



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AJCONST/PGR N. 218220/2024

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal,

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, e § 1º; 103, VI, e 129, IV, da Constituição; no art. 6º, III, da Lei Complementar n. 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei n. 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra a expressão “por voto nominal” constante do art. 31 da Constituição do Maranhão e os termos “por processo nominal” constantes do art. 264, VII, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, bem como a expressão “seguindo processo nominal”, inscrita no inciso X do mesmo artigo. Os dispositivos disciplinam o processo de escolha dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado¹.

1 Acompanha a petição inicial cópia das normas impugnadas (art. 3º da Lei n. 9.868/1999).

Objeto da ação

As expressões impugnadas nesta ação, anunciadas no parágrafo inicial desta petição, estão abaixo postas em negrito nas unidades normativas respectivas. São estas:

Constituição do Maranhão

Art. 31. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:

(...)

XIII – aprovar, previamente **por voto nominal**, após arguição pública, a escolha dos membros do Tribunal de Contas do Estado; (modificado pelas Emendas à Constituição nº 09 e nº 35, de 12/12/2002).

Regimento Interno da AL/MA

Art. 264. No pronunciamento da Assembleia sobre as escolhas a que se refere o art. 31, XIII da Constituição Estadual, observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

VII – após o resultado da votação, **por processo nominal**, não será admitida qualquer declaração ou justificação de voto;

(...)

X – a deliberação será tomada pela Assembleia em turno único, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, **segundo processo nominal**.

A imposição do processo nominal de votação para aprovação parlamentar da escolha de Conselheiros do TCE/MA, dispostas nessas normas contraria o art. 52, III, “b”, c/c art. 75 da Constituição Federal, conforme será demonstrado.

Estruturação do Tribunal de Contas: modelo federal e princípio da simetria

O art. 75 da Constituição Federal impõe aos Estados-membros, de modo expresse, a observância do princípio da simetria no que tange ao desenho normativo que conferiu à organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União. A regra tem sido objeto de precedentes do Supremo Tribunal Federal, que invariavelmente fulmina as regras que desobedecem a deliberação do constituinte originário. Daí, ler-se na medida cautelar na ADI n. 3.715/TO:

A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Nesse sentido, este Tribunal tem considerado que “os Estados-membros estão sujeitos, na organização e composição dos seus Tribunais de Contas, a um modelo jurídico heterônomo estabelecido pela própria Carta Federal, que lhes restringe o exercício e a extensão do poder constituinte decorrente de que se acham investidos”. Assim, “a norma consubstanciada no art. 75 do texto constitucional torna, necessariamente, extensíveis aos Estados-membros as regras nele fixadas”.²

Não são poucos os precedentes dessa estirpe que atalham soluções estaduais desavindas do padrão federal. Servem de exemplos estes casos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CRIAÇÃO DO CARGO DE SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO.

² ADI 3.715-MC/TO, rel. o Ministro Gilmar Mendes, DJ 25.8.2006

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

DISCREPÂNCIA DO MODELO DELINEADO NA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 73, 75, PARÁGRAFO ÚNICO, 96, INCISO II, ALÍNEA B, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. Estrutura dos Tribunais de Contas Estaduais. Observância necessária do modelo federal. Precedentes.
2. Não é possível ao Estado-membro extinguir o cargo de Auditor na Corte de Contas estadual, previsto constitucionalmente, e substituí-lo por outro cuja forma de provimento igualmente divirja do modelo definido pela CB/88. (...)³.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES POR MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. SIMETRIA OBRIGATÓRIA COM O MODELO NACIONAL.

1. A Lei Complementar mato-grossense n. 11/1991 foi revogada pela Lei Complementar n. 269, que estabeleceu a organização do Tribunal de Contas daquele Estado. Prejuízo, neste ponto, da Ação.
2. O Ministério Público Especial, cujas atividades funcionais sejam restritas ao âmbito dos Tribunais de Contas, não se confunde nem integra o Ministério Público comum.
3. É obrigatória a adoção, pelos Estados, do modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público que perante ele atua. Aplicação do princípio da simetria⁴.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 307, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, ACRESCIDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 40, DE 19/12/2007. INDICAÇÃO

3 ADI n. 1.994/ES, rel. o Ministro Eros Grau, DJ 8.9.2003.

4 ADI n. 3.307/MT, rel. a Ministra Cármen Lúcia, DJe 29.5.2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

DE CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS. DISPOSITIVO QUE AUTORIZA A LIVRE ESCOLHA PELO GOVERNADOR NA HIPÓTESE DE INEXISTÊNCIA DE AUDITORES OU MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL APTOS À NOMEAÇÃO. OFENSA AOS ARTIGOS 73, § 2º, E 75, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LIMINAR DEFERIDA.

I – O modelo federal de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas, fixado pela Constituição, é de observância compulsória pelos Estados, nos termos do *caput* do art. 75 da Carta da República. Precedentes⁵.

No caso das regras maranhenses, objeto desta demanda, a sistemática do voto aberto, nominal, para a escolha de membros do Tribunal de Contas do Estado destoa do modelo federal previsto para a escolha de membros da Corte homóloga da União, rompendo a simetria que se impõe.

O modelo da votação secreta para a escolha de membros de Tribunais de Contas

Em contraste com os textos normativos impugnados nesta ação, a Constituição Federal determina **votação secreta** para os atos do Senado integrativos do processo de nomeação de membros do Tribunal de Contas da União. O art. 52, III, “b”, da Constituição da República estabelece:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
(...)

⁵ ADI n. 4.416 MC, rel. o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 28.10.2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

III – aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

(...)

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; (...).

O parlamentar não atua, aqui, para definir uma política pública, nem concorre com o seu voto para o processo formativo de uma proposição normativa. Antes, o parlamentar *julga* se determinado candidato a certo cargo de alta responsabilidade cumpre os requisitos exigidos para vir a exercê-lo. A distinção entre essas situações terá conduzido o constituinte federal a entender que, no caso da verificação objetiva do cumprimento dos requisitos constitucionais para a nomeação do candidato, o princípio da publicidade deve ceder ao interesse de que o agente político goze de inteira liberdade de consciência, liberado de tensões decorrentes de contingências de política partidária e de pressões pessoais que poderiam constranger o seu julgamento. Quis o constituinte privilegiar a mais destravada liberdade de consciência do parlamentar.

A opção federal, que diz tão proximamente com aspecto central da organização do Tribunal de Contas da União, deve ser absorvida pelos sistemas constitucionais das unidades da Federação, aplicando-se o comando do *caput* do art. 75 da Constituição da República.

Recentemente, o Supremo Tribunal seguiu essa precisa orientação, ao examinar a questão específica proposta nesta demanda, como se lê deste resumo do julgado:

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. APROVAÇÃO DE CONSELHEIROS DE TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. NÚMERO DE INDICADOS À CORTE DE CONTAS PELO PARLAMENTO. **VOTAÇÃO ABERTA.** NOMEAÇÃO POR DECRETO LEGISLATIVO. ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97, DE 2014. PERDA DO OBJETO, EM PARTE. **PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, EM PARTE.** DECLARAÇÃO PARCIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE, SEM REDUÇÃO DO TEXTO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. (...) Art. 52, inc. III, al. “a”, da Constituição da República. **Nas oportunidades em que o Plenário do STF tratou do formato de votação, se público ou secreto, para aprovação de indicados ao cargo de Conselheiro de Tribunal de Contas estadual, assentou que a votação aberta, prevista em legislação estadual, ofende o princípio pretoriano da simetria, porque discrepa do modelo federal, que é de reprodução obrigatória,** notadamente o art. 52, inc. III, al. “b”, do Texto Constitucional. Precedentes: Rcl. nº 6.702-MC-AgR/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 04/03/2009, p. 30/04/2009; e, *a contrario sensu*, ADI nº 2.208/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 19/05/2004, p. 25/06/2004.⁶

Desse modo, as disposições do art. 31, XIII, da Constituição do Maranhão, na redação dada pelas Emendas n. 9/1993 e n. 35/2002, e do art. 264, VII e X, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa

⁶ ADI n. 5.079/ES, rel. o Ministro André de Mendonça, DJe 16.2.2023. Sem destaques no original.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

maranhense, no que determinam voto nominal, não se conformam com o modelo de estruturação do Tribunal de Contas da União.

Está configurada a contrariedade aos arts. 52, III, “b”, e 75 da Constituição Federal.

Pedido cautelar

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar.

A plausibilidade jurídica do pedido se demonstra pelos argumentos deduzidos nesta petição e no acervo de jurisprudência dessa Corte.

O perigo na demora decorre da circunstância de estar em curso, neste momento, processo de escolha de candidato para preenchimento de vaga de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, em decorrência de aposentadoria de membro⁷. As disposições atacadas subvertem o modelo federal de organização da Corte de Contas e são aptas para contaminar de ilegitimidade o processo de escolha do novo integrante do tribunal maranhense. A persistência na aplicação das regras apresenta nítido potencial danoso de considerável gravidade.

O Procurador-Geral da República requer, por isso, na forma do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, a providência cautelar da suspensão da

⁷ Cf. Ofício n. 30/2024-PRESI/GAPRE/MTS, de 23.2.2024, publicado no Diário Oficial da Assembleia Legislativa de 26.2.2024, em anexo.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

eficácia da expressão “*por voto nominal*”, que consta do art. 31, XIII, da Constituição do Maranhão, com as alterações das Emendas n. 9/1993 e n. 35/2002. Da mesma forma, pede a suspensão da eficácia das expressões “*por processo nominal*” e “*seguindo processo nominal*”, inscritas nos incisos VII e X do art. 264 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Maranhão.

Pedido final

O Ministério Público requer, após cumpridas as etapas do rito legal, que se julgue procedente o pedido, a fim de que se declare em definitivo a inconstitucionalidade da expressão “*por voto nominal*”, que consta do art. 31, XIII, da Constituição do Maranhão, com as alterações das Emendas n. 9/1993 e n. 35/2002, bem como das expressões “*por processo nominal*” e “*seguindo processo nominal*”, inscritas nos incisos VII e X do art. 264 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Maranhão.

Brasília, 29 de fevereiro de 2024.

Paulo Gonet Branco
Procurador-Geral da República