

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS: AUTONOMIA E DIMENSÃO INSTITUCIONAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

THE PUBLIC PROSECUTION AUDIT OFFICE: SELF-GOVERNMENT AND INSTITUTIONAL DIMENSION IN BRAZILIAN LEGAL ORDER

Aurélio Joaquim da Silva¹
Leonardo Macedo Poli²

RESUMO: Ao Ministério Público de Contas, instituição que atua junto aos Tribunais de Contas, compete a fiscalização do ordenamento jurídico e a defesa do erário, nos termos do sistema normativo de controle externo brasileiro, para o que atua requerendo as medidas de interesse do erário, perante o Tribunal de Contas junto ao qual atua, o que, em última instância, promove-o a órgão protetor dos direitos fundamentais. De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a instituição, embora não seja dotada de autonomia administrativa e financeira, tem assegurada a seus membros a independência funcional no exercício de suas atribuições. Nesse sentido, observa-se a imprescindibilidade da atuação do Ministério Público de Contas junto aos Tribunais de Contas como forma de garantir a eficiência em referido órgão de controle externo, no que diz respeito ao combate à corrupção nas contas públicas. Na elaboração do presente artigo o campo de estudo foi dado notadamente pela doutrina do Direito Constitucional e Administrativo, cuja metodologia foi pautada pela dogmática abstrata hermenêutica e analítica e pragmática com o objetivo de analisar e avaliar a autonomia institucional e administrativa deste órgão na estrutura da federação brasileira.

Palavras-chave: autonomia institucional; contas públicas fiscalização; independência funcional; Ministério Público de Contas.

ABSTRACT: The Public Prosecution Audit Office, institution that actuates in the Audit Courts, examines the legal order and the defense of public resources, according to the external control Brazilian legal system. For this, the institution makes petitions that defends public resources, in Audit Courts, being the protector of fundamental rights. The precedents of Brazilian Supreme Court understand that the institution doesn't have administrative and financial autonomy, but its members, the Public Prosecutions, have functional independency in its attribution. In this way, we observe the indispensable action of Public Prosecution Office in the Audit Courts, as a way of guarantee the efficiency in this external control authority, related to the corruption effort in public accounts. In the elaboration of this article, the field of study was given notably by the doctrine of Constitutional and Administrative Law, whose methodology was guided by abstract hermeneutic and analytical and pragmatic dogmatics with the objective of analyzing and evaluating the institutional and administrative autonomy of this organ in the structure of the federation Brazilian.

Keywords: functional independence; inspection; institutional autonomy; public accounts; Public Prosecution Audit Office.

1 Mestre em Direito e Doutorando em Direito pela PUC/SP Registrador de imóveis em Minas Gerais. Professor de curso de pós-graduação do CAD (Centro de Atualização em Direito). ORCID n.: 000-0003-4647-7245.

2 Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor na UFMG e na PUC Minas. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas. ORCID n.: 0000-0001-9632-0225.

1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público de Contas, também denominado Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, é instituição que atua junto aos Tribunais de Contas, à qual compete a guarda da lei e a fiscalização da sua execução, nos termos da legislação que rege o sistema normativo de controle externo brasileiro, cabendo-lhe sempre, em última instância, a defesa do erário.

O Ministério Público de Contas é instituição essencial à democracia e ao sistema de controle externo, tratando-se de órgão de extração constitucional.

Entre suas atribuições, consta a defesa da ordem jurídica, para o que atua requerendo as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário, perante o Tribunal de Contas junto ao qual atua, além de proceder à condução de procedimentos investigatórios, o que, em última instância, promove-o a órgão protetor dos direitos fundamentais.

Além dessa função precípua, compete-lhe, ainda, promover, perante a Advocacia-geral do Estado ou as procuradorias dos Municípios, as medidas necessárias à execução das decisões do Tribunal de Contas, bem como acompanhar referida execução, conforme art. 130 da Constituição Federal de 1988, reiterado nas respectivas Constituições Estaduais em razão do princípio da simetria, conforme a seguir explicaremos, bem assim nas respectivas leis orgânicas das Cortes de Contas.³

Ademais, compete ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, no exercício da fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial da Administração Pública, nos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade, conforme artigos 70 e seguintes da Constituição da República.

Assim, as funções e deveres institucionais do *Parquet* de Contas podem garantir a eficiência nos Tribunais de Contas, na medida em que, além da defesa do erário, atribuição exercida em suas funções de *custos legis* e de realização de procedimentos investigatórios, compete-lhe promover as medidas necessárias à execução de decisões dos Tribunais de Contas bem como acompanhar essa execução.

A corrupção como desvios de recursos públicos é entendida como agressão aos direitos humanos, como leciona Regis Fernandes de Oliveira.⁴ O que há de comum a praticamente todas as obras públicas realizadas no Brasil, segundo Carnot Leal Nogueira, é a facilidade com que podem ser usadas para atos de corrupção e a quase absoluta certeza da impunidade caso os atos de corrupção sejam perpetrados. Assim, o Brasil perde, a cada obra pública onde há corrupção, não somente uma oportunidade de construir obras necessárias para seu desenvolvimento, mas também, os recursos empregados na obra, bem como aqueles necessários para o pagamento dos danos decorrentes das obras não executadas, executadas parcialmente, ou executadas sem a devida qualidade.⁵

Trata-se, assim, de órgão administrativo que tem como uma das funções precípua o combate à corrupção⁶, notadamente as relativas à execução das decisões dos Tribunais de

3 MEDAUAR, Odete. *O Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas*. São Paulo: Boletim de Direito Administrativo, ano VIII, nº 2, 1992, p. 83-99.

4 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *A corrupção como desvio de recursos públicos: a agressão aos direitos humanos*. In: WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme Costa (coord.). *Direito público: estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 677-695.

5 NOGUEIRA, Carnot Leal. *A necessidade de ações integradas dos Tribunais de Contas e do Ministério Público no combate à corrupção nas obras públicas*. Brasília: Revista do Tribunal de Contas da União, nº 113, set/dez 2008, p. 41-50.

6 LEITE, Marcelo Costa e Silva. *A importância dos Tribunais de Contas no Combate à Corrupção*. Fortaleza: Revista do Tribunal de Contas do Ceará, v. XIII, nº 2, dez. 2015, p. 238-253.

Contas, sua promoção e acompanhamento, pois para seu enfrentamento, faz-se imperioso o concurso das instituições, para assegurar o triunfo dos valores morais na sociedade e nela estabelecer, sob o império da lei, o primado da moralidade.⁷

Nesse sentido, sobreleva a relevância de referidas instituições de controle externo, o que atende, a um só tempo, à eficiência administrativa e ao combate à corrupção nas contas públicas.⁸

Há quem defenda que deveria existir autonomia administrativa, financeira e orçamentária a este órgão especial do Ministério Público que atua perante os Tribunais de Contas.⁹

Ocorre que a envergadura da autonomia pretendida encontra óbice na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF). Com o objetivo de fomentar o necessário debate, a seguir serão apresentados os precedentes da Corte Suprema, os estudos doutrinários a respeito do tema sob análise e as conclusões resultantes.

Se é certo que o STF afasta referida autonomia à instituição, suas decisões, por outro lado, garantem aos membros da instituição a independência funcional necessária à garantia da eficiência nos Tribunais de Contas.

Ainda, merece registro, *a priori*, que enquanto os Poderes soberanos do Estado são referidos com o qualificativo fundamental de *poderes harmônicos e independentes entre si*, para o Tribunal de Contas e para o Ministério Público utiliza-se a expressão *órgãos constitucionais autônomos*¹⁰ e de controle¹¹. Significa dizer que esses órgãos não se encontram estruturalmente alojados no interior de nenhum dos Poderes, tampouco a eles se subordinam em relação do tipo hierárquica.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 deu ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público substância e contorno jurídicos tais que lhes garantem autonomia administrativa, financeira e funcional e um regime jurídico próprio como órgãos essenciais à função de controle de externo e à função jurisdicional, respectivamente.

Por sua vez, os defensores da autonomia plena da *instituição* Ministério Público de Contas¹², que é um Ministério Público *especial*, por certo se inspiram na condição jurídica do Ministério Público *comum*, que goza de plena autonomia administrativa, funcional, financeira e orçamentária.

Não obstante tanto, essa não é, em termos idênticos, a condição do Ministério Público de Contas, que, segundo a jurisprudência do STF, não possui fisionomia institucional própria, encontrando-se consolidado na intimidade estrutural da Corte de Contas junto à qual atua.

Assim, se por um lado haja quem defenda que esse Ministério Público especial seja dotado pela Constituição Federal de 1988 de uma fisionomia própria, cuja estruturação incluiria a autonomia administrativa, a administração funcional e a autonomia financeira-orçamentária, nos termos do art. 130 ("Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma

7 HORTA, Raul Machado. *Improbidade e corrupção*. Revista de Direito Administrativo, n. 236, abr./jun.2004, p.128.

8 BRANCO, Elvio Lordello Castello. *A importância do TCU no Combate à corrupção*. Brasília: Revista do Tribunal de Contas da União, v. 28, nº 72, abr./jun. 1997, p. 33-41.

9 A propósito, citem-se alguns dos que defendem a autonomia administrativa e financeira do Ministério Público de Contas: CHEKER, Monique. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 166/191; JAMUNDÁ, Woldemar. A posição constitucional do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas e suas prerrogativas: aspectos hermenêuticos. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Coord.). *Controle externo: temas polêmicos na visão do Ministério Público de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.39-88.

10 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 2005, p. 71.

11 MELLO, Celso Antônio Bandeira de Melo. *Curso de Direito Administrativo*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 137.

12 CHEKER, Monique, op. cit., p. 166-191.

de investidura”).¹³ Por outro lado, a interpretação dada pelo STF a este artigo é que se trata de um regime de garantias de ordem subjetiva, ou seja, dos membros do *Parquet* de Contas, não se reproduzindo neste órgão *sui generis* a mesma estrutura organizacional do Ministério Público comum.¹⁴

Tendo em vista que a posição adotada pelo STF, em 26/05/94 (ADI 789-1, Rel. Min. Celso de Mello), sob o advento, portanto, da Constituição Federal de 1988 tem sido invariavelmente reiterada nos julgados subsequentes da Corte, a questão precisa ser adequadamente debatida, sob pena de futura declaração de inconstitucionalidade de eventuais proposições relacionadas à legislação infraconstitucional, incluindo-se as originárias do poder constituinte derivado decorrente. O caso parece reclamar necessário controle preventivo de constitucionalidade, vez que é por demais vetusta e conhecida a posição da superior corte constitucional brasileira.

Por fim, insta assinalar que este estudo, conforme tópicos seguintes, aborda temas, tais como: a) a posição do STF quanto à inexistência de autonomia administrativa, funcional, financeira e orçamentária para o ministério público que atua junto ao tribunal de contas; b) a simetria do Ministério Público de Contas dos Estados com o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União; c) sistematização dos julgados do STF a respeito do tema ora em estudo; d) princípio da simetria.

2 O JULGADO PARADIGMA DO STF: INEXISTÊNCIA DE AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, FUNCIONAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO QUE ATUA JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

O presente tópico tem por objetivo examinar o aresto acima referido, o qual é considerado pelos Ministros do STF com verdadeiro paradigma sobre a matéria.

A posição do Supremo Tribunal sobre a inaplicabilidade da autonomia administrativa, funcional, financeira e orçamentária ao Ministério Público de Contas tem como paradigma a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 789-1 – Distrito Federal, Relator Ministro Celso de Mello, cujo acórdão, prolatado em 26-05-1994, foi publicado no DJ de 19-12-1994.

A ação direta de inconstitucionalidade foi proposta pelo Procurador-geral da República, impugnando normas inscritas na Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

Nos termos do relatório apresentado pelo Min. Celso de Mello, os dispositivos questionados versam a disciplina do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (arts. 80 a 84), estabelecem a competência dessa Corte para, mediante ato próprio, conceder licença, férias e outros afastamentos aos membros do Parquet (art. 1º, XII), conferem, ainda, ao Tribunal de Contas da União, a prerrogativa de propor ao Congresso Nacional a fixação dos vencimentos dos integrantes do Ministério Público que perante ele atuem (art. 1º, XIII), outorgam, finalmente, à Presidência dessa Corte a atribuição de dar posse aos membros do Ministério Público instituído para atuar junto a esse órgão constitucionalmente incumbido de auxiliar o Congresso Nacional no controle externo financeiro, orçamentário e contábil.

Situados os termos da controvérsia, registre-se a posição do Pretório Excelso estampada na ementa do aresto, grafada literalmente nos seguintes termos:

13 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º out. 2021.

14 SILVA, José Afonso da. *O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas*. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Coord.). Controle externo: temas polêmicos na visão do Ministério Público de Contas. Belo Horizonte: ed. Fórum, 2008, p. 19-37.

ADIN – LEI N. 8443/92 – MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU – INSTITUIÇÃO QUE NÃO INTEGRA O MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO – TAXATIVIDADE DO ROL INSCRITO NO ART. 128, I, DA CONSTITUIÇÃO – VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA À CORTE DE CONTAS – COMPETÊNCIA DO TCU PARA FAZER INSTAURAR O PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE À ESTRUTURAÇÃO ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE PERANTE ELE ATUA (CF, ART. 73, CAPUT, IN FINE) – MATÉRIA SUJEITA AO DOMÍNIO DA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA – ENUMERAÇÃO EXAUSTIVA DAS HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS DE REGRAMENTO MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR – INTELIGÊNCIA DA NORMA INSCRITA NO ART. 130 DA CONSTITUIÇÃO – AÇÃO DIRETA IMPROCEDENTE.

- O Ministério Público que atua perante o TCU qualifica-se como órgão de extração constitucional, eis que a sua existência jurídica resulta de expressa previsão normativa constante da Carta Política (art. 73, § 2º, I, e art. 130), sendo indiferente, para efeito de sua configuração jurídico-institucional, a circunstância de não constar do rol taxativo inscrito no art. 128, I, da Constituição, que define a estrutura orgânica do Ministério Público da União - O Ministério Público junto ao TCU não dispõe de fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus Procuradores pela própria Constituição (art. 130), encontra-se consolidado na “intimidade estrutural” dessa Corte de Contas, que se acha investida – até mesmo em função do poder de autogoverno que lhe confere a Carta Política (art. 73, caput, in fine) – da prerrogativa de fazer instaurar o processo legislativo concernente à sua organização, à sua estruturação interna, à definição do seu quadro de pessoal e à criação dos cargos respectivos.

[...]

- A cláusula de garantia inscrita no art. 130 da Constituição não se reveste de conteúdo orgânico-institucional. Acha-se vocacionada, no âmbito de sua destinação tutelar, a proteger os membros do Ministério Público especial no relevante desempenho de suas funções perante os Tribunais de Contas. Esse preceito da Lei Fundamental da República submete os integrantes do MP junto aos Tribunais de Contas ao mesmo estatuto jurídico que rege, no que concerne a direitos, vedações e forma de investidura no cargo, os membros do Ministério Público comum.

[...]¹⁵

Conquanto extensa a parte do voto condutor do julgado que examina a matéria do interesse específico deste estudo, dada a sua relevância para a visualização do entendimento que o STF tem sobre o Ministério Público de Contas, vale a sua transcrição:

[...]

A mera previsão constitucional da existência de um Ministério Público especial junto ao Tribunal de Contas não basta, contudo, para conferir-lhe as mesmas prerrogativas jurídicas que inerem, no plano institucional, ao Ministério Público da União e dos Estados-membros.

Tenho para mim que concorre para esse entendimento o próprio conteúdo da norma inscrita no art. 130 da Constituição que assim dispõe:

“Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta Seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.”

O exame desse preceito normativo permite nele divisar, desde logo, a existência de cláusulas de garantia de ordem meramente subjetiva,

15 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 789/DF. Reqte.: Procurador-Geral da República. Reqdos.: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. 26 de maio de 1994. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118799/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

desprovidas de conteúdo orgânico-institucional, e vocacionadas, no âmbito de sua destinação tutelar, a proteger os integrantes do Ministério Público – e a estes, *somente* – no relevante desempenho de suas funções junto aos Tribunais de Contas.

Essas garantias, na realidade, visam a conferir, no âmbito das relações que se estabelecem entre esses agentes estatais e a instituição perante a qual atuam, um estatuto jurídico especial destinado a assegurar a independência (CF, art. 128, § 5º, I), a preservar a imparcialidade (CF, art. 128, § 52, II) e a conferir vantagens específicas de carreira (CF, art. 129, §§ 3º e 4º) em favor dos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, impondo-lhes, para efeito de ingresso nessa instituição, a prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, com a necessária participação da OAB.

Tendo presente o conteúdo normativo desse preceito constitucional, torna-se bastante evidente que não se pode, com fundamento nele, sustentar que o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas configure, não obstante a sua indiscutível realidade constitucional, um organismo revestido de perfil institucional próprio, dotado de plena autonomia jurídica e investido das mesmas garantias de ordem objetiva que foram outorgadas pela ordem constitucional ao Ministério Público da União e dos Estados-membros.

Refiro-me, no contexto das garantias institucionais reconhecidas ao Ministério Público comum, à autonomia administrativa (CF, art. 127, § 2º, 1ª parte), à autonomia orçamentária, nesta incluída a de caráter financeiro (CF, art. 127, § 3º) e à prerrogativa de fazer iniciar, por direito próprio, o processo de formação das leis concernentes tanto à criação e à extinção dos seus cargos e serviços auxiliares (CF, art. 127, § 2º, 2ª parte) quanto à definição de sua estrutura organizacional, de suas atribuições e do seu próprio estatuto jurídico (CF, art. 128, § 5º).

Essas garantias de natureza institucional não resultam, a meu juízo, da norma inscrita no art. 130 da Carta Política que, em última análise, objetivou contemplar, com predicamentos exorbitantes do regime jurídico atribuído aos servidores públicos comuns, apenas uma determinada categoria funcional: a dos Procuradores que oficiam perante os Tribunais de Contas.

Não obstante o elevado grau de autonomia funcional conferido aos membros desse Ministério Público especial, torna-se imperioso reconhecer que essa circunstância, por si só, não se revela suficiente para identificar, nesse órgão estatal, o atributo da autonomia institucional, nos termos, na extensão e com o conteúdo que a Constituição outorgou ao Ministério Público comum.

Sendo assim, considero que o Ministério Público de que trata a Lei n. 8.443/92 – não obstante entendimento diverso expendido por PONTES DE MIRADA [...] integra a própria organização administrativa do Tribunal de Contas da União, ainda que privilegiado por regime jurídico especial, sob pena de qualificar-se, na medida em que é totalmente alheio à estruturação orgânica do Ministério Público da União, como um corpo destituído de qualquer referência ou vinculação de ordem institucional.

Essa anômala condição do Ministério Público especial, acaso admitida, culminaria, ante a ausência de qualquer vinculação a uma estrutura definida, por comprometer-lhe a própria existência, por afetar-lhe os objetivos que justificariam a sua previsão constitucional e por frustrar, de modo irremissível, a eficácia de sua atuação.

A Constituição da República, ao não estender a esse Ministério Público especial a prerrogativa de iniciar o processo de formação das leis (CF, art. 61, caput)- e achando-se ele estruturo, administrativamente na

ambiência do TCU – permitiu que essa Corte de Contas, no desempenho autônomo dos seus poderes, viesse a incluí-lo na proposição legislativa concernente à sua própria organização e estruturação internas.¹⁶

Bem de ver que, na ótica do STF, nos termos do acórdão examinado, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas: é considerado um Ministério Público *especial* que não se confunde com o Ministério Público *comum*; não possui autonomia administrativa, funcional, financeira e orçamentária, conquanto os seus membros, individualmente, tenham garantia de independência funcional, em decorrência das *garantias subjetivas* previstas no art. 130 da Constituição Federal de 1988; não dispõe de *fisionomia institucional própria*, encontrando-se consolidado na “*intimidade estrutural*” da Corte de Contas onde atua; não possui quadro próprio de pessoal, não maneja recursos financeiros, tampouco possui orçamento próprio.

Quanto à situação jurídica dos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o exame da jurisprudência do STF, incluído o julgado paradigma, revela o entendimento que os mesmos gozam de independência funcional no exercício de suas atribuições, sendo titulares, enquanto agentes públicos, dos mesmos direitos e vedação dos membros do Ministério Público comum.

Todavia, trata-se de garantias de ordem subjetiva dos membros do Ministério Público de Contas, o que não transpõe para o órgão as prerrogativas e o modelo de organização do Ministério Público comum.

Segundo escreve Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a expressão Administração Pública possui dois sentidos, quais sejam, os aspectos subjetivos e objetivos.¹⁷ Aplicando estes conceitos ao Ministério Público especial que atua junto aos Tribunais de Contas, este gozam de autonomia subjetiva com plena autonomia institucional para sua atuação finalística, planejamento de sua atuação e gestão de sua necessária estrutura organizacional, mas do ponto de vista financeiro e econômico não se justifica estrutura autônoma e fora da estrutura existente dos Tribunais de Contas.

O Ministério Público de Contas é um órgão que goza de autonomia institucional, mas está inserido na estrutura administrativa e financeira dos Tribunais de Contas. Trata-se de um Ministério Público cuja matéria preponderante é administrativa, com pouco membros e poucos servidores, que quanto a estes, goza de autonomia de gestão. Mas, não justifica uma estrutura administrativa e financeira paralela aos Tribunais de Contas, com sobreposição de estruturas e novos custos, ferindo o princípio constitucional da economicidade e da eficiência.

A cada interesse público (ainda que jurídico-positivo) não vai corresponder, necessariamente, o mesmo regime jurídico. Quanto à prevalência de um sobre o outro, somente a interpretação, feita à luz de instituto determinado, de seu regime jurídico e do próprio sistema poder determinar. Por conseguinte, será a interpretação sistemática, a partir da principiologia, o vetor fundamental.¹⁸

Nessa linha de entendimento, os membros do Ministério Público de Contas gozam de independência funcional, mas o órgão não goza de autonomia administrativa e nem

16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 789/DF. Repte.: Procurador-Geral da República. Reqdos.: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. 26 de maio de 1994. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118799/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

17 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.73-83.

18 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 37.

financeira, por integrarem a estrutura administrativa dos Tribunais de Contas, em atenção aos princípios constitucionais da economicidade, da eficiência e finalísticos da instituição.

3 DA NECESSÁRIA SIMETRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DOS ESTADOS COM O MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O princípio da simetria tem por horizonte finalístico garantir que os contornos federativos adotados na Constituição Federal sejam preservados no ordenamento jurídico de cada Estado-membro, tendo em vista as normas centrais do modelo constitucional. O princípio em comento pode ser identificado em diversos artigos da Constituição Federal, tais como nos artigos 75 e 25, esse último segundo o qual: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

Por força do princípio da simetria, diga-se exemplificativamente, nenhum dos entes federados pode organizar-se senão observando os princípios republicanos fundamentais, os direitos e garantias individuais e coletivos ou a estruturação político-administrativa da República Federativa.

Ademais, pelo princípio da simetria, as funções, competências e atribuições de cada um dos poderes da União ou dos órgãos constitucionais autônomos são estendidas, no que couber, aos poderes e órgãos equiparados dos Estados-membros da Federação.

E outro não é, a propósito, o entendimento manifestado na jurisprudência do egrégio STF quanto à organização do Tribunal de Contas da União:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 307, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, ACRESCIDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 40, DE 19/12/2007. INDICAÇÃO 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 art. 75 da Carta da República. Precedentes.*

II - Estabelecido no artigo 73, § 2º, da Carta Maior o modelo federal de proporção na escolha dos indicados às vagas para o Tribunal de Contas da União, ao Governador do Estado, em harmonia com o disposto no artigo 75, compete indicar três Conselheiros e à Assembleia Legislativa os outros quatro, uma vez que o parágrafo único do mencionado artigo fixa em sete o número de Conselheiros das Cortes de Contas estaduais.

III - Em observância à simetria prescrita no caput do art. 75 da Carta Maior, entre os três indicados pelo Chefe do Poder Executivo estadual, dois, necessariamente e de forma alternada, devem integrar a carreira de Auditor do Tribunal de Contas ou ser membro do Ministério Público junto ao Tribunal. Súmula 653 do Supremo Tribunal Federal.

IV - Medida cautelar deferida.

(ADI 4416 MC/PA – Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 06.10.2010. Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (*Grifos nossos.*)

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 simetria.*
4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “exercício privativo das funções do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas”, constante do art. 106, inc. VIII, da Constituição do Mato Grosso e do art. 16, § 1º, inc. III, da Lei Complementar n. 27/1993 daquele mesmo Estado. (ADI 3307/MT, Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, decisão publicada no DJ de 29/05/2009).¹⁹ *Grifos nossos.*

Segue reiteração, de que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas devem adotar para os Tribunais de Contas dos Estados e para o Ministério Público que perante eles atua o mesmo tracejado da Constituição da República de 1988 para o Tribunal de Contas da União.

4 SISTEMATIZAÇÃO DOS JULGADOS DO STF QUE EXAMINAM A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, FUNCIONAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Imprescindível registrar que, daquele julgamento paradigmático examinado até os dias de hoje, em casos assemelhados ou em situações conexas, o Supremo Tribunal Federal não tem feito outra coisa senão reafirmar o aresto, ao mesmo tempo em que tem reafirmado o entendimento de que o formato organizacional do TCU previsto na CR/88, incluído neste o Ministério Público de Contas, é de observância obrigatória pelos Estados-membros.

Conforme decisões uníssonas do Supremo Tribunal Federal, o Ministério Público de Contas não dispõe de autonomia administrativa ou funcional, mas seus membros tem assegurada a garantia subjetiva da independência funcional.

A ausência de autonomia do órgão, contudo, não lhe retira a importância, mas pelo contrário, reforça a garantia de independência funcional a seus membros. Isso porque trata-se de um Ministério Público com atuação administrativa, composta de reduzido número de Procuradores, como regra em todo o País, proporcional ao número máximo de sete Conselheiros da Corte de Contas (e nove Ministros do TCU), com base nos artigos 73 e 75 da CR/88, não se justificando que tenha referida autonomia, em uma análise com enfoque na eficiência administrativa.

A sistematização a seguir dá conta de que o entendimento firmado nos idos de 1994, nos quadrantes da ADI n. 789-1/DF, julgada em 26/05/1994, permanece inalterado e reafirmado sistematicamente na Suprema Corte, conforme: STF, ADI n. 1545-1, DJ 24-10-97; STF, ADI n. 160-4, DJ 20-11-98; STF, ADI n. 1858-9, DJ 18-5-2001; STF, ADI n. 2353-4, DJ 30-4-2004; STF, ADI n. 2068-4, DJ 16-5-2003; STF, ADI n. 2884-7, DJ 25-5-2005; STF, ADI n. 2378-1, DJ 6-9-2007; STF, ADI n. 3160-1, DJ 20-3-2009; STF, ADI n. 328-3, DJ 6-3-2009; STF,

19 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 3307/MT. Reqte.: Procurador-Geral da República. Reqda.: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Reqdo.: Governador do Estado de Mato Grosso. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. 29 de maio de 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur383/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

ADI 3307-7, DJ 28-5-2009.

Assim, vejamos. Após a referência a cada um dos precedentes do STF, seguirão excertos relevantes, no que diz respeito ao tema em questão.

O STF, na ADI n. 1545-1/SE, DJ 24-10-97, sendo Relator o Ministro Octavio Gallotti, assim decidiu:

[...]

Do mesmo modo, a absorção, pelo Ministério Público estadual comum, das funções exercidas perante o Tribunal de Contas, foi objeto da repulsa do Supremo Tribunal, no julgamento da Ação Direta nº 789, Relator o eminente Ministro CELSO DE MELLO:

EMENTA – ADIN – LEI N. 8.443/92 – MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU – [...]

- O Ministério Público junto ao TCU não dispõe de fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus Procuradores pela própria Constituição (art. 130), encontra-se consolidado na “intimidade estrutural” dessa Corte de Contas, que se acha investida – até mesmo em função do poder de autogoverno que lhe confere a Carta Política (art. 73, caput, in fine) – da prerrogativa de fazer instaurar o processo legislativo concernente à sua organização, à sua estruturação interna, à definição do seu quadro de pessoal e à criação dos cargos respectivos.²⁰

Por sua vez, na ADI n. 160-4/TO, DJ 20-11-98, tendo também por Relator o Ministro Octavio Gallotti, assim consignou o STF:

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS.

Não lhe confere, a Constituição Federal, autonomia administrativa. Precedente: ADI 789.

Também em sua organização, ou estruturalmente, não é dotado de autonomia funcional (como sucede com o Ministério Público comum), pertencendo individualmente a seus membros, essa prerrogativa, nela compreendida a plena independência de atuação perante os poderes do Estado, a começar pela própria Corte junto à qual oficiam (Constituição, artigos 130 e 75).

[...]

VOTO

Aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, individualmente considerados, aplicam-se as disposições constitucionais pertinentes aos direitos, vedações e forma de investidura pertinentes aos do Ministério Público que atuam perante o Poder Judiciário. É o que decorre do art. 130 da Constituição Federal, extensiva aos Estados e ao Direito Federal, por força do art. 75 da mesma Constituição.

Mas isso não significa que o Ministério Público especial, que oficia junto aos Tribunais de Contas, esteja sujeito, como instituição, à mesma organização ou que, assim considerando, goze da mesma autonomia inerente ao Ministério Público comum, da União e dos Estados, como propõe o art. 35, § 5º, da Constituição do Estado do Tocantins.

[...]

A outorga, ao Ministério Público especial, pela Constituição do Tocantins, dos mesmos atributos de autonomia inerentes ao Ministério Público comum, destoa do sistema da Carta Federal, onde não goza o primeiro,

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n. 1545/SE. Reqte.: Procurador-Geral da República. Reqdos.: Governador do Estado de Sergipe e Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Relator: Ministro Octavio Gallotti. 24 de outubro de 1997. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur37275/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

estruturalmente, de tais prerrogativas (v.g. a manutenção de quadro próprio de servidores). A seus membros, isto sim, são assegurados, sem dúvida, pelo art. 130 da Constituição da República, os mesmos direitos que os conferidos aos do Ministério Público junto ao Poder Judiciário, aí compreendida a plena independência funcional de cada um perante os Poderes do Estado, a começar pelo próprio Tribunal, em face do qual atuam.²¹

Reiterando a jurisprudência pacífica, o STF, na ADI n. 1858-9/GO, DJ 18-5-2001, Relator o Ministro Ilmar Galvão, deliberou:

[...]

Órgão que não goza de autonomia administrativa e financeira, tendo em vista que não dispõe de “fisionomia institucional” própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus membros pela própria Constituição (art. 130), encontra-se consolidado na “intimidade estrutural” do Tribunal de Contas, conforme assentado pelo STF na ADI 789/DF, Rel. Min. Celso de Mello.

VOTO

Conforme bem lembrou o autor, a tese da autonomia administrativa e financeira do Ministério Público que serve junto aos Tribunais de Contas, inclusive no que concerne à nomeação e destituição de seu titular, bem como à iniciativa de suas leis, foi rejeitada pelo STF no julgamento da ADI 789, Rel. Min. Celso de Mello, quando restou assentado que não dispõe o órgão de “fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus procuradores pela própria Constituição (art. 130), encontra-se ele consolidado na ‘intimidade estrutural’ dessa Corte de Contas.”

Assim sendo, tem toda razão o autor quando afirma que a Carta Estadual não pode dotar o órgão de autonomia administrativa e financeira sem ofensa ao art. 73 da Constituição Federal, que prevê a competência da própria Corte de Contas para todas as matérias previstas no art. 96 da mesma Carta, entre as quais estão compreendidas as alusivas ao Ministério Público especial sob apreciação.

Em igual sentido, na ADI n. 2353-4/SE, DJ 30-4-2004, Relator o Ministro Moreira Alves, o STF consignou:

[...]

Observo, por outro lado, que esta Corte, ao julgar, no mérito, a ADIN 789, de que foi relator o eminente Ministro Celso de Mello, assentou que o Ministério Público junto ao TCU é órgão de extração constitucional, não dispondo, porém, de fisionomia institucional própria, encontrando-se “consolidado na ‘intimidade estrutural’ dessa Corte de Contas, que se acha investida – até mesmo e função do poder de autogoverno que lhe confere a Carta Política (art. 73, *caput, in fine*) – da prerrogativa de fazer instaurar o processo legislativo concernente à sua organização, à sua estrutura interna, à definição do seu quadro de pessoal e à criação dos cargos respectivos”.

Concluiu-se, também, que a especificidade do Ministério Público que atua perante o TCU o torna um Ministério Público especial que não se confunde com os demais ramos do Ministério Público da União que formam o Ministério Público comum.

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 160/TO. Reqte: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Relator: Ministro Octavio Gallotti. 23 de abril de 1998. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266228>. Acesso em: 08 set. 2020.

E mais: que “ainda que designado sob esse *nomen júris* – Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União –, é preciso enfatizar que os membros que o compõem vinculam-se à estrutura administrativa dessa Corte de Contas e qualificam-se, embora submetidos a um especial regime jurídico, como servidores integrantes do próprio Quadro de Pessoal desse Tribunal...”²²

Nessa mesma linha de raciocínio, na ADI n. 2068-4/MG, DJ 16-5-2003, de Relatoria do Ministro Sidney Sanches, o STF firmou seu entendimento:

[...]

É este o teor do parecer do Ministério Público federal, nas partes dedicadas à fundamentação e conclusão (fls. 136/140): [...]

Aliás, a natureza “sui generis” do Ministério Público que atua perante os Tribunais de Contas está intimamente relacionada com o caráter também especial das Cortes de Contas, cuja função é alheia à tipicamente jurisdicional, como bem observado pelo Ministro Octavio Gallotti, em voto proferido no julgamento da ADI nº 789-1:

E não foi por outro motivo que tratou, a Constituição, de conferir estatuto subjetivo de direitos, vedações e forma de investidura (não um sistema objetivo de organização da própria instituição) aos membros desse Ministério Público, todo especial, o do Tribunal de Contas da União.

[...] (Grifos nossos.)

No mesmo sentido, o STF na ADI n. 2884-7/RJ, DJ 25-5-2005, Relator Ministro Celso de Mello:

[...]

OS ESTADOS-MEMBROS, NA ORGANIZAÇÃO E COMPOSIÇÃO DOS RESPECTIVOS TRIBUNAIS DE CONTAS, DEVEM OBSERVAR O MODELO NORMATIVO INSCRITO NO ART. 75 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

[...]

- Não se reveste de legitimidade constitucional a participação do Ministério Público comum perante os Tribunais de Contas dos Estados, pois essa participação e atuação acham-se constitucionalmente reservadas aos membros integrantes do Ministério Público especial, a que se refere a própria Lei Fundamental da República (art. 130).

- O preceito consubstanciado no art. 130 da Constituição reflete uma solução de compromisso adotada pelo legislador constituinte brasileiro, que preferiu não outorgar ao Ministério Público comum, as funções de atuação perante os Tribunais de Contas, optando, ao contrário, por atribuir esse relevante encargo a agentes estatais qualificados, deferindo-lhes um “status” jurídico especial e ensejando-lhes, com reconhecimento das já mencionadas garantias de ordem subjetiva, a possibilidade de atuação funcional exclusiva e independente perante as Cortes de Contas.²³

Nessa mesma linha de raciocínio, o STF, na ADI n. 2378-1/GO, DJ 6-9-2007, Relator Ministros Maurício Corrêa e Celso de Mello:

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2353/GO. Reqte: Associação Nacional do Ministério Público Junto aos Tribunais de Contas (dos Estados, Distrito Federal e Municípios). Reqda.: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Relator: Ministro Moreira Alves. 30 de abril de 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur13701/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

23 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2884/RJ. Reqte.: Partido Progressista – PP. Reqdo.(a/s): Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Celso de Mello. 25 de maio de 2005. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur94602/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO – INSTITUIÇÃO QUE NÃO INTEGRA O MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM DO ESTADO-MEMBRO – CONSEQUENTE INAPLICABILIDADE, AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL, DAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS, QUE, PERTINENTES AO MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM, REFEREM-SE À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DESSA INSTITUIÇÃO, AO PROCESSO DE ESCOLHA, NOMEAÇÃO E DESTITUIÇÃO DE SEU PROCURADOR-GERAL E A INICIATIVA DE SUA LEI DE ORGANIZAÇÃO [...]

- O Ministério Público especial junto aos Tribunais de Contas não dispõe das garantias institucionais pertinentes ao Ministério Público comum dos Estados-membros, notadamente daquelas prerrogativas que concernem à autonomia administrativa e financeira dessa instituição, ao processo de escolha, nomeação e destituição de seu titular e ao poder de iniciativa dos projetos de lei relativos à sua organização. Precedentes.

- A cláusula de garantia inscrita no art. 130 da Constituição – que não outorgou, ao Ministério Público especial, as mesmas prerrogativas e atributos de autonomia conferidos ao Ministério Público comum – não se reveste de conteúdo orgânico-institucional. Acha-se vocacionada, no âmbito de sua destinação tutelar, a proteger, unicamente, os membros do Ministério Público especial no relevante desempenho de suas funções perante os Tribunais de Contas. Esse preceito da Lei Fundamental da República – que se projeta em uma dimensão de caráter estritamente subjetivo e pessoal – submete os integrantes do Ministério Público especial junto aos Tribunais de Contas ao mesmo estatuto jurídico que rege, em tema de direitos, vedações e forma de investidura no cargo, os membros do Ministério Público comum.

Em idêntico sentido, na ADI n. 3160-1/CE, DJ 20-3-2009, o STF, em julgado de Relatoria do Ministro Celso de Mello, deixou pacificado:

OS ESTADOS-MEMBROS, NA ORGANIZAÇÃO E COMPOSIÇÃO DOS RESPECTIVOS TRIBUNAIS DE CONTAS, DEVEM OBSERVAR O MODELO NORMATIVO INSCRITO NO ART. 75 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

[...]

O MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS NÃO SE CONFUNDE COM OS DEMAIS RAMOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS.

[...]

- Não se reveste de legitimidade constitucional a participação do Ministério Público comum perante os Tribunais de Contas dos Estados, pois essa participação e atuação acham-se constitucionalmente reservadas aos membros integrantes do Ministério Público especial, a que se refere a própria Lei Fundamental da República (art. 130).

- O preceito consubstanciado no art. 130 da Constituição reflete uma solução de compromisso adotada pelo legislador constituinte brasileiro, que preferiu não outorgar ao Ministério Público comum, as funções de atuação perante os Tribunais de Contas, optando, ao contrário, por atribuir esse relevante encargo a agentes estatais qualificados, deferindo-lhes um “status” jurídico especial e ensejando-lhes, com reconhecimento das já mencionadas garantias de ordem subjetiva, a possibilidade de atuação funcional exclusiva e independente perante as Cortes de Contas.²⁴

24 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 3160/CE. Reqte.: Procurador-Geral da República. Reqda.: Assembleia legislativa do estado do Ceará. Relator: Ministro Celso de Mello. 20 de março de 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur88307/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

Nessa mesma linha de entendimento, o STF, na ADI n. 328-3/SC, DJ 6-3-2009, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, reforçou:

[...]

Ao debruçar-se sobre o tema, o Relator da ADI 789, Ministro Celso de Mello, intitulou o art. 130 da CF de “cláusula de garantia”, assentado que ela se acha “vencionada, no âmbito de sua destinação tutelar, a proteger os membros do Ministério Público especial no relevante desempenho de suas funções perante os Tribunais de Contas.”

[...] ²⁵

E, por sua vez, o STF, ADI 3307-7/MT, DJ 28-5-2009, sendo Relatora a Ministra Carmen Lúcia, consolidou:

[...]

2. O Ministério Público Especial, cujas atividades sejam restritas ao âmbito dos Tribunais de Contas, não se confunde nem integra o Ministério Público comum.

VOTO:

[...]

7. A discussão referente à organização do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas não é nova no Supremo Tribunal Federal. A consolidada jurisprudência é no sentido de que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não se confunde e não integra o Ministério Público comum.

[...]

8. A evidenciar que o Ministério Público Especial, cujas atividades funcionais estão restritas ao âmbito dos Tribunais de Contas, não integra o Ministério Público comum, tem-se o que decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 789/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello:

- O Ministério Público junto ao TCU não dispõe de fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus Procuradores pela própria Constituição (art. 130), encontra-se consolidado na “intimidade estrutural” dessa Corte de Contas, que se acha investida – até mesmo em função do poder de autogoverno que lhe confere a Carta Política (art. 73, caput, in fine) – da prerrogativa de fazer instaurar o processo legislativo concernente à sua organização, à sua estruturação interna, à definição do seu quadro de pessoal e à criação dos cargos respectivos.

[...]

- A cláusula de garantia inscrita no art. 130 da Constituição não se reveste de conteúdo orgânico-institucional. Acha-se vencionada, no âmbito de sua destinação tutelar, a proteger os membros do Ministério Público especial no relevante desempenho de suas funções perante os Tribunais de Contas.

10. De se ver, pois, que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é destituído de autonomia funcional e está vinculado à estrutura do Tribunal de Contas perante o qual atua. Este, por sua vez, tem a prerrogativa de fazer instaurar o processo legislativo concernente à sua organização e estruturação interna e, ainda, de definir o seu quadro de pessoal e criar os cargos respectivos.²⁶ (Grifo nosso.)

25 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 328/SC. Repte.: Procuradoria-Geral da República. Reqda.: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. 6 de março de 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur88299/false>. Acesso em: 08 set. 2020.

26 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 3307/MT. Repte.: Procurador-Geral da República. Reqda.: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Reqdo.: Governador do Estado de Mato Grosso. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. 29 de maio de 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur383/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

Com essas informações é que se afirmou que a jurisprudência do STF, quanto à matéria, revela-se consolidada.

Registre-se, por fim, a propositura da ADI n. 4725/RR, em 22/02/2012, pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) em face de dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, bem como da Lei Estadual n. 840, de 18 de janeiro de 2012, inicialmente distribuída à Relatoria do Ministro Joaquim Barbosa e redistribuída ao Ministro Edson Fachin, com pedido liminar de suspensão. Em 21/03/2012, o Ministro Joaquim Barbosa deferiu a medida cautelar, com eficácia *ex tunc*, tendo pedido vista dos autos o Ministro Ayres Britto. Já na sessão virtual de 15 21/05/2020, após os votos dos Ministros Marco Aurélio, Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski e Luiz Fux, que acompanhavam o Ministro Joaquim Barbosa (Relator), para deferir a medida cautelar, com efeito *ex tunc*, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli (Presidente), não tendo votado o Ministro Edson Fachin, sucessor do Ministro Joaquim Barbosa.

Em referida ADI, conforme parecer datado de 20/08/2019, a Procuradora Raquel Dodge manifestou o entendimento da Procuradoria-geral da República: “A tradição jurídica da prática republicana considera o Ministério Público com atuação especializada perante Tribunais de Contas como órgão inserido na “intimidade estrutural” das Cortes de Contas.” E continua:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, embora afirme que membros dos MPs de Contas integram carreira autônoma (ADI 328, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 6.3.2009), não reconhece tal nível de autonomia à instituição que estes integram, por considerá-la inserida na estrutura orgânica Tribunal de Contas. Precedentes.

Além do questionamento quanto ao vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal), quanto à matéria de fundo, a ADI n. 4725 questiona justamente a atribuição de organização administrativa, financeira e orçamentária própria ao Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima.

Na ação em comento, a ATRICON sustenta ser pacífica a posição do STF no sentido de que o Ministério Público de Contas da União integra a intimidade estrutural do próprio TCU, não possuindo fisionomia administrativa própria, sendo este um modelo de reprodução obrigatória para todos os Estados-membros, nos termos do art. 75 da Constituição da República.

Para sustentar o vício de inconstitucionalidade material, a ATRICON mencionou o acórdão paradigma (ADI N. 789-1/DF), bem como diversas outras ações já julgadas pelo STF e referidas neste estudo (ADI n. 2378/GO, ADI n. 3307/MT, ADI n. 2353/SE). Registre-se que a Atricon está atenta à questão, pois que se passaram pouquíssimos dias entre a publicação da lei questionada e a propositura da ação direta de inconstitucionalidade.

Esse entendimento reflete os fins de um órgão do Estado que é o Ministério Público de Contas, pois o fim do Estado é o objetivo que ele visa atingir quando exerce o poder.²⁷ Diz-nos a filosofia do estado como ele deve ser, ao passo que a história do estado nos diz como ele foi, nas várias épocas, ou como, no presente, é. Só a filosofia do estado poderá instruir-nos acerca da causa final do estado, dando-nos, a seguir, sua natureza e os limites extremos em que se deve conter a sua atividade.²⁸ Porquanto, o fim precípua do Ministério Público de Contas deve ser sua atuação para o controle da administração pública²⁹, evitar a corrupção e buscar

27 AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 36. ed. São Paulo: ed. Globo, 1997, p. 123.

28 NOGUEIRA, Ataliba. *O Estado é meio e não fim*. 3. ed. São Paulo: ed. Saraiva, 1955, p. 20-21.

29 FERRAZ, Luciano. *Controle da Administração Pública: elementos para compreensão dos tribunais de contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

a eficiência, a economicidade e o dever de boa gestão da Administração Pública brasileira, não sendo necessária a sua autonomia administrativa e financeira para esse mister, mas fundamental a plena independência funcional e institucional para sua atuação eficaz.

5 SUPREMACIA CONSTITUCIONAL, CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS E PRINCÍPIO DA SIMETRIA

Referir o controle de constitucionalidade das leis significa dizer a um só tempo que se está diante de uma Constituição rígida, que não pode ser alterada senão por um processo legislativo especial e mais dificultoso se comparado ao processo legislativo comum, e que esta Constituição ocupa lugar destacado e indisputável no ordenamento jurídico. Esses traços assinalam a Constituição da República de 1988 que, por suas características centrais, segundo classificação mais usual, é rígida, formal, escrita, analítica, dogmática e democrática.

Rigidez e controle de constitucionalidade remetem à ideia de supremacia constitucional, que significa, segundo José Afonso da Silva:

[...] que a constituição se coloca no *vértice do sistema jurídico do país*, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos. É, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as normas fundamentais de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas.³⁰

Pelo princípio da supremacia constitucional, é bem de ver, as leis ou atos normativos não buscam o seu referencial de validade em si mesmos ou em leis ou atos normativos de igual quilate, senão precisam extrair da Lei Maior o fundamento necessário para ingressar validamente no ordenamento jurídico. E sem esse pressuposto de validade, as leis ou atos normativos podem ser repressivamente afastados do mundo jurídico, pois que ou são constitucionais como condição, *a priori*, para gerarem os efeitos pretendidos, ou, ao contrário, são inconstitucionais e não podem originar efeito algum.

Vale consignar a lição de Alexandre de Moraes³¹, para quem o controle de constitucionalidade das leis está conectado à proteção dos direitos fundamentais. Assegura o autor que tal espécie de controle representa uma garantia de supremacia desses direitos previstos na ordem constitucional que, “além de configurarem limites ao poder do Estado, são também uma parte da legitimação do próprio Estado, determinando os seus deveres e tornando possível o processo democrático em um Estado de Direito”.

De fato, não fosse possível, em sede de controle, o cotejo de leis e atos normativos aos ditames superiores da Constituição, os princípios, preceitos e valores dessa restariam em permanente estado de vulnerabilidade e mesmo de comprometimento da sua própria força normativa. Daí a importância, em ordem democrática, do princípio da supremacia constitucional e do controle de constitucionalidade dele decorrente.

Feito esse registro, assinale-se que a incompatibilidade de leis ou atos normativos com a Constituição Federal pode ser de ordem formal ou de índole material. Tem-se a inconstitucionalidade formal, por usurpação de iniciativa, ou por violação de regras do processo

30 SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 45.

31 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008, p. 700.

legislativo, ou por descumprimento de formalidade exigível. Por sua vez, a inconstitucionalidade material ou substancial decorre de confronto com regras e princípios da Constituição.

Quanto ao momento em que é realizado, o controle de constitucionalidade pode ser preventivo ou repressivo. Pela via do controle preventivo, impede-se que a norma inconstitucional ingresse no ordenamento jurídico, controle este que é realizado por comissões de constituição e justiça das Casas legislativas, ou pelo chefe do Poder Executivo através do veto jurídico. Por seu turno, o controle de constitucionalidade repressivo se incumbe de retirar do ordenamento jurídico a norma inconstitucional e pode ser realizado pelo Poder Legislativo (CR/88, art. 49, V e art. 62) e pelo Poder Judiciário, mediante controle difuso (também denominado por via de exceção ou defesa) ou mediante controle concentrado (também denominado controle por via de ação direta).

Sabendo que a matéria sob debate já foi examinada por diversas vezes pelo STF, invariavelmente declarando inconstitucionais as normas que atribuem autonomia administrativa, funcional, financeira e orçamentária ao Ministério Público de Contas, a questão deve ser suscitada preliminarmente, e tanto mais porque, no entendimento daquela Corte Suprema, o formato organizacional do TCU é de observância obrigatória pelos Estados-membros, pelo princípio da simetria.

Temos aí os aspectos estáticos e dinâmicos relativos à organização do Ministério Público de Contas, segundo escreve Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. O aspecto estático está na própria organização, vivendo in natura, ou seja, sob os condicionamentos geo-sociais e históricos, condicionamentos imperativos nos seus contornos físicos e de tradição. Já o aspecto dinâmico, refere-se aos meios de funcionamento, suas manifestações, na uniformidade e variedade, na generalidade e na especialidade administrativa, manifestações nas quais os requisitos a examinar se distinguem em objetivos e subjetivos, na capacidade efetiva de realizar e na extensão dessa capacidade quanto aos direitos relativos ao exercício da competência atribuída.³²

Este quadro desafia o enfrentamento do problema através das vias que o ordenamento jurídico disponibiliza, especialmente para o Ministério Público de Contas no exercício da atribuição de fiscal do ordenamento jurídico em sua matéria de atuação especializada junto aos Tribunais de Contas brasileiros.

6 CONCLUSÕES

A posição pacífica do STF, firmada há muito, consigna que a Constituição da República não outorgou à instituição Ministério Público de Contas as autonomias administrativa e financeira, conquanto tenha atribuído amplas garantias subjetivas aos seus membros, Procuradores integrantes do Ministério Público, carreira autônoma inserida na estrutura orgânica do Tribunal de Contas respectivo.

Não se pode confundir a garantia constitucional de autonomia institucional e independência funcional na atuação finalística do Ministério Público de Contas, com planejamento e gestão interna, para o controle da administração e para evitar a corrupção, desvios, buscar a eficiência, a economicidade e o dever de boa gestão da Administração Pública brasileira.

32 SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1979, p. 20-21.

Compete ao Ministério Público de Contas a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, no exercício da fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial da Administração Pública, nos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade, conforme artigos 70 e seguintes da Constituição da República.

Em sua dimensão institucional, pode-se afirmar que o Ministério Público de Contas não dispõe de autonomia administrativa e financeira, por se tratar de um órgão estatal especial, com características próprias, tratando-se de instituição composta por Procuradores de Contas aos quais incumbe a defesa do erário e do ordenamento jurídico, em busca da eficiência, boa gestão, economicidade e no combate à corrupção nas contas e gestão públicas.

De acordo com os preceitos constitucionais e com a jurisprudência da Corte Suprema, deve haver necessária simetria dos Estados-membros com o modelo constitucional federal, e instituir autonomia administrativa e financeira do Ministério Público de Contas feriria os princípios constitucionais da economicidade e da eficiência, pois, cabe a este, dentro das Cortes de Contas, requisitar e exigir a estrutura administrativa e financeira para o seu mister, sob pena de improbidade e responsabilidades administrativas e criminais daqueles que ousarem limitar sua atuação finalística e de sua autonomia funcional.

Tendo em vista, assim, a supremacia constitucional, a ensejar o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, bem como o papel do Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição, há que se adequar o arcabouço normativo relativo ao controle externo ao quanto se analisou no presente artigo, ao longo da construção histórico-finalística dos órgãos e instituições do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 27. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1988.

BRANCO, Elvia Lordello Castello. A importância do TCU no combate à corrupção. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, n. 72, v. 28, p. 33-41, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 789/DF. Reqte.: Procurador-Geral da República. Reqdos.: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. 26 de maio de 1994. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118799/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n. 1545/SE. Reqte.: Procurador-Geral da República. Reqdos.: Governador do Estado de Sergipe e Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Relator: Ministro Octavio Gallotti. 24 de outubro de 1997. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur37275/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n. 2068/MG. Reqte.: Procurador-Geral da República. Reqda.: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Marco Aurélio. 25 de fevereiro de 2000. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur25725/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n. 1858/GO. Reqte: Procurador-Geral da República. Reqda.: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Relator: Ministro Ilmar Galvão. 18 de maio de 2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur101436/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n. 2378/GO. Reqte.: Procurador-Geral da República. Reqda.: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás. Relator: Ministro Maurício Corrêa. 5 de abril de 2002. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur99732/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2353/GO. Reqte: Associação Nacional do Ministério Público Junto aos Tribunais de Contas (dos Estados, Distrito Federal e Municípios). Reqda.: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Relator: Ministro Moreira Alves. 30 de abril de 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur13701/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2884/RJ. Reqte.: Partido Progressista – PP. Reqdo.(a/s): Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Celso de Mello. 25 de maio de 2005. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur94602/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 328/SC. Reqte.: Procuradoria-Geral da República. Reqda.: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. 6 de março de 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur88299/false>. Acesso em: 08 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 3160/CE. Reqte.: Procurador-Geral da República. Reqda.: Assembleia legislativa do estado do Ceará. Relator: Ministro Celso de Mello. 20 de março de 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur88307/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 3307/MT. Reqte.: Procurador-Geral da República. Reqda.: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Reqdo.: Governador do Estado de Mato Grosso. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. 29 de maio de 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur383/false>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 160/TO. Reqte: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Reqdo: Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Relator: Ministro Octavio Gallotti. 23 de abril de 1998. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266228>. Acesso em: 08 set. 2020.

CHEKER, Monique. *Ministério Público junto ao Tribunal de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FERRAZ, Luciano. *Controle da Administração Pública: elementos para compreensão dos tribunais de contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HORTA, Raul Machado. Improbidade e corrupção. *Revista de Direito Administrativo*, n. 236, p. 121-128, abr./jun.2004.

JAMUNDÁ, Woldemar. A posição constitucional do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas e suas prerrogativas: aspectos hermenêuticos. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (coord.). *Controle externo: temas polêmicos na visão do Ministério Público de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LEITE, Marcello Costa e Silva. A importância dos tribunais de contas no combate à corrupção. *Controle: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Ceará*, Fortaleza, CE, n. 2, v. 13, p. 238-253, 2015.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. *Boletim de direito administrativo*, São Paulo, SP, v. 8, n. 2, p. 83-99, fev. 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

NOGUEIRA, Ataliba. *O Estado é meio e não fim*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1955.

NOGUEIRA, Carnot Leal. A necessidade de ações integradas dos tribunais de contas e do ministério público no combate à corrupção nas obras públicas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, n. 113, v. 40, p. 41-50, 2008.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *A corrupção como desvio de recursos públicos: a agressão aos direitos humanos*. In: WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme Costa (coord.). *Direito público: estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (coord.). *Controle externo: temas polêmicos na visão do Ministério Público de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (coord.). *Controle externo: temas polêmicos na visão do Ministério Público de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1979.

Recebido em: 02.10.2021

Aprovado em: 02.12.2022

Como citar este artigo (ABNT):

SILVA, Aurélio Joaquim da; POLI, Leonardo Macedo. O Ministério Público de Contas: autonomia e dimensão institucional no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, n.46, p.117-136, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2022/12/DIR46-08.pdf>. Acesso em: dia mês. ano.