério Público não se concretiza apenas pelas garantias formais previstas na Constituição, mas também pelo perfil decisório e pela postura institucional adotada pelo Procurador-Geral da República.

Além disso, o estudo demonstrou que o fenômeno da judicialização da política ampliou substancialmente a relevância institucional da Procuradoria-Geral da República no sistema constitucional brasileiro. A atuação do PGR passou a influenciar diretamente quais conflitos serão submetidos ao Poder Judiciário, especialmente ao STF, conferindo ao órgão posição estratégica na definição da intensidade do controle institucional sobre agentes políticos, fenômeno compatível com o fortalecimento das instituições de controle e da jurisdição constitucional observado por Barroso (2021). Nesse cenário, a ausência de mecanismos mais robustos de *accountability* político-democrático tende a potencializar questionamentos acerca da legitimidade, imparcialidade e transparência da atuação institucional da Procuradoria-Geral da República.

Diante dessas constatações, conclui-se que o aperfeiçoamento do modelo constitucional de escolha do Procurador-Geral da República não exige ruptura com a estrutura prevista pelo constituinte originário, mas demanda a incorporação de mecanismos capazes de racionalizar, democratizar e tornar mais transparente o procedimento de nomeação. Nesse sentido, a pesquisa apontou como alternativas institucionalmente viáveis a adoção de critérios objetivos mínimos para a escolha presidencial, a regulamentação formal da lista tríplice elaborada pela Associação Nacional dos Procuradores da República, a limitação quantitativa das reconduções sucessivas, a exigência de apresentação de plano de atuação institucional durante a sabatina no Senado Federal e a implementação de mecanismos periódicos de prestação de contas (*accountability*) perante os órgãos de controle democrático.

Por fim, conclui-se que a discussão acerca da escolha do PGR ultrapassa a dimensão meramente procedimental ou corporativa, inserindo-se em debate mais amplo sobre a qualidade democrática das instituições de controle no Estado Constitucional contemporâneo, especialmente diante da necessidade de

compatibilizar exercício do poder, legitimidade democrática e mecanismos de controle institucional, conforme assinala Canotilho (2019). Em um cenário de intensa judicialização da política e crescente protagonismo das instituições de garantia, torna-se indispensável compatibilizar autonomia funcional, legitimidade democrática e responsabilidade institucional, de modo a fortalecer a confiança pública no Ministério Público e preservar sua função essencial à defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 11 maio 2026.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2019.

ANEXOS