



PARECER Nº , DE 2008

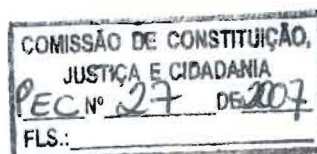
Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 27, de 2007, que "Dá nova redação ao artigo 130 da Constituição Federal e acrescenta parágrafo único ao mesmo artigo (Estabelece autonomia funcional e administrativa do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas).

RELATOR: Senador EDUARDO MATARAZZO SUP LICY

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição-PEC nº 27, de 2007, de autoria do Senador Pedro Simon e outros "Dá nova redação ao artigo 130 da Constituição Federal e acrescenta parágrafo único ao mesmo artigo (Estabelece a autonomia funcional e administrativa do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas) foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça do Senado, onde fui designado relator.

Buscam os autores da PEC em análise modificar a redação do art. 130 da Constituição Federal, estabelecer autonomia funcional e





SENADO FEDERAL

Gab. Senador Eduardo Suplicy

administrativa ao Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, aplicando-se aos membros do Ministério Público Especial junto aos Tribunais de Contas as disposições aplicáveis aos Membros do Ministério Público comum.

Foi apresentada como Justificativa do primeiro signatário da proposta o fato de que “não pode o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas depender da boa vontade da Corte perante a qual atua – e em cujo seio fiscaliza o cumprimento da Lei – para que lhe sejam providos os recursos humanos e materiais para seu bom funcionamento”.

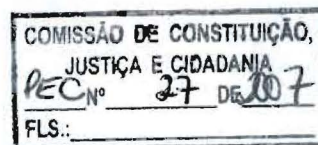
Consta ainda da Justificativa, o fato de que após a criação do Tribunal de Contas da União, através do Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1980 – e antes de sua instalação, em 17 de janeiro de 1893 - , surge o Decreto nº 1.166, de 17 de outubro de 1892, que, ao disciplinar sua estrutura orgânica e seu pessoal, incumbe um de seus membros de representar o Ministério Público, sendo tal **Parquet** desde sua origem e por mais de cem anos distinto do Ministério Público tradicional, de atuação perante a Justiça.

Afirma ainda que não pode o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas depender da boa vontade da Corte perante a qual atua e em cujo seio fiscaliza o cumprimento da Lei para que lhe sejam providos os recursos e materiais para seu bom funcionamento.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, de acordo com o disposto no art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência,





por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário.

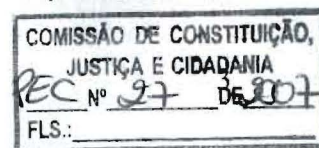
Nessa esteira, passamos a analisar o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas que surgiu, no sistema brasileiro por força do art. 89 da Constituição de 1891, **verbis**:

“É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.

Dessa forma, instituído o Tribunal de Contas da União, logo veio o Decreto nº 1.666, de 17 de outubro de 1892, que disciplinou sua estrutura orgânica e seu pessoal, dispondo que o seu pessoal se comporia de cinco membros, o presidente e quatro diretores, com voto deliberativo, um dos quais foi incumbido de representar o Ministério Público. Portanto, desde o primeiro momento, haveria de funcionar junto à Corte de Contas um Ministério Público. Não se incumbiu dessa tarefa ao Ministério Público comum.

O Decreto nº 392, de 6 de outubro de 1896, organizou o Tribunal de Contas, em cujo art. 1º, item 5, e estabeleceu que **o Ministério Público será apresentado perante o Tribunal de Contas por um bacharel ou doutor em direito nomeado pelo Presidente da República** (*Grifos nossos*). Por sua vez, o Decreto nº 2.409, de 23 de dezembro de 1896, cujo art. 81 definiu as funções e o campo das atribuições do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos seguintes termos:

“O Representante do Ministério Público é o guarda da observância das leis fiscais e dos interesses da Fazenda perante o Tribunal de Contas. Conquanto represente os





*interesses da Pública Administração, não é todavia delegado especial e limitado desta, antes tem personalidade própria e no interesse da lei, da justiça e da Fazenda Pública **tem inteira liberdade de ação**" (Grifos nossos).*

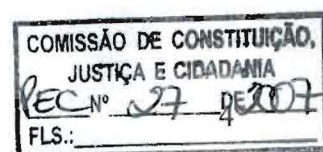
Na vigência da Constituição de 1946 foi editada a Lei nº 830, denominada Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União - TCU, que dispôs no seu artigo 3º:

"Funcionam no Tribunal de Contas da União como partes integrantes de sua organização e seus serviços autônomos:

- I – os auditores;
- II – o Ministério Público;
- III – a Secretaria “.

No dispositivo legal acima citado, o Ministério Público, assim como os auditores e a Secretaria são conceituados como serviços autônomos e no art. 29 da citada Lei Orgânica fica estabelecido que “O Ministério Público, junto ao Tribunal de Contas, com a função própria de promover, completar instrução e requerer no interesse da administração, da Justiça e da Fazenda Pública, constará de um representante com denominação de Procurador e de um auxiliar, com a de Adjunto do Procurador.

O Decreto-Lei 199, de 25 de fevereiro de 1967, que constitui a nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, manteve, em essência, as regras da Lei 830/49 relativas ao Ministério Público junto àquela Corte, hoje composto por 07 (sete) membros: 1) Procurador-Geral; 2)





Subprocurador-Geral; 3) Subprocurador-Geral; 4) Procurador; 5) Procurador;
6) Procurador; 7) Procurador.

A Constituição de 1988, por sua vez, erigiu referido Ministério Público à instituição constitucional, por meio de propostas de emendas dos Constituintes Ézio Ferreira, Oscar Corrêa e Ibsen Pinheiro.

Desde fins do século passado a lei ordinária preferiu outorgar o exercício das funções próprias ao Ministério Público a representantes privativamente vinculados à estrutura da Corte de Contas, fazendo com integrasse esta última como um de seus "QUATRO CORPOS DISTINTOS" (Decretos nºs 13.247, de 1918; nº 15.770, de 1922, e Lei nº 156, de 1935) ou definindo-se como uma das "PARTES INTEGRANTES DE SUA ORGANIZAÇÃO" (Lei nº 830, de 1949, e Decreto-Lei nº 199, de 1967).

Entretanto, com a Constituição de 1988 o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas é instituição autônoma em face do Ministério Público comum, da União ou dos Estados ou do Distrito Federal. Porém, sem autonomia financeira e não teria sentido ser diferente porque é composto de poucos membros, o que não justificaria tal autonomia.

É preciso o Min. Celso de Mello, no seu voto, como Relator na ADIn 789, em que afirma que o exame do preceito do art. 130 permite divisar, desde logo, a existência de garantia de ordem meramente subjetiva, desprovidas de conteúdo orgânico-institucional e se destina a proteger os membros do Ministério Público especial no desempenho de suas funções perante os Tribunais de Contas, submetendo-os ao mesmo estatuto jurídico que rege, no que concerne a direitos, vedações e forma de investidura no cargo, os membro do Ministério Público *comum*. Daí concluir no segundo tópico da emenda daquela ADIn:

"O Ministério Público junto ao TCU não dispõe de fisionomia institucional própria, e não obstante as expressivas garantias de





ordem subjetivas concedidas aos seus Procuradores pela própria Constituição (art. 130), encontra-se consolidado na 'intimidade estrutural' desta Corte de Contas que se acha investida – até mesmo em função do poder de autogoverno que lhe confere a Carta Política (art. 73, *caput, in fine*) – da prerrogativa de fazer instaurar o processo legislativo concernente à sua organização, à sua estruturação interna, à definição do seu quadro de pessoal e à criação dos cargos respectivos”.

Ressalta-se ainda que a ementa da ADIn 160, de que foi Relator o Min. Octavio Gallotti, sobre a posição do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas declara que “em sua organização, ou estruturalmente, não é ele dotado de autonomia funcional (como sucede ao Ministério Público comum), pertencendo, individualmente, a seus membros, essa prerrogativa, nela compreendida a plena independência de atuação perante os poderes do Estado, a começar pela Corte junto à qual oficiam”.

Nesta esteira, também é o posicionamento do Min. Celso de Mello no seu voto vencedor na ADIn 789, onde sustenta que o Ministério Público especial “integra a própria organização administrativa do Tribunal de Contas da União, ainda que privilegiado por regime jurídico especial, sob pena de qualificar-se na medida em que é totalmente alheio à estruturação orgânica do Ministério Público da União, como corpo destituído de qualquer referência ou vinculação de ordem institucional”. Essa idéia é complementada com a seguinte:

“Essa anômala condição do Ministério Público especial, acaso admitida, culminaria, ante a ausência de qualquer vinculação a uma estrutura administrativa definida, por comprometer-lhe a própria existência, por afetar-lhe os objetivos que justificaram a



SENADO FEDERAL

Gab. Senador Eduardo Suplicy

sua previsão constitucional e por frustrar, de modo irremissível, a eficácia de sua atuação”.

III – VOTO

A proposta em exame é jurídica e não aborda matéria incluída entre as cláusulas pétreas da Carta Magna, entretanto apresenta inúmeros entraves quanto ao mérito, conforme os posicionamentos do Supremo Tribunal Federal acima coletados e a própria legislação que trata da organização daquele Ministério Público ao longo de 100 (cem) anos.

Sendo assim, sugerimos a **rejeição** da PEC em análise pelos argumentos acima apresentados e especialmente pelo fato de que não há como se conceder autonomia funcional e administrativa ao Ministério Público junto aos Tribunais de Contas face a sua condição especial de integrante do Tribunal de Contas junto ao qual atua.

Sala da Comissão,

, Presidente


, Relator

