

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JULHO A SETEMBRO 1984

ANO 21 • NÚMERO 83

# Revolução jurídica: a teoria tetraédrica do direito e do Estado, como proposta de emenda constitucional

MARQUES OLIVEIRA

Conselheiro-Substituto do Tribunal de  
Contas do Distrito Federal

Revolução, etimologicamente, tem dois significados: **rolar para trás e rolar de novo**. A história das novas teorias e as grandes descobertas da humanidade sempre tiveram seu início numa paciente pesquisa do passado, como alguém que, tendo perdido o caminho, retorna até o entroncamento onde, possivelmente, tomou a estrada ou atalho errados.

Hoje em dia, mesmo os ginasianos sabem que a Revolução francesa significa grande bifurcação jurídica na História e os estudantes de direito não desconhecem que a Constituição estadunidense foi copiada pelos próprios franceses, cuja primeira Constituição continha apenas dois Poderes: o Executivo e o Legislativo. Foram os estadunidenses que colocaram o Judiciário no triângulo estatal, e no **The Federalist** vemos MADISON a namorar um quarto Poder, nos números 47 até o 51. Foi aqui, neste ponto exato, que aconteceu um fato lamentável: o afã político e proselitista, ambos adjetivos nos maus sentidos dos termos, sobrepujou o labor jurídico dos pesquisadores da ontologia do Estado. O medo de contradizer os Pais da Revolução e a natural inércia mental que caracteriza os homens chamados “práticos” em oposição aos desprezados “teóricos”, fez com que gerações inteiras de estudantes de direito passassem a repetir como papagaios o dogma dos três Poderes. Certo que hereges tivemos, e muitos (entre eles, Benjamin Constant de Rebecque, o Imperador Pedro II, Alfredo Valladão, Iberê Gilson etc.), os quais ardem na fogueira da irrisão ateadada por piedosos sacerdotes jurídicos, de negras batinas, sempre prontos a oferecer aos condenados o triângulo dos Poderes, a ser beijado pelo impenitente.

## E PUR SI MUOVE . . .

A realidade dos fatos aí está a mostrar que nenhuma organização pode contentar-se com menos de quatro funções para que viva e continue a viver: função administrativa, judicativa, legislativa e controlativa. Até as plantas e os animais têm o legislativo de seu código genético, que não foi chamado de código por acaso. . . No mundo vegetal e animal temos também uma função ativa que busca sobreviver e reproduzir-se, que executa ( . . . ) as funções vitais. Nos organismos vivos, desde a ameba, temos um judiciário que “julga” o que convém à sua ordem vital, absolvendo e absorvendo o que é bom, condenando, eliminando, ou repelindo e expulsando o que não lhe convém à ordem vital. Finalmente, nenhum organismo vivo dispensa órgãos sensoriais que dão ao organismo vivo, seja planta ou animal, a consciência dos limites físicos de seu corpo, e a consciência dos fatos do seu meio ambiente.

Isto posto, não iremos chegar aos extremos de BLUNTSCHILI que, no Hiperzoário de IZAULET, chegou até a descobrir o sexo do Estado: é masculino, enquanto que a Igreja é feminina. . . Mas podemos, serenamente, dizer que o Estado é um ser vivo. Os Estados nascem, crescem, às vezes se reproduzem, podem mesmo casar-se (como no matriarcado da Inglaterra ou no patriarcado moscovita); pode senilizar-se como o Império Bizantino, que morreu de velho; e morrer como morreram os impérios do passado. Se quisermos continuar a imagem, podemos dizer que os Estados podem dormir ou mesmo serem drogados por influências externas. A República tem sido, na maioria dos países que adotaram essa malfadada forma de governo, verdadeiro ópio do povo adormecido, a quem, de tempos em tempos, se dá uma dose de eleições. . . diretas (?), ou seja, indiretas, pois, os lavradores e os operários não conhecem o homem em que votam para Governador ou Presidente, mas apenas cabos eleitorais que lhes garantem, sob palavra, que “o homem é muito bom mesmo. . .”

Por isso é que tivemos a idéia de possibilitar ao povo uma participação mais direta no mundo do Governo, organizando, disciplinando e simplificando o controle. O controle é, verdadeiramente, a presença do povo, dos contribuintes, em todos os assuntos que lhe dizem respeito mais de perto. Dentre estes, avulta o controle orçamentário e financeiro exercido pelas Cortes de Contas, sem se desprezar o controle da Administração a ser executado pelo órgão independente do Corregedor Administrativo, de que logo falaremos.

O mais importante de tudo isso é que todos os órgãos de controle devem e têm de ser órgãos autônomos, independentes dos atuais três Poderes, sob pena de acabarem anulados ou neutralizados por ingerências de administradores e políticos profissionais. . .

O Controle é a consciência do Estado!

\* \* \*

Após a imprescindível introdução, passemos a comentar diretamente os principais artigos da emenda constitucional proposta. Devemos lembrar

que numa democracia real, qualquer emenda à Constituição é burla ao Poder Constituinte, que a teoria constitucionalista insiste pertencer ao povo soberano. Se isso é verdade, qualquer alteração da Constituição só pode ser feita mediante consulta ao povo soberano. Exatamente como a monarquia — o único governo totalmente democrático que o Brasil já teve — fez, em 1822, durante a Regência, com a lei de 12 de outubro de 1822, cujo artigo único rezava:

Artigo único — Os eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura lhes conferirão nas procurações especial faculdade para reformarem os artigos da Constituição que se seguem (etc.).

Ou isso, ou então continuaremos a farsa democrática que permitiu a não desejada emenda divorcista, sem consulta ao povo brasileiro, considerado muito sábio para escolher o próximo Presidente mas totalmente incapaz de entender o que é melhor em relação a sua família...

\* \* \*

Na primeira parte, temos o título **Dos Órgãos de Controle**. Seu artigo primeiro nos fala de “controle político”. Sobre a diferença entre controle político e controle técnico, temos um estudo especial no nosso livro recém-lançado pela Resenha Tributária, intitulado **O Controle, esse Desconhecido**. Aqui, entretanto, basta dizer que usamos o termo “controle político” como termo jurídico, previamente definido como sendo o controle das atividades governamentais ou mais ainda: controle das atividades ESTATAIS (cf. o grego *polis*, Estado), exercido por agentes políticos.

O termo jurídico AUTENTICAR significa “reconhecer como ATO DO ESTADO” o ato jurídico praticado, ou “dar o reconhecimento do Estado a ato praticado entre particulares”.

Ato autêntico ou autenticado é o ato reconhecido como tendo sido praticado pelo próprio Estado. Ato não autenticado é o ato praticado por particular, como tal. Contas autenticadas são as reconhecidas como tendo sido feitas e liquidadas pelo Estado. Contas não autenticadas são aquelas em que se encontram atos e fatos de responsabilidade pessoal do administrador como particular e não na qualidade de agente administrativo ou agente político.

O artigo segundo fala em órgãos **inermes** mas não **inertes**, significando que os órgãos de controle podem agir de ofício, sem necessitar de provocação de particular, mas podem, também, agir, preponderantemente, por provocação de particular, como no caso, que se verá, do Corregedor Administrativo (Ombudsman). Quanto a este, convém lembrar que sempre que entender necessário, poderá também agir de ofício, sem provocação. Devem os órgãos ou organismos autônomos de controle ser inermes, pois sua função dentro do Estado restringe-se à concessão, ou não, de **auctoritas**, sendo destituídos de **imperium**, a não ser aquele mínimo necessário para que sejam reconhecidos como autoridades: o **imperium mixtum**. **Auctoritas**, termo

latino que temos a pretensão de restaurar no seu exato sentido romano, é a faculdade de reconhecer e assumir como ato estatal, ou então de não reconhecer e repudiar como ato não-estatal, qualquer atividade praticada por agentes administrativos ou agentes políticos. A **auctoritas** concedida compromete o Estado com o ato praticado, fazendo-o ingressar na órbita da ordem jurídica estatal. Assim, também os atos entre particulares, uma vez autenticados, ou seja, uma vez contando com a **auctoritas** dos órgãos de controle, contam com a proteção-coerção estatal, como no caso do contrato entre Shylock e Antônio, no *Mercador de Veneza*, de Shakespeare. Shylock, ao exigir o registro de contrato no notário, pretendia tão-somente comprometer o Estado de Veneza no negócio particular com Antônio.

O artigo que relaciona quais seriam os órgãos de controle autônomos necessários não tem maior novidade no que se refere à Corte de Contas da União e do Ministério Público, a não ser no reconhecimento definitivo de que ambos não podem, por sua própria natureza jurídica, estar subordinados a quaisquer dos três Poderes, devendo ser autônomos e independentes.

\* \* \*

### Da Corte de Contas da União

A primeira observação a ser feita diz respeito à mudança de nome para CORTE ao invés de TRIBUNAL. Parece-me que foi Platão quem disse que “as palavras guiam os homens”. Uma palavra certa orienta nossas mentes, enquanto um vocábulo errado ou imperfeito desviam-nas. O infeliz nome de Tribunal dado às Cortes de Contas orientou todas as mentes em direção do Judiciário e de seu poder jurisdicional. Mas não é de nada disso que se trata quando falamos do dicastério relativo à prestação de contas que, em Atenas, se chamava **eythyna**. Senão, vejamos a própria etimologia de **eythynô**:

Euthynô (os) (fut. euthinôo, aor. euthyna, pf. desus.) I — tr. || dirigir, conduzir, || retificar, corrigir || censurar, repreender || **em Atenas**, verificar as contas **ou** a gerência dos magistrados || levar aos tribunais, acusar; II — **intr.** ser verificador de contas.

Temos ainda, **eythyna**, como substantivo:

Euthina s.f. euthys ação de prestar contas / acusação dum magistrado por causa das contas **ou** do desempenho do seu cargo.

Esta etimologia nos mostra claramente que, desde ARISTÓTELES, em sua *Política* (Politikôn, no livro VI (na ordem tradicional seria o IV), capítulos 14 e 16, o máximo que as Cortes de Contas podem fazer — e isso mesmo apenas através do seu Ministério Público Especial — seria **acusar** alguém perante o Judiciário. Tudo que passar disso, ou seja, tudo que exorbitar da comprovação de fatos e de sua autenticação, é desconhecimento lamentável da realidade jurídica. Como, por exemplo, o incrível e

descuidado **soi disant** Manifesto de Foz do Iguaçu que pede, para os “Tribunais” de Contas o poder jurisdicional de julgar... (**mirabile dictu!**) os **administradores** e não apenas suas contas.

Já o termo **julgar contas** é, sem nenhuma grosseria verbal, mas como constatação serena dos fatos, uma expressão cômica. Essa própria comicidade latente pode ter provocado o Dr. Anhaia Mello, respeitável e culto Conselheiro do Tribunal de Contas de São Paulo, a pensar em “judiciarizar” o controle, dando-lhe o poder de julgar pessoas. Tranqüilo estudo dos fatos e leitura atenta do trabalho da Dr<sup>a</sup> Elvia Lordello Castello Branco sobre a **Execução das Decisões dos Tribunais de Contas** mostraria que os maiores juristas nacionais, entre os quais Pontes de Miranda, Castro Nunes, Seabra Fagundes e outros, destrinçam muito bem os limites ontológicos do controle face ao Poder Judiciário. Nossa Suprema Corte, também, jamais desconheceu tais limites e tais diferenças ontológicas, **ad instar** de apenas dois (e poderiam ser mais...) acórdãos bem conhecidos: no MS 16.255 (RTJ 38:245-50) e no MS 19.973 (RTJ 77:29-48).

De qualquer forma, o triste chamado Manifesto de Foz do Iguaçu serve para confirmar o que vimos dizendo há mais de seis anos: há que repensar, urgentemente, a ontologia dessa velha função controle (tão velha quanto ARISTÓTELES, pelo menos...) que, agora, surge à luz do dia com o livro **O Controle, esse Desconhecido**, da Editora Resenha Tributária.

Tudo isso tem acontecido, apenas porque foi dado a esse dicastério o malfadado nome de Tribunal... Justifica-se, portanto, a urgente mudança de nome para **Corte de Contas**.

\* \* \*

Atualmente, no item I do art. 42 da Constituição, consta como competência privativa do Senado Federal:

I — julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

Ora, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, enuncia no seu art. 4º, quais os crimes de responsabilidade. Entre estes, temos, nos itens V a VII, os seguintes:

Art. 4º — São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente, contra:

I — ...

II — ...

III — ...

IV — ...

V — a probidade na administração;

VI — a lei orçamentária;

VII — a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII — ...

Ao definir a jurisdição do Tribunal de Contas da União, o Decreto-Lei nº 199 estatui, no seu art. 33:

Art. 33 — O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, a qual abrange todo aquele que arrecadar ou gerir dinheiros, valores e bens da União ou pelos quais esta responda, bem como, quando houver expressa disposição legal, os administradores das entidades da Administração Indireta ou de outras entidades.

Parágrafo único — (...)

Art. 34 — Estão sujeitos à tomada de contas e só por ato do Tribunal de Contas podem ser liberados de sua responsabilidade:

I — os ordenadores de despesas;

II — as pessoas indicadas no art. 33;

III — todos os servidores públicos civis e militares ou qualquer pessoa ou entidade estipendiada pelos cofres públicos ou não que derem causa à perda, subtração, extravio ou estrago de valores, bens e material da União, ou pelos quais seja responsável;

IV — todos quantos, por expressa disposição de lei, lhe devam prestar contas.

Conjugando estas duas disposições legais que se referem de modo geral a dinheiro público, e sobre elas meditando, concluímos que os crimes de responsabilidade do Presidente da República enumerados nos itens V e VII do art. 4º da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, estão todos sob jurisdição do Tribunal de Contas da União! Ainda que se argumente que a Lei nº 1.079 é de abril de 1950 e que as leis não podem contrariar a Constituição, assim mesmo a natureza das coisas não muda, e é a natureza das coisas que deve inspirar e fundamentar as leis!

De qualquer forma, mesmo sem sair da atual Constituição, o art. 82 define os crimes de responsabilidade e, nos seus itens V e VI, entra em matéria da competência da Corte de Contas quando menciona: proibidade na administração (V) e lei orçamentária (VI). Conclui-se que “proibidade orçamentária” inclui “guarda e legal emprego dos dinheiros públicos”, e isto invalidaria a possível objeção feita, *ad argumentandum*, no parágrafo anterior.

Temos aqui exemplo bem claro da velha e nova órbita do controle que estamos pretendendo explicar. A esfera “administrativa”, em matéria de controle, seria o controle interno, que detectaria fatos e atos possivelmente em desacordo com as determinações normativas da espécie. O terri-

tório do controle, controle **externo**, controle político, ou controle propriamente dito, seria a comprovação e a **autenticação**, ou não, de tais fatos e atos. Finalmente, teríamos a esfera judiciária, que responsabilizaria, condenando ou absolvendo seu autor, **imputado** pelo controle. Assim sendo, a constatação dos **fatos** relativos a um crime de responsabilidade, dos itens V e VI do art. 82 da Constituição, seria da competência **constitucional** da Corte de Contas. Apenas isso: a constatação (ou **comprovação**, que me parece mais vernáculo) e autenticação. A condenação ou o ressarcimento coercitivo do alcance é da legítima esfera do Judiciário (**in casu**, o Senado ou o Congresso Nacional) que pode, inclusive, absolver o imputado...

Por isso achamos que, se o Senado deve julgar o Senhor Presidente da República num crime de responsabilidade, que se refira a quaisquer dos itens enumerados anteriormente, ou seja, relativo à proibidade na administração, à lei orçamentária, ou à guarda e ao legal emprego dos dinheiros públicos, só poderá fazê-lo quando a Corte de Contas da União, em seu acórdão, apontar tal falha. Quando a decisão da Corte de Contas da União considerar regulares as contas do Presidente da República, o Senado não poderá julgá-lo por tais crimes. A matéria é da competência da Corte de Contas da União e sua competência se exaure quando consideram regulares as contas ou então quando, considerando-as irregulares, apontar a falha cometida quanto (1) à proibidade na administração; (2) não-cumprimento da lei orçamentária pelo Presidente da República; ou (3) infidelidade na guarda e no legal emprego dos dinheiros públicos.

Assim é que propusemos, no item VIII do art. 44 da atual Constituição, uma alteração para que exprimisse a verdade dos fatos e a coerência jurídica. Deverá, portanto, ficar assim o item VIII do art. 44:

Art. 44 — É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I a VII — ... (iguais) ...

VIII — julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade referentes à proibidade na administração, ao cumprimento da lei orçamentária e à guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, quando suas contas não forem autenticadas pela Corte de Contas da União.

Como se vê, atualmente existe confusão e choque potencial entre os arts. 42, I, e 44, VIII, pois é claro que se **nas contas do Presidente** houver atentados à proibidade na administração, à lei orçamentária, ou deslize na guarda e no legal emprego dos dinheiros públicos, não vemos como isso pode deixar de ser "crime de responsabilidade" a ser julgado pelo Senado...

Resta ainda uma observação a respeito, destinada aos juristas nacionais. Achamos que o órgão próprio para julgar não apenas o Presidente da República, mas também o Presidente do Congresso Nacional e o Presidente da Câmara de Deputados federais e o Presidente do Supremo Tri-

bunal Federal seria o Senado. Não iremos complicar nosso estudo com esta matéria a *latere*, evidentemente. Vamos nos restringir ao julgamento do Presidente da República apenas. Nesse caso, faríamos um aditamento ao art. 42, no seu item I, e simplesmente eliminaríamos, no art. 44, o item VIII. O aditamento que proporíamos ao art. 42, item I, seria o seguinte:

Art. 42 — Compete privativamente ao Senado Federal:

I — julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes de mesma natureza conexos com aqueles, dependendo tal julgamento de representação do Ministério Público, junto à Corte de Contas da União, à Câmara dos Deputados (art. 40, I) devendo, nos casos do art. 82, itens V e VI, haver prévia autenticação dos fatos pela Corte de Contas da União.

Com esse adendo alterado ficaria o item VIII do art. 44 da atual Constituição, como se verá.

\* \* \*

Outra alteração, que nos parece de acordo com a realidade do crescimento nacional, é a do aumento do número dos Ministros das Cortes de Contas, uma vez que a grande complexidade de suas atribuições e a quantidade cada vez maior de processos alentados impedem freqüentemente estudos mais acurados das finanças públicas neles implicadas. Os atuais auditores, denominação confusa e dúbia, passam a chamar-se Ministros-Substitutos ou Conselheiros-Substitutos, pois, na verdade, exercem as mesmíssimas atribuições dos Senhores Ministros ou Conselheiros, mesmo quando não estão a substituí-los. Também, por ato de justiça consentânea com a realidade dos fatos, o *status* dos Ministros da Corte de Contas da União é elevado ao dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o dos Ministros-Substitutos, ao dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos. Sendo órgão autônomo com competência privativa de tão alta relevância, inclusive a de autenticar ou não as contas do Presidente da República, natural é que seu posicionamento fosse elevado.

\* \* \*

### Do Ministério Público

Quanto ao Ministério Público, além de separá-lo definitiva e insofismavelmente dos Procuradores do Estado, no caso a União, procura-se situá-lo juridicamente como o defensor do indivíduo e não dessa abstração geradora de confusões e imprecisões que se chama *sociedade*. Sua função transcende os limites do Estado, para defender o indivíduo contra não apenas o arbítrio do Poder, mas ainda contra o de organizações particulares ou particulares individuais poderosos.

Apontar tal realidade num texto constitucional parece-nos muito oportuno, uma vez que o Estado e as organizações particulares têm a seu dispor, verdadeiros exércitos de juristas para sua defesa e, às vezes, para agredir o indivíduo inerme e atomizado numa sociedade em que as corporações naturais ainda não podem fazer valer seus direitos e os de seus membros. Certas organizações dispõem até de forças armadas, e o cidadão vê-se ameaçado e agredido sem poder defender-se. O Ministério Público será seu defensor e guardião. Por isso, deve ser órgão autônomo, sem qualquer vinculação com quaisquer dos atuais Poderes.

\* \* \*

### Da Corte Federal de Controle Jurídico

A Corte Federal de Controle Jurídico destina-se a autenticar as situações de direito objetivo de particulares perante a União, em questões tributárias, previdenciárias, estatutárias e de relações de trabalho.

Vale dizer, o antigo contencioso administrativo (nem **contencioso**, nem **administrativo** — segundo CRETELLA Jr.) recebe nome adequado, como órgão de controle que é, e sempre foi. Haverá então uma esfera **administrativa**, uma esfera do **controle** e outra esfera **judiciária**, à guisa de três instâncias para solução de questões entre particulares e o Estado.

Esta esfera controlativa terá o condão de aliviar o Judiciário, especialmente por serem irrecorríveis suas decisões a favor do indivíduo. É claro, lógico, luminoso mesmo que esse controle de situações de direito objetivo não pode e não deve estar atrelado a nenhum dos três Poderes, pois, um deles (e às vezes todos eles) pode ser parte interessada nesta ou naquela solução... Como Poder do povo brasileiro, a Corte de Controle Jurídico examinará os FATOS e apenas sobre estes dará seu pronunciamento, autenticando situações de direito objetivo.

Por isso mesmo todas suas decisões a favor do particular vinculam o Estado, sendo irrecorríveis. Em contrapartida, assegura-se ao particular o recurso ao Judiciário sempre que houver lesão de direito subjetivo.

\* \* \*

### Das Cortes de Autenticação Jurídica

Quanto às Cortes de Autenticação Jurídica, o que se pretende é aliviar o Judiciário de uma grilheta pesada e incômoda (\*), totalmente em desacordo com as altas funções jurisdicionais exercidas pelos juízes em todas as instâncias. Propõe-se um nome novo, o de Censor, a ser discutido. A escolha do nome Censor deriva do fato de, na antiga Roma serem eles destituídos de **imperium**, exatamente como se pretende que sejam estes novos magistrados. Assim, haverá nítida distinção entre Censores (sem poder jurisdicional) e juízes togados, portadores de **imperium**.

(\*) Referimo-nos à Jurisdição Graciosa.

É evidente que as decisões desta Corte devam ser consideradas verdades legais por presunção *juris et de jure* perante o Judiciário, caso contrário, seriam elas inúteis toda vez que houvesse interesse em mudar-lhes o teor. Também é consequência lógica, imperativa, que os Cartórios, Tabelionatos e Offícios de Registros Públicos lhes estejam subordinados, pois todos estes órgãos são essencialmente autenticadores de situações jurídicas de direito objetivo entre particulares. A diferença entre as Cortes de Autenticação Jurídica e as Cortes de Controle Jurídico está exatamente aqui: estas autenticam situações de direito objetivo entre o particular e o Estado, e aquelas, entre particulares. Lembrar que o Estado também pode agir como particular, ele próprio. Esta autenticação de situações de direito objetivo entre particulares vincula o Estado ao cumprimento do decidido, garantindo ao interessado um título executivo perante o Judiciário.

\* \* \*

### Da Corregedoria Administrativa

Finalmente, apresentamos a nível constitucional o falado **Ombudsman** escandinavo, com sua necessária configuração de órgão de controle popular sobre a Administração Pública e também sobre entidades particulares que possam mostrar-se nocivas à saúde física ou moral da população. Caberia entre suas atribuições o controle da poluição ambiente, podendo haver um artigo mais ou menos nestes termos:

Art. — A Corregedoria Administrativa atenderá também as queixas populares quanto à poluição ambiente por indústrias particulares ou públicas, inclusive por poluição sonora.

É claro que a publicação desta Proposta de Emenda Constitucional destina-se a provocar a atenção e a atividade dos senhores juristas e estudiosos, inclusive dos que são políticos, para que se abra corajosamente um espaço constitucional para o povo, cuja participação no Governo, até hoje, tem sido apenas a de sacramentar *faits accomplis*, participar de greves ou morrer em revoluções sangrentas que nunca desejou...

## EMENDA À CONSTITUIÇÃO

### I — Artigos propostos

### II — Artigos a serem alterados

#### I — Artigos propostos

##### Dos Órgãos de Controle

Art. — Os Órgãos de Controle, harmonicamente integrados na organização do Estado, têm por função o controle político das atividades administrativas dos três Poderes, autenticando atos, fatos e situações jurídicas públicas e particulares.

Art. — Os Órgãos de Controle são organismos inermes mas não inertes, agindo de ofício sempre que necessário, e seu poder se restringe a provocar a atividade constitucional e legal dos demais Poderes da União em suas respectivas áreas de competência, sob

pena de comunicação ao Ministério Público da União, o qual acionará os mecanismos constitucionais e legais de cumprimento da lei e de resguardo da moralidade administrativa e dos direitos constitucionais dos indivíduos.

Parágrafo único — O Ministério Público junto à Corte de Contas da União, às Cortes de Controle Jurídico e às Cortes de Autenticação *Jurídica* será organizado pela lei.

Art. — Os Órgãos de Controle são:

- 1 — a Corte de Contas da União;
- 2 — o Ministério Público da União;
- 3 — a Corte Federal de Controle Jurídico;
- 4 — a Corte Federal de Autenticação Jurídica;
- 5 — a *Corregedoria Administrativa*.

### SEÇÃO I — Da Corte de Contas da União

Art. 70 — A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pela Corte de Contas da União, mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º — O controle externo da Corte de Contas da União compreenderá a autenticação das contas do Presidente da República e as dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, bem como o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária.

§ 2º — A Corte de Contas da União tomará também conhecimento da arrecadação da receita federal, inclusive das entidades dotadas de poderes parafiscais.

§ 3º — A Corte de Contas da União autenticará, ou não, em sessenta dias, as contas prestadas pelo Presidente da República anualmente; não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Senado Federal, para os fins de direito, devendo a Corte, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

§ 4º — A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União e sobre cada Órgão de Controle que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis à Corte de Contas da União, à qual caberá realizar as inspeções necessárias.

§ 5º — A autenticação das contas dos administradores e demais responsáveis será baseada em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamento das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções mencionadas no parágrafo anterior.

§ 6º — As normas de controle financeiro e orçamentário estabelecidas nesta Seção aplicar-se-ão às autarquias, às sociedades de economia mista, às empresas públicas, às fundações criadas por lei e às entidades dotadas de poderes parafiscais.

Art. 71 — O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, a fim de:

I — criar condições indispensáveis para assegurar efetividade ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa;

II — ... (igual);

III — ... (igual).

Art. 72 — A Corte de Contas da União, composta de dezoito Ministros e nove Vice-Ministros, com sede no Distrito Federal e quadro próprio de pessoal, tem jurisdição em todo o País.

§ 1º — ... (igual).

§ 2º — ... (igual).

§ 3º — Os Ministros da Corte de Contas da União serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

§ 4º — Os Vice-Ministros da Corte de Contas da União serão escolhidos por concurso público, conforme a lei, com as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

§ 5º — No exercício de suas atribuições de controle da administração financeira e orçamentária, a Corte de Contas da União representará aos Poderes Executivo, Legislativo, e Judiciário, bem como aos demais órgãos de controle, sobre irregularidades e abusos por ela verificados nas respectivas áreas.

§ 6º — A Corte, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das auditorias financeiras e orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, deverá:

- a) assinar prazo razoável para que o órgão da Administração Pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sob pena de comunicação do fato ao órgão do Ministério Público junto à Corte de Contas da União;
- b) solicitar ao Senado Federal, em caso de contrato, que determine a medida prevista na alínea anterior ou outras necessárias ao resguardo dos objetivos legais.

§ 7º — No caso do § 6º, alínea a, o órgão do Ministério Público sustará, dentro de quarenta e oito horas, a execução do ato impugnado.

§ 8º — O Presidente da República poderá ordenar a execução do ato a que se refere o parágrafo anterior, **ad referendum** do Congresso Nacional.

§ 9º — O Senado Federal deliberará sobre a solicitação de que cogita a alínea b do § 6º, no prazo de trinta dias, findo o qual, sem pronunciamento do Poder Legislativo, será considerada válida a impugnação, devendo o órgão do Ministério Público junto à Corte de Contas da União tomar as medidas legais para efetivá-la.

§ 10 — A Corte de Contas da União apreciará, para fins de registro, a legalidade das concessões iniciais de aposentadoria, reformas e pensões, independentemente de sua apreciação as melhorias posteriores.

## SEÇÃO II — Do Ministério Público da União

Art. — O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios, por lei federal e, nos Estados, por lei local, conforme o paradigma federal.

Art. — O Ministério Público tem por função a defesa dos indivíduos, garantindo-lhes o amparo da lei junto aos Tribunais e às Cortes, contra a força, o poder ou qualquer tipo de coação física ou moral empregados por particulares, organizações ou até agentes do Poder Público.

Parágrafo único — Ao Ministério Público junto aos demais órgãos de controle competirá acionar o Poder que deverá executar a providência sugerida, ou a recomendação ou determinação para corrigir irregularidades ou abusos autenticados.

Art. — O Chefe do Ministério Público da União será nomeado pelo Presidente do Senado Federal, dentre Promotores Públicos com dez anos ou mais de função, em lista quádrupla apresentada pelo Supremo Tribunal Federal e seu mandato será de cinco anos, podendo ser reconduzido uma vez.

Art. — *Uma vez exercido o cargo pelo prazo mínimo de três anos, os vencimentos e vantagens do Chefe do Ministério Público, ainda que peça exoneração ou se aposente a qualquer título, serão irredutíveis.*

Parágrafo único — *No caso de recondução, será compulsoriamente aposentado após o término do segundo período de cinco anos com proventos integrais.*

### SEÇÃO III — Das Cortes de Controle Jurídico

Art. — *A Corte Federal de Controle Jurídico tem competência para autenticar situações jurídicas de direito objetivo de particulares perante a União, em questões tributárias, previdenciárias, estatutárias e de relação de trabalho.*

§ 1º — *As decisões das Cortes de Controle Jurídico a favor do particular vinculam o Estado, sendo irrecorríveis.*

§ 2º — *Aos particulares, entretanto, fica assegurado o direito de recurso ao Judiciário na hipótese do art. 153, § 4º*

§ 3º — *Haverá, em cada Estado da União e no Distrito Federal, uma Corte Federal de Controle Jurídico Regional para autenticação de situações de direito objetivo de particulares perante os Estados, ou o Distrito Federal, em questões tributárias, previdenciárias, estatutárias e de relações de trabalho.*

Art. — *A lei organizará a composição das Cortes de Controle Jurídico de âmbito federal e as do Distrito Federal e o modo de provimento de seus cargos, assegurando-se aos seus membros as garantias do art. 113 e, às Cortes, as do art. 115, no que couber.*

Parágrafo único — *Os Estados seguirão o paradigma federal em lei local para questões perante o Estado.*

Art. — *A Corte Federal de Controle Jurídico terá sede em Brasília e jurisdição sobre todo o território nacional, para decisão de questões fiscais e previdenciárias, inclusive as relativas a acidentes de trabalho, autenticando situações jurídicas de direito objetivo.*

Parágrafo único — *Nos casos indicados em lei, a Corte Federal de Controle Jurídico poderá funcionar como última instância recursal das Cortes estaduais.*

Art. — *As Cortes de Controle Jurídico Estaduais terão sede nas Capitais dos Estados, a do Distrito Federal, em Brasília, podendo a lei, nos Estados onde houver necessidade, criar até mais duas Cortes localizadas cada qual em cidades de população igual ou superior a trezentos mil habitantes.*

Art. — *As questões decorrentes de relação de trabalho dos servidores federais com a União, as dos estaduais com o Estado e as dos servidores do Distrito Federal serão primeiramente processadas e decididas nas respectivas Cortes de Controle Jurídico e apenas na hipótese de decisão desfavorável aos servidores poderão ingressar na Justiça Federal, nos termos desta Constituição (art. 122, II).*

### SEÇÃO IV — Das Cortes de Autenticação Jurídica

Art. — *As Cortes de Autenticação Jurídica tratarão de todos os casos da chamada jurisdição graciosa ou voluntária, das questões de Estado e das ações declaratórias e procedimentos cautelares, garantindo-se-lhes o disposto no art. 115 e parágrafos, no que couber.*

Parágrafo único — *Haverá em cada Município e no Distrito Federal uma Corte de Autenticação Jurídica e em cada Capital de Estado e no Distrito Federal uma Corte Regional de Autenticação Jurídica, como segunda instância.*

Art. — *A estrutura e composição das Cortes de Autenticação Jurídica serão estabelecidas em lei, devendo seus Censores, na primeira instância, e seus Ministros, em*

segunda instância, ser bacharéis em Direito, guardando semelhança com a organização do Judiciário, com as garantias do art. 113 e seus parágrafos, no que couber.

Art. — A função das Cortes de Autenticação Jurídica consiste em conceder **auctoritas** aos atos perante ela praticados por particulares, vinculando a União à sua validade e eficácia.

Art. — Na eventualidade de lesão a direito subjetivo, a competência das Cortes de Autenticação Jurídica pode ser elidida pelo interessado mediante recurso ao Judiciário (art. 153, § 3º).

Art. — As decisões das Cortes de Autenticação Jurídica são tidas como verdade legal perante o Judiciário por presunção **juris et de jure**.

Art. — Os Cartórios, Tabelionatos e Offícios de Registros públicos estarão sob a jurisdição da Corte de Autenticação Jurídica, nos termos da lei.

#### SEÇÃO V — Da Corregedoria Administrativa

Art. — A Corregedoria Administrativa compor-se-á do Corregedor-Geral e de dois Corregedores, com a função de receber, processar e atender as queixas de qualquer do povo sobre o bom andamento da administração no âmbito do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e dos órgãos de controle, conforme especificado em lei.

Art. — A lei organizará a Corregedoria Administrativa e o modo de provimento dos Corregedores, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 115 e seus parágrafos.

Art. — Um dos Corregedores cuidará também especificamente de reclamações contra abusos nos meios de comunicação, tais como radioemissoras, jornais, estações de televisão e quaisquer outros veículos de comunicação de massa, promovendo a responsabilização de seus dirigentes e dos autores dos abusos, através do Ministério Público.

Art. — A Corregedoria Administrativa atenderá ainda os casos referentes a adulteração de gêneros alimentícios ou sua má qualidade, promovendo a responsabilização criminal e civil dos implicados, através do Ministério Público, conforme a lei, podendo destacar outro Corregedor para exercer, cumulativamente, essa função.

Art. — Os membros da Corregedoria Administrativa servirão por cinco anos, após os quais poderão ser designados pelo Chefe do Ministério Público para outra função, não podendo seus vencimentos ser reduzidos após servirem como Corregedores.

Parágrafo único — Isolada ou conjuntamente, poderão ser reconduzidos uma vez para a Corregedoria Administrativa e qualquer deles poderá ser reconduzido como Corregedor-Geral.

Art. — Antes de tomar as medidas cabíveis, a Corregedoria Administrativa fará investigação sumária e sigilosa dos fatos, ouvindo os imputados e recomendando-lhes providências a serem tomadas, ou arquivando a queixa quando for infundada.

Art. — O desatendimento das sugestões, recomendações ou determinações, da Corregedoria Administrativa, implicará na imediata comunicação do fato às autoridades superiores ou ao Ministério Público para as providências legais cabíveis.

Art. — O Corregedor-Geral será escolhido na forma decidida em lei, dentre membros do Ministério Público com dez anos ou mais de função.

§ 1º — Os Corregedores deverão ter pelo menos cinco anos de atividade no Ministério Público.

§ 2º — A estrutura do Gabinete do Corregedor-Geral será definida em lei.

## II — Artigos a serem alterados

Art. 95 — A lei organizará a Procuradoria da República, cujo Procurador-Geral será nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 1º — Os membros da Procuradoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos... (o restante permanece igual) ...

§ 2º — Nas Comarcas do interior, a União poderá ser representada pela Procuradoria estadual.

Art. 96 — A Procuradoria dos Estados será organizada em carreira, por lei estadual.

Parágrafo único — Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização da Procuradoria estadual, observando o disposto no § 1º do artigo anterior.

Art. 193 — O título de Ministro é privativo dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos, do Superior Tribunal Militar, do Tribunal Superior Eleitoral, do Tribunal Superior do Trabalho, da Corte de Contas da União, da Corte de Contas do Distrito Federal, da Corte Federal de Controle Jurídico, da Corte Federal de Autenticação Jurídica e dos da carreira de Diplomata.

§ 1º ... (igual).

§ 2º — Os membros da Corte de Contas dos Estados e dos Municípios terão o título de Conselheiros.

Art. 203 — Os Vice-Ministros da Corte de Contas da União serão nomeados após concurso de provas e títulos, conforme a lei, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

Art. 204 — A Corte de Contas do Distrito Federal será composta de sete Ministros nomeados pelo Governador do Distrito Federal, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

Parágrafo único — Os Vice-Ministros da Corte de Contas do Distrito Federal ingressarão na Magistratura de contas por concurso público de provas e títulos e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Desembargadores do Distrito Federal.

\* \* \*

Art. 153 — ... (igual).

§ 1º — ... (igual).

§ 2º — ... (igual).

§ 3º — A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e a coisa veredita.

... (dos §§ 4º a 36, permanecem como estão)...

Art. 6º — São Poderes da União, Interdependentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, e poderes do povo brasileiro, os Órgãos de Controle.

\* \* \*

(Nova redação:) Art. 122, II — julgar originariamente, nos termos de lei, o pedido de revisão das decisões proferidas pelas Cortes de Controle Jurídico contrárias aos particulares.

Art. 42 — ... (igual).

Itens I a IV — ... (iguais);

V — legislar para o Distrito Federal, segundo o disposto no § 1º do art. 17, e cooperar com o controle exercido pela Corte de Contas do Distrito Federal quando esta negar **auctoritas** às contas do Governador e, em casos de contratos da administração local, atender à solicitação da Corte de Contas, conforme o disposto na alínea b do § 6º e no § 9º do art. 72.

Itens VI a IX — ... (iguais).

Art. 44 — ... (**caput**, igual).

Itens I a VII — ... (iguais);

VIII — julgar o Presidente da República no caso de suas contas não serem autenticadas pela Corte de Contas da União.

(Nota: este item poderá ser eliminado, caso se aprove a mudança do art. 42, I, para:)

Art. 42 — Compete privativamente ao Senado Federal:

I — julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes de mesma natureza conexos com aqueles, devendo, nos casos do art. 82, itens V e VI, haver prévia autenticação dos fatos pela Corte de Contas da União e representação do seu órgão do Ministério Público à Câmara dos Deputados (art. 40, I).

Item IX — ... (igual).

Art. 45 — A lei regulará os casos de concessão de **auctoritas** pelo Poder Legislativo.

Art. 40 — Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I — ... (igual);

II — autorizar a Corte de Contas da União a proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas à Corte de Contas da União, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

III — ... (igual).

Art. 81 — Compete privativamente ao Presidente da República:

I a XIX — ... (iguais);

XX — apresentar ao Congresso Nacional e prestar à Corte de Contas da União, anualmente, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao ano anterior.

XXI e XXII — ... (iguais).

(Acréscimo nas Disposições Transitórias)

Art. 193 — ... (já alterado, supra).

§ 1º — ... (igual).

§ 2º — ... (já alterado).

§ 3º — Os atuais Auditores do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Distrito Federal passarão a chamar-se Vice-Ministros. Nos demais tribunais de contas serão chamados Vice-Conselheiros, desde que seus cargos tenham sido providos por concurso, conforme a lei respectiva.