

AUTONOMIA FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS: UMA ANÁLISE DA DECISÃO PROFERIDA PELA 1ª TURMA DO STJ NO RMS N. 51841/CE¹



Stephenson Oliveira Victor

Mestre em Direito Procurador do Ministério Público de Contas do Estado do Pará – MPC/PA
Ex-Presidente da Associação Nacional do Ministério
Público de Contas – AMPCON (2019/2020)

O Ministério Público de Contas (MPC) é o ramo do Ministério Público brasileiro que se incumbem, com exclusividade, da guarda da ordem jurídica perante os tribunais de contas, dizendo do direito e agindo no interesse da sociedade nos assuntos abrangidos pela jurisdição de referidas cortes.

Trata-se de órgão longo, com origem que remonta ao Decreto n. 1.166/1892, que criou o Tribunal de Contas da União (TCU), o primeiro da espécie no país, em regulamentação ao art. 89 da Constituição Republicana de 1891.

No que tange à sua feição institucional, o MPC ainda não apresenta, em todas as unidades da Federação, a necessária autonomia administrativa, financeira e orçamentária, estando, com alvissareiras exceções², inserido no âmbito da estrutura organizacional dos tribunais de contas.

A par disso, a autonomia funcional dos membros do MPC jamais foi negada ou infirmada por nossos tribunais superiores, já que sua expressa referência constitucional, insculpida no art. 130 da Carta Magna de 1988, garante àqueles os poderes explícitos e implícitos inerentes à fiel consecução da atividade ministerial.

Todavia, por vezes, a ordinária ausência da autonomia objetiva gera incompreensões sobre a atuação do MPC, que deve ser totalmente independente, já de pronto em relação à Corte perante a qual atua. Não raro, surgem aqui e acolá entendimentos equivocados a respeito, supondo a autonomia funcional atada à administrativa, financeira e orçamentária.

Tal é, exatamente, o caso enfrentado pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso em Mandado de Segurança (RMS) n. 51841/CE, julgado em 06/04/2021, sob a relatoria da ministra Regina Helena Costa, em que restou reafirmada a garantia ao exercício das atribuições funcionais do Ministério Público de Contas do Estado do Ceará de modo autônomo, sem qualquer subordinação ao residente da corte de contas daquele ente.

É o que se verá com mais detalhes adiante.

A decisão em tela narra que o imbróglio se deu quando membros do MPC do Estado do Ceará, ao requererem cópias de um convênio a determinada secretaria de estado, foram desautorizados pelo então presidente do Tribunal de Contas, que

¹ Artigo inédito.

² Cita-se, por todas, a total autonomia do Ministério Público de Contas do Estado do Pará, conferida há mais de 60 anos pela Lei nº 1.843/1959, atualizada pela vigente Lei Complementar nº 9/1992.

de ofício, recebeu a resposta do Secretário de Estado, não repassou ao MP de Contas, e, sem qualquer comunicação ou anúncios prévios, levou a resposta a plenário, sob autuação processual, votando pelo arquivamento da resposta mediante o argumento de ausência de poderes do Ministério Público para formular qualquer sorte de requerimento para além dos muros da Corte de Contas.

Contra esse ato, dada a flagrante ofensa às prerrogativas funcionais dos membros do *Parquet*, o MPC/CE e a Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON³) manejaram mandado de segurança, o qual, entretanto, não logrou êxito na instância local, dando ensejo ao recurso ao STJ de que ora se ocupa.

Eis, portanto, a ementa do acórdão lavrado pela 1ª Turma do Tribunal da Cidadania⁴:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ARTS. 73, § 2º, I, E 130 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE CONTAS. ATUAÇÃO FUNCIONAL. AUTONOMIA. AUSÊNCIA DE SUBORDINAÇÃO AO PRESIDENTE DA CORTE DE CONTAS. RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. *In casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II – A Constituição da República, em seu art. 73, § 2º, I, prevê a existência do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, outorgando aos seus membros, nos termos do art. 130, as mesmas prerrogativas, vedações e forma de investidura relativas ao *Parquet*, enquanto função essencial à Justiça.

III – O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é órgão de extração constitucional, cuja existência jurídica tem sua gênese na Lei Maior. O legislador constituinte deferiu "status jurídico especial" aos membros do *Parquet* de Contas, possibilitando que sua atuação funcional se dê de modo exclusivo e autônomo, em relação a tal Corte. Precedentes.

IV - Os Recorrentes possuem direito líquido e certo ao exercício de suas atribuições funcionais sem subordinação ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, sendo, portanto, de rigor a anulação do despacho de arquivamento proferido no Processo n. 00197/2013-6, pelo Plenário dessa Corte de Contas.

V – Recurso Ordinário em Mandado de Segurança provido. (grifos do original)

Salta aos olhos, na hipótese que deu ensejo ao *mandamus*, a violação aos preceitos constitucionais consubstanciados no art. 130 da CF/1988. Com efeito, referido dispositivo traz comando inequívoco e direto no sentido de que:

Art. 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. (grifamos)

Ora, sendo aludida seção do texto constitucional a que trata "DO MINISTÉRIO PÚBLICO", e que alberga o princípio indissociável da independência funcional à atuação ministerial (art. 127), não há, definitivamente, espaço para que se intente mitigar essa verdadeira salvaguarda do bom exercício do mister cometido ao Ministério Público de Contas.

3 Entidade representativa da carreira do Ministério Público de Contas, à qual incumbe, consoante seu estatuto, dentre outras finalidades, "pugnar por todos os meios ao seu alcance, junto aos poderes constituídos, pela completa autonomia e independência do Ministério Público de Contas, e dos seus membros, de modo que sejam mantidas e aprimoradas as garantias essenciais inerentes à função que desempenham, previstas pela Constituição Federal;" (disponível em: <<https://ampcon.org.br/institucional/estatuto>>).

4 Íntegra em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1819674&num_registro=201602231529&data=20210505&peticao_numero=-1&formato=PDF>.



Outro não é o raciocínio do subprocurador-geral da República Geraldo Brindeiro, que assim se manifestou no feito sob exame⁵:

10. Em primeiro lugar, o Ministério Público de contas não é um órgão de criação legal, mas sim de extração constitucional. Dessa forma, qualquer apreciação teleológica a respeito de suas funções institucionais há de ser realizada à luz da Carta Maior.

11. Nesse sentido, o artigo 130 da Constituição republicana é cristalino ao assegurar independência ao MP de contas, nos mesmos moldes com que guarda o MP comum de ingerências extrínsecas, no desempenho de suas funções institucionais, o que inevitavelmente perpassa pela possibilidade de investigação autônoma, sem que se possa criar óbices normativos ao conhecimento do que for necessário apurar, observadas, sempre, as hipóteses de reservas constitucionais de jurisdição.

12. Na presente demanda, a questão circunscreve-se à exigência legal do *parquet* de contas em ver subordinadas as suas requisições à chancela do Presidente do Tribunal de Contas, de forma que não possa solicitar diretamente aos órgãos públicos documentos e informações necessários à instrução e elucidação de feitos de sua competência.

13. Negar a essa Instituição republicana tal faculdade seria subverter a ordem jurídica constitucional que a consagra, porquanto não se está, conforme sobredito, diante de cláusulas de reserva jurisdicional, tampouco de questões que interfiram diretamente nas liberdades fundamentais individuais, estas sim, blindadas ao exercício direto dos órgãos ministeriais, por força de determinação constitucional.

14. Noutro ponto, considerar regular essa subordinação ministerial, sugerida pelo Tribunal 'a quo', viola o conjunto de interpretações jurisdicionais do Superior Tribunal de Justiça, que asseguraram nos últimos tempos a independência funcional do Ministério Público, aqui apontadas por analogia, contra diversos ataques políticos e legislativos casuísticos, transvestidos em normas legais que tencionavam reduzir o seu poder de investigação.

[...]

16. Por derradeiro, a teoria dos poderes implícitos não pode ser afastada da exegese que circunda o caso, visto que a Constituição, equiparando os membros do MP de contas aos do MP comum, no que tange a direitos e vedações, assegurou-lhes o direito-dever de expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, não podendo o intérprete cercear os mecanismos necessários à realização desse mister institucional.

O muito bem lançado opinativo do representante do Ministério Público Federal descortina ainda mais o óbvio: sendo órgão do MP, é irrelevante ao pleno e autônomo exercício de suas funções se o Ministério Público de Contas circunstancialmente se encontra atrelado, administrativamente, ao tribunal junto ao qual atua. Assim não fosse, não seria Ministério Público em essência e, em última análise, não teria razão de existir, desfalcando a atuação das cortes de contas de um dos pilares de sua especial feição jurisdicional.

Nesse ponto, em especial, é de se ressaltar que, se de um lado a jurisdição exercida pelos tribunais de contas não se confunde com a titularizada pelo Poder Judiciário, de outro vem de colher desta elementos que a legitimam e viabilizam, como o inarredável respeito ao papel do Ministério Público – *in casu*, do Ministério Público de Contas.

5 Íntegra do parecer ministerial disponível em: <http://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/protected/download?modulo=0&sistema=portal&id=21419954>

Apresentando o escólio do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, a relatora demonstra que nossa Corte Máxima já consolidou

o entendimento de que o legislador constituinte, ao assegurar aos membros do Ministério Público de Contas as robustas garantias do Ministério Público comum, deferiu àqueles um "status jurídico especial", de modo a possibilitar que sua atuação funcional se dê de modo exclusivo e autônomo, em relação a tal Corte [...].

De fato, como dito alhures, o Pretório Excelso nunca cogitou de ausência de independência funcional dos membros do MPC, mesmo no precedente firmado na ADI n. 789/DF6, sempre em verdade reforçando-a, em contraponto à ainda não amplamente reconhecida autonomia organizacional.

O voto condutor bem ratifica isso, trazendo a lume excertos das ADIs n. 3160/CE e n. 328/SC, dos quais destacamos:

O preceito consubstanciado no art. 130 da Constituição reflete uma solução de compromisso adotada pelo legislador constituinte brasileiro, que preferiu não outorgar, ao Ministério Público comum, as funções de atuação perante os Tribunais de Contas, optando, ao contrário, por atribuir esse relevante encargo a agentes estatais qualificados, deferindo-lhes um "status" jurídico especial e ensejando-lhes, com o reconhecimento das já mencionadas garantias de ordem subjetiva, a possibilidade de atuação funcional exclusiva e independente perante as Cortes de Contas. (ADI 3160, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2007, DJe-053 DIVULG 19-03-2009 PUBLIC 20-03-2009 EMENT VOL-02353-01 PP-00129) (grifos da transcrição)

II. Dispositivo impugnado que contraria o disposto nos arts. 37, II, e 129, § 3º, e 130 da Constituição Federal, que configuram "cláusula de garantia" para a atuação independente do Parquet especial junto aos Tribunais de Contas. III. Trata-se de modelo jurídico heterônimo estabelecido pela própria Carta Federal que possui estrutura própria de maneira a assegurar a mais ampla autonomia a seus integrantes. (ADI 328, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 02/02/2009, DJe-043 DIVULG 05-03-2009 PUBLIC 06-03-2009 EMENT VOL-02351-01 PP-00001 RTJ VOL-00209-03 PP-00999) (grifos da transcrição)

A propósito, o STF tem diversas outras assentadas nesse sentido, a começar pela própria ADI n. 789/DF, ainda nos idos de 1994:

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

Outro exemplo é a ADI n. 160/TO⁷, de 1998, na qual o Supremo asseverou pertencer

[...] 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 (Constituição, artigos 130 e 75).

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 789/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. **Diário de Justiça**, Distrito Federal, 19 dezembro 1994. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266534>

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 160/TO. Relator: Ministro Octavio Gallotti. **Diário de Justiça**, Tocantins, 20 novembro 1998. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266228>



No acórdão dessa ação, por sinal, há que se destacar a seguinte passagem do voto do ministro Néri da Silveira:

Não se pode compreender o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, enquanto Ministério Público, não dotado de uma independência funcional, o que significa a sua não sujeição a qualquer forma de hierarquia, quer ao próprio Tribunal de Contas, quer a outro órgão da Administração. Do contrário, não teriam os seus membros as condições de exercer, com prerrogativas de Ministério Público que é, a missão precípua de fiscal da lei. A autonomia funcional tem, aqui, uma correspondência de independência funcional.

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. (grifamos)

A relatora, concluindo seu voto pelo provimento do recurso, traz ainda à baila o entendimento a respeito já sufragado no STJ, registrando precedentes como o da 5ª Turma (RHC n.º 35556/RS), que também cita a ADI n. 160/TO:

II - Assim, aos membros do Ministério Público perante as Cortes de Contas, individualmente, é conferida a prerrogativa de independência de atuação perante os poderes do Estado, a começar pela Corte junto à qual oficiam (ADI n. 160/TO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 20/11/1998). (grifos do original)

De fato, o STJ, tal qual o STF, é farto em pronunciamentos que reconhecem a inafastável independência funcional do MPC, como bem exemplifica outro aresto, desta feita oriundo da 2ª Turma, citado no voto concorde do Ministro Gurgel de Faria:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. REQUISIÇÕES FORMULADAS À CORTE DE CONTAS. FOLHAS DE PAGAMENTO APRESENTADAS PELA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO. INSUFICIÊNCIA DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS PARA VERIFICAR A DIFERENÇA ENTRE OS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL DA CORTE DE CONTAS. INTERESSE DE AGIR. SUBSISTÊNCIA. OBRIGATORIEDADE NO ATENDIMENTO DAS REQUISIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS NECESSÁRIAS AO DESEMPENHO DE SUAS ATRIBUIÇÕES. (STJ, RMS 22.591/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 02/12/2010). (grifamos)

No âmbito doutrinário, a matéria igualmente se mostra pacífica, como demonstra o sofisticado pensamento de Carlos Ayres Britto⁸:

[...] E assim me parece ocorrer, agora, com a normatividade constitucional que vige nos dias que fluem, me parece ocorrer com o Ministério Público de Contas. Ele está ali, junto ao Tribunal, mas não como unidade orgânica, ou unidade administrativa, de cada Casa de Contas. São realidades institucionais que não se interpenetram, as duas vigem uma ao lado da outra, uma paralelamente à outra, uma externamente à outra, embora cuidando da mesma função, controle externo. As Casas de Contas o fazem apreciando e julgando. O Ministério Público de Contas o faz fiscalizando, para opinar com sobrançeria, com total independência. (grifamos)

E o de Juarez Freitas⁹, clarificando vez mais o multicitado art. 130 da CF/1988:

8 BRITTO, Carlos Ayres. O regime jurídico do Ministério Público de Contas. In: Associação Nacional do Ministério Público de Contas. *Ministério Público de Contas: perspectivas doutrinárias do seu estatuto jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 29.

9 FREITAS, Juarez. Ministério Público de Contas: estágio probatório; vitaliciamento; correção funcional, escolha de Procurador-Geral e autonomia institucional. In: Associação Nacional do Ministério Público de Contas. *Ministério Público de Contas: perspectivas doutrinárias do seu estatuto jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 65.

Quer dizer, ao referir direitos, vedações, o art. 130 da CF estabelece liame incontornável com a seção que dispõe sobre o Ministério Público. *De maneira que valem, por extensão, para o Ministério Público de Contas os princípios da independência funcional (CF, art. 127, § 1º) e da autonomia funcional típica da instituição Ministério Público (CF, art. 127, § 2º).* (grifamos)

Assim, a 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, anuindo em maioria ao voto da relatora do feito, *deu provimento ao recurso*, reformando o acórdão de origem, anulando o ato coator e *assegurando ao Ministério Público de Contas do Estado do Ceará o exercício de suas atribuições funcionais de modo autônomo*.

Trata-se, por nosso sentir, de decisão acertada, que reafirma, como visto, a remansosa jurisprudência tanto da Corte em foco como a do Supremo Tribunal Federal, mostrando-se consonante com a melhor doutrina e em compasso com o ideário republicano do Estado Democrático de Direito, forte na premissa de que as instituições devem ser harmônicas, porém necessariamente independentes entre si de modo a salvaguardar o bom e regular alcance de seus objetivos precípuos, o que não poderia ser diferente com o secular, altivo e imprescindível Ministério Público de Contas.

