

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº____ , DE 2015

Altera a estrutura do Ministério Público de Contas brasileiro 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 É acrescentada no inciso I do art. 128, da Constituição Federal, a alínea e, nos seguintes termos:

“Art. 128.

I -

e) o Ministério Público de Contas;”

Art. 2º Inclua-se um inciso, a ser enumerado como IX com a redação seguinte, passando o atual inciso IX para inciso X, no art. 129 da Constituição Federal:

“Art. 129.

IX – atuar no controle externo da administração pública;”

Art. 3º Fica revogado o art. 130 da Constituição Federal.

Art. 4º Passam os atuais procuradores do Ministério Público de Contas que oficiam junto aos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de Municípios, onde houver, a integrar o ramo de que trata o art. 128, I, e, da Constituição Federal, respeitadas as garantias previstas no seu §5º, aplicando-se, no que couber, enquanto não sobrevinha a regulamentação legal de sua estrutura, a forma de organização dos demais ramos do Ministério Público da União.

Parágrafo único. Fica assegurada, até a implementação da estrutura substitutiva de que trata este artigo, a prestação dos serviços auxiliares existentes, ao encargo dos órgãos de origem.

Art. 5º. Enquanto lei complementar não disciplinar novo limite de despesa total com pessoal do Ministério Público da União decorrente da modificação promovida por esta Emenda Constitucional, fica ele acrescido, para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, da alíquota de 0,08% (zero virgula zero oito por cento).

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

POR UM MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS NACIONAL: *PEC do combate à corrupção na Administração Pública e do fortalecimento do Controle Externo*

1. Introdução; 2. Federação – finanças públicas – caráter nacional da responsabilidade fiscal; 3. Fiscalização coordenada – o MP é uno e indivisível – não é ente federado – a vocação do MPU para as matérias de finanças públicas; 4. Revogação do artigo 130 – integração das funções no artigo 129, IX – normas de transição da carreira e estrutura; 5. Aprimoramento da fiscalização financeira da Administração Pública, do Controle Externo e da prevenção e combate à corrupção; 6. Bibliografia utilizada.

1. INTRODUÇÃO

A preservação e a efetivação de direitos fundamentais exigem constante aperfeiçoamento das instituições. Neste particular, a autonomia *funcional* e *política* do Ministério Público põe-se como uma das bases fundantes para a *eficiente defesa dos interesses sociais*.

Sob este viés, ganha cada vez mais força e relevância a concepção do Ministério Público como uma *instituição nacional*, posição de indubitável valor para as matérias afetas ao Controle Externo da Administração Pública. A uma, por sua natural atribuição no *combate à malversação de recursos públicos*. A duas, porque, hodiernamente, a consecução das *políticas públicas* e o lastro para a *implementação de direitos fundamentais* passa, necessariamente, pela higidez financeira e orçamentária estatal, cuja repercussão, no sistema de composição governamental brasileiro, espraia-se pela própria estabilidade e planejamento do país como *nação*.

Não por acaso, o Texto Fundamental trata as bases da legislação orçamentária e financeira – com especial destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal – como matérias de *caráter nacional*, que devem ser fiscalizadas por um sistema de controle externo com a mesma característica, nele inserido o Ministério Público de Contas, como um de seus agentes autônomos.

Esta foi a expressa vontade constituinte: que o Ministério Público brasileiro funcione como um dos protagonistas do Controle Externo (arts. 130 e 73, § 2.º, I, da CRFB).

2. FEDERAÇÃO – FINANÇAS PÚBLICAS – CARÁTER NACIONAL DA RESPONSABILIDADE FISCAL¹

A repartição de competências estabelecida na Constituição da República (arts. 23 e 24) aponta para a configuração, em nosso país, de um “federalismo de cooperação” (art. 23, p.u.)^{2 3}. A par das discussões que colocam a necessidade de se readequar alguns pontos desta distribuição, nota-se, por outro lado, que as questões atinentes às *finanças públicas*, aos *orçamentos* e à conseqüente *responsabilidade fiscal* assumem, cada vez mais, aspectos de soberania e *relevância nacional*, e reafirmam a razão intrínseca da *abrangência* destas normatizações por toda a federação⁴.

E os fundamentos são variados: seja porque, no cumprimento uniforme das disposições financeiras é que se alcançam os próprios objetivos da República (entre estes a *redução de desigualdades sociais e regionais* e a promoção do *desenvolvimento nacional*); seja porque, num outro viés, situam-se nessa área, de forte regulamentação constitucional⁵, *as bases para o*

¹ As considerações que seguem foram, em grande medida, baseadas no artigo “O caráter nacional da LRF e sua aplicação compartimentada pelos Tribunais de Contas brasileiros: diagnóstico e perspectivas” (REINER, J. S. e REINER, M. R. Responsabilidade Fiscal: análise da Lei Complementar nº 101/2000. Org. COELHO, Marcus Vinicius Furtado; ALLEMAND, Luiz Claudio e ABRAHAM, Marcus. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016).

² Consoante o escólio de Uadi Lammêgo BULOS (2012), “O que justifica a competência comum é a descentralização de encargos em assuntos de enorme relevo para a vida do Estado federal. São matérias imprescindíveis ao funcionamento das instituições, motivo pelo qual se justifica a convocação dos entes federativos para, numa ação conjunta e unânime, arcar, zelar, proteger e resguardar as responsabilidades recíprocas de todos” (p. 579).

³ Aqui se inserindo o que WEDER DE OLIVEIRA denomina de “condomínio legislativo” (2013, p. 1075-1080).

⁴ Carlos Pinto Coelho MOTTA e Jorge Ulisses Jacoby FERNANDES (2001, p. 53), bem resumem a complexidade aqui abordada: “Ainda que se extraia com objetividade parâmetros para definir os limites do termo finanças públicas, sempre haverá possibilidade de questionamentos, porque não depende só de saber se a norma de direito financeiro compete à União, mas se o seu conteúdo é de norma geral, ou de qualquer das outras matérias reguladas no art. 163.”

⁵ As finanças públicas e os orçamentos são regulamentados em pormenores pela Constituição Federal (vide todo o seu Capítulo II, “DAS FINANÇAS PÚBLICAS”), bem como as matérias que com eles têm direto e estreito relacionamento, de que são exemplo a previdência dos servidores públicos, a contratação de pessoal (concursos e cargos comissionados), os

desenvolvimento de políticas públicas sensíveis, de fomento ao desenvolvimento econômico (mercados interno e externo), de controle da dívida pública e, reflexamente, da própria contenção inflacionária.

Temas que, a toda evidência, para além de demandarem forte relação intergovernamental (muitas vezes dependentes do elemento político ou de articulação pessoal), reclamam a utilização de *mecanismos* e a **atuação de instituições** que colaborem para a operacionalização destes fins *nacionais*, dentro da inarredável unidade de planejamento e coordenação característica das *contas públicas*⁶, **sobressaindo, pois, o papel do Ministério Público brasileiro.**

A necessária solidariedade administrativa e financeira que se extrai da repartição constitucional de competências (em que há áreas “concorrentes” e “comuns”) configura, portanto, uma clara *opção cooperativa entre os entes federados na consecução das atividades definidas pela própria Constituição*, cujo desenlace, em caso de sobreposição ou de omissão de atribuições estatais (conflitos de competência), não pode ficar refém de implementação, em prejuízo do interesse social.

Num outro giro, a relevância das finanças públicas no cenário nacional, sedimentada que está como pressuposto para a efetivação das multitudes políticas públicas e para o *desenvolvimento econômico integrado*, tem por termômetro também o fato de que *uma* das mais extremas formas de sanção político-administrativa, previstas na CRFB, encontra-se aqui imbricada.

Trata-se da possibilidade da *intervenção* (federal e estadual). Nesta figura, os temas relacionados com a *gestão orçamentária e financeira* podem ser identificados nas seguintes hipóteses de descumprimento: 1) suspensão do pagamento da dívida fundada; 2) não transferência de receitas tributárias; 3) não prestação de contas públicas; 4) não aplicação de índices mínimos de gastos nas áreas da saúde e educação; e 5) não execução da legislação federal, com especial destaque para as que tratem sobre os itens aqui implicados: LC n.º 101/00 (responsabilidade fiscal); Lei n.º 4320/64 (contabilidade e orçamentos públicos); LC n.º 141/12 (aplicação de recursos na

sistemas remuneratórios, as políticas públicas, as licitações e contratos etc., as quais, via de regra, submetem-se à ação fiscalizatória do Controle Externo da Administração Pública.

⁶ Que devem, inclusive, ser **consolidadas nacionalmente**, consoante disciplina o art. 51 e §§ da LC n.º 101/00.

saúde); LF n.º 11.494/07 (FUNDEB); LF n.º 8.080/90 (SUS); LF n.º 8666/93 (licitações e contratos); LF n.º 11.079/04 (PPP); LF n.º 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) etc.

No que se refere, especialmente, à Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência, o planejamento, o equilíbrio das contas públicas, a gestão responsável dos recursos, a *sustentabilidade financeira*⁷, entre outros, são avanços permanentes e cujo encargo fiscalizatório, na dimensão integrada do Estado, recai igualmente sobre o *Parquet*.

Os objetivos fundamentais da LC n.º 101/00 foram, já no ano de sua edição, assim magistralmente pontuados pelo Ministro José Augusto DELGADO (2000, p. 33): “A *Lei de Responsabilidade Fiscal está formada por linhas centrais que objetivam modificar a conduta de agentes públicos, em razão de os fatos comprovarem que eles arrecadam mal e gastam sem qualquer planejamento e, em muitas ocasiões, sem vinculação com o interesse nacional. (...) Busca, pelas modificações introduzidas, que a eficiência administrativa na gestão fiscal imponha equilíbrio nas contas públicas, a fim de que se abra espaço para que as atividades administrativas voltem-se ao atendimento das necessidades de saúde, educação, segurança, amparo à velhice, proteção à infância, ser erradicada a pobreza, surgindo assim o desenvolvimento que a cidadania reclama.” (grifos nossos)*

Pela absoluta pertinência com que a LRF é colocada no conjunto do Controle Externo da gestão fiscal, bem assim diante do *escopo* que alcança no sistema de *cooperação federativo*, convém destacar, com o Ministro José Augusto DELGADO (2000, p. 34-35), outras características essenciais desta legislação e da fiscalização que inaugura sua aplicação: o estabelecimento de ***princípios essenciais*** e de “**normas gerais** de finanças públicas, além de definir o que deve ser acatado como gestão fiscal responsável”; a implementação de “um **tipo de controle** das despesas que acabe com o déficit público”; “uma **política tributária** estável e previsível”; “contenção e delimitação da **dívida pública**”; “**prudência** na gestão financeira e patrimonial”;

⁷ Conforme elucida Fernando SCAFF, *sustentabilidade financeira* “é um termo mais amplo que equilíbrio orçamentário, na leitura contábil-matemática do termo. Para que ocorra sustentabilidade financeira é necessário que seja estabelecido um período de tempo de médio e longo prazo, e que todos os elementos financeiros que estejam à disposição daquele ente público sejam analisados de forma conjunta (...)” (2014, p. 45).

“transparência de todos os gastos públicos”; “medidas para **evitar desvios da política** de equilibrar as contas públicas”; “vias de **restrição ao endividamento público**”; “conduta administrativa que obrigue **compensar despesas** de longo prazo com a redução de outras despesas ou aumento de receitas”; “um rígido **regulamento para o inter-relacionamento fiscal** dos entes da Federação”; “consolidação de uma cultura de que a **máquina pública do Estado deve servir ao cidadão** e não aos governantes”; a adoção da “**estabilidade fiscal**, de forma gradativa, proporcionando tempo para que seja encontrada solução para o desequilíbrio das contas públicas, reduzindo, assim os impactos negativos que esse desencontro de contas provoca sobre os **investimentos públicos básicos** (saúde, educação, segurança, proteção ao meio ambiente, lazer)” e “sobre a capacidade de as empresas aumentarem a **oferta de empregos**”; ser uma estratégia adotada “para sair da crise financeira que atualmente impede o **desenvolvimento econômico da Nação**”; redução do déficit público “para evitar o **aumento dos juros**, a diminuição dos **investimentos** e, conseqüentemente, a redução do **crescimento dos setores empresariais**”; bem como para que o “**Brasil volte a crescer sem depender da poupança externa**”^{8 9}.

Não obstante, para a eficiente fiscalização e aplicação dessas legislações (bem assim do conjunto das demais normas constitucionais referenciadas), com a obtenção de resultados cada vez mais sólidos sob o aspecto da sempre presente *diretriz nacional*, é que sobressai como a opção que mais atende ao interesse público a estruturação de uma carreira nacional do MPC, sob o influxo da organização já existente nos demais ramos do MPU, notadamente daqueles que, como aqui, são *especializados*.

⁸ Sem destaques no original.

⁹ Cumprindo destacar que a *competência* legislativa dessa *norma nacional* transita e se confunde entre aspectos *privativos* e *concorrentes* pois: 1) “nos limites definidos pelo art. 24, inc. I, da Constituição Federal, exerce a competência concorrente da União em matéria de Direito Financeiro”; 2) “nos limites definidos no art. 24, § 1.º, da Constituição Federal, a competência da União limita-se ao poder de editar normas gerais”; 3) “nos limites definidos pelo art. 163, inc. I, da Constituição Federal, exerce competência privativa da União para, mediante Lei Complementar, regular as finanças públicas no País”; 4) “nos limites definidos pelo art. 163, inc. II, III e IV, da Constituição Federal, a competência da União, exercida por meio de Lei Complementar, é privativa para definir a dívida pública interna e externa, as concessões de garantia e a emissão e resgate de títulos da dívida pública” (MOTTA e FERNANDES, 2001, p. 53). Com a Emenda Constitucional 40/2003, acrescenta-se ao rol de atenções a nova redação do art. 163, V: “Art. 163. Lei complementar disporá sobre: (...) V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta”.

3. FISCALIZAÇÃO COORDENADA – O MP É UNO E INDIVISÍVEL – NÃO É ENTE FEDERADO – A VOCAÇÃO DO MPU PARA AS MATÉRIAS DE FINANÇAS PÚBLICAS

Por certo, as informações contábeis e fiscais do Setor Público brasileiro, oriundas de um universo que compreende 5.564 Municípios, 26 Estados, o Distrito Federal e a União, ganham melhor enfoque se pensadas de forma integrada.

Sob este fundamento, conforme já se afirmou, é que exsurge a necessidade da reordenação da carreira ministerial com ofício perante o Controle Externo da Administração Pública (*também* desempenhado *no e pelos* Tribunais de Contas), em razão do que se propõe a mencionada *adição* de uma **carreira nacional do Ministério Público de Contas** dentro do Ministério Público da União (embora se possa entender, a partir da *presente* conformação constitucional, que esta *já* foi a opção da CRFB para o MPC, conforme será referenciado adiante).

De partida, frise-se que a arquitetura constitucional na matéria de atribuições do Ministério Público segue uma *principiologia* diversa daquela fixada para a organização dos poderes executivos e legislativos. Enquanto estes são estruturados, necessariamente, segundo o **princípio federativo**, o Ministério Público tem *caráter nacional*, informado pelos **princípios da unidade e indivisibilidade**. Ou seja, a atuação ministerial insere-se na federação sem, entretanto, ser uma instituição de necessária organização federativa, ainda que a *conveniência* aponte, em alguns casos, para a distribuição de trabalhos sob este referencial. Vê-se, inclusive, que a fixação de atribuições pode, também, dar-se em razão da *matéria tutelada*, independente da esfera de governo/poder fiscalizada ou da natureza dos órgãos de decisão a serem demandados.

Daí ser enfática a sentença de Emerson GARCIA: “A estrutura do Ministério Público brasileiro apresenta uma nítida distinção em relação à forma federativa do Estado”¹⁰.

Veja-se, a propósito, que um dos aspectos da unidade do Ministério Público localiza-se, justamente, no fato de que as *funções* a ele estabelecidas são exatamente as *mesmas* (art. 127, *caput*¹¹), independente do ramo a que pertença, apenas diferenciando-se em razão da *divisão estrutural de atribuições dada pela lei*.

Conforme leciona Eduardo CAMBI, “Aliás, o exercício dessas funções, desde que exista pertinência de atribuições, pode ser desempenhado perante qualquer órgão (...). Tanto é assim que o artigo 5º, par 5º, da Lei 7.347/85 admite, expressamente, o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados, na defesa dos interesses e dos direitos coletivos *lato sensu*.”¹²

Neste sentir, várias interdependências podem ser citadas: o controle, pelo MPU, da constitucionalidade de normas Estaduais; a competência do MPF para acompanhar recurso extraordinário das decisões da Justiça dos Estados nas representações de inconstitucionalidade; a atuação de promotores estaduais na Justiça Eleitoral (União); a representação do MPF para fins de intervenção federal nos Estados; a substituição processual entre ramos ministeriais; o manejo de recursos processuais pelos MPs Estaduais perante os Tribunais Superiores; o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal nas hipóteses de grave violação de direitos humanos etc.

Por fim, a mais emblemática interação: mesmo tratando-se de um *ente federativo* distinto da União (art. 18, CRFB), no Distrito Federal tem atuação um ramo do MPU (art. 127, I, ‘d’, CRFB), sem que a isso se imponha a pecha de qualquer inconformidade.

¹⁰ GARCIA, Emerson. *A Unidade do Ministério Público: essência, limites e relevância pragmática*. Disponível em: <http://www.conamp.org.br/pt/convenios/dynamus/item/769-a-unidade-do-ministerio-publico-essencia-limites-e-relevancia-pragmatica.html>

¹¹ Leia-se: “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

¹² CAMBI, Eduardo. *Caráter Nacional do Ministério Público*. Disponível em: http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/Carater_Nacional_do_Ministerio_Publico_1.pdf

Portanto, a natureza jurídica do Ministério Público não é extraída da natureza jurídica dos órgãos perante os quais oficia ou da localização em que se encontra.

O Ministério Público é uma *instituição nacional* que se reporta a si mesma e não à divisão estrutural do poder executivo/legislativo na forma federada. Tanto é que não há um MP municipal, por exemplo, e isso não desabona a intervenção ministerial, seja federal, seja estadual. De igual sorte, convergem na figura do Procurador-Geral da República *não só* a representação junto à mais alta Corte e de chefe do MPU, mas, também, a de Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público. A atribuição administrativa do CNMP, em sua composição federal, também alcança todos os demais ramos do MP, seja na União, seja nos Estados, o que destaca o caráter unitário e nacional do *Parquet* e a inter-relação entre as esferas.

A própria razão de ser do CNMP demonstra a preocupação da Constituição em reforçar a unidade nacional do Ministério Público.

E isso, como dito, em nada interfere na opção constitucional de distribuição de tarefas de um MP nacional em ramos, *maximizando a sua eficiência* e evitando duplicidades ou sobreposições, conforme disponha a lei.

E a *eficiência* – princípio constitucional – é outro vetor que direciona a formatação de uma *carreira única e nacional para o Ministério Público de Contas*. Não só porque as matérias envolvidas – predominantemente de *cunho nacional* – ganham um tratamento condigno por parte do MP brasileiro, mas, também, sob o aspecto estrutural, porque emerge como a *opção mais razoável administrativa e economicamente*, considerando que, atualmente, não conta o país com mais de 160 procuradores investidos nessa função *especializada*.

A carência de uma atuação ministerial mais ativa e independente no controle externo traduz, entretanto, um esgotamento do atual modelo¹³. Os caminhos possíveis seriam: a) o seu fortalecimento, dentro da *unidade temática* que lhe dá coesão, como a inserção aqui defendida do MPC como ramo do MPU; ou b) a criação de MPCs autônomos dentro de cada esfera da federação em que haja um Tribunal de Contas, resultando em MPC da União, MPCs dos

¹³ A atual composição do Ministério Público com ofício perante os Tribunais de Contas é heterogênea e fruto dos rumos que aqui se busca reparar. Varia desde a mais completa submissão a outras esferas administrativas (maioria), passando por estruturas temperadas (dotações orçamentárias precárias), à mais completa autonomia (exceções).

Estados, MPC dos Municípios e MPC de Município (onde houver), solução que em princípio não se alinharia, no pensamento exposto, aos princípios que informam o Ministério Público e a eficiência administrativa (muito embora guarde a sua validade em face do atual quadro de inexistência de independência).

Outro ponto de forte destaque é que o sensível campo de atuação do Ministério Público de Contas, com a sua integração no MPU, tem a virtude de galgar um patamar de *independência política* às esferas fiscalizadas – em reforço à *autonomia funcional* –, aspecto de *essencial importância* para o exercício desimpedido e equidistante do *mister fiscalizatório*, notadamente quando em jogo matérias afetas ao orçamento, direito financeiro, direito previdenciário, direito administrativo etc.¹⁴ Pode-se mesmo dizer que esta é a *pedra fundamental* para que o Ministério Público possa bem atuar no ramo das finanças públicas, que, destaque-se, a teor do artigo 163, V, da CRFB, reclama *estrutura federativa de nível nacional*.¹⁵

De forma absolutamente conexa e integradora deste modo de pensar, vê-se que a LC 75/93 dispõe que cabe ao Ministério Público da União **zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos às finanças públicas** (art. 5.º, II, b) **e à ordem econômica e financeira** (6.º, XIV, b). Corroborando esta linha, o **Texto Constitucional**, conforme já aludido, **faz referência categórica à existência não de Ministérios Públicos** (plurais) **junto aos Tribunais de Contas** (como o faz em relação aos Ministérios Públicos dos Estados no art. 128, II), **mas, contrariamente, reporta-se ao Ministério Público** (*um só*, tal qual os demais ramos especializados do 128, I), **com ofício perante as Cortes de Contas** (estas sim, múltiplas, consoante a sua disciplina fundante). **Há, portanto, nesta leitura, uma incisiva opção constitucional, no art. 130, de um único Ministério Público de Contas,** que

¹⁴ A configuração constitucional prevista para o Controle Externo - titularizado pelo Poder Legislativo - encerra, atualmente, dois órgãos imprescindíveis para a sua colimação: os Tribunais de Contas e o Ministério Público de Contas. De partida, frise-se que se trata de *equivoco comum* apenas pensar-se no “Controle Externo” como sendo os Tribunais de Contas (ou os legislativos), assim como o é conceituar a “Justiça” identificando-a com o Poder Judiciário.

¹⁵ “Art. 163. Lei complementar disporá sobre: (...) V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;” **(de toda a federação** – União; Estados; Distrito Federal e Municípios).

o aloca, naturalmente, na sistemática daqueles outros ramos especializados afetos ao MPU (PINTO, E.G., 2015).

Por todo o exposto é que surge o *Ministério Público brasileiro* como órgão habilitado para a atuação intragovernamental e sinérgica em face da implicação que o respeito à legislação orçamentário-financeira tem no fluxo de recursos e promoção das políticas públicas *nacionais* e, assim, incidentes sobre *toda* a federação. E a Constituição Federal, entende-se, vocaciona o Ministério Público da União para esta seara *integradora*. As contas públicas, repise-se, têm essa indelével marca nacional.

4. REVOGAÇÃO DO ARTIGO 130 – INTEGRAÇÃO DAS FUNÇÕES NO ARTIGO 129, IX – NORMAS DE TRANSIÇÃO DA CARREIRA E ESTRUTURA

A proposta de alteração constitucional aqui referenciada fez previsão da integração do Ministério Público de Contas (MPC) no artigo 128, I, e, do Texto Maior, instituindo-se uma *carreira nacional* (a qual abarca, portanto, as atuações perante o TCU, TCEs, TCDF, TCMs e eventuais TCs municipais). Desta sorte, passa o *novel* MPC a ser conformado segundo a estruturação de que trata o art. 128, § 5º da Constituição. Com efeito, para não ficar a atuação ministerial *imobilizada*, na dependência da edição de lei, em prejuízo da defesa do interesse público (sob o argumento de uma eventual *eficácia contida*), o art. 4.º da emenda assegura, *no que couber*, a *forma* de estrutura e de organização existente nos demais ramos *especializados* do Ministério Público da União, *enquanto* não sobrevier a norma integradora no conjunto de sua lei orgânica. De semelhante modo, trata o dispositivo da *transposição das carreiras*, passando os atuais Procuradores do Ministério Público de Contas a integrar o ramo mencionado no art. 128, I, e, da Constituição, *em reforço às garantias* – já aplicáveis – da *vitaliciedade*, da *inamovibilidade* (direito de permanecer oficiando perante o tribunal em que se encontra) e *irredutibilidade de subsídios*.¹⁶ Ato contínuo, o *parágrafo único* afiança a não paralização dos

¹⁶ Como alternativa à necessária fixação de uma estrutura mínima em face do número de membros das Cortes de Contas (não contemplada na redação por entender tratar-se de matéria a ser resolvida na legislação), consulte-se a seguinte redação: “Art. 4º Passam os

trabalhos durante a referida transição, ao garantir a continuidade da prestação dos *serviços auxiliares* existentes, *ao encargo dos órgãos de origem*, até que venham a ser substituídos. Trata-se, pois, de dispositivos de indiscutível relevância subjetiva e institucional, voltados que estão para a colimação do interesse público que encerra a atividade fiscalizatória do Ministério Público de Contas.

Em arremate, objetivando a plena *organicidade* do Ministério Público no texto constitucional, optou-se pela **revogação** do atual **artigo 130** da CRFB (art. 3.º da proposta), em razão do que, quanto ao *imperativo de integração dessa matéria* nas *funções institucionais* no MP, propôs-se, **em contrapartida**, a inserção de um inciso no art. 129 do Texto Magno (art. 2.º da minuta), que passa a prever a *atuação* do MP no *controle externo da administração pública*, antes referenciada no artigo abolido (ou seja, a capacidade postulatória; interveniente e de agente do *controle externo*, ao lado e junto dos seus demais protagonistas).

No art. 5.º da PEC adentra-se no sensível campo da previsão dos limites de despesa com pessoal. Levantamento efetuado (constante das planilhas Excel) mostra que, atualmente, o MPU encontra-se *aquém* do seu limite percentual da RCL (Receita Corrente Líquida). De outro lado, verifica-se que o custo de um MPC nacional, com largueza, pode ser absorvido, *por este viés*, no Ministério Público da União, sem que se faça extrapolar quaisquer desses parâmetros¹⁷. De outra sorte, *não parece razoável* deixar-se de prever uma *majoração* de alíquota, em face de não ter sido considerado, em sua origem, o presente ramo ministerial, havendo, certamente, legítimos pleitos contidos entre os ramos do MPU e que não podem ser prejudicados. Não obstante, qualquer alteração nesse sentido ou implica *majoração do percentual global*

atuais procuradores do Ministério Público de Contas que oficiam junto aos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de Municípios, onde houver, a integrar o ramo de que trata o art. 128, I, e, da Constituição Federal, respeitadas as garantias previstas no seu §5º, aplicando-se, no que couber, enquanto não sobrevenha a regulamentação legal de sua estrutura, a forma de organização dos demais ramos do Ministério Público da União, **garantindo-se a previsão de membros correspondente, no mínimo, ao número de componentes das carreiras da magistratura de contas.**"

¹⁷ O MPU tem a previsão de gasto de 0,6% da RCL (Receita Corrente Líquida), fazendo atual uso de 0,43%. Há, portanto, uma diferença de 0,17% para se chegar ao limite de gastos. Superestimando as despesas com o MPC nacional teríamos uma alíquota aproximada de 0,06%, passando o total de despesas do MPU para 0,49% da RCL, remanescendo uma "sobra" de 0,11%. A majoração da alíquota do MPU em 0,08% (zero virgula zero oito por cento) é, portanto, apenas sugestiva para um debate com os agentes envolvidos.

aplicável à União¹⁸ ou a dedução percentual aplicável aos gastos do Poder Executivo¹⁹. Optou-se, no texto, por não adentrar no *mérito* desse desdobramento (que pode ser objeto de norma infraconstitucional), mas de apenas garantir as contrapartidas logicamente implicadas (nas notas n.ºs 18 e 19 encontram-se redações alternativas, em negrito).

Por fim, apesar de, sob o prisma da *coesão do sistema*, demandar-se a alteração do art. 130-A²⁰, julga-se *inoportuna tal abordagem*, inclusive para os fins de *viabilidade* de discussão do texto aqui em análise.

5. APRIMORAMENTO DA FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DO CONTROLE EXTERNO E DA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

A proposta aqui rascunhada e sob rudimentos objetiva, portanto, o *fortalecimento* do Controle Externo da administração pública sob a ótica de um de seus agentes (o Ministério Público), o que, reflexamente, acaba por enaltecer a atuação que detêm os Tribunais de Contas brasileiros.

A importância que possuem as contas públicas (bem como as matérias diretamente implicadas e relacionadas nos arts. 71 e 163 e ss. da CRFB) e a missão do Ministério Público na defesa dessa **ordem jurídica nacional** perante os Conselhos de Contas (*de modo integrado e sistêmico*), consagram, portanto, a relevância da temática para o desenvolvimento do *Estado brasileiro*, bem como representa um corajoso passo para o efetivo **combate à corrupção**

¹⁸ “Enquanto lei complementar não disciplinar novo limite de despesa total com pessoal do Ministério Público da União decorrente da modificação promovida por esta Emenda Constitucional, fica ele acrescido, para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, da alíquota de 0,08% (zero virgula zero oito por cento), **com a respectiva majoração percentual global aplicável à União.**”

¹⁹ “Enquanto lei complementar não disciplinar novo limite de despesa total com pessoal do Ministério Público da União decorrente da modificação promovida por esta Emenda Constitucional, fica ele acrescido, para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, da alíquota de 0,08% (zero virgula zero oito por cento), **com a respectiva dedução percentual aplicável ao Poder Executivo.**”

²⁰ Procedendo-se, por exemplo, à alteração de quatro para cinco (inciso II) e de três para quatro (inciso III) as representações dos Ministérios Públicos da União e dos Estados, respectivamente, no Conselho Nacional do Ministério Público (em razão da inserção da alínea ‘e’ no art. 128, I, da Constituição Federal e da necessidade de reequilíbrio de representatividade no que concerne aos Ministérios Públicos Estaduais - passando o *caput* a prever o total de dezesseis membros).

a partir dessa realidade, e, sobretudo, para a sua **prevenção**²¹ (uma vez que se situa na *fiscalização externa da administração* uma das mais incisivas atuações de contenção à malversação de recursos e de *inibição* de condutas ímprobos). Tudo a coroar, em arremate, os compromissos internacionais assumidos pela nação brasileira, na linha referenciada pelo Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006, que encampou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção²².

6. BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAMBI, Eduardo. *Caráter Nacional do Ministério Público*. Disponível em: http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/Carater_Nacional_do_Ministerio_Publico_1.pdf

DELGADO, José Augusto. *A lei de responsabilidade fiscal e os tribunais de contas*. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 2, n.º 7, jul./set. 2000.

GARCIA, Emerson. *A Unidade do Ministério Público: essência, limites e relevância pragmática*. Disponível em: <http://www.conamp.org.br/pt/convenios/dynamus/item/769-a-unidade-do-ministerio-publico-essencia-limites-e-relevancia-pragmatica.html>

MOTTA, Carlos Pinto Coelho e FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar 101 de 4/5/2000*. 2.ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

²¹ Consoante estabelece o Decreto 5.687/06 (Convenção de Mérida) em seu preâmbulo e artigo 5, item 2. Preâmbulo: “Convencidos, ainda, de que a disponibilidade de assistência técnica pode desempenhar um papel importante para que os Estados estejam em melhores condições de poder **prevenir e combater** eficazmente a corrupção, entre outras coisas, fortalecendo suas capacidades e criando instituições;”. Artigo 5 – 2: “Cada Estado Parte procurará estabelecer e fomentar práticas eficazes encaminhadas a **prevenir a corrupção**”.

²² Artigo 6 - 2. “Cada Estado Parte outorgará ao órgão ou aos órgãos mencionados no parágrafo 1 do presente Artigo a **independência necessária**, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, para que possam **desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida**. Devem proporcionar-lhes os recursos materiais e o pessoal especializado que sejam necessários, assim como a capacitação que tal pessoal possa requerer para o desempenho de suas funções.”

OLIVEIRA, Werder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SCAFF, Fernando Facury. *Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional*. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 16, n.º 85, maio/jun. 2014.