

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUCIANA CONRADO CAGGIANO

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS: UMA ANÁLISE
DOS ASPECTOS CONSTITUTIVOS**

CURITIBA

2011

LUCIANA CONRADO CAGGIANO

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS: UMA ANÁLISE
DOS ASPECTOS CONSTITUTIVOS**

Monografia apresentada ao Curso de Direito,
Setor de Ciências Jurídicas da Universidade
Federal do Paraná, como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Angela Cassia
Costaldello

CURITIBA

2011

TERMO DE APROVAÇÃO

LUCIANA CONRADO CAGGIANO

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS: UMA ANÁLISE DOS ASPECTOS CONSTITUTIVOS

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito no Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora: _____

Prof.^a Dr.^a Angela Cassia Costaldello
Departamento de Direito Público, UFPR

Prof. Me. Rodrigo Luís Kanayama
Departamento de Direito Público, UFPR

Prof. Me. Thiago Lima Breus
Departamento de Direito Público, UFPR

Curitiba, 30 de novembro de 2011.

RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é analisar as características do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas que fazem desse órgão um tema polêmico quanto a definição de seus aspectos constitutivos.

Para alguns, esse Ministério Público especial deve ser considerado órgão autônomo do Ministério Público comum por entenderem que ele compõe o Tribunal de Contas e se sujeita a tal organização. Dessa forma, não estaria submetido a um dos princípios fundamentais, instituído pela Constituição da República de 1988, o da autonomia institucional.

Por outro lado, há autores que o enquadram na instituição do Ministério Público, mas como sendo uma categoria especial que desempenharia funções essenciais para a democracia brasileira ao lado do Tribunal de Contas, não estando integrado no corpo de tal Corte sem autonomia alguma. Estaria então amparado pelos princípios constitucionais que regem o Ministério Público como um todo, pois não estaria desvinculado deste e exercendo papel meramente de mais um ente que compõe o Tribunal e, portanto, submetido a sua jurisdição interna.

A divergência é fruto da atividade que desempenha, do se campo de atuação e da estrutura política em que está inserido. A partir da presente pesquisa, pretendeu-se expor os principais pontos controversos que embasam a discussão sobre o tema. Pois, considerá-lo apenas como membro auxiliar do Tribunal de Contas ou considerá-lo como integrante do Ministério Público interfere substancialmente no desempenho das suas funções de auxílio ao controle externo da Administração Pública.

Palavras chaves: Tribunal de Contas. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Autonomia. Controle Externo. Atribuições constitucionais.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 NOÇÕES SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS	9
2.1 EVOLUÇÃO DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL.....	9
2.2 NATUREZA JURÍDICA.....	12
2.3 ANÁLISE DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL DO ARTIGO 130.....	15
2.3.1 Vitalicidade.....	16
2.3.2 Inamovibilidade.....	18
2.3.3 Irredutibilidade.....	19
2.3.4 Foro por Prerrogativa de Função.....	20
2.3.5 Prazo em dobro.....	20
2.3.6 Intimação Pessoal.....	21
2.3.7 Deveres.....	22
2.3.8 Vedações.....	23
2.3.9 Forma de Investidura.....	23
2.4 FUNÇÕES EM RAZÃO DA MATÉRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	26
3 DIMENSÕES DA AUTONOMIA	29
3.1 AUTONOMIA INSTITUCIONAL.....	29
3.2 AUTONOMIA FINANCEIRA.....	32
3.3 AUTONOMIA FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA.....	36
4 A REALIDADE DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESPECIAIS	41
4.1 TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS COMPOSTO POR MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM.....	41
4.2 MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ.....	44
4.3 EXEMPLO A SER SEGUIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO PARÁ.....	47

5 CONCLUSÃO.....	52
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	54
7 LEGISLAÇÃO CONSULTADA.....	58

1 Introdução

A Constituição da República de 1988 ampliou a importância de duas instituições fundamentais na democracia brasileira: o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

Ainda que antes não tenham sido ignoradas, inegavelmente essas duas instituições cresceram em prestígio e importância – obtendo maior reconhecimento da função que exercem – com o atual texto constitucional pátrio. Nota-se tal evolução principalmente com o ganho de competências e garantias que não possuíam nas constituições anteriores e das quais desfrutam na Carta atual.

Os bens jurídicos cuja proteção lhes foi confiada são dos mais relevantes em uma comunidade organizada. Por isso a extrema importância em articular as atribuições de ambas para que desempenhem uma das mais fundamentais missões atribuídas pela Constituição: a proteção do patrimônio público.

O presente trabalho, explicitará quão fundamental se faz a presença de um Ministério Público especializado para amparar e aprofundar a atuação do Tribunal de Contas. Mas, para que tal função possa ser plenamente exercida, são necessárias algumas prerrogativas quanto à autonomia deste órgão ministerial.

Esse aspecto é um dos mais polêmicos (senão o mais polêmico) quando se trata do tema. Há certa exatidão em se reconhecer que ele seria realmente um Ministério Público e, por isso, dotado das mesmas garantias. Há controvérsias no próprio Supremo Tribunal Federal, a ADI 789-1 de 1994, pode-se assim dizer, iniciou o debate acerca da autonomia deste Ministério Público especial.

A discussão será apresentada, portanto, para focar a atuação ministerial juntamente com Tribunal de Contas, e, para que isso ocorra de forma eficaz é necessário que certas ingerências por parte do Tribunal de Contas não atinjam no todo o Ministério Público que lhe auxilia. Dessa forma, enaltece-se a importância da autonomia nos seus vários aspectos, assim como é fundamental

para que o Ministério Público comum desempenhe livremente suas atividades em toda a sua plenitude.

Ressalte-se, por fim, que o trabalho apresentou-se como um desafio no desenrolar da pesquisa acadêmica realizada. Apesar da escassa quantidade de material, o estudo não deixou de ser extremamente intrigante e, por isso, prosseguiu-se no estudo.

2 NOÇÕES SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

2.1 EVOLUÇÃO DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas surgiu no cenário brasileiro no século XIX e foi aos poucos adquirindo a forma como hoje o conhecemos¹. O presente item tem como objetivo analisar a trajetória da institucionalização constitucional do *Parquet*.

Assim que foi instituído, o Tribunal de Contas da União teve a sua estrutura orgânica e seu pessoal disciplinados pelo Decreto n.º 1.166, de 17 de outubro de 1892. Em seu artigo 19, encontra-se pela primeira vez a previsão de que o Ministério Público comporia o corpo das deliberações, vale ressaltar que desde logo não incumbindo tal tarefa ao Ministério Público comum.

Em seguida, sobreveio o Decreto n.º 2.409, de 23 de dezembro de 1896, cujo artigo 81 assim definiu as funções e o campo das atribuições do que viria a ser, futuramente, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:

O Representante do Ministério Público é o guarda da observância das leis fiscais e dos interesses da Fazenda perante o Tribunal de Contas. Conquanto represente os interesses da Pública Administração, não é todavia delegado especial e limitado desta, antes te personalidade própria e no interesse da lei, da justiça e da Fazenda Pública tem inteira liberdade de ação.²

¹ Apesar de ser coetâneo do surgimento do Tribunal de Contas, não foi a Constituição que instituiu o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. Quanto ao Tribunal, este surgiu no sistema brasileiro por força do artigo 89 da Constituição de 1891, in verbis:

“Art. 89: É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.” (Disponível no site: www.planalto.gov.br. Acesso em: 18/09/2011).

² Artigo 81, do Decreto n.º 2.409, de 23 de dezembro de 1896, retirado do texto de José Afonso da Silva, em que o autor descreve o esboço histórico do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. DA SILVA, José Afonso. *O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas*. Revista Interesse Público, n.º 26, ago./jul. 2004. p. 257.

A cada reorganização do Tribunal de Contas, o representante do Ministério Público adquiria mais funções, maior relevância. O destaque que a ordenação jurídica foi dando, cada vez mais, a esse Ministério Público, culminou, já no regime da Constituição de 1946, no artigo 3º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União n.º 830, que dispôs que seriam partes integrantes de sua organização e seus serviços autônomos: os auditores, o *Ministério Público* e a Secretaria.

Nessa mesma lei, o artigo 29 indicou-lhe as funções: promover, completar instrução e requerer no interesse da administração, da Justiça e da Fazenda Pública. Foram mantidas, em essência, tais atribuições pelo próximo Decreto-lei 199, de 25 de fevereiro de 1967.

Analisando as previsões legais até então relatadas, percebe-se que foram as normas ordinárias que deram destaque para o Ministério Público. As Constituições silenciaram sobre ele até a superveniência da Constituição de 1967, cujo artigo 73, §5º, previu a manifestação do Ministério Público nas atividades do Tribunal de Contas.³

A primeira manifestação na busca pela especificidade do Ministério Público que atuaria perante a Corte de Contas surgiu nesse mesmo período histórico, final da década de 60. Em que o professor Carlos Ayres Britto⁴ escreveu o artigo “Ministério Público da União e do Tribunal de Contas – órgãos distintos”, no qual sustentou que haveria duas espécies de Ministério Público, o *comum*, que faria parte do Poder Executivo, e o *especial*, que atuaria junto ao Tribunal de Contas⁵.

Finalmente, é na Constituição de 1988 que atingiu o mais alto grau de evolução. A sua previsão saiu da seção que trata do Tribunal de Contas, para constar na parte destinada ao Ministério Público de carreira, mais especificamente no artigo 130, prevendo que se aplicam a ele as disposições pertinentes a direitos,

³ Tal dispositivo foi reproduzido no artigo 72, §5º, da Constituição de 1969.

⁴ MOTTA, Fabrício. *Ministério Público e sua atuação junto aos Tribunais de Contas: Encontros e Desencontros*, in *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. p. 122.

⁵ BRITTO, Carlos Ayres. *Ministério Público da União e do Tribunal de Contas – Órgãos Distintos*. Revista de Direito Público, n.º 69, jan./mar. 1984. p. 33.

vedações e forma de investidura do Ministério Público de carreira. Desse modo, abriu-se um intrigante ponto de discussão.

A redação do artigo 130, da Constituição da República, deu início a vários questionamentos sobre o instituto. Então o Supremo Tribunal Federal, na ADI 789-1, em 26/05/1994, tendo como relator o Ministro Celso de Mello, definiu qual seria a melhor interpretação do dispositivo constitucional, limitando a sua fisionomia institucional, inserindo-o na “intimidade estrutural” do Tribunal de Contas.

A posição tomada pelo Supremo Tribunal Federal, apesar de tentar esclarecer as dúvidas que pairavam sobre o Ministério Público especial, não pôs fim aos questionamentos, o próprio José Afonso da Silva, em seu artigo “O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas”, discorda do excerto em que a decisão dos Ministros suprime a autonomia do Ministério Público com relação ao Tribunal de Contas, quando afirma que aquele está na “intimidade estrutural” estrutural deste.

A institucionalização constitucional deveria propiciar a ampliação do domínio sobre suas próprias funções e sobre seu próprio funcionamento, já que a Constituição reconheceu, expressamente, a sua existência. De outro modo, a decisão do Supremo resultou na limitação da esfera de autonomia do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

O Senador Pedro Simon, em 15 de março de 2007, propôs, com a Emenda Constitucional n.º 27, a declaração da autonomia funcional e administrativa ao *Parquet* especial e o reconhecimento de sua institucionalização, defendendo que fosse dada nova redação ao disposto no artigo 130, o qual passaria a prever que:

Art. 130. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é instituição permanente, essencial à função do controle externo da Administração Pública, dotada de autonomia funcional e administrativa, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Parágrafo único. Aos membros do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas aplicam-se as disposições desta Seção, inclusive as pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.⁶

A polêmica em torno do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas decorre da insuficiência da redação do artigo 130, que pouco esclarece sobre o instituto em si e tratando mais especificamente sobre os seus membros. A proposta da Emenda supracitada seria um meio de esclarecer definitivamente as principais características do *Parquet* especial, possibilitando a sua correta delimitação perante os Tribunais de Contas dos Estados e da União.

Conclusivamente, portanto, o decurso da história do instituto em tela expõe as variações na concepção de sua natureza, de sua autonomia e de sua organização e, de outro modo, mostra o quão fundamental se faz a sua presença na busca por uma fiscalização das contas públicas mais eficaz e na defesa dos direitos difusos e coletivos da população brasileira em face da aplicação dos recursos públicos pelos administradores.

2.2 NATUREZA JURÍDICA

Não é simples analisar a natureza jurídica do Ministério Público especial, principalmente tendo-se em conta o posicionamento controverso do Supremo Tribunal Federal⁷.

Para fazer a sua identificação jurídica, portanto, o presente trabalho tratará o órgão ministerial como instituição independente e autônoma. Neste diapasão, tendo em vista a relevância da controvérsia, as questões sobre sua autonomia não serão nesse ponto abordadas, mas sim, adiante, em item próprio.

⁶ Disponível no site: www.planalto.gov.br. Acesso em 19/08/2011.

⁷ A Corte Maior entende que, apesar de considerar o Ministério Público que atua juntamente com o Tribunal de Contas como um órgão de relevante extração constitucional, ele não possui autonomia

Primeiramente, cabe constatar o significado do nome a ele designado, o qual demonstra a finalidade de defesa dos grandes interesses do Estado e dos cidadãos. Assim explica Emerson Garcia:

O substantivo ministério deriva do latim ministerium, minister, indicando ofício de servo, função servil ou somente ofício, mister, cidade, ocupação ou trabalho. O adjetivo que o acompanha, por sua vez, pode ser analisado sob um aspecto subjetivo, denotando a idéia instituição estatal, ou objetivo, no sentido de interesse geral ou social.⁸

Desse modo, como outros órgãos dotados de autonomia (como o próprio Tribunal de Contas), pode-se designar ao Ministério Público a natureza jurídica de órgão do Estado⁹, afastando a ideia de que seria um quarto poder¹⁰, ao lado dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário¹¹.

Porém, não se pode considerá-lo como um simples órgão. Além de ser extraído de previsão constitucional e, sendo assim, servir igualmente como órgão de defesa dos itens mencionados no artigo 127, *caput*¹², da Carta Magna de

administrativa, financeira e institucional. Há várias Ações Diretas de Inconstitucionalidades que seguem tal entendimento: ADI 789/DF (26/05/1994), ADI 2378/GO (19/05/2004), ADI 2068/MG (03/04/2003), ADI 1858 MC/GO (16/12/1998), ADI 160/TO (23/04/1998) e ADI 263 MC (16/05/1990). (Disponível no site: www.stf.gov.br. Acesso em: 19/08/2011).

⁸ GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. p.7.

⁹ A partir da classificação dos órgãos públicos, extraída da obra de Maria Sylvia Zanella di Pietro, o Ministério Público, quanto à posição estatal, é órgão autônomo, ou seja, se localiza “na cúpula da Administração subordinado diretamente à chefia dos órgãos independentes; gozam de autonomia administrativa, financeira e técnica e participam das decisões governamentais”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. p. 508.

¹⁰ Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella di Pietro entende que, na Carta magna de 1988, imediatamente seguinte ao tratamento do Poder Judiciário, há referência às “Funções Essenciais à Justiça”, onde estaria incluído o Ministério Público, a Advocacia Geral da União, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública:

“A Constituição de 1988 não colocou essas instituições dentro de um ou outro dos Poderes do Estado; colocou-as no mesmo nível daqueles, englobando-as todas num bloco único, quase como se constituíssem um quarto Poder dentro do Título IV da Constituição, pertinente à organização dos Poderes. Isso não significa que constituam um quarto Poder”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *O Ministério Público como Instituição Essencial à Justiça, in Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. p.7.

¹¹ CHEKER, Monique. *Ministério Público junto ao Tribunal de Contas*. p.121.

¹² Nos termos do artigo 127: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

1988¹³, é de fundamental importância na manutenção da ordem jurídica, do Estado Democrático, dos interesses sociais, dentre outros.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade de n.º 789/DF, o relator, o Ministro Celso de Mello, asseverou em seu voto que:

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, par. 2, 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.¹⁴

O fato de a atuação do Ministério Público especial tratar de matérias afetas ao Tribunal de Contas não é incompatível e nem se afasta da função ministerial. Com efeito, se a principal atividade dessa Corte é a fiscalização e o controle, com zelo ao patrimônio público e ao erário, não se pode pensar que tais atribuições não sejam inerentes à ordem jurídica, aos interesses sociais e individuais, os quais legitimam a atuação do Ministério Público de Contas.¹⁵

Dessa forma, pode-se definir a natureza jurídica do *Parquet* especial igualando-o, em termos, ao Ministério Público comum, e assim, designar a ele o caráter de órgão do Estado.

Seguindo tal linha de pensamento, várias consequências formais e materiais aparecem, pois o reconhecimento de *status* de órgão independente lhe propicia várias garantias, as quais são, equivocadamente, afastadas em alguns Ministérios Públicos junto ao Tribunal de Contas de alguns estados (como será

¹³ Uberge Ribeiro Junior, em seu artigo sobre a natureza jurídica do Parquet especial, assevera que “não é porque o Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas não foi contemplado no art. 128, que ele deixará de ser Ministério Público na acepção mais restrita da palavra”. RIBEIRO JUNIOR, Uberge. *A natureza jurídica do Parquet especial*. Revista de Direito Administrativo, n.º 236. p. 150.

¹⁴ Julgamento: 26/05/1994. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação: D.J. 19/12/94 – p. 35180. Ementário n.º 1772-2, p. 236. (Disponível no site: www.stf.gov.br. Acesso em 19/08/2011).

¹⁵ Sobre tal questão, a autora defende que “o simples fato de o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não constar expressamente do rol do inciso I do art. 128 da CRFB/88, e sim no art 130 desse Diploma Maior, não se pode retirar-lhe a natureza de uma especialização do Ministério Público da União ou Estadual e, ainda, de possuir as finalidades dispostas no art. 127, caput da CRFB/88”. CHEKER, Monique. Obra citada. p. 124 e 127.

constatado adiante). Quais sejam, autonomia financeira, funcional, legislativa, administrativa e, conseqüentemente, institucional¹⁶.

2.3 ANÁLISE DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL DO ARTIGO 130

A apreciação do artigo 130¹⁷ da Constituição da República é fundamental, tanto por ser o dispositivo que dá destaque ao Ministério Público especial, como por tratar das suas garantias¹⁸ e vedações, pois, de acordo com o Ministro Gilmar Ferreira Mendes:

A relevância da sua atividade para o regime republicano democrático indica a necessidade de preservar o membro do Ministério Público de temores e perseguições, que lhe inibam o exercício funcional desassombrado. Sensível a isso, a Constituição de 1988 estabeleceu garantias de vitaliciedade, de inamovibilidade e de irredutibilidade de subsídios.

Note-se que essas garantias devem servir de escudo para o membro do Ministério Público, mas têm por finalidade derradeira acautelar a autonomia com que o constituinte desejou revestir a Instituição. Por isso mesmo, os integrantes da carreira delas não podem dispor nem lhes é dado dispensa-las.¹⁹

O que se pode aduzir de tal previsão é a equiparação, dada pelo constituinte originário, aos membros do Ministério Público especial com os do comum. Sem dúvida que, diferentemente destes, aqueles exercem função essencial ao controle externo, juntamente com o Tribunal de Contas e, portanto, algumas adequações devem ser feitas quando da aplicação da norma constitucional.

¹⁶ CHEKER, Monique. Obra citada. p. 131.

¹⁷ De acordo com o artigo 130: “Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura”.

¹⁸ A palavra “direitos” não deve ser lida superficialmente, afastando outros aspectos de proteção (como as garantias), o mestre José Afonso da Silva explica que: “os direitos são bens e vantagens conferidos pela norma, enquanto as garantias são meios destinados a fazer valer esses direitos, são instrumentos pelos quais se asseguram o exercício e gozo daqueles bens e vantagens”. DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p.412.

¹⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. p. 1040.

Para Hugo Nigro Mazzilli, a consequência principal do artigo 130 é a de que “nitidamente, serão um quadro especial, ainda que dentro da mesma carreira” e, sendo assim, “haverá um concurso próprio, com cargos próprios, com provas que exijam conhecimentos específicos”²⁰.

Pode-se aduzir da opinião do autor que o Ministério Público especial faz parte da carreira do Ministério Público comum, porém, dotado de especificidades e, portanto, para o preenchimento dos cargos deve haver avaliação diferenciada de conhecimentos diversos dos candidatos ao exercício das funções ligadas ao Tribunal de Contas.

Feitas tais considerações, serão agora apreciados alguns direitos e vedações aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

2.3.1 Vitalicidade

Garantia²¹ prevista no artigo 128, inciso I, alínea “a”, da Constituição de 1988, a vitalicidade significa que os membros do Ministério Público, assim como os magistrados, não podem ser retirados do cargo por simples decisão administrativa, senão mediante sentença judicial transitada em julgado e, conseqüentemente, assegurado o devido processo legal.

Para a aquisição da vitalicidade, há um processo denominado estágio confirmatório, o qual deve estar previsto na Lei Orgânica do Ministério Público de Contas, caso não haja tal previsão, podem ser aplicadas, subsidiariamente, as disposições do Ministério Público comum²². O processo consiste, basicamente, na exigência de que se tenha decorrido o prazo de dois anos de exercício no cargo e que nenhuma falta grave tenha sido cometida neste ínterim.

²⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. p.66.

²¹ Garantias “resultam da percepção de que determinadas instituições desempenham papel de tão elevada importância na ordem jurídica que devem ter o seu núcleo essencial (as suas características elementares) preservado de ação erosiva”. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. p. 303.

²² CHEKER, Monique. Obra citada. p. 212.

Sendo uma garantia do *Parquet*, ele é o único que possui legitimidade para organizar os atos que irão disciplinar tal matéria e, também, serão os únicos a participarem do processo. Afasta-se, assim, qualquer interferência do Tribunal de Contas²³.

Algumas ponderações são feitas por Monique Cheker e a autora destaca que há a possibilidade de o Procurador ser exonerado por ato do Procurador-Geral, sem investigação instaurada, depois de decorridos os dois anos do estágio confirmatório.

Entretanto, admitindo-se a vitalicidade como uma garantia do membro do Ministério Público, com o intuito de propiciar a liberdade de agir perante as suas atribuições ministeriais, não deveria haver tamanha subordinação ao Procurador-Geral, essa autorização dada a ele de exonerar um Procurador, mesmo depois de decorridos os dois anos, é uma afronta à garantia adquirida, vai no sentido contrário do objetivo da vitalicidade como garantia.

Diferentemente é o entendimento da ex-Ministra Ellen Gracie, no Mandado de Segurança n.º 23.441/DF, a qual “entendeu que o ato de exoneração pode ocorrer após os dois anos de exercício, por faltas ocorridas durante o biênio, desde que a apuração seja nele iniciada”²⁴. Nesse caso, a exoneração ocorre passados os dois anos de estágio confirmatório, porém, a falta ocorrida se deu no biênio e a sua apuração também, não havendo qualquer ato arbitrário do Procurador-Geral, sem algum processo investigatório.

Além do mais, a Lei Nacional do Ministério Público, no artigo 38, §2º, prevê a obrigatoriedade da propositura de ação civil para a perda do cargo de procurador (para aquele já adquiriu a vitalicidade).

Por fim, quanto à condenação criminal, se julgada procedente a ação, pode ter o procurador, como efeito da condenação, a perda do cargo, de acordo com o artigo 92, incisos I e II do Código Penal^{25, 26}.

²³ CHEKER, Monique. Obra citada. p. 213.

²⁴ CHEKER, Monique. *Ministério Público junto ao Tribunal de Contas*. p. 215

²⁵ De acordo com o artigo 92, do Código Penal: “São também efeitos da condenação:

2.3.2 Inamovibilidade

O artigo 128, inciso I, alínea “b”, da Constituição de 1988, prevê que os membros do Ministério Público não podem ser removidos e promovidos sem a comprovação de que tais ingerências decorrem de motivos de interesse público²⁷.

A inamovibilidade não pode ser analisada superficialmente, ou seja, não se refere ao local físico, ao endereço do instituto, pois esse pode ser alterado (desde que mantidas as condições para a realização das funções do órgão). O que se quer dizer, na verdade, é que há a exigência de lei que preveja o procedimento para qualquer alteração nas atribuições internas do Ministério Público²⁸.

A peculiaridade na organização do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ganha destaque quanto a inamovibilidade, como suas funções são sempre junto ao Tribunal de Contas que está na capital (seja ele estadual ou municipal), não há remoção.

I - a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública quando a pena aplicada for superior a quatro anos;

I - a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo:

a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública; (Incluído pela Lei nº 9.268, de 1º.4.1996)

b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos. (Incluído pela Lei nº 9.268, de 1º.4.1996)

II - a incapacidade para o exercício do pátrio poder, tutela ou curatela, nos crimes dolosos, sujeitos à pena de reclusão, cometidos contra filho, tutelado ou curatelado;”.

²⁶ CHEKER, Monique. Obra citada. p. 216.

²⁷ Toda vez que se trata do “interesse público” surge a questão da definição, do delineamento de diretrizes na tentativa de restringir o campo de abrangência do termo. Quanto ao que prevê a norma constitucional com relação ao Ministério Público, “a Emenda Constitucional n.º 45/2004 alterou a redação da Constituição Federal e dispôs que a decisão sobre o supramencionado ‘interesse público’ será tomada ‘mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa’”. (Idem. p. 217).

²⁸ GARCIA, Emerson. Obra citada. p. 455.

2.3.3 Irredutibilidade

A irredutibilidade de subsídios é uma forma de assegurar a livre atuação dos procuradores do Ministério Público especial, pois intervenções discricionárias e abusivas que atentem a sua remuneração são inconstitucionais e prejudiciais ao exercício das suas funções. O artigo 128, inciso I, alínea “c”, da Constituição da República de 1988, prevê tal garantia.

É necessário, portanto, que esteja previsto em lei qualquer eventual reajuste no valor remuneratório dos procuradores. Parece óbvia tal conclusão, porém quando se trata do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, complicações aparecem. Esse tema se torna sensível, pois envolve a controvérsia acerca da sua autonomia, principalmente com relação à autonomia financeira²⁹.

Por outro lado, a abordagem não perde relevância, tendo em vista a previsão constitucional, a qual deveria ser respeitada nas disposições das leis orgânicas dos Tribunais de Contas.

Sendo assim, os subsídios devem ser fixados “em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, e é limitado ao teto previsto no inciso XI do art. 37 da CRFB/88”³⁰.

A remuneração de um funcionário público deve ser expressamente clara e acessível a todos, para evitar o desvio de verbas e o enriquecimento ilícito às custas do dinheiro do cidadão. Por isso, devem ser fixados em parcela única. O acréscimo de qualquer outra quantia, como as citadas, poderia gerar a desconfiança de que a remuneração varia inexplicavelmente.

Portanto, a irredutibilidade é uma garantia do Procurador, e, por outro lado, a fixação expressa da sua remuneração é uma garantia do cidadão de que não há pagamento além do que a lei prevê que é devido.

²⁹ A autonomia financeira será analisada posteriormente, em item específico.

³⁰ CHEKER, Monique. Obra citada. p. 219.

2.3.4 Foro por Prerrogativa de Função

Essa é uma garantia que abarca os membros do *Parquet* especial por força do artigo 130 da Constituição de 1988, que abre espaço para a aplicação subsidiária de dispositivos infraconstitucionais, como a Lei Federal n.º 8.625/93.

É um direito do procurador quando do julgamento de lides que o envolvam como pessoa física. O foro é privilegiado, sendo submetidas as causas à apreciação de um órgão colegiado, composto de magistrados experientes.

No âmbito federal, de acordo com o artigo 105. inciso I, alínea “a”, da Constituição da República de 1988³¹, é o Superior Tribunal de Justiça o foro natural para processar e julgar crimes comuns praticados por membro do Ministério Público Federal.

Já no plano estadual, compete ao Tribunal de Justiça julgar as questões referentes aos membros do Ministério Público, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral, quando há crimes eleitorais.

Além disso, o membro do Ministério Público não pode ser submetido a julgamento no Tribunal do Júri, sendo submetido à decisão do corpo de jurados, em que pessoas comuns fazem o julgamento, contrariando a garantia constitucional de ser julgado por foro privilegiado.

2.3.5 Prazo em dobro

³¹ Conforme o artigo 105 da Constituição da República: “Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;”.

O Ministério Público possui a prerrogativa de poder apresentar recursos das decisões com prazo em dobro, sendo peça integrante do processo tanto como *custos legis*, quanto como parte³².

Segundo o entendimento de Monique Cheker,

diante da ausência de uma lei nacional de disciplina do processo de contas e que trate devidamente da atuação do Ministério Público, com fulcro no art. 22, I, da CRFB/88, aplica-se o Código de Processo Civil, no que tange às garantias processuais que o membro daquela instituição possui, como, por exemplo, o prazo em dobro para recorrer.³³

No caso do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, na maioria dos casos, este atua como *custos legis*, sendo legitimado, normalmente, pelos regimentos internos e pelas leis orgânicas das respectivas Cortes de Contas, a apresentar recursos das decisões.

As situações em que são cabíveis os recursos (assim como a disciplina dos recursos e a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil), por parte do Ministério Público especial, estão sujeitas às respectivas regras internas de cada Tribunal de Contas. Não havendo unicidade, portanto.

Alguns Tribunais de Contas possuem previsão expressa da prerrogativa do prazo em dobro para os membros do Ministério Público recorrerem. É caso do artigo 151, §1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, do artigo 32, §5º; da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Roraima; e do artigo 77, §5º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Pernambuco³⁴.

2.3.6 Intimação Pessoal

³² CHEKER, Monique. Obra citada. p. 223.

³³ CHEKER, Monique. Obra citada p. 224

³⁴ CHEKER, Monique. Obra citada. p. 224.

Para viabilizar o direito de recorrer das decisões proferidas nos processos em que atua, cada membro do Ministério Público deve ser intimado pessoalmente.

Diante da função exercida pelo procurador, que atua junto ao Tribunal de Contas, na fiscalização dos processos submetidos à Corte, assegura-se tal prerrogativa, de acordo com o artigo 41, inciso IV, da Lei n.º 8.625/93³⁵.

Além do mais, quem deve ser intimado das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas é o procurador que atuou no feito, não importando se há a presença do Procurador-Geral na sessão de julgamento³⁶.

Por fim, deve-se atentar que o prazo processual deve começar a fluir a partir do dia em que houve declaração de ciência, nos autos do processo.

2.3.7 Deveres

Diante da ausência de previsão nas leis orgânicas (e até mesmo quando as possuem, normalmente, tratam dos deveres a seguir explicitados)³⁷, aplica-se, aos procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o artigo 43 da Lei n.º 8265/93.

Os deveres vão desde a imagem que o procurador precisa manter perante a sociedade para preservar o respeito que advém do seu cargo como, por exemplo, o dever de manter conduta, pública ou particular, ilibada; e, de tratar com urbanidade as pessoas com as quais se relacione em relação do serviço.

Até o dever de exercer suas atribuições de maneira exemplar para não repercutir negativamente na instituição, como por exemplo: zelar pelo prestígio da justiça e do órgão junto ao qual atue, por suas prerrogativas e pela

³⁵ Nos termos do artigo 41, da Lei 8625/93: "Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

IV - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através da entrega dos autos com vista;".

³⁶ CHEKER, Monique. Obra citada. p.226.

³⁷ CHEKER. Monique. Obra citada. p. 231.

dignidade de suas funções, indicar os fundamentos jurídicos de seus pronunciamentos processuais, elaborando relatório em sua manifestação final ou recursal, obedecer aos prazos processuais, assistir aos atos prolatados pelo corpo deliberativo junto ao qual atua, quando obrigatória ou conveniente a sua presença; desempenhar, com zelo e presteza, as suas funções; declarar-se suspeito ou impedido, nos termos da lei; adotar, nos limites de suas atribuições, as providências cabíveis em face da irregularidade de que tenha conhecimento ou que ocorra nos serviços a seu cargo.

Há deveres que devem ser atendidos dentro mesmo da instituição, para manter a organização interna, tais como: prestar informações solicitadas pelos órgãos da instituição; identificar-se em suas manifestações funcionais; acatar, no plano administrativo, as decisões da Administração Superior do Ministério Público.

Finalmente, deve haver o retorno à confiança conferida pela sociedade ao membro do Ministério Público, demonstrado pelos deveres de: guardar segredo sobre assunto de caráter sigiloso que conheça em razão do cargo ou função.

Foram trazidos os mais relevantes, porém, nada obsta que sejam previstos outros em lei, desde que compatíveis com o desenho constitucional da instituição.

2.3.8 Vedações

Do mesmo modo que foram explicitados os deveres, as vedações estão previstas no artigo 44, da Lei n.º 8.625/1993. Importante ressaltar que elas não são *numerus clausus*, podendo haver previsão de outras vedações, assim como com os deveres, devem apenas estarem compatíveis com o delineamento constitucional.

São vedadas aos Procuradores atividades que possam comprometer o exercício de suas funções, ou que possam priorizar interesses individuais em detrimento da defesa dos interesses difusos e coletivos da sociedade. Sua função

é pública e é o interesse público deve prevalecer, algo que o comprometa é vedado ao membro do Ministério Público, como por exemplo: receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; exercer a advocacia; exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, exceto como cotista ou acionista; exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; exercer atividade política-partidária; receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

2.3.9 Forma de Investidura

Inicialmente, deve-se fazer uma ressalva. Tratar da forma de investidura dos cargos do Ministério Público especial exige certa delimitação, pois a questão não é simples, muito menos imediata, tendo em vista que cada Ministério Público junto ao Tribunal de Contas possui organização própria – dependendo da previsão de sua lei orgânica, quando esta de fato existir. Enquanto em alguns (poucos) estados da federação brasileira a organização é impecável, em outros ela é completamente deficitária³⁸. São apenas dois os cargos coincidentes em todas as instituições ministeriais especiais: o de Procurador e o de Procurador-Geral.

Neste diapasão, pertinentemente, transcreve-se o comentário de Monique Cheker:

Contudo, sabe-se que a instituição do Ministério Público não pode, nem consegue funcionar somente com os órgãos supramencionados. De *lege ferenda*, e com a mesma intenção da Lei Federal n.º 8.625/1993, é recomendável a existência na lei a ser criada: além dos órgãos de execução retrocitados, um Conselho Superior do Ministério Público; como órgãos de administração, uma Procuradoria-Geral, Procuradorias, novamente o Conselho Superior do Ministério Público, um Colégio de Procuradores, uma Corregedoria-Geral do Ministério Público; como

³⁸ O último capítulo do presente trabalho analisará especificamente essa dicotomia entre os Ministérios Públicos especiais entre os estados, demonstrando a situação caótica que se apresenta atualmente, tendo em vista a desobediência ao princípio constitucional da Unidade, do qual é investido apenas o Ministério Público comum.

órgãos auxiliares, Centros de Apoio Operacional, uma Comissão de Concurso, um Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, e órgãos de apoio administrativo, além de estagiários.³⁹

Como não há homogeneidade na organização dos Ministérios Públicos junto ao Tribunal de Contas, e, portanto, a diversidade de cargos e as formas de investiduras variam conforme as respectivas leis orgânicas, analisar-se-á a investidura para os dois cargos principais, supracitados.

Para o cargo de Procurador⁴⁰, nos termos do artigo 129, §3º, da Constituição da República, os membros adentram mediante concurso público e prova de títulos. A participação da Ordem dos Advogados é assegurada na sua realização. Além disso, é preciso que o candidato tenha, no mínimo, três anos de prática jurídica, sendo observada ainda a ordem de classificação na nomeação.

Já para o atingimento do cargo de Procurador-Geral, um dos integrantes da carreira é escolhido dentre uma lista tríplice, de acordo com a lei específica. É nomeado então pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, sendo permitida a recondução.

Percebe-se que tal cargo não é efetivo, diferentemente do Procurador, mas também não é exatamente “um cargo em comissão de livre nomeação e exoneração. O chefe da instituição, na realidade, é investido a tempo certo, qual seja, dois anos”⁴¹.

Não é o caso de cargo em comissão porque a escolha não é feita aleatoriamente pelo chefe do Executivo, ela é feita dentre os Procuradores da instituição, os quais adentraram por concurso público. Há esse filtro inicial, não é qualquer pessoa, de qualquer área de atuação que atinge o cargo de Procurador-Geral, portanto.

³⁹ CHEKER, Monique. Obra citada. p. 234.

⁴⁰ Quando há cargos de carreira, os procuradores estão no primeiro nível. É o caso do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. A carreira, no presente caso, possui dois cargos, a inicial de Procurador e a do último nível da carreira, que é a de Subprocurador. A promoção acontece por antiguidade e merecimento. (Disponível no site: www.tcu.gov.br. Acesso em 10/08/2011).

⁴¹ A autora explica ainda que se tratando de uma investidura a tempo certo, pode ser interrompida antes de terminar o prazo, embora dependa, para tanto, não somente do consentimento da autoridade que o nomeou, mas também de autorização que emane da maioria absoluta do Poder Legislativo, na forma da respectiva lei complementar. CHEKER. Monique. Obra citada. p. 239.

2.4 FUNÇÕES EM RAZÃO DA MATÉRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, como o próprio nome já diz, foi criado justamente para atuar em conjunto com o Tribunal de Contas⁴². Suas funções giram em torno das matérias atinentes a este órgão, as quais estão previstas no artigo 71, da Constituição da República.

Ambos estão vocacionados para exercer o controle externo⁴³ das contas públicas, ou seja, a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receita”⁴⁴.

O controle externo, portanto, realizado pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas⁴⁵, é de extrema importância, pois visa a proteção do Erário. Além disso, influencia diretamente na eficiência da Administração Pública,

⁴² “O Ministério Público especial, não obstante ter atribuições próprias, não pode atuar em processos cujo tema seja estranho ao conferido pelo constituinte originário à Corte de Contas, ou seja, enquanto o Ministério Público comum pode atuar no universo do ordenamento jurídico, o Ministério público especial somente pode utilizar esse universo quando ligado às matérias afetas ao Tribunal de Contas, as quais são trazidas à baila nos processos de contas”. CHEKER. Monique. *Obra citada*. p. 249.

⁴³ “Esse controle da execução do orçamento se faz através do Poder Executivo, por órgão do Ministério da Fazenda ou das Finanças, que acompanham a gestão financeira dos diferentes órgãos do Estado, e se denomina fiscalização interna; e, através do Poder Legislativo, valendo-se de pareceres de suas Comissões de Finanças ou Tomadas de Contas, e, especialmente, de órgão administrativo, autônomo, de cúpula colegiada ou individual, seu delegado, e auxiliar, ou melhor, colaborador, na verificação das contas dos órgãos do Estado, independente do Poder Executivo, e esse controle se denomina fiscalização externa”. MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público no Tribunal de Contas in Revista dos Tribunais, Ano 78, vol. 650, 1989*. p. 46.

⁴⁴ MELLO JUNIOR, João Cancio de. *A função do controle dos atos da Administração Pública pelo Ministério Público*. p. 185.

⁴⁵ Para não restar dúvidas sobre no que consiste a função de controle externo realizado pelo Tribunal de Contas e, conseqüentemente, pelo Ministério Público junto a ele, acrescenta-se a explicação de Helio Saul Mileski: “O controle externo é o exercido por organismo estranho ao do controlado. No caso da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, o controle é efetuado no aspecto da atividade financeira do Estado, tendo em conta a arrecadação da receita e a realização da despesa, avaliando a regularidade dos atos praticados pelos administradores quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Conforme o sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária adotado constitucionalmente, o controle externo está a cargo do Poder Legislativo (art. 70, CF), mas com a sua execução sendo destinada a um organismo que, embora auxilie o Legislativo, possui autonomia e independência de atuação sobre os três Poderes do Estado, procedendo à fiscalização com competências próprias, exclusivas e indelegáveis (art. 71, CF). Esse organismo é o Tribunal de Contas”. MILESKI, Helio, Saul. *O Controle da Gestão Pública*. p. 173.

pois a necessidade da prestação de contas à sociedade, permite a responsabilização dos administradores. Nesse sentido, João Cancio de Mello Junior afirma que

A prestação de contas da Administração é um princípio fundamental da ordem constitucional brasileira (art. 34, VII, d). Todos os administradores e responsáveis pelo dinheiro, bens e valores públicos estão sujeitos à prestação e tomadas de contas pelo sistema de controle interno, em primeiro lugar, e pelo sistema de controle externo, depois, através do Tribunal de Contas (arts. 70 e 71).⁴⁶

Neste âmbito, encontra-se o Ministério Público especial. Sua atuação, juntamente com o Tribunal de Contas, está intimamente relacionada com as matérias transcritas.

O problema que atinge o órgão ministerial é o fato de não possuir delimitação própria sobre as suas funções. Em decorrência dessa falta de autonomia funcional, muitas vezes, a sua atuação fica adstrita ao que é estabelecido pela lei do Tribunal de Contas, tendo que se submeter aos limites impostos por ela.

Como cada Ministério Público depende da abertura que seu respectivo Tribunal de Contas lhe dá, não há como afirmar que o conjunto de funções a seguir explanado é aplicável a todos os *Parquets* especiais, pois dependendo do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas que se esteja analisando, algumas funções não cabem a ele.

A título exemplificativo, Monique Cheker faz uma compilação de algumas leis que definem as atribuições do Ministério Público de Contas:

(a) opinar, verbalmente ou por escrito em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, relacionados às finalidades institucionais do Ministério Público; (b) comparecer às sessões do tribunal, podendo participar dos debates; (c) promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do erário, tais como: 1. o seqüestro dos bens dos responsáveis por alcance, seus sucessores e seus fiadores, em quantidade suficiente para a segurança da Fazenda Estadual; 2. a

⁴⁶ MELLO JUNIOR, João Cancio de. Obra citada. p. 188.

fixação, à revelia, do débito dos responsáveis que em tempo não houverem apresentado as suas contas, nem devolvido os livros e documentos de sua gestão; 3. o levantamento dos seqüestros oriundos de decisão proferida pelo tribunal e a liberação dos bens seqüestrados e sua respectiva entrega; (f) levar ao conhecimento do tribunal, sem prejuízo da comunicação aos órgãos competentes, qualquer infração penal ou violação de norma legal que, no exercício de suas funções, verificarem ter sido praticada; (g) remeter, dentro das limitações legais, às demais autoridades, para a iniciativa junto aos órgãos competentes, cópias de peças para a efetividade da legislação vigente⁴⁷.

Em que pese muitas das vezes a função do Ministério Público seja limitada, o excerto retrocitado mostra como é fundamental a sua presença nos procedimentos decisórios da Corte de Contas, é um instituto garantidor da eficácia das decisões prolatadas.

⁴⁷ CHEKER, Monique. Obra citada. p. 245.

3 DIMENSÕES DA AUTONOMIA

3.1 AUTONOMIA INSTITUCIONAL

A problemática que atinge o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas gira em torno da sua caracterização, ou não, como órgão institucional dotado de autonomia. As divergências no entendimento sobre o tema se apresentam claramente na realidade, basta análise mais apurada das leis internas dos Tribunais de Contas dos estados da federação brasileira para perceber como cada um impõe funcionamento diferente para o respectivo Ministério Público.

Essa discrepância de tratamento não deriva apenas da mera vontade de cada Corte de Contas, é decorrência da péssima técnica legislativa do artigo 130, da Constituição da República⁴⁸. A não previsão do órgão no artigo 128, que define quais são os Ministérios Públicos que irão atuar perante o sistema jurídico brasileiro, instaurou a dúvida quanto à existência autônoma do *Parquet* especial.

Alguns entendem que a ausência foi proposital por parte do legislador. A referência ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas somente no artigo 130 teve o intuito de não defini-lo nos termos do Ministério Público comum, deixando a cargo do Tribunal de Contas o seu dimensionamento.

O Supremo Tribunal Federal é um dos que seguem essa linha. Quando provocado para se manifestar e esclarecer a obscura previsão do texto constitucional, na ADI 789-1, de 26/05/1994, assim ficou decidido:

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.

⁴⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. Obra citada. p. 48.

Afirmou-se então a dependência direta do Ministério Público com o Tribunal de Contas correspondente, limitando a sua autonomia em diversos aspectos.

Porém, tal entendimento não se consolida na realidade. Não há consenso seguidor de tais premissas colocadas pelo Supremo Tribunal Federal. Principalmente porque, na mesma decisão, houve a qualificação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas como órgão de extração constitucional, ou seja, a Constituição o inseriu no contexto histórico, a sua existência não está apenas no plano de legislação ordinária da Corte de Contas, mas em previsão constitucional. “Sendo indiferente, para efeito de sua configuração jurídico-institucional, a circunstância de não constar do rol taxativo inscrito no art.128”⁴⁹.

Como afirma enfaticamente José Afonso da Silva, não é possível conciliar o fato de ser um órgão de extração constitucional com o de não possuir fisionomia institucional própria. Para o autor, a decorrência lógica do dado objetivo (extração constitucional do órgão) é a própria fisionomia institucional⁵⁰. Discorda assim, do entendimento que os Ministros deram ao texto constitucional⁵¹.

Outra interpretação equivocada, decorrente do que se afirmou na ADI mencionada, é a de que se pode designar ao Ministério Público especial o “mito da autonomia emprestada”⁵². Ou seja, estando o Ministério Público na intimidade estrutural do Tribunal de Contas e este sendo detentor de autonomia e independência, aquele já possuiria automaticamente condições para exercer suas atribuições sem precisar de autonomia própria. Usufruindo os “benefícios da

⁴⁹ DA SILVA, José Afonso. *O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas in Revista Interesse Público*, n.º 26, 2004. p. 261.

⁵⁰ DA SILVA, José Afonso. Obra citada. p. 160.

⁵¹ O autor salienta outra questão no tocante à expressão “intimidade estrutural” utilizada pelo Supremo, pois para ele, “não é isso que o texto constitucional declara. Fala-se em Ministério Público *junto* aos Tribunais de Contas. ‘Junto’ é um signo lingüístico que indica proximidade, mas *fora*, e repele, por conseqüência, a idéia de integração íntima. Juridicamente, expressões como *funcionar junto de*, *oficiar junto de* significam exercer funções próprias perante ou em face de outro órgão. Vale dizer, se é para exercer função junto de, é porque, com a devida vênia, não se encontra na *intimidade estrutural* do órgão junto ao qual se oficia”. DA SILVA, José Afonso. Obra citada. p. 261.

⁵² O procurador Fabrício Motta explica o termo utilizado: “a autonomia do Tribunal de Contas supriria a falta de autonomia do Ministério Público de Contas”. MOTTA, Fabrício. Obra citada. p.129.

autonomia – recursos humanos e materiais, orçamento separado do Executivo, elaboração de sua proposta orçamentária, dentre outros – sem os seus inconvenientes (ordenar despesa, realizar licitação, atender exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras)⁵³.

É delicado e complexo reconhecer a autonomia dessa forma. Pode até ser que haja autonomia com relação aos outros órgãos do Estado, mas a subordinação ao Tribunal de Contas é clara.

A consequência disso é a diminuição constante da independência funcional do Ministério Público perante o Tribunal de Contas, aquele ficaria nitidamente sujeito aos interesses deste. E, sendo assim, não seria possível a fiscalização da atuação da Corte de Contas pelo *Parquet* especial, a sujeição direta dos Procuradores aos Conselheiros⁵⁴ comprometeria o desempenho de suas funções.

A interpretação mais consentânea com a Constituição vigente é a de que há autonomia do Ministério Público especial tanto perante os outros órgãos da Federação como e, principalmente, perante o Tribunal de Contas. A falta de reconhecimento da sua autonomia institucional pode comprometer o alcance dos objetivos designados pela Constituição aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Uma forma de resolver o silêncio constitucional quanto à autonomia institucional é se considerar a acertada definição de Marçal Justen Filho, que pode ser aplicada perfeitamente ao caso em tela, “tal institucionalização significa que esses órgãos, embora destituídos formalmente de personalidade jurídica, adquirem uma história existencial própria”⁵⁵. O autor afirma ainda que:

Não significa que todo órgão público seja uma instituição. Somente surge uma instituição mediante a interiorização de certa idéia fundamental e

⁵³ MOTTA, Fabrício. Obra citada. p.129.

⁵⁴ “Como sabido, em sua grande maioria (excetuados os ingressantes pelo quinto destinado aos Auditores e Procuradores), são guinados ao cargo sem o salutar e impessoal procedimento do concurso público, após indicação pelo Executivo ou Legislativo”. MOTTA, Fabrício. Obra citada. p.129.

⁵⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 3ª Edição. p. 149

sua persecução durante determinado período de tempo. Instituições não são criadas artificialmente por uma lei, mas são produzidas pela vida social.⁵⁶

É inegável, como explicitado no capítulo anterior, que esse é o caso do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, pois, historicamente, foi se firmando como instituição.

Portanto, o reconhecimento do percurso histórico delineado por ele legitima a designação da autonomia inerente a uma instituição.

A limitação da autonomia institucional é ainda mais prejudicial, pois reflete em aspectos fundamentais, quais sejam: a autonomia financeira, a administrativa e a funcional. A falta de uma delas surte efeitos diretos nas outras, uma está intimamente relacionada com a outra.

3.2 AUTONOMIA FINANCEIRA

Percebe-se com clareza o paradoxo da autonomia institucional quando se trata do sistema remuneratório dos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Como menciona o Procurador do Ministério Público junto ao TCM-GO, Fabrício Motta, a remuneração acaba sendo “um constrangimento específico”⁵⁷.

Hugo Nigro Mazzilli define autonomia financeira como: “a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação”⁵⁸.

Em se tratando do *Parquet* especial, há falta dessa regulamentação própria para o estabelecimento de seu regime remuneratório, expondo os

⁵⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 3ª Edição. p. 149.

⁵⁷ Em seu artigo, o autor explica o inconveniente da falta de autonomia para o estabelecimento da própria remuneração: “a total subordinação dos membros do *Parquet* aos Conselheiros das Cortes, trazendo consigo a constrangedora possibilidade de condicionar, por exemplo, uma remuneração condigna à submissão a determinados posicionamentos incompatíveis com a missão constitucional do Ministério Público”. MOTTA, Fabrício. Obra citada. p. 131.

⁵⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. p. 147.

procuradores do Ministério Público especial a uma situação de sujeição ao órgão competente, no caso, o Tribunal de Contas. As conseqüências decorrentes são as mais problemáticas, pois se pode inviabilizar, de alguma forma, a execução das atribuições designadas ao Ministério Público.

Ainda, o tocante ao Ministério Público especial, em razão das atribuições diferenciadas (voltadas à fiscalização de recursos públicos), torna o questionamento do tema imperioso.

O Supremo Tribunal Federal, conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2378/GO (19/05/2004), tratou do caso em tela. A ação foi proposta em face da Constituição Estadual de Goiás, a qual, no artigo 28, §7º, dispôs que caberia ao Ministério Público de Contas autonomia administrativa e financeira. Porém, o Supremo declarou a inconstitucionalidade da norma estadual, negando que do texto constitucional se poderia auferir que os membros do Ministério Público especial teriam os mesmos “atributos de autonomia conferidos ao Ministério Público comum”⁵⁹.

A decisão proferida pela Suprema Corte é questionável à luz do raciocínio de Fabrício Motta. Ele analisa três formas de organização do regime financeiro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas que podem ocorrer na prática, e mostra que a melhor saída é admitir a autonomia financeira ao *Parquet* especial nos mesmos moldes do *Parquet* comum.

A primeira reside na disciplina do regime jurídico financeiro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas em lei de iniciativa dos respectivos Tribunais de Contas. Porém, o autor mesmo reconhece, que dessa forma a subordinação aos Conselheiros inviabilizaria o exercício das atribuições do *Parquet* especial, pois ela pressupõe a ausência de vínculo hierárquico e não faria sentido “admitir que o regime jurídico dos membros do MPC, inclusive no tocante à remuneração, seja disciplinado por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, sob pena de tornar nula a independência funcional constitucionalmente determinada”⁶⁰. Portanto, essa primeira alternativa não seria a mais adequada.

⁵⁹ Disponível no site: www.stf.gov.br. Acesso em: 19/08/2011.

⁶⁰ Idem. p. 130-131.

A segunda da qual o autor trata é a sujeição ao regime geral do funcionalismo público, instituído por lei de iniciativa do Chefe do Executivo. Outro problema aqui se apresenta, pois os membros do Ministério Público devem ter um regime jurídico diferenciado, como sendo uma garantia com o intuito de possibilitar atuação imparcial e independente. Sendo assim, pelos mesmos motivos que isso não ocorre com a remuneração dos membros do Ministério Público comum, também não deve se dar com os do Ministério Público especial.

Esta segunda opção seria tão falha quanto a outra, pois tendo a atribuição de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos pela Administração Pública, não seria conveniente que houvesse submissão aos governantes, ficando “à mercê de interesses transitórios dos ocupantes do poder”⁶¹.

Por fim, a terceira alternativa seria a de seguir o exemplo da regulamentação do Ministério Público comum. A iniciativa, nesse caso, é atribuída ao Procurador-Geral de Justiça, conforme o artigo 127, §2º, da Constituição da República⁶², o que “sistematicamente agride menos – e privilegia mais – a independência e harmonia entre os poderes, o livre exercício das funções essenciais à justiça e a independência funcional”⁶³. Conclusão esta retirada da interpretação da própria norma constitucional, do artigo 130 da Carta Magna.

Atribuindo-se as disposições da Seção pertinente a direitos, vedações e forma de investidura, o mesmo regime remuneratório de um se aplicaria ao outro. Essa seria a melhor opção dentre as suscitadas.

A única ressalva a ser feita é a de que não haveria subordinação ao Procurador-Geral de Justiça, mas sim, haveria uma organização interna de cada

⁶¹ MOTTA, Fabrício. Obra citada. p. 131.

⁶² De acordo com o artigo 127, §2º: “Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento”.

⁶³ MOTTA, Fabrício. Obra citada. p.132.

Ministério Público de Contas, que instituiria a forma de remuneração aos Procuradores, a exemplo do que ocorre no Estado do Pará⁶⁴.

Finalmente, é interessante anotar que a Constituição de 1988, da mesma forma, não faz referência expressa à autonomia financeira do Tribunal de Contas, mas concretamente ela é reconhecida, “tanto por uma interpretação sistemática, quanto pelo reconhecimento das relevantes funções que tais Tribunais exercem”⁶⁵.

Portanto, o mesmo entendimento deveria ser aplicado ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, pois, quanto à questão da relevância da função exercida, não há como negar ao *Parquet* especial.

Nesse sentido, segue-se o entendimento de Emerson Garcia, ao afirmar que a autonomia financeira:

Trata-se de dispositivo essencial, verdadeira pedra angular da autonomia da Instituição e da independência de seus membros, isto porque certamente não passariam de vãos ideários acaso ausentes os recursos financeiros necessários à sua estruturação e manutenção.⁶⁶

Depreende-se, assim, que a verdadeira autonomia só é possível quando não há receio de interferência arbitrária no âmbito financeiro. Atuar perante o Tribunal de Contas correndo o risco de alteração, por parte dos Conselheiros, na remuneração percebida pelos Procuradores é contraditório. O conflito de interesses poderia prevalecer, em detrimento da lisura no exercício das atribuições adstritas ao *Parquet*.

⁶⁴ “O Ministério Público de Contas do Estado do Pará – MPC/PA, originalmente denominado Ministério Público JUNTO ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, é um órgão da administração direta do Estado, com autonomia administrativa e financeira, dispondo de dotação orçamentária global própria, consoante o disposto na Lei Complementar nº 09 de 27 de janeiro de 1992 (Lei Orgânica do MPC/PA)”. (Disponível no site: www.mpc.pa.gov.br. Acesso em 30/08/2011).

⁶⁵ CHEKER, Monique. Obra citada. p. 190.

⁶⁶ GARCIA, Emerson. Obra citada. p. 100.

3.3 AUTONOMIA FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA

A autonomia funcional⁶⁷ é a capacidade de autogoverno da instituição, com relação a seus assuntos internos e organização dos serviços administrativos. Autonomia esta intimamente relacionada com a administrativa, implicando na capacidade de gestão de suas próprias atividades, em concordância com a respectiva lei interna, como exemplo de tais atividades estão as concessões de férias e licenças⁶⁸. Ou seja, a autonomia administrativa se refere à prerrogativa de editar atos relacionados à gestão do seu quadro de pessoal, à administração e aquisição de bens, entre outros.

Além disso, seriam atos dotados de auto-executoriedade, não estando sujeitos a deliberação de qualquer outro órgão ou Poder.⁶⁹

Todavia, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, anteriormente citado, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por estar na “intimidade estrutural” do Tribunal de Contas, atuaria sem autonomia administrativa. Logo, os atos acima transcritos (concessão de férias e licenças, por exemplo) mesmo quando referentes a agentes internos do próprio Ministério Público, dependeriam de decisão da Corte de Contas.

Dessa forma, o Ministério Público especial se torna um setor, como qualquer outro, do Tribunal de Contas, se transformando em mera assessoria deste. A consequência principal desse fato é o tolhimento do exercício de suas funções⁷⁰, ou seja, interfere-se diretamente na autonomia funcional da instituição.

⁶⁷ Ressalta-se a distinção entre independência funcional e autonomia funcional. A autora Monique Cheker explica que não são sinônimos, pois “enquanto o primeiro se refere a uma garantia atribuída a cada um de seus órgãos, enquanto agentes, o segundo é garantia da própria Instituição em si”. Ou seja, a independência se refere à atuação dos membros do Ministério Público e a autonomia serve como impeditivo de interferências externas indevidas na instituição. CHEKER, Monique. Obra citada. p. 163.

⁶⁸ MELLO JUNIOR, João Cancio de. Obra citada. p. 124.

⁶⁹ GARCIA, Emerson. Obra citada. p. 98.

⁷⁰ Referente ao tema, Monique Cheker salienta prudentemente que “esse Ministério Público não pode ser relegado a órgão integrante de Tribunal, até porque, como exercente de função essencial, necessita possuir garantias efetivas para cumprir o mandamento constitucional previsto no caput do art. 127 da constituição Federal, qual seja, o de proteção da ordem jurídica, do regime

Como aduz Fabrício Motta, “a intimidade pode ser ampliada de tal modo que anule a independência funcional”. E questiona ainda se “é possível garantir que o Ministério Público de Contas terá pessoal, material e estrutura provenientes do Tribunal de Contas para fiscalizar o próprio Tribunal de Contas?”⁷¹.

É essencial a atribuição, ao chefe institucional, para expedição de atos *interna corporis*. Pois, nestes termos, poderia ele fixar instruções, ordens ou qualquer outro ato infralegal que facilitasse o cumprimento das finalidades constitucionais do Ministério Público especial. O resultado de tal iniciativa seria a melhor administração da instituição.

Logo, o *Parquet* especial pode não possuir ampla autonomia administrativa, como se vê na realidade⁷², porém

a ausência dessa larga autonomia não pode retirar do Procurador-Geral a natureza de chefe administrativo do Ministério Público e, nessa condição, ter a obrigação de, internamente, zelar pelas atividades essenciais ao funcionamento da instituição e à independência de seus membros.⁷³

Sendo assim, caberia ao Procurador-Geral estabelecer a estrutura básica do órgão ministerial, ou seja, a elaboração de um regimento interno que discipline as atividades administrativas dos membros do Ministério Público especial e dos respectivos servidores (com certos limites fixados previamente na lei de iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas)⁷⁴.

democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. CHEKER, Monique. Obra citada. p. 183.

⁷¹ MOTTA, Fabrício. Obra citada. p. 129.

⁷² A Constituição Estadual de Goiás, em seus artigos 28 e 38, tentou fixar a possibilidade de auto-administração do Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas do Estado, conferindo autonomia para legislar sobre alguns assuntos inerentes a sua administração interna, porém, o Procurador-Geral da República alegou a inconstitucionalidade dos dispositivos e o Supremo Tribunal Federal, deferindo o pedido, confirmou mais uma vez a limitação da autonomia administrativa do *Parquet* especial. (ADI 1858 MC / GO – GOIÁS. Disponível no site www.stf.gov.br. Acesso em 19/08/2011).

⁷³ CHEKER, Monique. Obra citada. p. 199.

⁷⁴ CHEKER, Monique. Obra citada. p. 200.

Segue-se o mesmo raciocínio quando abordada a autonomia funcional. Tendo em vista que se pode defini-la como a possibilidade de livre atuação, dentro dos limites da lei, sem imposições de outros agentes, órgãos ou instituições alheias a sua estrutura organizacional⁷⁵, percebe-se o quão imprescindível é essa outra dimensão da autonomia para a realização das atribuições do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

A principal polêmica quanto à autonomia funcional advém mais uma vez da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que admite: “individualmente a seus membros essa prerrogativa, nela compreendida a plena independência de atuação perante os poderes do Estado, a começar pela Corte junto à qual oficiam”⁷⁶, ou seja, a própria instituição não teria tal garantia, mas cada membro, individualmente, sim.

Entretanto, torna-se complicado admitir essa diferenciação de que os membros possuem independência funcional e o órgão no qual atuam é submetido a interferências externas. José Afonso da Silva defende a posição de que os membros não teriam como exercer a missão de fiscal da lei, de forma independente, sem atribuir tal prerrogativa ao próprio órgão⁷⁷.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas – para a concretização de suas atribuições – necessita de autonomia funcional como um todo. Não é necessária interferência do próprio Tribunal de Contas ou de outra instituição para o cumprimento das funções designadas ao *Parquet* especial, pois este dispõe de um corpo de agentes especializados – além de um corpo instrutivo interno formado por profissionais direcionados aos assuntos afetos à Corte de Contas.

⁷⁵CHEKER, Monique. Obra citada. p. 192.

⁷⁶ ADI 789/DF (Disponível no site www.stf.gov.br. Acesso em 19/08/2011).

⁷⁷ O constitucionalista acompanha o entendimento do Ministro Sepúlveda Pertence, na ADI 160/TO, o qual expressa que “se o art. 130 da Constituição confere, desde logo, aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas independência funcional, por serem membros do Ministério Público, não se pode entender que a instituição a que pertencem, enquanto tal, embora sem autonomia administrativa, não esteja também dotada de independência funcional, que importa autonomia funcional”. DA SILVA, José Afonso. *O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas in Revista Interesse Público, n.º 26, 2004. p. 262.*

Nestes termos, pode-se garantir a eficiência da fiscalização financeira, contábil, orçamentária operacional e patrimonial dos entes da federação e das respectivas entidades, quanto à legitimidade, legalidade e economicidade, sem haver necessidade de ingerência externa⁷⁸.

Após a análise dessa polêmica em torno das várias dimensões da autonomia do órgão ministerial, não há como defender a imposição de limites a este. O que acarreta em restrição prejudicial à competência a ele designada, vale ressaltar, na própria Constituição de 1988. Não é correto então relegar ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas uma posição secundária, submissa, quando se pensa na atividade desempenhada pela Corte de Contas.

Na prática, a consequência que se apresenta, em face da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que criou uma “meia instituição ministerial”, é a heterogeneidade nas legislações que regem os vários Ministérios Públicos especiais, expondo-os às influências externas⁷⁹.

Nesta senda, o presente trabalho segue o seguinte entendimento de José Afonso da Silva:

Quando o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas era previsto apenas nas leis de organização desse Tribunal, ainda seria admissível que ele ficasse dependente da estrutura administrativa deste. Mas, com sua institucionalização pela Constituição, no contexto normativo da organização dos Ministérios Públicos em todas as suas manifestações, não se pode entender a situação jurídica do mesmo modo.⁸⁰

Porém, a realidade fática dos Ministérios Públicos junto aos Tribunais de Contas não se apresenta de tal maneira. Alguns Estados membros implementaram a carreira, mas as condições de funcionamento do *Parquet* são precárias, dificultando o exercício das funções⁸¹.

⁷⁸ CHEKER, Monique. Obra citada. p. 247.

⁷⁹ Idem. p. 186.

⁸⁰ DA SILVA, José Afonso. *O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas in Revista Interesse Público, n.º 26, 2004.* p. 263.

⁸¹ “Atualmente, existem instituições ministeriais especiais sem leis orgânicas ou, quando estas existem, estão, na maioria dos casos, desatualizadas. Não há um interesse efetivo da maioria dos

Situação ainda mais crítica é a de determinados Estados em que, até o começo do ano de 2011, nem se quer havia a carreira junto aos Tribunais. Era o caso dos estados de Alagoas, Amapá, Bahia (Tribunal de Contas Municipal) e São Paulo (Tribunal de Contas Municipal e Tribunal de Contas Estadual), os quais emprestavam membros do Ministério Público comum⁸².

Tribunais de Contas de alterar essa situação, até porque, por uma série de atos infralegais, tenta-se regulamentar integralmente o *Parquet* especial”. CHEKER, Monique. Obra citada. p. 233.

⁸² A Procuradora Evelyn Pareja, em seu artigo *Só não há MP no Tribunal de Contas de São Paulo*, apresenta tais dados e esclarece que “A Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon) denunciou o fato em fevereiro deste ano, alertando que, sem a presença de um membro do MP de Contas, todos os atos e pronunciamentos de controle externo da Administração Pública praticados por esses tribunais poderiam ser considerados nulos”. (Disponível no site: http://www.ampcon.org.br/ampcon/noticias_midia/1/0/192/Artigo:_%22Só_não_há_MP_no_Tribunal_de_Contas_de_São_Paulo%22,_por_Evelyn_Pareja..html. Acesso em: 19/09/2011).

4 A REALIDADE DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESPECIAIS

4.1 TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS COMPOSTO POR MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM

Um dos maiores equívocos é submeter membros do Ministério Público comum⁸³ à carreira específica que deveria ser instituída e estruturada perante o Tribunal de Contas. Há uma especialidade nas funções dos Procuradores do Ministério Público junto à Corte de Contas, por isso a necessidade de uma carreira própria, com concurso próprio para o ingresso, pois é de suma importância a averiguação do conhecimento dos candidatos quanto às matérias específicas.

A confusão se manteve nos Estados citados no item anterior por mais de 22 anos após a promulgação da Constituição da República⁸⁴, apesar de a ADI 789-1/DF, de 1994, ter reafirmado expressamente o entendimento de que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não se confunde com o Ministério Público comum, nos termos do voto do Ministro Celso de Mello, que assim decidiu:

Parece evidente que o legislador constituinte, ao referir-se, no art. 130 da Carta Política, aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, quis, na realidade, desvinculá-los do âmbito do Ministério Público comum, razão pela qual – como pode enfatizar – não se justifica o entendimento, meramente adstrito à literalidade do texto constitucional, de que a falta de referência a esse Ministério Público especial no art. 128 da Constituição teria o sentido de sumária recusa normativa de sua própria existência.

⁸³ Em seu artigo sobre o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, José Afonso da Silva afirma que: “A primeira conclusão que se tira, portanto, é a de que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é instituição autônoma em face do Ministério Público comum, da União ou dos Estados, ou do Distrito Federal. Significa isso repelir a tese, hoje, aliás superada, de que aquele Ministério Público seria uma simples representação do Ministério Público comum junto ao Tribunal de Contas por membros integrantes de seus próprios quadros”. DA SILVA, José Afonso. *O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas in Revista Interesse Público*, n.º 26, 2004. p. 260.

⁸⁴ “Até 2007, muitos TCs atuavam com membros “emprestados” dos MPs estaduais. Até que, em agosto daquele ano, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) obrigou os tribunais a criarem, em um prazo de até um ano e meio, leis instituindo a carreira interna nos órgãos, com a realização de concursos públicos”. (Disponível no site: www.ampcon.org.br. Acesso em: 19/09/2011).

O próprio conteúdo da regra inscrita no art. 130 da Constituição configura diretriz nitidamente indicativa de que o Ministério Público especial junto ao TCU não compõe o Ministério Público da União, pois, a não ser por um dispensável exercício de superfetação constitucional, nada justificaria a extensão ordenada pela norma em causa.

Desse modo, diante da necessidade de um corpo especializado para a análise dos processos que tramitam na Corte de Contas, faz-se imperiosa a presença não apenas de um Ministério Público, mas de um Ministério Público especializado⁸⁵.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal segue esse entendimento e, portanto, em várias ações, que chegaram aos respectivos Ministros, eles decidem segundo a ideia de que o concurso específico para ingresso na carreira é essencial. A ADI 263 MC (16/05/90) trata especificamente do tema. O voto do Relator, Ministro Sepúlveda Pertence, declarou a inconstitucionalidade da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Roraima (Lei Complementar n.º 36/1990), que estabelecia que aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas seriam designados pelo Procurador-Geral de Justiça. Assim declarou o Ministro:

antes parece, à primeira vista, que, se compusesse o quadro do próprio Ministério Público comum, não seria necessário prescrevesse o art. 130 CF, ao fim das disposições alusivas à instituição que *'Aos membros do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas aplicam-se as disposições desta Seção, inclusive as pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura'*.

Nesta linha – a de que, o que a Constituição, no referido art. 130, chama de *'membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas'*, efetivamente, não integram o quadro do Ministério Público comum.

Depreende-se da citação que não se pode menosprezar as matérias atinentes ao Tribunal de Contas e, então, deixar de propiciar uma estrutura condigna ao controle dos atos da Administração Pública. Parte fundamental dessa

⁸⁵ Pertinente ao tema é a primeira conclusão do II Encontro Nacional de Procuradores do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, realizado em 1994, em Belém: “O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, como *Parquet* especializado e distinto do Ministério Público comum, é histórica e estruturalmente mais apto a contribuir para a concretização do princípio da legalidade dos interesses da coletividade e completo resguardo da ordem jurídica no âmbito das atribuições dos Tribunais de Contas”. (Disponível no site: www.amcon.org.br. Acesso em 19/09/2011).

estrutura é a organização de um Ministério Público especial dotado de prerrogativas suficientes para exercer suas atribuições.

Com o intuito de exemplificar a importância e a diferença que faz um Ministério Público junto ao Tribunal de Contas organizado, estruturado, dotado de autonomia para exercer, sem pressões externas, as suas funções, expõe-se um trecho do artigo da Procuradora Evelyn Pareja:

A atuação do MPC tem sido essencial no combate à corrupção e malversação na aplicação de recursos públicos. Apenas para citar alguns exemplos mais recentes, em Roraima, a ação conjunta intitulada Operação Mácula (MPC, MPE, MPF, CGU e PF) detectou esquema de fraudes em licitações da Secretaria Estadual da Saúde, com indícios de operação criminosa há pelo menos 10 anos, estimando-se o desvio de verbas em mais de R\$ 30 milhões. No Rio Grande do Sul, o MPC foi o primeiro órgão a investigar o Detran, alvo da Operação Rodin, que apurou o desvio de mais de R\$ 44 milhões da autarquia, resultando em ação penal na Justiça Federal, em que foram denunciados ex-presidentes do departamento, um deputado federal e um ex-presidente do TCE/RS.⁸⁶

Diante do relato, percebe-se que o trabalho do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas vai muito além de simples pareceres sobre os processos analisados pelos Conselheiros das Cortes de Contas. A existência de um *Parquet* especial se mostra fundamental para o eficaz controle das contas públicas.

Pode-se afirmar que é ele, e somente ele, que possui legitimidade⁸⁷ para atuar junto ao Tribunal de Contas. Os casos, em que o Ministério Público

⁸⁶ PAREJA, Evelyn. *Só não há MP no Tribunal de Contas de São Paulo*. Disponível no site: www.ampcon.org.br. Acesso em: 19/09/2011).

⁸⁷ João Cancio de Mello Junior constata o quão difícil seria promover a fiscalização, o controle externo, da Administração Pública sem o Ministério Público especializado: Os crimes contra a Administração Pública, de grande destaque ultimamente, são de difícil elucidação. Embora a notoriedade que assumem, em determinadas circunstâncias, a responsabilização nem sempre é possível. Contribuem para isso a complexidade da matéria e a presença negativa tornando árduo o acesso à documentação indispensável. Frequentemente, há obstáculos relacionados com o tecnicismo de operações contábeis, cambiais, orçamentárias, etc., sem falar nos limites impostos pelo sigilo bancário, fiscal ou meramente funcional. Considere-se ainda que os delitos contra a Administração Pública e os atos de improbidade administrativa são praticados, em alto grau, pelos detentores de altos postos. Daí pressões intensas partidas dos órgãos públicos investigados. Esse rol de dificuldades deixa evidente a conveniência de que os atos investigatórios sejam dirigidos por órgãos investidos de garantias constitucionais amplas e com pleno poder de requisição. Tem o Ministério Público a exata dimensão das investigações a serem empreendidas”.

comum disponibilizou seus membros para exercer a função que deveria ser de um Procurador especializado, correm o risco de ter os atos por eles praticados anulados, pois podem ser considerados eivados “de nulidade os seus pronunciamentos”⁸⁸.

Portanto, a especialização da matéria analisada e aplicada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas exige de seus Procuradores conhecimentos específicos, não sendo possível o exercício da função por membro do Ministério Público comum.

4.2 MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

Diante da explanação do presente trabalho, é interessante proceder ao estudo da configuração do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná⁸⁹.

A Constituição Estadual, em seu artigo 121 prevê a existência do Ministério Público funcionando junto ao Tribunal de Contas. O texto é descrito nos mesmos termos do artigo 130 da Constituição da República⁹⁰.

A estrutura do *Parquet* especial está prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas, o que denota a sua limitada autonomia quanto à organização.

O artigo 2º, da Lei Complementar n.º 113/2005, traz, em alguns dos seus incisos, a demonstração de que o Ministério Público depende em alguns aspectos das deliberações do Tribunal, conforme a previsão dos incisos VI, VII e VII, do referido artigo:

DE MELLO JUNIOR, João Cancio. *A Função de Controle dos Atos da Administração Pública pelo Ministério Público*. p. 311-312.

⁸⁸ DE MELLO JUNIOR, João Cancio. Obra citada. p. 312.

⁸⁹ Está sendo dedicado um item específico para análise desse órgão por ser o que atua no nosso Estado, sendo o mais próximo aos nossos interesses e, por isso, de relevância para a presente pesquisa acadêmica.

⁹⁰ “**Art. 121.** Aos membros do Ministério Público, junto ao Tribunal de Contas, aplicam-se as disposições desta seção, no que se refere a direitos, vedações e formas de investidura.” (Disponível no site: <http://www.legislacao.pr.gov.br>. Acesso em: 03/11/2011).

Art. 2º Ao Tribunal de Contas é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, competindo-lhe, especialmente:

VI – **apreciar e deliberar sobre direitos, vantagens e afastamentos** dos Conselheiros, Auditores, **Procurador-Geral e Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas** e demais integrantes do quadro de pessoal;

VII – propor à Assembléia Legislativa a **fixação de subsídios** dos Conselheiros, Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas;

VIII – prover, por **concurso público** de provas, ou de provas e títulos, os cargos necessários ao quadro de pessoal do Tribunal e os cargos de Auditor e de **membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, exceto os de confiança assim definidos em lei; (grifei)

Da análise de tal previsão legal depreende-se que quanto às deliberações sobre os próprios direitos e vantagens há submissão ao Tribunal de Contas. Da mesma forma, a fixação dos subsídios dos Procuradores é de iniciativa do Tribunal e, ainda, a realização do concurso para ingresso na carreira perpassa pela Corte de Contas.

Pode-se intuir, portanto, que nos aspectos da autonomia financeira, administrativa e funcional não há muita liberdade para o próprio Ministério Público se organizar.

Percebe-se ainda que o entendimento que prevalece no Tribunal de Contas do Paraná é o de que o Ministério Público seria mais um setor que o compõe, localizado na sua intimidade estrutural, e não uma instituição que atuará juntamente, mas de modo autônomo. Tanto o é, que no Título III, da supracitada Lei, ao descrever a organização do Tribunal, está previsto no artigo 112 que “**integram** o Tribunal de Contas: VIII – o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas”. (grifei)

No capítulo XI, desse mesmo Título, são definidos alguns critérios para o seu funcionamento. Dentro das previsões, do artigo 150, em que se dá certa autoridade ao Procurador-Geral, há expressamente a determinação de um vínculo com o Tribunal de Contas. Por exemplo, no tocante aos incisos IV, V e VI:

Art. 150. Compete ao Procurador-Geral junto ao Tribunal de Contas:

IV - **propor ao Presidente** medidas administrativas de interesse do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas;

V - expedir instruções e atos disciplinando as atividades administrativas dos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e dos servidores lotados na respectiva unidade, **conforme art. 151⁹¹**, desta lei;

VI - **solicitar** diárias, e encaminhar os pedidos de licença, férias, ou autorização para afastamento de membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e de servidores lotados na respectiva unidade; (grifei)

No final do ano passado, a Resolução n.º 24/2010 trouxe nova redação para o Regimento Interno do Tribunal de Contas, dentre elas está a implementação de novo texto ao artigo 66, inciso V, da Seção I, do Capítulo VI, trata do Ministério Público especificamente. Constam, nesta seção, as atribuições dadas aos Procuradores, uma delas a elaboração do seu Regimento Interno, o que, aparentemente, denota certa autonomia institucional, porém, há a obrigatoriedade de que seja submetido ao conhecimento e **deliberação do Tribunal Pleno**, mediante *quorum* qualificado.

As disposições do seu Regimento Interno, portanto, não serão estabelecidas conforme as manifestações de interesse e necessidade dos Procuradores, haverá ingerência externa do Tribunal de Contas.

⁹¹ O artigo 151 prevê que o pessoal que atuará dentro do Ministério Público sairá do quadro de funcionários do Tribunal, portanto, não há autonomia para o *Parquet* especial determinar a composição do seu grupo de trabalho em conformidade com o seu próprio meio de escolha: “Art. 151. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná **contará com apoio administrativo e de pessoal do quadro do Tribunal**”. (grifei). Tal fato dificulta muito o funcionamento do órgão, pois fica dependendo do fornecimento de funcionários pelo Tribunal. O Procurador-Geral Carlos Alberto Souza de Almeida, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Amazonas desabafa em depoimento presente na notícia “Procurador diz que falta autonomia financeira e legislativa ao MPC”, exposta no site da Associação Nacional do Ministério Público de Contas, relatando que ocorre situação idêntica em seu estado: “A carência de assessores e servidores na instituição também é sentida pelo procurador. ‘Os servidores são cedidos pelo TCE. Há uma carência enorme. Antes trabalhavam apenas um assistente, um assessor e um estagiário. Houve muitos casos de processos encalhados por falta de pessoal. Com muitas dificuldades, conseguimos colocar um terceiro servidor no gabinete e mais um estagiário. Ainda assim, não é o ideal’, lamenta”. (Disponível no site: www.amcon.org.br. Acesso em: 22/08/2011).

Conforme explicitado anteriormente, a limitação da autonomia do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pode acarretar conseqüências desastrosas, pois não está limitando apenas em termos de organização e funcionamento, mas também, restringido sua atuação imprescindível para o eskorreito controle externo dos gastos públicos.

4.3 EXEMPLO A SER SEGUIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO PARÁ

Diversamente dos casos que foram analisados, encontra-se o Ministério Público de Contas do Estado do Pará. A diferença já se apresenta na sua denominação, em que não é feita referência ao Tribunal de Contas, justamente porque não se auto-define como órgão integrante do Tribunal, “apesar de manter estreito e profícuo relacionamento com o Tribunal de Contas do Estado, o MPC/PA não é parte integrante daquela Corte, mas sim um órgão distinto que exerce funções próprias perante o (ou em face do) Tribunal”⁹².

É reconhecido como parte integrante do Ministério Público Geral, sendo um ramo deste, mas com a especificidade de tratar apenas de matérias afetas à “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, da competência do Tribunal de Contas do Estado”⁹³.

Possui, ainda, autonomia para realizar seus próprios concursos que tendem a explorar conhecimentos não só jurídicos, mas também contábeis e financeiros, afirmando que sem estes conhecimentos restaria prejudicado o desempenho de suas funções⁹⁴.

⁹² Disponível no site: www.mpc.pa.gov.br. Acesso em: 30/08/2011.

⁹³ Disponível no site: www.mpc.pa.gov.br. Acesso em: 30/08/2011.

⁹⁴ “Outra característica basilar do MPC/PA é sua independência e autonomia também em relação ao Ministério Público Comum, ou Geral, ou de Justiça, não deixando, no entanto, de ser Ministério Público enquanto Instituição, ostentando, pois, no que lhe cabe, a titularidade de todas as disposições constitucionais e legais aplicáveis ao Parquet, tanto as referentes a direitos, deveres e vedações quanto as relativas às competências e funções que lhe são inerentes. Assim, como Órgão Especializado do Ministério Público, aplicam-se às suas atividades, evidentemente que de maneira subsidiária à sua Lei Orgânica, a Lei Complementar nº 01 de 10 de novembro de 1982 – Lei Orgânica do Ministério Público de Justiça Estadual e a Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 - Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. O principal motivo para diferencia-lo do Órgão Comum, apesar de ambos atuarem como fiscais da lei em defesa dos interesses da sociedade, é a

O Ministério Público de Contas do Pará adquiriu amplamente a autonomia com o passar dos anos. No site da Instituição, apresenta-se como órgão da administração direta do Estado, com autonomia financeira, pois possui dotação orçamentária própria, que decorre de disposição em Lei Orgânica própria (Lei Complementar n.º 09 de 27 de janeiro de 1992) e, conseqüentemente autonomia administrativa.

Outra peculiaridade que faz do Ministério Público de Contas do Estado do Pará um órgão mais que especial é o fato de ter sua sede totalmente separada do Tribunal de Contas. Via de regra, os Ministérios Públicos junto ao Tribunais de Contas possuem suas dependências dentro do prédio do Tribunal perante o qual atua. No caso do Ministério Público de Contas do Pará, ele “está instalado, desde 1997, em prédio próprio de traço arquitetônico histórico preservado, localizado à Av. Nazaré nº 766, na capital do Estado do Pará”⁹⁵, não tendo presença física nenhuma dentro do Tribunal de Contas.

É nítida o tratamento diverso dado a esse Ministério Público de Contas a partir da análise da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Pará (Lei Complementar n.º 12/1993), nesta, o artigo 3º dispõe o seguinte:

Art. 3º Compõem o Tribunal de Contas do Estado:

I – Plenário

II – Auditório

III - Serviços Auxiliares

Parágrafo único: Funciona junto ao Tribunal de Contas do Estado um Ministério Público especializado, cuja organização, composição e atribuições, bem como a investidura, prerrogativas, impedimentos e incompatibilidades de seus membros serão **estabelecidos em Lei Orgânica própria**. (grifei)

Diferentemente do que ocorre no Estado do Paraná, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Pará não elenca o Ministério Público como mais um órgão que o compõe. Deixa-se expresso, no parágrafo único, que este funciona

especificidade da matéria tratada em seu mister, o que obriga seus Membros a terem, além de sólido saber jurídico, profundos conhecimentos de Contabilidade, Finanças e Orçamento, sem os quais restaria prejudicado o desempenho de suas funções. Acrescente-se a isso a peculiaridade de ser a atuação do MPC/PA exercida fora do âmbito do Poder Judiciário”. (Disponível no site: www.mpc.pa.gov.br. Acesso em: 30/08/2011).

⁹⁵ Disponível no site: www.mpc.pa.gov.br. Acesso em: 30/08/2011.

junto àquele, não o integrando intimamente. Além disso, reconhece a Lei Orgânica própria do Ministério Público, não estabelecendo em outros moldes a organização, funcionamento, regras e diretrizes do *Parquet*, ficando a cargo da própria instituição a definição dos assuntos de seu interesse.

Da mesma forma, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Pará concebe o Ministério Público de maneira privilegiada. A começar pela valorização que lhe é dada na análise dos processos que chegam ao Tribunal.

O Ministério Público não apenas emite pareceres. Nas normas gerais da tramitação dos processos, determinadas no Título III, há um capítulo específico referente à Audiência do Ministério Público junto ao Tribunal. O artigo 87 determina, ainda, que é obrigatória a sua realização no procedimento interno de averiguação dos casos⁹⁶.

⁹⁶ A relevância dada ao papel do Ministério Público é manifestamente expressa no Regimento Interno da Corte de Contas do Estado do Pará: “Art. 87. É obrigatória a audiência do Ministério Público junto ao Tribunal nos processos pertinentes a(o):

I - Parecer Prévio às contas do Governador do Estado;

II - atos de admissão de pessoal;

III - aposentadorias, reformas e pensões;

IV - prestações e tomada de contas;

V - inspeções extraordinárias;

VI – denúncias;

VII – recursos;

VIII - quando o Plenário decidir, ressalvados os impedimentos constitucionais e legais.

Art. 88. Em todos os feitos nos quais lhe caiba funcionar, o Ministério Público junto ao Tribunal será o último a ser ouvido, antes do julgamento, a não ser quando se tratar de recurso interposto pelo próprio Órgão, e no caso de produção, em Plenário, de defesa oral.

Art. 89. Se depois do pronunciamento do Ministério Público junto ao Tribunal, novos documentos ou alegações das partes se produzirem, terá o referido órgão vista dos autos para falar sobre o acrescido se o desejar.

§ 1º Em caso de urgência, incluído o processo na ordem do dia, a vista será dada em sessão, após o relatório.

§ 2º Proceder-se-á da mesma forma se a juntada for feita em Sessão.

Art. 90. Nos pareceres finais, o Ministério Público junto ao Tribunal pronunciar-se-á sobre o mérito do processo após a matéria preliminar que venha a suscitar.

Art. 91. O Ministério Público junto ao Tribunal terá até quinze (15) dias para apresentar parecer, contados da data do recebimento dos autos em sua Secretaria.

Além do mais, o Regimento Interno do Tribunal de Contas prevê, no artigo 264, parágrafo 2º, que se for realizado projeto, dentro do Tribunal, o qual se refira a alterações nas atribuições do Ministério Público, este deverá ser ouvido. Ou seja, não cabe ao Tribunal de Contas arbitrariamente alterar previsões normativas referentes ao Ministério Público de Contas⁹⁷.

Nesta senda, a relevância atribuída ao Ministério Público de Contas do Estado do Pará proporciona, como consequência principal, a segurança de que os processos tramitados na Corte de Contas, sob fiscalização do Ministério Público especial, serão devidamente analisados, tornando as decisões menos políticas e mais técnicas.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas do Estado do Pará é um exemplo a ser seguido pelo demais Estados. É traçando-se esse mesmo

§ 1º O prazo deste artigo prorrogar-se-á por igual período, apenas uma vez, por despacho do Procurador-Chefe, mediante solicitação escrita dos Procuradores, justificada nos autos.

§ 2º Em se tratando de parecer do Procurador-Chefe, essa prorrogação será feita por ele próprio, mediante justificativa nos autos.

Art. 92. Antes do parecer, o Ministério Público junto ao Tribunal poderá:

I - pedir a reabertura da instrução processual, nos termos do disposto no art. 73, I, deste Regimento;

II - requerer ao Presidente do Tribunal:

a) nova informação do Departamento de Controle Externo, para aduzir informações complementares ou elucidativas que entenda necessárias;

b) realização de diligências para coleta de dados e informações que lhe pareçam necessárias;

c) realização de alguma providência ordenatória ou saneadora do processo; novo pronunciamento do Departamento de Controle Externo, desde que não importe na abertura da instrução processual.

§ 1º Concretizada qualquer das hipóteses previstas neste artigo, será interrompido o prazo previsto no artigo anterior.

§ 2º A Presidência, quando julgar necessário, poderá solicitar manifestação do Plenário quanto ao deferimento de diligências requeridas pelo Ministério Público junto ao Tribunal.

Art. 93. Todos os processos somente serão encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal, mediante despacho da Presidência.

Art. 94. O Ministério Público junto ao Tribunal poderá propor ao Plenário o arquivamento de processo”.

⁹⁷ Art. 264. A reforma deste Regimento poderá ser proposta, por escrito, a qualquer tempo, por iniciativa:

§ 2º Sempre que o projeto se referir às atribuições do Ministério Público junto ao Tribunal, este será ouvido dentro de quinze (15) dias.

caminho que se chega a um Ministério Público junto ao Tribunal de Contas como uma instituição realmente “arquitetada para atuar na prossecução dos valores mais encarecidos da ordem constitucional”⁹⁸.

⁹⁸ MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. p.1039.

5 CONCLUSÃO

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas possui peculiaridades que muitas vezes atraem definições errôneas. De certa forma, não é por acaso que isso ocorre, a Constituição da República de 1988 prevê o órgão ministerial, mas não o define claramente. É desculpável que se criem tantas divergências quanto aos seus aspectos constitutivos, portanto.

Todas as faces da sua estrutura geram discussões, abrindo espaço para os mais diversos entendimentos dentre os autores. O Supremo Tribunal Federal que, apesar de tentar firmar uma interpretação para o dispositivo constitucional, acabou por ampliar os focos de desentendimentos.

Em que pese não seja possível desvincular totalmente os Ministérios Públicos dos respectivos Tribunais de Contas, a sua concepção não pode ser definida sob um olhar de que aqueles estão na “intimidade estrutural” destes.

As consequências das conclusões feitas pelo Supremo Tribunal Federal, em seu pronunciamento perante a ADI 789-1, podem ser as mais variadas possíveis, mas não há como negar que todas influem diretamente na limitação da autonomia do *Parquet*.

Primeiramente, deve-se buscar o reconhecimento de que ele é realmente um Ministério Público, pode não ser vinculado ao Ministério Público da União, mas é integrante da carreira Ministério Público. A defesa dos interesses da sociedade, em face da aplicação dos recursos público pela Administração, não permite que se diga o contrário. A função principal do Ministério Público é a defesa do interesses sociais, e o Ministério Público de Contas busca a realização de tal medida, de forma específica, ligada à matéria do Tribunal de Contas – de Controle externo – mas, nos mesmos moldes do Ministério Público comum.

Em seguida, para atender essa função atribuída pelo texto constitucional vigente, faz-se necessária a autonomia em todas as suas dimensões. A iniciativa para tanto deveria partir do próprio Tribunal de Contas que depende sim que a atividade exercida pelo Ministério Público junto a ele se dê da

melhor forma possível, para que seus objetivos também se concretizem com sucesso.

O desafio da pesquisa desenvolvida advém principalmente do fato de o Tribunal de Contas manter sob seu domínio a instituição do Ministério Público, gerando a dificuldade de separação de estudo de um com relação ao outro e, por isso, há tão poucos estudos sobre o órgão do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. A sociedade como um todo desconhece a existência desta instituição e assim se desenvolve o círculo vicioso, em que a sociedade não a conhece porque não há estudos sobre ela e não há estudos sobre ela porque a sociedade não a conhece.

O objetivo visado e, espera-se, alcançado, apesar das dificuldades decorrentes da insuficiência bibliográfica, foi o de explanar a importância que há em volta desse órgão essencial para a defesa dos interesses públicos, e quanto fundamental se faz a sua autonomia nas mais variadas dimensões para a consecução de suas atribuições constitucionais.

BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Luís Roberto. *Tribunais de Contas: Algumas incompetências*. Revista de Direito Administrativo, n.º 203, jan./mar. 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 789-1, Distrito Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Julgamento em 19 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 19/08/2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2378, Goiás. Relator: Ministro Mauricio Correa. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás. Julgamento em 19 de maio de 2004. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 19/08/2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2068, Minas Gerais. Relator: Sidney Sanches. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Julgamento em 03 de abril de 2003. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 19/08/2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1858, Goiás. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Assembléia Legislativa do Estado de Goiás. Julgamento em 16 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 19/08/2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 160, Tocantins. Relator: Ministro Octavio Gallotti.

Requerente: Conselho Federal Da Ordem Dos Advogados Do Brasil. Requerida: Assembléia Legislativa do Estado de Tocantins. Julgamento em 23 de abril de 1998. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 19/08/2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 263, Rondônia. Relator: Sepúlveda Pertence. Requerente: Governo do Estado de Rondônia. Requerido: Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia. Julgamento em 16 de maio 1990. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em 19/08/2011.

BRITTO, Carlos Ayres. *Ministério Público da União e do Tribunal de Contas – Órgãos Distintos*. Revista de Direito Público, n.º 69, jan./mar. 1984.

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

COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal de Contas: Evolução e Principais Atribuições no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. vol. VII. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

DA SILVA, José Afonso. *O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas*. Revista Interesse Público, n.º 26, ago./jul. 2004. Porto Alegre: Notadez, 2004.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 30ª Edição.

DE ALMEIDA, Carlos Alberto Souza. *Notícia: Procurador diz que falta autonomia financeira e legislativa ao MPC*. Associação Nacional do Ministério Público de Contas, 21 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.ampcn.org.br>. Acesso em: 22 de agosto de 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. *O Ministério Público como Instituição Essencial à Justiça, in Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

JACOBY, Jorge Ulisses. *Ministério Público junto ao Tribunal de Contas*. Caderno de Direito e Justiça do Correio Braziliense, 1992.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2006.

LEITE, Eduardo de Oliveira. *Monografia Jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.

_____. *O Ministério Público no Tribunal de Contas*. Revista dos Tribunais, n.º 650, dez. 1989.

_____. *Regime jurídico do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e Pareceres de Direito Público*, vol. VII. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

MELLO JUNIOR, João Cancio de. *A Função de Controle dos Atos da Administração Pública pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MILESKI, Helio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

MOTTA, Fabrício. *Ministério Público e sua atuação junto aos Tribunais de Contas: Encontros e Desencontros*, in *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010.

PAREJA, Evelyn. *Só não há MP no Tribunal de Contas de São Paulo*. Associação Nacional do Ministério Público de Contas, 16 de setembro de 2011. Disponível em: <http://www.ampcn.org.br>. Acesso em: 19 de setembro de 2011.

RIBEIRO JUNIOR, Uberge. *A natureza jurídica do Parquet especial*. Revista de Direito Administrativo, n. ° 236, abr./jun. 2004.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição: República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto Lei n.º 2848 de 07 de dezembro de 1940. *Institui o Código Penal*. Diário Oficial da União, Brasília, 31 de dezembro de 1940.

BRASIL. Lei Complementar n.º 09 de 27 de janeiro de 1992. *Dispõe sobre a Lei Orgânica do Ministério Público de Contas do Pará*. Diário Oficial do Estado, Pará, 28 de janeiro de 1992.

BRASIL. Lei Complementar n.º 12 de 09 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Pará. Diário Oficial da União, Brasília, 22 de fevereiro de 1993.

BRASIL. Lei Complementar n.º 113 de 15 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná. Diário Oficial do Estado n.º 7123, Paraná, 15 de dezembro de 2005.

BRASIL. Ato normativo n.º 24 de 08 de março de 1994. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Pará. Diário Oficial do Estado, Pará, 10 de março de 1994.

BRASIL. Resolução Normativa n.º 24 de 19 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Periódico Atos oficiais do Tribunal de Contas, Paraná.