

## FEDERALISMO COMO UM LABORATÓRIO DE EXPERIÊNCIAS LEGISLATIVAS: A QUESTÃO DOS MINISTÉRIOS PÚBLICO DE CONTAS ESTADUAIS AUTONOMOS

MESQUITA, Patrick Bezerra<sup>1</sup>

### RESUMO

O artigo tem como objetivo estudar a nova perspectiva do federalismo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que vem dando ênfase à autonomia legislativa dos entes federativos, considerando-os verdadeiros laboratórios de experiências legislativas. A partir disso, sustenta-se a possibilidade de os Estados-Membro poderem densificar o art. 130 da Constituição Federal, de modo a adotarem um Ministério Público de Contas dotado de autonomia financeira e administrativa,

**Palavras-chave:** Federalismo. Ministério Público de Contas. Autonomia. Tribunal de Contas.

### ABSTRACT

The article aims to study the new perspective of federalism in the jurisprudence of the Supreme Court, which emphasizes the legislative autonomy of the federative entities, considering them real labs of legislative experiences. Based on that, it defends the possibility of article 130 of Federal Constitution be densified by Member-States in order to adopt a Public Ministry of Accounts with administrative and financial autonomy.

**Keywords:** Federalism. Public Ministry of Accounts. Autonomy. Court of Accounts.

<sup>1</sup> Subprocurador de Contas do Estado do Pará.

## 1. INTRODUÇÃO

A federação é uma forma de Estado que envolve a partilha vertical do poder entre diversas entidades políticas autônomas, as quais coexistem no interior de um Estado soberano. Nesse passo, Sarmiento e Souza Neto afirmam que se trata de um modelo de organização política que possui elementos favoráveis aos valores do constitucionalismo democrático, porque busca aproximar o pluralismo e a diversidade, “ao preservar espaços para o poder local, que tende a ser mais receptivo às demandas e às peculiaridades das respectivas populações”<sup>2</sup>.

No Brasil, a federação materializou-se com a República – especificamente com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, editado pelo Governo Provisório –, modelo que foi mantido em todas as Constituições brasileiras posteriores (art. 1º da Constituição de 1891; art. 1º da Constituição de 1934; arts. 1º e 3º da Constituição de 1937; art. 1º da Constituição de 1946; e art. 1º da Constituição de 1967).

Seguindo tal tradição, a Constituição de 1988 dispõe, no art. 1º, que o Brasil é uma República Federativa, voltando especial atenção para o tema da federação no Título III – Da Organização do Estado, em que arrola as regras de atuação e de convivência dos seus integrantes.

Convém assinalar, no entanto, que não existe um único modelo de federalismo. A federação, que surgiu nos Estados Unidos em 1787, é a forma de Estado adotada hoje por 24 países, cada um deles adotando um pacto federal que lhe é peculiar<sup>3</sup>. A título de exemplo, é suficiente lembrar que a descentralização das competências legislativas no federalismo norte-americano é muito maior do que no modelo brasileiro, que, por sua vez, incluiu os municípios no pacto federal.

Todavia, ainda na esteira de Sarmiento e Souza Neto, pode-se dizer que há alguns elementos mínimos que devem ser observados sob pena de a federação descaracterizar-se ou de o pacto federativo ser posto em xeque. Assim, é preciso:

2 SARMENTO, Daniel, SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 303.

3 Ibid. p. 303.

- a. que exista partilha constitucional de competências entre os entes da federação , de modo a assegurar a cada um uma esfera própria de atuação; b) *que tais entes desfrutem de efetiva autonomia política, que se expressa na prerrogativas do autogoverno, auto-organização e autoadministração*; c) que haja algum mecanismo de participação dos Estados-membros na formação da vontade nacional; e d) que os entes federais tenham fontes próprias de recursos para o desempenho dos seus poderes e competências, sem o que a autonomia, formalmente proclamada, será, na prática, inviabilizada (grifo nosso)<sup>4</sup>.

Destarte, a federação exige que os seus entes possuam efetiva autonomia política, que se traduz pela *auto-organização* – a capacidade de produzir as suas próprias normas (auto legislação)<sup>5</sup> –, pelo *autogoverno* – a capacidade de eleger seus próprios governantes – e pela *autoadministração* – diretamente relacionada com a distribuição de competências legislativas, administrativas e administrativas entre os entes da federação.

A originalidade da federação, portanto, está em fazer surgir um Estado soberano a partir de Estados autônomos<sup>6</sup>, que terão a capacidade de criar direito novo desde compatíveis com a Constituição Federal.

A partir dessas considerações, este trabalho propõe-se a investigar o federalismo na jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal, que vem enaltecendo a autonomia legislativa dos Estados, a fim de demonstrar que legislação estadual que venha a extrair do art. 130 da Constituição Federal um Ministério Público de Contas autônomo institucionalmente não incide na eiva da inconstitucionalidade. Pelo contrário: conforma com muito mais efetividade o desiderato constitucional de moralização da coisa pública.

## 2. DESENVOLVIMENTO

É na competência legislativa e na auto-organização das unidades federadas que mais avulta a forma federal de Estado. À vista dessa especial característica federativa, vertem-se as unidades federativas em verdadeiros *laboratórios legislativos* - partícipes importantes do desenvolvimento do direito

<sup>4</sup> Ibid. p. 303-304.

<sup>5</sup> A União se auto-organiza pela Constituição Federal e pela legislação federal; os Estados, pelas Constituições Estaduais e pela legislação estadual, conforme o art. 25, CF/88; os Municípios, pelas Leis Orgânicas e pela legislação municipal, em consonância com o disposto no art. 29, CF/88; e o Distrito Federal, por sua Lei Orgânica e por sua legislação distrital, nos termos do art. 32, CF/88.

<sup>6</sup> MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias, Comentários ao art. 1o. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, 109-112. p. 110.

nacional - a atuarem ativamente na construção de possíveis experiências que poderão ser adotadas por outros entes ou em todo território federal. São essas as exatas conclusões realizadas recentemente pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2.922, julgada em abril de 2014<sup>7</sup>.

Antes mesmo de 2014, o STF já sinalizava que deveria auxiliar na arquitetura da autonomia estadual com

uma verdadeira reconstrução jurisdicional da própria teoria do federalismo, afastando aquela anterior subordinação dos Estados-membros e dos Municípios ao denominado “standard federal” tão excessivamente centralizador da CF/69, na qual estabelecida uma concentração espacial do poder político na esfera da União<sup>8</sup>.

Continuando sua viragem federalista, o Supremo Tribunal Federal na ADI 4.060/SC, julgada em fevereiro de 2015, fez questão de frisar a necessidade de rever sua postura histórica, de modo a prestigiar iniciativas legislativas locais que se mostrassem potencializadoras dos valores constitucionais e concatenadas com o sistema de princípios da Lei Maior.

7 Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Estadual que disciplina a homologação judicial de acordo alimentar firmado com a intervenção da Defensoria Pública (Lei 1.504/1989, do Estado do Rio de Janeiro). 3. O Estado do Rio de Janeiro disciplinou a homologação judicial de acordo alimentar nos casos específicos em que há participação da Defensoria Pública, não estabelecendo novo processo, mas a forma como este será executado. Lei sobre procedimento em matéria processual. 4. A prerrogativa de legislar sobre procedimentos possui o condão de transformar os Estados em verdadeiros “laboratórios legislativos”. Ao conceder-se aos entes federados o poder de regular o procedimento de uma matéria, baseando-se em peculiaridades próprias, está a possibilitar-se que novas e exitosas experiências sejam formuladas. Os Estados passam a ser partícipes importantes no desenvolvimento do direito nacional e a atuar ativamente na construção de possíveis experiências que poderão ser adotadas por outros entes ou em todo território federal. 5. Desjudicialização. A vertente extrajudicial da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública permite a orientação (informação em direito), a realização de mediações, conciliações e arbitragem (resolução alternativa de litígios), entre outros serviços, evitando, muitas vezes, a propositura de ações judiciais. 6. Ação direta julgada improcedente. (ADI 2922, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014).

8 Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Nomeação de Chefe de Polícia. Exigência de que o indicado seja não só delegado de carreira – como determinado pela Constituição Federal – como também que esteja na classe mais elevada. 3. Inexistência de vício de iniciativa. 4. Revisão jurisprudencial, em prol do princípio federativo, conforme ao art. 24, XVI, da Constituição Federal. 5. Possibilidade de os Estados disciplinarem os critérios de acesso ao cargo de confiança, desde que respeitado o mínimo constitucional. 6. Critério que não só se coaduna com a exigência constitucional como também a reforça, por subsidiar o adequado exercício da função e valorizar os quadros da carreira. 7. Ação julgada improcedente. (ADI 3062, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2010, DJe-069 DIVULG 11-04-2011 PUBLIC 12-04-2011 EMENT VOL-02501-01 PP-00052).

É o que deixou assente o voto do Ministro Relator, Luiz Fux, sumariado no informativo de jurisprudência<sup>9</sup> da seguinte forma:

A Corte destacou a necessidade de rever sua postura “prima facie” em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, de forma a prestigiar as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição. Pontuou que essa diretriz se ajustaria à noção de federalismo como sistema que visaria a promover o pluralismo nas formas de organização política. [...] Frisou a necessidade de não se ampliar a compreensão das denominadas normas gerais, sob pena de se afastar a autoridade normativa dos entes regionais e locais para tratar do tema.

Desta forma, a legislação estadual só careceria de validade constitucional caso ferisse de forma expressa e inequívoca a Constituição. O reconhecimento de que os Estados são laboratórios de experiências legislativas reluz-se *de suma importância*, já que, além de conferir merecido prestígio ao princípio federativo, e, portanto, aos espaços de poder locais, desponta como verdadeira superação da conservadora jurisprudência do Pretório Excelso, useira e vezeira em condenar as legislações estaduais a serem meras réplicas das leis federais,

9 INFORMATIVO 775 de 18 a 25 de fevereiro de 2015.

Competência concorrente para legislar sobre educação

Lei editada por Estado-membro, que disponha sobre número máximo de alunos em sala de aula na educação infantil, fundamental e média, não usurpa a competência da União para legislar sobre normas gerais de educação (CF, art. 24, IX, e § 3º). Com base nessa orientação, o Plenário julgou improcedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face das alíneas a, b e c do inciso VII do art. 82 da LC 170/1998 do Estado de Santa Catarina. A Corte destacou a necessidade de rever sua postura “prima facie” em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, de forma a prestigiar as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição. Pontuou que essa diretriz se ajustaria à noção de federalismo como sistema que visaria a promover o pluralismo nas formas de organização política. Asseverou que, em matéria de educação, a competência da União e dos Estados-membros seria concorrente. Aduziu que, com relação às normas gerais, os Estados-membros e o Distrito Federal possuiriam competência suplementar (CF, art. 24, § 2º) e a eles caberia suprir lacunas. Frisou a necessidade de não se ampliar a compreensão das denominadas normas gerais, sob pena de se afastar a autoridade normativa dos entes regionais e locais para tratar do tema. Enfatizou que o limite máximo de alunos em sala de aula seria questão específica relativa à educação e ao ensino e, sem dúvida, matéria de interesse de todos os entes da federação, por envolver circunstâncias peculiares de cada região. Ademais, a sistemática normativa estadual também seria compatível com a disciplina federal sobre o assunto, hoje fixada pela Lei 9.394/1996, que estabelece “as diretrizes e bases da educação nacional”. Em seu art. 25, a lei federal deixaria nítido espaço para atuação estadual e distrital na determinação da proporção professor e aluno dos sistemas de ensino. Possibilitaria, assim, que o sistema estadual detalhasse de que maneira a proporção entre alunos e professores se verificaria no âmbito local. Sob o prisma formal, portanto, a Lei 9.394/1996 habilitaria a edição de comandos estaduais como os previstos nas alíneas a, b, e c do inciso VII do art. 82 da LC 170/1998 do Estado de Santa Catarina. Sob o ângulo material, a lei catarinense ainda apresentaria evidente diretriz de prudência ao criar uma proporção aluno-professor que se elevaria à medida que aumentasse a idade dos alunos. [ADI 4060/SC, rel. Min. Luiz Fux, 25.2.2015. \(ADI-4060\)](#)

reduzindo quase à supressão o espaço de qualquer inventividade estadual.

De fato, a auto-organização estadual como característica do federalismo era constantemente manietada pela jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal, que, a pretexto de um “princípio da simetria” – cuja existência é fonte de fundadas dúvidas<sup>10</sup> –, amputava a criatividade legislativa estadual, exigindo que o panorama normativo estadual fossem cópia fiel e incondicional dos padrões heteronomamente firmados pela própria União, como suposto fator de compulsória aplicação a todas unidades federativas. O Estado que arriscasse ir além da pauta federal estaria sujeito a grave risco do carimbo da inconstitucionalidade.

Na prática, vertia-se o Estado brasileiro numa unidade de fonte normativa, cuja criatividade seria monopolizada pela União e com obrigação de clonagem pelos Estados.

O prestígio ao federalismo como fator de inovações legislativas estaduais parece um benfazejo caminho sem volta dos precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Em outro acórdão de 2015, julgado à unanimidade, o Pretório Excelso fixou linhas ainda mais contundentes, asseverando que:

O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da

10 “Ao se analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da autonomia dos estados-membros e dos poderes que em nome dessa autonomia tais entes estariam autorizados a exercer, é notável a quantidade de julgados em que se fez uso de um hipotético postulado constitucional que a própria Corte convencionou denominar ‘princípio da simetria’. Sem explicitar a origem, a natureza ou mesmo o significado de tal ‘princípio’, aquele Tribunal da Federação aproveitou-se reiteradamente desse ‘fundamento’ para tornar sem efeito uma série de leis e atos normativos editados principalmente pelos poderes públicos estaduais, sem falar em incontáveis atos concretos das mesmas autoridades igualmente nulificados por ‘desconformidade’ com o referido postulado. Ante a indefinição daquela Corte quanto à fixação de um sentido claro e uniforme para o ‘princípio da simetria’, uma parcela da doutrina constitucional, a pretexto de desvendá-lhe um significado supostamente oculto na jurisprudência, associa-o à ideia de que os estados, quando no exercício de suas competências autônomas, devem adotar tanto quanto possível os modelos normativos constitucionalmente estabelecidos para a União, ainda que esses modelos em princípio não lhes digam respeito por não lhes terem sido direta e expressamente endereçados pelo poder constituinte federal”. LEONCY, Léo Ferreira. Uma proposta de releitura do “princípio da simetria”. Consultor Jurídico, 24 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-nov-24/observatorio-constitucional-releitura-principio-simetria>>. Acesso em: 28 maio 2015.

República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V)<sup>11</sup>.

A possibilidade – agora reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal – de os Estados transformarem-se em laboratórios de experiências legislativas exitosas ganha especial relevo quando o assunto é a autonomia e a independência do Ministério Público de Contas.

Na ADI 789/DF, que representou o primeiro precedente acerca do perfil constitucional dos Ministérios Públicos de Contas, o Supremo Tribunal Federal deu 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, despido de autonomia administrativa e financeira.

11 Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO DE REMOÇÃO PARA OUTORGA DO 6º CARTÓRIO DE PROTESTOS DE CURITIBA. CRITÉRIO PARA DESEMPATE DO CERTAME. LEI FEDERAL Nº 10.741/03. ESTATUTO DO IDOSO. NORMA GERAL. CRITÉRIO DE DESEMPATE ETÁRIO. NÃO APLICABILIDADE. LEI FEDERAL Nº 8.935/94 E LEI ESTADUAL Nº 14.594/2004. NORMAS ESPECÍFICAS. CRITÉRIO DE DESEMPATE. TEMPO DE SERVIÇO. APLICABILIDADE. ORIENTAÇÃO ADOTADA PELO ACÓRDÃO IMPUGNADO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V) 2. A competência da União para legislar sobre registros públicos (CRFB, art. 22, XXV) alcança apenas as atividades-fim dos notários e registradores, correspondendo ao poder de “criar e extinguir requisitos de validade dos atos jurídicos de criação, preservação, modificação, transferência e extinção de direitos e obrigações” (Precedente do STF: ADI nº 2.415, rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 22/09/2011, DJe-028 de 08-02-2012). 3. Cabe aos Estados-membros editar as normas e fixar os critérios para o concurso de remoção para outorga de serventia extrajudicial (ex vi do art. 25, §1º, CRFB), como, a rigor, já reconhecido pela legislação federal sobre o tema (Lei nº 8.935/1994 - art. 18. A legislação estadual disporá sobre as normas e os critérios para o concurso de remoção). 4. O Estado do Paraná, no exercício de sua competência legislativa, editou a Lei nº 14.594/2004, que estabeleceu as normas e critérios para concursos de remoção nos serviços notariais e de registro. 5. A Lei nº 10.741/03 (Estatuto do Idoso) cuida apenas da admissão em concurso público em termos gerais, de modo que, quando em referência concurso de remoção, não deve ser seguida, ante a existência de lei especial (lex specialis derogat legi generali). 6. In casu, o acórdão impugnado do Conselho Nacional de Justiça, ao negar a aplicação da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), privilegiando o que estabelece a Lei Estadual nº 14.594/2004, agiu acertadamente, resolvendo o conflito aparente de normas segundo a boa técnica jurídica. 7. O tempo anterior na titularidade do serviço para o qual se realiza o concurso público não pode ser utilizado como critério de desempate por violar o princípio da razoabilidade, segundo a jurisprudência do STF (Precedente: ADI nº 3.522, rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 24/11/2005, DJ 12.05.2006). 8. Destarte, na forma da Lei estadual nº 14.594/2004, deve-se adotar o critério de maior tempo de serviço público para desempatar o concurso de remoção para a outorga do 6º Cartório de Protestos da Capital, exatamente nos termos em que proferido o acórdão impugnado do Conselho Nacional de Justiça. 9. Segurança denegada. (MS 33046, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 10/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 15-05-2015 PUBLIC 18-05-2015).

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: a de um *Parquet* de Contas sem qualquer independência institucional, orçamentária e financeira.

Já nas ADI 160/TO e 2.378/GO, o Supremo Tribunal Federal foi além: julgou inconstitucionais os arranjos organizacionais pensados pelos Estados do Tocantins e de Goiás na estruturação de seus Ministérios Públicos de Contas, na medida que não seguiram o modelo federal.

Goiás e Tocantins previram um *Parquet* de Contas *dotado de autonomia financeira e administrativa*, em desacordo com o modelo formulado pela União. Para o Supremo Tribunal Federal, as unidades federativas que assim enveredaram supostamente teriam ferido o “princípio da simetria”. Isto é, fincou o STF que o fragilizado modelo de Ministério Público de Contas adotado pelo legislador federal seria compulsório a todas unidades federativas.

*Não parece que resista este vetusto entendimento pretoriano aos novos ares federalistas que a Corte Suprema respira, tendo especial vista a interpretação de uma norma de tessitura aberta a diversas interpretações como o art. 130 da Constituição Federal.*

Sarmiento e Souza Neto, citando James Thayer, lembram que não é raro a norma Constitucional suscitar diversas interpretações, e nesses casos a lei maior não imporá nenhuma posição específica ao legislador, deixando variável liberdade de escolha do modelo a ser adotado, o que tem como consequência reconhecer como constitucional a escolha legislativa tomada pelos poderes constituídos desde que racionalmente esteja do círculo hermenêutico possível<sup>12</sup>.

A lição parece caber como uma luva no que diz respeito às normas estaduais que deferem independência institucional ao Ministério Público de Contas.

Com efeito, se há quem insista que não se extrai do art. 130 da Constituição Federal preceito que já estenda *per si* direta e inequivocamente todo arsenal de independência institucional do Ministério Público junto ao Poder Judiciário ao Ministério Público junto aos Tribunais de Contas<sup>13</sup>, ao menos há de se admitir

12 SARMENTO, Daniel, SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 460-461.

13 Nossa posição é que o art. 130 já confere diretamente autonomia institucional aos



que fora deferido um espaço de discricionariedade legislativa conformatória aos poderes constituídos de cada unidade federativa, que munidos da procuração de representantes eleitos do povo de cada Estado, acharão a saída que melhor atenda o interesse público regional.

Reside nisto, nada menos, nada mais que a auto-organização dos Estados federados autônomos e os espaços locais de poder, base do federalismo.

Isso porque, nem a golpes duros de interpretação é possível concluir que o art. 130 da Constituição Federal teria vedado peremptoriamente ao Ministério Público de Contas sua independência institucional.

Na pior das hipóteses, a cláusula extensiva de prerrogativas do art. 130 da Constituição Federal seria uma espécie de rol mínimo de direitos, uma pauta mínima existencial desse especializado *Parquet*, e não um produto pronto e acabado de seu arranjo constitucional. Corrobora essa conclusão a lembrança que o art. 130 da Constituição Federal é dispositivo ampliativo de direitos, e não cerceador deles, e normas ampliativas merecem interpretação extensiva, e não constricta.

De fato, melhor compreender que o art. 130 da Constituição Federal é uma pauta mínima de direitos passível de ser melhor debruçada, detalhada e recrudescida a partir dos processos políticos locais, que debateriam a melhor configuração do Ministério Público de Contas em cada unidade federativa.

Inconstitucional e impertinente será caminhar em direção oposta e referendar que estaria naquele conciso artigo constitucional a pá-de-cal da possibilidade de independência do *Parquet* de Contas por via da conformação legislativa estadual.

Neste viés, jamais restaria vedado aos Estados criar um Ministério Público de Contas independente pelo simples fato da opção federal ter sido outra, especialmente pelo fato da escolha da União corresponder a modelo débil em garantias e comprometedor da funcionalidade constitucional do órgão.

---

Ministérios Públicos de Contas, em razão da indissociabilidade das garantias objetivas e subjetivas. Cf. MESQUITA, Patrick Bezerra. Ministério Público de Contas: autonomia e garantias. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4364, 13 jun. 2015. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/39898>>. Acesso em: 17 set. 2015.

Fincado que o art. 130 da Constituição Federal é uma pauta mínima de direitos, e não um teto deles, caberia ao Supremo Tribunal Federal, ao se debruçar sobre a organização do Ministério Público de Contas de determinada unidade federativa, analisar se estaria violada a pauta mínima de direitos do art. 130, incorrendo em inconstitucionalidade a lei local apenas e tão somente quando o rol de direitos básicos delineados pela Constituição Federal não fosse contemplado na legislação local.

O parâmetro de constitucionalidade não deve ser a Lei do Tribunal de Contas da União, e, sim, com o perdão da obviedade, a própria Constituição. A Constituição vista sob um prisma sistemático e com interpretação casada com a constatação fática que jamais um agente ministerial poderá ser realmente independente se oficia numa instituição carente de independência.

Desta feita, tendo a lei estadual oferecido modelo mais recheado de garantias e propenso a uma melhor funcionalidade do órgão que o modelo federal, estaria refutada qualquer pecha de inconstitucionalidade. Qualquer distinção entre o modelo federal e o estadual haveria de passar pelo crivo de constitucionalidade – não pelo pálio da necessidade da completa coincidência normativa federal-estadual, mas sim a partir da obediência dos direitos mínimos estampados no art. 130.

Longe de degenerar os valores republicanos que motivaram a previsão de um Ministério Público de Contas na Constituição Federal, leis nesse sentido vêm, ao contrário, a reforçá-los, e são, portanto, constitucionais.

Iniciativas estaduais desse jaez devem ser recebidas com entusiasmo pelo Pretório Excelso, e não com a pecha de inconstitucionalidade, já que muito mais condizentes com o regime geral do Ministério Público inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e consentâneas com a esperada eficiência dos órgãos de controle externo. Nesse diapasão, o Supremo Tribunal Federal atuaria com fortes pendores federalistas, fazendo jus ao Federal que carrega na alcunha e que está presente indelevelmente no espírito da Constituição.

Para que não nos limitemos ao campo teórico, e naquelas boas oportunidades em que teoria e prática se encontram, pegue-se o exemplo marcante do Ministério Público de Contas do Estado do Pará, que goza de autonomia administrativa e financeira desde 1992, com a edição de sua Lei Complementar 09/92.

O modelo paraense do Ministério Público de Contas é realidade que permeia o controle externo local há mais de 23 anos e é tido pelo próprio Tribunal de Contas local como um exemplo a ser seguido pelas outras unidades federativas como fez questão de salientar recentemente o Presidente do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Pará, Conselheiro Luis Cunha, em excerto transcrito na nota de rodapé<sup>14</sup>.

Na oportunidade, o Sr. Conselheiro-Presidente tecia críticas à ADI 5.254/PA, proposta pelo Procurador-Geral da República, e que impugna a constitucionalidade da legislação do Pará que granjeou com autonomia administrativa e financeira 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 complementariamente 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*, subscrita em 19 de março de 2015, por todos os Conselheiros e Conselheiros-Substitutos do Tribunal de Contas do Estado do Pará.

Aqui resta mais que evidente e palpável a *ideia de laboratório de experiências legislativas exitosas*. Não há nessas incursões legislativas estaduais, in-

14 “[...] 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 determinando 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!”. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. ATA Nº 5.295 – Sessão Ordinária, 19 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/SP\\_atas/2015/2015-03-19-ata.pdf](http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/SP_atas/2015/2015-03-19-ata.pdf)>. Acesso em: 28 maio 2015.

crementadoras da eficiência dos Ministérios Públicos de Contas, *qualquer ofensa expressa e inequívoca à Constituição Federal*.

Corroboram esses matizes o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos, um dos princípios da hermenêutica constitucional, e que faz presumir que os atos normativos do poder público, oriundos de agentes públicos eleitos e no pleno gozo de legitimidade democrática, são constitucionais na medida que são editados como resultado de sua inteligência de que são o melhor caminho para prover o interesse público<sup>15</sup>.

Como se sabe, a tarefa de interpretar as leis não é exclusiva do Poder Judiciário. Os Poderes Legislativo e Executivo também interpretam a Constituição diariamente, e a interpretação que esses atores estatais conferem ao texto constitucional é digna de ser tida em alta conta pelas Cortes judiciais, exatamente por traduzirem a intenção dos representantes eleitos do sistema democrático.

Ensina Barroso<sup>16</sup> que do princípio hermenêutico da presunção de constitucionalidade das leis surgem três consequências práticas relevantes: 1. a inconstitucionalidade não será declarada *se não for patente e inequívoca, havendo tese jurídica razoável que abrigue a interpretação dada pelo legislativo e o executivo*; 2. não será declarada a inconstitucionalidade se for possível decidir a questão por outro fundamento, evitando-se a invalidação do ato normativo; 3. não será inconstitucional a norma, se for possível conferir uma interpretação a ela compatível com a Constituição.

Todas essas lições são perfeitamente aplicáveis às normas estaduais que deferem autonomia aos Ministérios Públicos de Contas, já que se movimentam dentro de um espaço hermenêutico não apenas possível – mas desejável – do art. 130 da Constituição Federal, e nem de perto podem ser tidas como lesivas aos valores constitucionais, pelo que hão de se presumir e confirmar como constitucionais.

15 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 335.

16 BARROSO, Luís Roberto, op. cit. p. 336.

Nem se diga ainda que o art. 75 da Constituição Federal<sup>17</sup> imporia um centralismo do modelo federal de Ministério Público de Contas a todos os Estados 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 respeitantes à organização do Tribunal de Contas da União *presentes* na Seção da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária da Constituição.

Ocorre que, na mencionada Seção constitucional, não há uma linha qualquer sobre o perfil do Ministério Público de Contas, instituição que foi referida muitos artigos depois, já dentro da Seção respeitante ao Ministério Público.

Permite-se até inferir disso, e valendo-se de interpretação *a contrario sensu*, que, se a Constituição vinculou a organização dos Tribunais de Contas locais ao modelo federal apenas nos pontos mencionados na citada Seção de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, é conclusão indisputável que, nos pontos que não tratou a Constituição Federal, *estaria aberta a liberdade de conformação dos legislativos estaduais*.

O art. 75 da Constituição seria dispositivo inundado de federalismo, ao abrir margens para a criatividade do legislador estadual no tocante à organização de seus Tribunais de Contas nas matérias não tratadas pela Seção de fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

Por fim, tratando-se o Ministério Público de Contas de um integrante da família do Ministério Público brasileiro, como se admitiu na própria ADI 789/DF, e lembrando que foi o próprio Supremo Tribunal Federal que reconheceu, também na ADI 789/DF, ser irrelevante o fato de os Ministérios Públicos de Contas não constarem no rol do art. 128 da Constituição Federal, é mais do que razoável concluir que sua organização há de ser feita nos moldes referenciados no §5º deste mesmo art. 128<sup>18</sup>, que reforça as competências locais de organização dos

17 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.

18 Art. 128. § 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por

Ministérios Públicos, por intermédio de lei complementar de iniciativa dos Procuradores-Gerais, em federalismo que permeia as instituições ministeriais.

### 3. CONCLUSÃO

O Ministério Público de Contas é instituição permanente, essencial ao controle externo, responsável por promover na jurisdição dos Tribunais de Contas a função de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Encarregado da responsabilidade de exercer a missão de *custos legis* e *custos constitutionis* na estratégica jurisdição dos Tribunais de Contas, já seria intuitivo concluir que a este órgão ministerial se deve guardar o mesmo rol de independência institucional que alcançou seu congênere com atuação perante o Poder Judiciário. Até porque é na jurisdição dos Tribunais de Contas que avulta cotidianamente a defesa do republicanismo e da moralidade administrativa como bandeiras da própria razão de ser do controle externo brasileiro.

Não há déficit de normatividade sobre a independência dos Ministérios Público de Contas, o déficit é de interpretatividade do alcance do art. 130 da Constituição Federal. Se é inconteste que todos os direitos dos membros do Ministério Público de justiça são extensíveis aos membros do Ministério Público de Contas, deve-se incluir neste rol, por óbvio, o mais importante desses direitos: o de trabalhar numa instituição autônoma que agasalhe, promova e proteja sua atuação funcional independente.

De outra banda, ainda que num exercício interpretativo mais tímido e descompromissado com a efetividade venha a se definir que a Constituição Federal não teria deferido automaticamente os atributos de autonomia administrativa e financeira aos Ministérios Públicos de Contas, nem o mais apocalíptico dos intérpretes constitucionais chegaria ao ponto de afirmar que essa mesma Cons-

---

sentença judicial transitada em julgado;

b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004](#)).

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)).

tituição teria, além de tudo, vedado que o legislador infraconstitucional pudesse deferir tais prerrogativas institucionais ao órgão ministerial de contas, como que se, além da queda, viesse o coice.

Ora, se repousa no princípio federalista uma das bases fundamentais do constitucionalismo brasileiro, e diante da norma ampliativa de direitos que é o art. 130 da Constituição Federal, parece evidente ao menos que resta franqueado aos entes federativos, com fulcro nos seus poderes auto organizativos, ampla margem legislativa acerca do modelo de *Parquet* de Contas, que só recairá em inconstitucionalidade caso prejudique e degenere a boa atuação do órgão. Por outro vértice, não há inconstitucionalidade em se fortalecer o Ministério Público de Contas. Nada mais constitucional que fortalecer órgãos de controle e de combate à corrupção.

Em português simples: ainda que se entenda que a Constituição não tenha tornado obrigatória a autonomia institucional dos Ministério Público de Contas, é inadmissível ancorar em linha interpretativa contrária e virar a proa no sentido da vedação absoluta de autonomia, proibindo-se aos entes federativos a outorga a seus Ministérios Públicos de Contas do máximo aparato de independência institucional possível, potencializadora e concretizadora da independência funcional de seus membros.

À míngua de norma proibitiva, é perfeitamente cabível, e muito mais alinhado aos valores constitucionais, a interpretação local que brinde com independência – por meio da legislação estadual – os seus Ministérios Públicos de Contas. Nessas circunstâncias, fica no espaço de conformação legislativa local a possibilidade das unidades federativas adotarem um Ministério Público de Contas dotado de autonomia financeira e administrativa, em franca homenagem *ao princípio federativo como laboratório de experiências legislativas exitosas*.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

LEONCY, Léo Ferreira. Uma proposta de releitura do “princípio da simetria”. **Consultor Jurídico**, 24 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-nov-24/observatorio-constitucional-releitura-principio-simetria>>. Acesso em: 28

maio 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias, Comentários ao art. 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, 109-112.

MESQUITA, Patrick Bezerra. Ministério Público de Contas: autonomia e garantias. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4364, 13 jun. 2015. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/39898>>. Acesso em: 17 set. 2015.

SARMENTO, Daniel, SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. ATA Nº 5.295 – Sessão Ordinária, 19 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/SP\\_atas/2015/2015-03-19-ata.pdf](http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/SP_atas/2015/2015-03-19-ata.pdf)>. Acesso em: 28 maio 2015.

#### Precedentes citados do STF:

ADI 160

ADI 789

ADI 2.378

ADI 2.922

ADI 3.062

ADI 4.060

ADI 5.254

MS 33.046