PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº /2010
(DO SR. MENDES RIBEIRO FILHO E OUTROS)

Altera a alínea "r" do inciso I do art. 102, acrescenta inciso ao art. 22 e acrescenta o art. 130-B à Constituição Federal, para instituir o Conselho Nacional do Ministério Público de Contas, acrescenta parágrafo ao art. 130 e dá outras providências.

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 A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 22.

XXX - normas gerais de organização e de funcionamento dos Ministérios Públicos de Contas, dispondo sobre as atribuições de seus membros, concurso público para provimento dos respectivos cargos e dos cargos efetivos de seus serviços auxiliares." (NR)

"Art. 102.

I -

r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça, contra o Conselho Nacional do Ministério Público, contra o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e contra o Conselho Nacional do Ministério Público de Contas." (NR)

"Art. 130.

Parágrafo único - Aplicam-se aos Ministérios Públicos de Contas, no que couber, os dispositivos desta seção"(NR)

"Art.130-B. O Conselho Nacional do Ministério Público de Contas compõe-se de sete membros com mais de trinta e cinco anos de idade, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

I - um membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União,

indicado pelo respectivo Ministério Público;

II - três membros de Ministério Público junto aos demais Tribunais de Contas, indicados pela entidade representativa de caráter nacional;

III - um membro de Tribunal de Contas, indicado pela entidade representativa de caráter nacional;

IV - um advogado, indicado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

V - um cidadão de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicado pelo Congresso Nacional.

§ 1º O Conselho será presidido por um dos membros de Ministério Público de Contas, o qual votará em caso de empate.

§ 2º Não efetuadas, no prazo de até cento e oitenta dias após a criação do Conselho, as indicações previstas neste artigo, caberá a escolha ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

§ 3º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira dos Ministérios Públicos de Contas e do cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros, devendo:

I - zelar pela autonomia dos Ministérios Públicos de Contas e pelo cumprimento de suas determinações, podendo expedir atos regulamentares e recomendar providências;

II - apreciar, de ofício ou mediante provocação, a validade de atos administrativos praticados por membros dos Ministérios Públicos de Contas,

podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao cumprimento da lei;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros dos Ministérios Públicos de Contas, inclusive contra seus serviços auxiliares e demais órgãos que atuem por delegação ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos respectivos Ministérios Públicos, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar atos que importem em sanções administrativas, assegurada a ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público comum em caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público de Contas julgados há menos de ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre atos realizados pelos Ministérios Públicos de Contas;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação dos Ministérios Públicos de Contas no País e as atividades do Conselho, que deve integrar mensagem de seu Presidente, a ser remetida ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa;

VIII - expedir as normas necessárias para seu regular funcionamento.

§ 4º O Conselho escolherá um Corregedor Nacional dentre seus integrantes referidos nos incisos I e II do caput, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas em Lei, as seguintes:

I - receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas a membro do Ministério Público de Contas e aos serviços auxiliares;

II - exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e de correição geral;

III - requisitar e designar integrantes dos Ministérios Públicos de Contas, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de quaisquer dos respectivos serviços auxiliares;

§ 5º Junto ao Conselho, oficialarão o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ou representantes por ambos designados;

§ 6º Será dado conhecimento ao Ministério Público da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme o caso, das irregularidades administrativas apuradas.

§ 7º Os Ministérios Públicos de Contas criarão ouvidorias ministeriais de contas, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra Membros do Ministério Público de Contas e contra os seus serviços auxiliares, que representarão diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público de Contas.

§ 8º O Conselho gozará de autonomia financeira, orçamentária e administrativa para o desempenho de suas atribuições;

§ 9º Os atos administrativos a que se refere o inciso II do § 3º não abrangem os atos praticados no exercício de atribuição ministerial.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Tramitam nas Casas Legislativas propostas de Emenda à Constituição tendentes a instituir o “Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos junto aos Tribunais de Contas”.

A criação de um único Conselho englobando duas instituições distintas e que se desincumbem de específicas atribuições, no entanto, é medida que extrapola os objetivos do organismo de correição. Mais que isso, fere a autonomia do Ministério Público, bem como a independência funcional

de seus membros, características intrínsecas e, assim, determinantes da própria existência desse organismo estatal.

De fato, as garantias conferidas ao Ministério Público pela Constituição da República têm em vista o pleno exercício de sua missão institucional, objetivo ao qual se vinculam seus membros.

Assim, a correspondente correição deve se dar de acordo com o formato dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, cuja composição se faz com a maioria de seus respectivos membros. No caso do Conselho Nacional de Justiça, a composição é de nove (09) magistrados, ao lado de outros seis (06) membros, oriundos de outras carreiras e cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada. Já no Conselho Nacional do Ministério Público, o colegiado se compõe de oito (08) representantes do próprio Ministério Público e de seis (06) recrutados entre magistrados, advogados e cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Até o momento, razões de política administrativa mantêm a atuação do *custos legis* dependente de meios materiais a serem providenciados pelos Tribunais de Contas.

A circunstância deu ensejo à negativa de competência em relação aos membros do Ministério Público de Contas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, consoante a decisão no Pedido de providências nº 04/2005 (Relatora a Conselheira Janice Ascari). Todavia, a situação peculiar não torna o Ministério Público de Contas parte dos Conselhos de Contas, nem justifica que se o coloque em posição que possa dificultar o livre exercício de suas funções fiscalizatórias.

Nesse sentido, importa lembrar os termos do artigo escrito por José Afonso da Silva, disponível no site www.tce.pr.gov.br, a seguir:

“16. Se não dispõe de fisionomia institucional própria, o que ele [o Ministério Público de Contas] é, então? Se ele não integra o quadro do Ministério Público comum, é porque tem configuração própria, e se o Ministério Público comum é instituição, não há como não reconhecer a mesma fisionomia institucional ao Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. E fisionomia institucional

própria já que ele não integra o outro. Aliás, a ementa do v. acórdão da ADIn 789, no seu intróito fala em Ministério Público junto ao TCU – ‘instituição que não integra o Ministério Público da União’. É bem verdade que o segundo tópico da emenda declara que ele se encontra consolidado na ‘intimidade estrutural’ da Corte de Contas. Mas não é isso que o texto constitucional declara. Se fala em Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. ‘Junto’ é um signo lingüístico que indica proximidade, mas fora, e repele, por conseqüência, a idéia de integração íntima. Juridicamente, expressões como funcionar junto de, oficial junto de significam exercer funções próprias perante ou em face de outro órgão.

“É assim quando a Lei Complementar n. 75/93, no seu art. 46 declara incumbir ao Procurador-Geral da República exercer as funções do Ministério Público junto ao Supremo Tribunal Federal, ou o Procurador-Geral do Trabalho exercer as funções junto ao Plenário do Tribunal Superior do Trabalho (art. 90), ou os Procuradores de Justiça oficial junto ao Tribunal de Justiça. Vale dizer, se é para exercer função junto de, é porque, com a devida vênua, não se encontra na intimidade estrutural do órgão junto do qual se oficia.

“17. Demais, ser ou não ser órgão de extração constitucional e, por isso mesmo, com configuração jurídico-institucional não é uma questão de mera interpretação subjetiva, É uma questão objetiva, porque está expresso no art. 130. Ao falar, em membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, a norma se inseriu no contexto histórico, reconhecendo uma instituição que já vinha desde o século passado. Falou nos membros de uma instituição que já existia no ordenamento jurídico. Esse reconhecimento importou em erigir uma instituição existente no plano de legislação ordinária em uma instituição constitucional.

“Daí a expressão correta de que se trata de órgão de extração constitucional, porque hoje o é. Vale dizer, a Constituição, com aquela redação que muitos tiveram como de má técnica

legislativa, simplesmente deu configuração jurídico-institucional ao órgão.

“18. Que significado tem isso? Significa que se há de reconhecer ao Ministério Público junto aos Tribunais de Contas autonomia institucional”.

Também é de se referir o teor de artigo do jurista Saulo Ramos, publicado em 19 de outubro de 2008 (disponível em www.jusbrasil.com.br), em especial o excerto a seguir, em que se afirma:

A existência do Ministério Público de Contas (MPC), hoje, é uma realidade. Apesar de ser uma instituição secular, foi com a Constituição Federal que o Parquet especializado de contas, como é conhecido, renasceu. Previsto no artigo 130 da Constituição Federal, mais claramente no capítulo do Ministério Público, possui assento constitucional, estando garantida não só a sua existência, mas também as suas condições mínimas de atuação.

...

“Com efeito, é de se concluir, como o Pretório Excelso, que a independência funcional dos membros do Ministério Público de Contas decorre diretamente da Constituição Federal, prevalecendo mesmo diante da ausência de lei expressa e afastando todo e qualquer ato contrário que vise a colocar os representantes do Parquet especial sob vara, coação ou intimidação, como os submetendo à Corregedoria dos Tribunais de Contas ou negando-lhes o poder de requisitar informações e documentos para fundamentarem as suas atuações”.

Imprópria, portanto, a submissão do Ministério Público de Contas ao crivo correicional destinado aos Tribunais de Contas, pois se trata de

organismos estatais de natureza diversa, ainda que atuem juntos no mesmo âmbito do controle sobre a administração pública.

Sendo de notar a negativa de competência em relação ao *Parquet* de Contas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, antes referida, a criação de órgão próprio de correição destinado a preservar e aperfeiçoar a atuação ministerial de contas, deverá consolidar a compreensão dos fundamentos que determinam a sua existência e contribuir para o pleno atingimento de suas finalidades.

De outro lado, quanto à fisionomia específica do Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas, merece destaque decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 328-3, prolatada em 02/02/2009, em que resta afirmada a “*autonomia da instituição*” ministerial junto aos Tribunais de Contas, nos termos do voto do Relator, o Ministro Ricardo Lewandowski, que propugna o Ministério Público de Contas como um “*órgão dotado de estrutura própria*”.

O acórdão em referência traz, ainda, no voto exarado pelo Ministro Carlos Britto, a menção que corrobora o entendimento do Relator, no sentido de não haver dúvida de que “*o Ministério Público Especial é um Ministério Público de Contas, separado, portanto, do Ministério Público comum*”.

Estabelece-se, então, o caráter institucional do *Parquet* de Contas como órgão fiscal para o exato cumprimento do ordenamento jurídico de forma especializada, condição sob a qual não se confunde estruturalmente com os entes ministeriais arrolados no artigo 129 da Constituição Federal.

No entanto, as competências do Ministério Público de Contas implicam a disposição de meios próprios, tornando adequado fixar expressamente os instrumentos que lhe são pertinentes, na condição de *custos legis* e de órgão agente, matéria a ser contemplada na redação do artigo 130 da Carta Federal.

Com esse objetivo, propõe-se nova redação ao dispositivo, para que, sob a designação adequada de “Ministério Público de Contas”, melhor se traduza a missão institucional desse *Parquet*, estabelecendo-se, por relevante – e de forma expressa –, a aplicação ao mesmo dos meios necessários à

desincumbência de seus cometimentos, consoante previsto na Seção I do Capítulo IV, da Constituição Federal.

Propõe-se, igualmente, a criação do Conselho Nacional dos Ministérios Públicos de Contas, com seus consectários, em separado do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e independente deste, assegurando ao *Parquet* de Contas a livre e autônoma atuação institucional.

Sala das Sessões, 10 de fevereiro de 2010

Deputado Mendes Ribeiro Filho