



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº 329, DE 2013.**

*Altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e dá outras providências.*

**Autor:** Deputado Francisco Praciano - PT/AM

**Relator:** Deputado Alessandro Molon (REDE-RJ)

**VOTO EM SEPARADO  
(Do Deputado Marcos Rogério)**

**I - RELATÓRIO**

Encontra-se no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) a Proposta de Emenda a Constituição nº 329, de 2013, que altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e dá outras providências.



A Proposta em análise pretende alterar os arts. 73, 75, 103-B, 130 e 130- A da Constituição, e acresce artigos aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

De acordo com a proposta, os Conselheiros das cortes de contas serão nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, respeitada a seguinte ordem:

- 1 (um) eleito pela classe dentre os auditores de controle externo do Tribunal que tenham sido nomeados em decorrência de concurso público há pelo menos 10 anos;

- 1 (um) eleito pela classe dentre os membros vitalícios do Ministério Público de Contas; - 1 (um) eleito, alternadamente, pelos Conselhos Profissionais da área jurídica, de administração, economia e contabilidade;

- 4 (quatro) eleitos pela classe dentre os auditores substitutos de conselheiros vitalícios.

A Proposta veda a escolha de Ministros e Conselheiros de Tribunais de Contas que tenham sido condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado pelos crimes e atos que tornem o cidadão inelegível para cargos públicos.

Submete ao **controle externo** do CNJ os Ministros do TCU e os Conselheiros Estaduais de Contas, e do Distrito Federal, bem como os Ministros e Conselheiros substitutos de contas. Os membros do Ministério Público de Contas (procuradores de contas) serão submetidos a controle externo pelo CNMP.

Determina, ainda, que uma lei complementar, a ser proposta pelo TCU, estabelecerá as normas gerais pertinentes à organização, fiscalização, competências, funcionamento e processo dos tribunais de contas.

Cria procedimento extraordinário de uniformização da jurisdição de contas, para tornar padrão o entendimento sobre normas nacionais.



E por fim, concede **autonomia financeira às unidades do Ministério público de Contas**, determinando que “a previsão orçamentária para o Ministério Público de Contas será fixada no primeiro exercício subsequente ao da promulgação desta emenda.

O Presidente desta CCJC, Deputado Rodrigo Pacheco, designou como Relator da Proposição o nobre Deputado Alessandro Molon (REDE-RJ), que proferiu parecer favorável à proposta.

É o Relatório.

## **II – VOTO**

Embora louvável a intenção dos parlamentares em proceder alterações na Constituição, as quais se destinam ao aprimoramento das Cortes de Contas, há que se ressaltar a existência de inconstitucionalidades intransponíveis que impedem a aprovação da Proposta em sua plenitude.

Os dispositivos que dispõem sobre os Ministérios Públicos junto aos Tribunais de Contas, nos moldes propostos pela PEC, não se assentam em quaisquer fundamentos de constitucionalidade que ensejam à sua aprovação.

Ao analisar o teor do art. 5º da Proposta de Emenda à Constituição em análise, que confere nova redação ao art. 130-A da Constituição, incluindo uma vaga na composição do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) destinada a membros do Ministério Público de Contas, tem-se que, embora louvável a intenção do legislador derivado, a Proposta enfrenta intransponíveis obstáculos no que diz respeito a seus aspectos constitucionais, jurídicos e fáticos.



Isso porque, não obstante a Constituição, em alguns aspectos<sup>1</sup>, confira igual tratamento aos integrantes dos Ministérios Públicos de contas e do Ministério Público brasileiro, tem-se que essa equivalência não alça patamares que garantam ao referido Ministério Público especial a mesma compleição jurídico-constitucional conferida ao Ministério Público da União e ao dos estados.

Verifica-se que, aos Ministérios Públicos junto aos Tribunais de Contas não se outorgou a autonomia administrativa, financeira e orçamentária, encontrando se a aludida instituição, dessa forma, vinculada ao respectivo Tribunal de Contas, como órgão integrante da estrutura dos respectivos tribunais<sup>2</sup>.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.378/GO, assentou o entendimento de que:

***“O MP especial junto aos tribunais de contas estaduais não dispõe de fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus procuradores pela própria CR (art. 130), encontra-se consolidado na “intimidade estrutural” dessas Cortes de Contas.”***<sup>3</sup>

Desse modo, percebe-se que o Ministério Público de Contas é órgão estritamente vinculado ao tribunal de contas em que oficia, e, em razão da função constitucional desempenhada pelas Cortes de Contas, é órgão integrante da

---

<sup>1</sup> Dispõe o art. 130 da Constituição da República que “aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção [normas acerca do Ministério Público brasileiro] pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.”

<sup>2</sup> Vide, v.g., a Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, a qual prevê o Ministério Público de Contas como órgão integrante do Tribunal de Contas da União, submetendo, inclusive, questões remuneratórias, financeiras, orçamentárias, entre outras, à deliberação do colegiado.

<sup>3</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.378/GO, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 05/04/2002.



estrutura macro do Poder Legislativo. Assim, os direitos, vedações e garantias conferidas aos membros dos Ministérios Públicos de Contas, manifestam-se como instrumentos para o efetivo desempenho de suas atribuições junto aos processos que tramitam nas respectivas Cortes de Contas e não como mecanismos que ascendam à instituição como órgão independente do Estado.

Por outro lado, no tocante ao Ministério Público brasileiro, o Constituinte adornou-o de caráter permanente e essencial, constituindo-o como defensor do regime democrático, e da ordem jurídica e social. E, em razão disso, transformou-se o Ministério Público da União e os dos Estados em Instituições independentes, portanto, detentoras de parcela da soberania estatal, certificando-as, no plano jurídico- constitucional, como instituições desatreladas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário<sup>4</sup>.

Assim, com a almejada alteração legislativa, deferir-se-á ao Conselho Nacional do Ministério Público a atribuição de realizar incursões de ordem disciplinar, administrativa, financeira e orçamentária em instituição não integrante da estrutura do Ministério Público brasileiro, maculando, desse modo, o estatuto constitucional da própria entidade colegiada.

Além disso, imperioso reconhecer, também, a flagrante violação à separação dos Poderes, haja vista que com a intervenção e controle do CNMP no Ministério Público de Contas, outorgar-se-á a órgão que não possui função constitucional para tanto a atribuição de interferir na independência do Poder Legislativo.

---

<sup>4</sup> Visto que a função Constitucional dos Tribunais de Contas é o de auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira e orçamentária das unidades da federação (arts. 70 a 75, CF), bem como do posicionamento topográfico da instituição na Constituição (inserida no capítulo referente ao Poder Legislativo), interpreta-se que os Tribunais de Contas são órgãos integrantes do Poder Legislativo



Nota-se ainda, que a Proposta dispõe brevemente acerca do caráter essencial da Instituição, fixando a quantidade mínima de membros, a iniciativa orçamentária, além da sujeição da instituição ao poder correicional e disciplinar do Conselho Nacional do Ministério Público. No entanto, embora a pretensão do legislador seja a de enaltecer a importância dessa brilhante e fundamental instituição no processo de fiscalização financeira e orçamentária da Administração Pública, realça-se que a alteração constitucional em apreço não se apresenta como a medida adequada para tal fim.

O próprio CNMP já decidiu, em mais de uma oportunidade e pelas razões explicitadas, que os ministérios públicos de contas não se submetem ao seu controle administrativo, financeiro e disciplinar. A proposta parece, caminhar em descompasso com os interesses da sociedade e no que diz respeito à eficiência e organicidade dos tribunais de contas.

Como já extensamente explanado anteriormente, o Ministério Público de Contas é órgão integrante da estrutura dos tribunais de contas e, em razão disso, não ostenta a característica de instituição independente, motivo pelo qual não lhe assiste razão conferir-lhe autonomia administrativa, financeira e orçamentária.

Dessa forma, consoante a missão institucional dos Ministérios Públicos de Contas, a qual ratificada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, tem-se por incompatível a outorga de autonomia orçamentária ao referido Ministério Público, visto que, com a mencionada medida, autorizar-se-ia a cisão entre a citada instituição e a Corte de Contas em que oficia, prática essa que não encontra qualquer respaldo ou razão constitucional para ser realizada.

Ademais, parece-nos despicienda a inclusão de previsão do quantitativo de membros do Ministério Público de Contas no bojo da Constituição, haja vista o caráter regulamentar da alteração pretendida.



Nesse escopo, tem-se que a alteração sugerida ao art. 130 da Constituição não merece aprovação, haja vista a sua incompatibilidade com a missão institucional do Ministério Público de Contas, assim como pela função normativa da Constituição, que se encontra sedimentada como norma suprema do Estado, inadmitindo-se a inserção de normas meramente regulamentares em seu texto.

No bojo da proposta em discussão, destaca-se, a previsão de que os ministros e conselheiros dos tribunais de contas se submetam, ao controle administrativo, financeiro e disciplinar do Conselho Nacional de Justiça, sob o argumento, dentre outros, da economicidade, por se considerar que existem menos de quatrocentos conselheiros e ministros no país, o que não justifica a criação de um conselho próprio.

A solução, entretanto, não parece a mais adequada constitucionalmente. Com efeito, os tribunais de contas não compõem a estrutura do Poder Judiciário. Seus conselheiros, e mesmos os ministros do Tribunal de Contas da União (TCU), embora, no que couber, sejam regidos pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman), para efeitos de se assegurar as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens, não pertencem ao Poder Judiciário.

Segundo o artigo 92, I-A, da Constituição Federal, e na esteira de posição do próprio STF, como se extrai do julgamento da ADI 3.367-DF, o CNJ é um órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura, compondo a estrutura, portanto, do Poder Judiciário. Os tribunais de contas, diferentemente, vinculam-se ao Poder Legislativo, do qual são órgãos auxiliares.

Por mais que não componham propriamente o Poder Legislativo e julguem, sob o aspecto técnico-jurídico, as contas públicas, os tribunais de contas brasileiros desempenham jurisdição meramente administrativa. Não exercem,



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

portanto, atividade judicante, de modo que incluí-los no rol dos submetidos ao controle de legalidade do CNJ representa a criação de apêndice nas competências desse conselho que não se coaduna com a disciplina constitucional instituída, na medida em que implica inobservância ao regime de separação de poderes e, com isso, violação a cláusula pétrea.

Pelas presentes razões, manifesto meu voto no sentido da inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 329, de 2013.

Sala da Comissão, em 29 de agosto de 2017.

***Deputado MARCOS ROGÉRIO***  
***DEMOCRATAS/RO***