

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2023

Altera o art. 130 da Constituição Federal e acrescenta-lhe parágrafo, de modo a aprimorar o regramento e consolidar balizas institucionais necessárias ao bom funcionamento do Ministério Público de Contas brasileiro.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 130 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 130. Aos membros do Ministério Público de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, garantias, prerrogativas, vencimentos, vantagens, vedações e forma de investidura, inclusive de suas chefias, aplicando-se-lhes, subsidiariamente, a legislação a que se refere o §5º do art. 128.

Parágrafo Único. A autonomia financeira, administrativa e patrimonial dos Ministérios Públicos de Contas será regulada na forma que dispuser a legislação própria de cada ente federativo.”
(NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua publicação e não implicará aumento de despesas.

JUSTIFICAÇÃO

O Ministério Público de Contas é órgão centenário que, com o advento da Constituição Federal de 1988, passou a deter estatura constitucional com previsão expressa no art. 130, norma de extensão que fez por replicar aos membros desse *Parquet* com atuação especializada perante os Tribunais de Contas o mesmo rol de direitos, vedações e formas de investidura reservadas aos membros do Ministério Público com atuação perante os tribunais do Poder Judiciário¹.

Esse regime de extensão adotou técnica similar à dos Tribunais de Contas, que foram criados, na Constituição, à imagem e semelhança do Poder Judiciário, restando contemplados com o exercício da jurisdição administrativa de contas, e cujos membros, para o bem exercer desta competência, gozam, no âmbito do TCU, das mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior



SF/23329.96688-53

Tribunal de Justiça, enquanto nos estados e no Distrito Federal, o parâmetro de comparação, por paralelismo, são os desembargadores de Justiça.

Ocorre que a redação econômica e lacônica do art. 130 da Constituição Federal causou – desde a promulgação constitucional – profundas polêmicas interpretativas que vieram a culminar em constante judicialização acerca do regime jurídico do Ministério Público de Contas brasileiro, o que vem comprometendo a atuação de seus membros.

Com efeito, na ADI nº 789/DF, que representou o primeiro precedente acerca do perfil constitucional dos Ministérios Públicos de Contas, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, que fez por prever um Ministério Público inserido na estrutura administrativa da Corte de Contas Federal – despidido de autonomia administrativa e financeira, portanto. Naquela oportunidade, o Supremo Tribunal Federal compreendeu que, dentre as várias interpretações possíveis do art. 130 da Constituição Federal, seria legítima a adotada pelo legislador federal.

Já nas ADI nº 160/TO¹ e nº 2.378/GO², o Supremo Tribunal Federal foi além: julgou inconstitucionais os arranjos organizacionais idealizados pelos estados do Tocantins e de Goiás na estruturação de seus Ministérios Públicos de Contas, que foram criados com autonomia administrativa e financeira.

Passados mais de vinte e cinco anos dos julgados, é esta a tese que ainda persiste no seio do Supremo Tribunal Federal, que tem exigido a replicação do modelo federal do Ministério Público de Contas do TCU a todos os Ministérios Públicos de Contas do país, sob o argumento de que, na matéria, haveria uma espécie de dever de simetria, por imposição dos arts. 25 e 75 da Constituição Federal.

Com o devido respeito ao Colendo STF, mesmo pela redação atual do artigo, não parece subsistir o argumento de que o art. 75 da Constituição Federal³ imporia centralismo do modelo federal de Ministério Público de Contas a todos os estados

¹ ADI nº 160/TO, Relator: Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, julgado em 23/04/1998, DJ de 20/11/1998.

² ADI nº 2.378/GO, Relator: Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 19/05/2004, DJ de 06/09/2007.

³ “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros”.

federados. Isso porque a norma em comento, além de se referir aos Tribunais de Contas, e não aos Ministérios Públicos de Contas, é expressa em estender aos estados e ao Distrito Federal os preceitos concernentes à organização do Tribunal de Contas da União *presentes* na seção “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”.

Ocorre que, nessa seção constitucional, não há menção sobre o perfil institucional ou funcional do Ministério Público de Contas, que foi referido apenas 55 artigos depois, já dentro do capítulo das Funções Essenciais à Justiça, na Seção correspondente ao Ministério Público.

De qualquer forma, o fato concreto é que a Colenda Corte Suprema, com a máxima vênia, tem adotado interpretações restritivas no que tange às possibilidades de autonomia administrativa e financeira do Ministério Público de Contas, ao passo que sustenta posições expansionistas de um suposto dever de simetria dos entes subnacionais à organização do Ministério Público de Contas que atua perante o TCU, em desalinho, ao nosso sentir, ao princípio federativo e à auto-organização dos estados e do Distrito Federal, o que justifica a presente Proposta de Emenda Constitucional.

Avulta de importância, nesse cenário, incrementar o regime constitucional do Ministério Público de Contas, consolidando elementos mínimos acerca do estatuto de seus membros, ao tempo que se consagra a oportunidade de, prestigiando a vocação federalista do Brasil, admitir expressamente aos estados e ao Distrito Federal espaço de conformação sobre a autonomia administrativa, financeira e patrimonial de seus Ministérios Público de Contas, reconhecendo às unidades subnacionais o devido espaço de criação do direito, na lógica de serem laboratórios de experiências legislativas exitosas a servirem de parâmetro para toda a federação.

De fato, é missão deste Congresso Nacional promover a devida arquitetura da autonomia estadual e, dessa maneira, enaltecer a funcionalidade efetiva do federalismo brasileiro, afastando a subordinação excessiva ou as replicações descabidas dos padrões e parâmetros organizacionais federais aos Estados-membros e ao DF, sob pena sufocar os atributos mínimos de um federalismo sadio.

Perspectivas hiperdimensionadas do dever de simetria organizacional das entidades estaduais para com o *standard* federal trabalham em detrimento do pluralismo das realidades locais, funcionando como poderoso desincentivo ao benfazejo experimentalismo legislativo dos entes federativos, podendo até mesmo figurar como espécie de bloqueio do desenvolvimento do direito nacional, uma vez que nada impede que a própria União se inspire nas regulamentações estaduais.



Revela-se mais apropriado compreender que o art. 130 da Constituição Federal é uma pauta mínima de direitos, analogicamente retirados do regime jurídico do Ministério Público com atuação perante o Poder Judiciário, e passível de ser mais bem debruçada, detalhada e recrudescida a partir dos processos políticos locais, que debateriam a melhor configuração do Ministério Público de Contas em cada unidade federativa, o melhor arranjo, apto a lhe concretizar a independência institucional.

Para que não nos limitemos ao campo teórico, pegue-se o exemplo marcante dos Ministérios Público de Contas do Estado e dos Municípios do Pará, que gozam de ampla autonomia administrativa e financeira desde 1992, com a edição da Lei Complementar Estadual 09, de 1992. O modelo paraense do Ministério Público de Contas é realidade que permeia o controle externo local **há mais de trinta anos** e é tido pelos próprios Tribunais de Contas locais como um exemplo a ser seguido pelas outras unidades federativas, como fez questão de destacar, no ano de 2015, o Presidente à época da Corte de Contas, Conselheiro Luis Cunha, em excerto transcrito a seguir:

[...] eles precisavam conhecer melhor a experiência do Estado do Pará, *não tem como dar certo no resto do Brasil se não tiver independência, autonomia administrativa financeira, é por isso que o nosso é um sucesso aqui no estado do Pará e tem que ser dito para o Brasil*. A manifestação nossa hoje, como instituição dando um testemunho, confirmando que aqui deu certo, há respeito, autonomia, independência, a gente não teve conflito de relacionamento em nenhum momento durante esses anos, tem que dizer isso para o resto do Brasil, e como bem disse o conselheiro Cipriano que ele participou de vários congressos reuniões, e a gente ouvia reclamações de outros tribunais de contas, tanto da parte dos tribunais de contas, quanto também do Ministério Público de contas. Imaginemos o Ministério Público de um determinado estado o seu procurador, os seus membros tendo que se dirigir ao presidente daquela instituição para pedir autorização para uma diária para poder viajar a serviço do Ministério Público, isso é uma humilhação, para pedir autorização para comprar caneta, papel, para comprar computador para Ministério Público, e será que ao fazer isso o Ministério Público vai ficar independente? Eu tive a sensação em todos os momentos em que me deparei com a problemática do relacionamento institucional dos TCE's e do Ministério Público, que eles olhavam o Ministério Público como subordinados, e para muitos é importante que continue essa visão equivocada de subordinação, justamente para poder tentar conduzir o trabalho do Ministério Público, isso é um erro!⁴ (grifo nosso).

Na oportunidade, o Sr. Conselheiro-Presidente tecia críticas à ADI nº 5.254/PA⁵, proposta pelo Procurador-Geral da República, a qual impugna a constitucionalidade da legislação do Pará que dotou de autonomia administrativa e

⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. *Ata nº 5.295 – Sessão Ordinária*, Belém, 19 mar. 2015. Disponível em: http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/SP_atas/2015/2015-03-19-ata.pdf. Acesso em: 26 jan. 2023.

⁵ ADI nº 5.254/PA, Relator: Min. Roberto Barroso, processo em curso, instaurado em 09/05/2015.

financeira os seus Ministérios Públicos de Contas – tanto o do Estado quanto o dos Municípios.

A opinião de que o melhor modelo de Ministério Público de Contas é o que alberga o máximo de garantias institucionais, paralela e complementarmente às garantias funcionais, não foi isolada do Presidente daquela Corte de Contas, mas sim seguida à unanimidade por seus pares, e culminou, até mesmo, em divulgação de *Moção de Apoio à manutenção da autonomia e independência administrativa e financeira do Ministério Público de Contas do Estado do Pará*⁶, subscrita em 19 de março de 2015, por todos os Conselheiros e Conselheiros-Substitutos do Tribunal de Contas do Estado do Pará. De igual forma, o Tribunal de Contas dos Municípios do Pará também emitiu apoio à autonomia administrativa e financeira do MP de Contas que oficia perante si.

As experiências do Estado do Pará, e de outras unidades federativas que têm ou tiveram arranjos de Ministério Público de Contas autônomos, como Roraima, Santa Catarina, Goiás e Tocantins, longe de serem tomadas como ofensivas à Constituição, devem receber o beneplácito de modelos tidos como ideais e modernizadores, de modo a fortalecer o exercício de todo o controle externo e a missão do próprio Tribunal de Contas.

Tais modelos autônomos, em verdade, superam o incômodo da jurisprudência pretoriana de cindir as garantias subjetivas dos membros do MP de Contas das garantias objetivas da instituição, o que pode figurar como potencialmente disfuncionais ao exercício ministerial de contas.

Frise-se, ainda, que, estando o país em constantes discussões acerca das melhores regras fiscais que estabilizem a dívida e promovam cenário orçamentário e financeiro seguros para financiar os encargos e direitos sobre os quais o estado brasileiro se comprometeu, é de todo pertinente que, para a concretização e *enforcement* das regras fiscais criadas, haja grupo de membros do Ministério Público vocacionado a exigir seu cumprimento perante a jurisdição de contas. Essa figura de advogado da aplicabilidade das regras fiscais repousa, justamente, sobre os procuradores de contas. De pouco ou nada adianta criar regras fiscais sofisticadas se não for dada ampla independência aos agentes encarregados de exigirem-na na realidade.

Ademais, temos que é de todo interessante que agentes que exercem a função de controle, como os membros do Ministério Público de Contas, tenham a possibilidade da experiência na gestão de seus próprios órgãos, o que qualifica, até mesmo, sua atuação

⁶ Ibid.

funcional, dada a vivência das dificuldades inerentes aos administradores públicos. Assim, o exercício da gestão interna do próprio Ministério Público tende a contribuir com o amadurecimento funcional do órgão.

Ressalta-se que um Ministério Público independente é reconhecido também internacionalmente como função essencial à *jurisdição de contas* (ou jurisdição financeira, como referida, nos direitos português e francês) e aspecto inerente ao quadro institucional em que devem se inserir as Instituições Superiores de Controle dotadas de competência jurisdicional (ou judicialiforme) assim entendidas, basicamente, aquelas dotadas de poderes de responsabilização pessoal⁷, ressarcitória e/ou sancionatória. É o caso do Tribunal de Contas da União e dos demais Tribunais de Contas brasileiros por expresse desígnio constitucional. O que justifica a inserção, pelo constituinte originário, do Ministério Público de Contas no capítulo reservado às “Funções Essenciais à Justiça”.

Por fim, deve-se ressaltar que a presente Proposta de Emenda à Constituição não implica qualquer aumento de despesa, uma vez que a implementação da autonomia administrativa, financeira e patrimonial não faria ressurgirem novas despesas ao erário, ocorrendo apenas mera transferência da responsabilidade pela ordenação de despesa.

Portanto, esta Proposta de Emenda à Constituição visa consolidar e incrementar o regime jurídico constitucional dos membros do Ministério Público de Contas brasileiro, ao passo que remove óbice ao desenvolvimento de estruturas ministeriais de contas mais desenvolvidas do ponto de vista da autonomia institucional, com fins à máxima realização do princípio institucional da independência funcional.

Convictos de estarmos contribuindo para o aperfeiçoamento institucional de nosso país e certos da relevância das imprescindíveis mudanças ora trazidas à apreciação, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação desta Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões, em de 2023.

Senador Randolfe Rodrigues

(REDE-AP)

Senador da República

⁷ Conforme se extraem dos pertinentes princípios aprovados no âmbito da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle – INTOSAI, disponíveis em:
https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_50/INTOSAI_P_50_en.pdf.

