XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

LISE TUPIASSU

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito tributário e financeiro [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Lise Tupiassu; Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-844-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 :Belém, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Belém - Pará - Brasil

XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

Apresentação

Discutir o direito tributário e financeiro no Brasil hodierno é tarefa das mais desafiadoras possíveis. Quando o GT se reuniu e tivemos a oportunidade ímpar de escutar, refletir e debater questões essenciais nesta seara, percebemos que existe algo que preocupa todos nós. Após participarmos de inúmeros congressos e encontros do CONPEDI, integrando a coordenação de GT's DIREITO TRIBUTÁRIO e FINANCEIRO, nunca pude constatar um rol de articulados que denotasse tanta ênfase na questão fiscal nacional. Isto nos mostra a contemporaneidade dos trabalhos realizados. A despeito do GT envolver direito tributário e financeiro - este, por vez, sendo gênero daquele - artigos cujo objeto fosse especificamente questões afetas ao direito financeiro, ou como assim alguns o desejam o fiscal, eram quase que isolados ou de rara presença. Desta feita apresentaram-se inúmeros sobre os mais variados enfoques quanto ao almejado equilíbrio orçamentário dos entes federados. Desde a impossibilidade da redução dos vencimentos dos servidores públicos até mesmo o postulados dos benefícios fiscais em Portugal na realidade brasileira, afere-se um sentimento claro de busca de soluções financeiras para o déficit público nacional; sem que para tal ocorra ofensa à princípios basilares constitucionais. No mais também nos deparamos com artigos inusitados como compensação financeira em matéria de direito ambiental, terceiro setor ou mesmo a ausência de incentivo fiscal para a inovação em startups. Por isso, a despeito te termos também trabalhos de qualidade que salta aos olhos cuja verve e é tida como clássica como, por exemplo, imunidade sobre templo de qualquer culto, substituição tributária progressiva e tributação justa, revela-se neste livro uma tendência clara de redirecionamento da discussão habitual da cobrança do tributo para outra cujo mote principal seria a compatibilização da receita obtida nesta cobrança com as necessidades do Estado para fazer frente às despesas públicas.

Agradecemos a linda e histórica cidade de Belém por nos receber de forma tão carinhosa, sentindo-nos honrados quanto à oportunidade de participar de um evento tão dignificante e rico na área da pós-graduação em direito.

Antônio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Lise Tupiassu - UFPA

Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS COM BASE NA LEGISLAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DO CASO DO ESTADO DO PARÁ E DA ADI 5254/DF NO STF

THE AUTONOMY OF THE PUBLIC ACCOUNTING MINISTRY BASED ON NATIONAL AND INTERNATIONAL LEGISLATION: AN ANALYSIS OF THE CASE OF THE STATE OF PARÁ AND ADI 5254/DF IN THE STF

Karla Marques Pamplona [1]
Marina Arruda Câmara Brasil [2]

Resumo

Este artigo analisou a problemática relativa à abrangência da autonomia do MPC na atual ordem jurídica, em especial, a autonomia do MPC/PA e do MPCM/PA. Assim, foram apresentadas as normas nacionais e internacionais sobre o controle de contas públicas e a origem do MPC no Brasil. Após, foi investigada a jurisprudência atual do STF sobre a autonomia do MPC e a ADI 5.254/DF. Por fim, conclui-se que o MPC no Brasil deve ser dotado de plena autonomia para cumprir sua missão, assim como o MPC/PA e o MPCM/PA.

Palavras-chave: Ministério público de contas, Autonomia, Tribunal de contas, Controle externo

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzed the issues regarding the scope of MPC autonomy in the current legal order, in particular the autonomy of MPC/PA and MPCM/PA. Thus, the national and international norms on the control of public accounts and the origin of the MPC in Brazil were presented. After that, the current case law of the Supreme Court on the autonomy of the MPC and ADI 5.254 was investigated. Finally, it is concluded that the MPC in Brazil must be fully autonomous to fulfill its mission, as well as the MPC/PA and MPCM/PA.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public prosecution service, Autonomy, Audit office, External control

---

[1] Professora do CESUPA. Analista de Direito do MPCM/PA. Especialista em direito tributário pelo CEU/SP. Mestra em direito pelo ICJ/UFPA. Doutora em desenvolvimento pelo NAEA/UFPA.

[2] Bacharel em direito pelo CESUPA. Especialista em direito material e processual do trabalho pelo CESUPA. Advogada.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo versa sobre a autonomia do Ministério Público de Contas (MPC), órgão previsto expressamente na Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seus artigos 73, § 2º, inciso II, e 130, os quais garantem aos membros do MPC os mesmos direitos, vedações e garantias que possuem os membros do Ministério Público Comum.

Sabe-se que o MPC é uma instituição essencial à função de controle externo das contas públicas, cuja atuação primordial ocorre mediante a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, sob os aspectos da legalidade, da legitimidade e da economicidade, nos termos do art. 70, caput, da CF/88.

Na atualidade, muito se discute na doutrina e na jurisprudência pátrias sobre a abrangência e os limites da autonomia do MPC perante o Tribunal de Contas. Isto porque o Supremo Tribunal Federal, em decisões antigas, fixou o entendimento, conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 789/DF (BRASIL. STF, 1994), de que o MPC não possui autonomia institucional, administrativa e financeira, mas apenas funcional, bem como afirmou que este *Parquet* especial estaria inserido na "intimidade estrutural" dos Tribunais de Contas e somente os Procuradores do MPC teriam os mesmos direitos que os membros do Ministério Público Comum, não possuindo autonomia a instituição.

Algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade que buscam o reconhecimento da autonomia administrativa, institucional e financeira do MPC foram propostas, a exemplo da ADI nº 5.254/PA, que discute a legitimidade da autonomia administrativa e financeira dos Ministérios Públicos de Contas do Pará que atuam no Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) e no Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCM/PA), a qual se encontra pendente de julgamento.

Diante do exposto, este artigo tem como objetivo a autonomia funcional, institucional, administrativa e financeira dos Ministérios Públicos de Contas do estado do Pará, com base nas normas dos Tratados Internacionais, a exemplo da Declaração de Lima, da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), e da Carta Política brasileira atual.

Para tanto, será apresentado um breve histórico das diretrizes internacionais e nacionais relativo às entidades de controle externo de contas públicas, bem como a atuação do MPC no Brasil e no Estado do Pará para, em seguida, ser feita uma análise crítica da

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em relação à autonomia do MPC e, em especial, da ADI 5.254/PA.

2 AS DIRETRIZES INTERNACIONAIS E NACIONAIS SOBRE AS ENTIDADES DE CONTROLE EXTERNO DE CONTAS PÚBLICAS

2.1 Contexto Internacional

Ao abordar as diretrizes internacionais sobre as entidades de controle externo de contas públicas, é importante destacar marcos históricos importantes e que contribuíram, sobremaneira, para a fundamentação do controle externo de contas públicas, quais sejam: a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, a Declaração de Lima, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), as Instituições Supremas de Auditoria (SAI) e a Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 foi inspirada na Declaração da Independência Americana de 1776, sendo considerada como o primeiro passo para o escrito de uma Constituição para a República da França. Conforme estabelecido pelo artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1798, a sociedade tinha o direito de pedir contas a todo o agente público por sua administração. A referida Declaração compreende a lei como expressão da vontade geral, cuja finalidade é promover a igualdade de direitos e proibir ações prejudiciais à sociedade.

Outro marco importante foi a Declaração de Lima, publicada em 1977, na IX Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) realizada em Lima (Peru), que representa o fundamento da auditoria no setor público, sendo prestigiada por conter uma vasta lista de todas as metas e questões relacionadas à auditoria governamental.

A Declaração de Lima tem como um dos principais objetivos impor uma auditoria governamental autônoma, bem como a independência da Entidade Fiscalizadora Superior deve estar baseada em legislação. Para que isso aconteça é essencial que existam instituições responsáveis que visem garantir a segurança jurídica e que operem adequadamente. Instituições dessa natureza só podem ser encontradas em uma democracia baseada no estado de direito.

Dentre os pontos pertinentes encontrados na Declaração de Lima entende-se que o controle pode ser: 1. Prévio ou posterior, sendo que a existência deste último é fundamental;

2. Externo ou interno, ressaltando que ambos devem ter um caráter independente funcional e organizacional, incluindo a independência financeira; 3. Formal ou por resultados, cabendo à Entidade Fiscalizadora Superior estabelecer a importância relativa de cada um no momento e na situação em cada caso concreto.

De acordo com o previsto na Declaração de Lima, o controle está inserido num sistema regulador, cuja finalidade é evidenciar desvios em relação às normas e o desrespeito aos princípios da legalidade, da eficiência, da eficácia e da economia da gestão das finanças públicas.

Importante citar no contexto internacional a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), que é uma profissional das Instituições Supremas de Auditoria (SAI) em países que pertencem à Organização das Nações Unidas (ONU) ou as suas agências especializadas. É o organismo internacional reconhecido que representa as Instituições Supremas de Auditoria (SAI).

As Instituições Supremas de Auditoria (SAI) desempenham um papel importante na auditoria das contas governamentais e operações, bem como na promoção da boa gestão financeira e prestação de contas geral em seus governos. A INTOSAI, por sua vez, possui um fórum para os auditores governamentais de todo o mundo, com o objetivo de discutir questões de interesse mútuo e manter a par dos mais recentes progressos em auditoria e outras normas profissionais aplicáveis e melhores práticas. É de sua competência formular normas internacionais e orientações de ordem financeira, conformidade, auditorias de desempenho e fornecer orientação para um governo eficiente. Assim, a INTOSAI cumpre suas atribuições e objetivos por meio de diversos órgãos, programas e atividades.

Além do mais, importante destacar o papel da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) que é uma organização internacional, autônoma, independente, apolítica e permanente, nascida em 1963, no I Congresso Latino Americano das Instituições Superiores de Auditoria (CLADEFS). É composta por 24 países, dada a necessidade de um fórum superior para troca de ideias relacionadas ao controle e experiências de controle do governo, bem como à promoção de relações de cooperação e desenvolvimento entre essas entidades. Nesse Congresso, foi criado o Instituto Latino-Americano de Controle Fiscal, com o objetivo de executar funções de pesquisa especializada e servir como um centro de informação, educação, coordenação e assistência mútua entre as instituições de auditoria.

A OLACEFS executa funções de investigação científica especializada e desenvolve tarefas de estudo, formação, especialização, conselhos e assistência técnica,

informação e coordenação, a serviço de Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) na América Latina e no Caribe, com o objetivo de promover o seu desenvolvimento e refinamento. Note-se que é um grupo regional da INTOSAI, sendo uma instituição global que estabelece como condição indispensável para participar da mesma a existência de relação prévia com a Organização das Nações Unidas (ONU). De acordo com sua Carta Constitutiva, a OLACEFS é um organismo autônomo criado pela vontade das Entidades de Fiscalização Superior que a integram. Deve-se notar que a relação entre a OLACEFS e INTOSAI não é um vínculo de dependência, mas de coordenação, de acordo com o artigo 41 da referida Carta, que prevê que a OLACEFS deve manter a devida interação e coordenação com a INTOSAI (OLACEFS, 2017, *online*).

Como se pode notar, a preocupação com o controle de gastos públicos é antiga e está inserida em organismos de porte internacional.

2.2 Contexto Nacional

Sendo o controle um elemento essencial ao Estado Democrático de Direito, é sua finalidade garantir que a Administração atue conforme os princípios que lhe dizem respeito no ordenamento jurídico, logo, trata-se de uma atividade voltada para a implantação e preservação da legalidade e regularidade administrativa, que decorre de uma análise para se evitar erros e distorções na atuação estatal, bem como caso tenham sido detectadas falhas, haver reorientação ou responsabilização dos agentes infratores.

Dentre suas classificações, o controle pode ser interno ou externo. Pode ser prévio, concomitante, ou *a posteriori*, inclusive envolvendo concepções de legalidade ou de mérito. Pode ser administrativo, legislativo ou judiciário quanto ao órgão que o executa, mas também pode haver o controle social e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

O controle interno é realizado quando a Administração exerce controle sobre seus próprios atos. O controle externo é realizado quando o órgão controlador não está integrado na estrutura do órgão controlado e tem por finalidade assegurar a probidade na Administração.

A doutrina majoritária, como defendido por Lima (2011), identifica dois sistemas principais de controle externo, quais sejam, os sistemas das Cortes de Contas ou de Auditorias-Gerais. Estes são caracterizados por realizar um controle apenas consultivo, não dispondo de poderes jurisdicionais e coercitivos, enquanto aqueles possuem como

características o caráter colegiado das decisões e do poder coercitivo de impor sanções, possuindo, assim, função fiscalizadora e jurisdicional.

Quanto ao momento de realização do controle, existem: o controle prévio, quando o controle precede a realização do ato a ser praticado, com o intuito de verificar sua legalidade e sua conformidade com o interesse público; o controle concomitante, quando é realizado no momento em que ocorre a atividade administrativa, acompanhando-se a sua regularidade para manter à boa prestação dos serviços públicos; e o controle posterior, quando este é feito após a realização do ato pela Administração Pública.

Quanto a sua finalidade, tem como objetivos: o controle de legalidade que é o de averiguar a conformidade dos atos e procedimentos administrativos ao ordenamento jurídico; o controle de mérito é verificar se foram atingidas as metas planejadas pela Administração com o ato praticado, submetendo-o aos parâmetros da eficiência, eficácia e economicidade; o controle administrativo, poder que a Administração tem de fiscalizar e reparar seus próprios atos, com relação aos aspectos de mérito e de legalidade; e o controle exercido pelo Poder Legislativo, apesar de ser essencialmente de natureza política, também ocorre no prisma financeiro e de acordo com a tripartição dos Poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário devem ser harmônicos entre si, respeitando a independência de cada um dos Poderes do Estado.

Logo, o exercício dessas funções, observando a independência e harmonia entre os Poderes, é que o Legislativo exerce seu controle sobre a Administração, em conformidade com os limites impostos pela Constituição Federal.

O controle judiciário, previsto no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88, é aquele que, em razão da atividade jurisdicional, o Poder Judiciário é solicitado para resolver conflitos entre um indivíduo e a Administração Pública.

Na definição de Granco Garelli, efetuada em obra de Noberto Bobbio (BOBBIO, 1999, *apud* MILESKI, 2003) o controle social é o exercido pela sociedade ou grupo social, que adota práticas de controle social que melhor se adequem ao consenso de convivência harmônica. Um atual exemplo do controle social sobre os atos da Administração Pública é a exigência dos Portais da Transparência, introduzido pela Lei Complementar nº 101/2000.

Por sua vez, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial é um tipo de controle exercido pelo Poder Público, podendo ocorrer tanto no controle interno como no controle externo, que ocorre por meio de organismos especificamente criados para esse fim e pretende resguardar a regularidade dos procedimentos que devem ser praticados pelos administradores na gerência dos recursos públicos.

Quanto ao momento, este tipo de controle pode ser tanto prévio, como concomitante ou *a posteriori*, pelo fato de se tratar de um controle baseado em um sistema de auditoria, que busca além do acompanhamento da execução orçamentária, o julgamento das contas destes responsáveis pela execução.

Nos termos do art. 70 da CF/88, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial será exercida pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União, mediante controle externo e controle interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O alcance dessa fiscalização possui aspectos objetivos e subjetivos.

Com relação aos aspectos objetivos, os de natureza contábil estão intrinsecamente relacionados à aplicação dos recursos públicos consoante as técnicas contábeis. Os de natureza financeira estão relacionados à movimentação de recursos, independentemente se serem recursos orçamentários, pelo administrador que o gerencia. Os de natureza orçamentária estão relacionados à arrecadação e ao emprego dos recursos públicos, de acordo com as leis orçamentárias. Os de natureza operacional estão relacionados à aferição do alcance das metas, resultados, eficácia e eficiência do gerenciamento dos recursos públicos. E, os de natureza patrimonial estão relacionados ao controle e a conservação dos bens públicos.

Ocorre que, todos esses aspectos objetivos da fiscalização devem ser realizados de acordo com o princípio da legalidade, da legitimidade, da economicidade, bem como devem ser observadas as aplicações de subvenções e as renúncias de receitas.

No tocante aos aspectos subjetivos da fiscalização, este encontra previsão legal no parágrafo único do art. 70 da CF/88 e diz respeito as pessoas sujeitas à fiscalização. Logo, todas as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, são obrigadas a se submeter à prestação de contas pelo fato de utilizarem, arrecadarem, guardarem, gerenciarem ou administrarem bens e valores públicos.

Com isso, o controle realizado pela Administração Pública é característica dos Estados de Direito democráticos, devendo os princípios e normas constitucionais serem atendidos em toda a atuação do Poder Público, a qual deve-se procurar satisfazer e prevalecer o interesse público em detrimento do interesse privado.

3 O MPC NO BRASIL E NO ESTADO DO PARÁ

3.1 O surgimento do MPC no Brasil

A CF/88, em seu art. 127, concedeu ao Ministério Público o realce de instituição permanente, sendo de extrema importância à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, além de várias e importantes funções institucionais previstas no art. 129 do mesmo diploma legal.

Tanto o Ministério Público Comum quanto o MPC, antes do advento da CF/88, possuíam independência funcional para os seus membros, no entanto, havia parcimônia quanto a autonomia financeira e administrativa.

A colocação do Ministério Público no texto da Carta Magna, estava eivado de dúvidas quanto à sua posição na organização estatal e sua natureza jurídica, uma vez que ora incluía-o no capítulo do Poder Executivo, ora no do Poder Judiciário, ora em capitulo separado destinado apenas a ele.

Percebe-se que a CF/88, ao conferir autonomia ao Ministério Público e elevá-lo ao patamar de instituição, desprendendo-se do Poder executivo, inovou com relação às Constituições anteriores. Ao ser enumerado no rol das funções que são essenciais à justiça, lhe foi dada autonomia e independência para exercer sua função de defensor da ordem jurídica, dos interesses da sociedade e pela fiel observância da Constituição.

Ademais, conforme a topografia constitucional do MPC, este está inserido na Seção que trata do Ministério Público, o que dá a sugerir que não está incluído dentro da estrutura dos Tribunais de Contas. Não obstante a isso, o art. 128 da CF/88, o qual dispõe sobre a abrangência do Ministério Público comum não mencionou o MPC.

Com o advento da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei 8.443/92, o Procurador-Geral da República a contestou contra dispositivos que criavam o MPC pela própria Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, uma vez que não seria de sua competência o feito e não poderia deliberar sobre seu regime jurídico.

Em virtude de a CF/88 ser um sistema aberto, exige-se constante complementação para que se adeque à realidade que pretende normatizar, a fim de que seja conferido dinamismo às normas que regem a conduta de um povo em determinado momento histórico.

O próprio entendimento do Supremo Tribunal Federal propala a importância da mutação constitucional, reconhecendo-a no julgamento do HC 96772 de Relatoria do Min. Celso de Mello.

Indispensável, neste momento, diferenciar as expressões “independência funcional” e “autonomia funcional”.

A independência funcional diz respeito à atuação do Ministério Público tendo em vista a sua própria instituição, ou seja, a independência funcional visa ditar a atuação do membro do *Parquet* dentro de sua própria estrutura interna, não sofrendo nenhum tipo de influência interna quando da realização das suas atividades. Quanto à autonomia funcional possui aspecto externo, ou seja, intenta verificar a sua própria independência em relação aos outros órgãos da Administração Pública .

Existem, ainda, as autonomias financeira e administrativa: a autonomia financeira é a possibilidade de o órgão elaborar sua própria proposta orçamentária, bem como de remanejar o orçamento percebido, dentro dos limites impostos para o exercício dessa garantia, consoante o previsto no art. 127, § 3º, da CF/88; a a autonomia administrativa diz respeito a não subordinação à estrutura administrativa que o órgão está inserido..

Não reconhecer o MPC com autonomia financeira e administrativa é não lhe dar os meios de exercer a sua função como defensor dos interesses da sociedade na prestação de contas de todos os administradores públicos.

Logo, se o MPC fizer parte da estrutura organizacional do Tribunal de Contas ou mesmo depender dele financeiramente, sua função de atuar livremente em defesa da ordem jurídica, da ordem democrática e dos direitos fundamentais restará prejudicada. Tal função apenas poderá ser exercida com sucesso com plena autonomia e independência com relação ao Tribunal de Contas.

Destaca-se que no Brasil alguns Ministérios Públicos de Contas já surgiram com autonomia administrativa, financeira e funcional, como os Ministérios Públicos do Estado do Pará, o MPC/PA que atua no TCE/PA e o MPCM/PA que atua no TCM/PA.

Em pesquisa realizada a respeito da autonomia dos Ministério Públicos de Contas nos vinte e sete estados do Brasil, os únicos estados que possuem um MPC com autonomia funcional, administrativa e financeira são os estados de Roraima (art. 3º da LC nº 205/ 2013), Pará (art. 2º da LC nº 092/1992) e Alagoas (art. 2º da LC nº 15/ 1996).

Os Ministérios Públicos de Contas dos estados do Mato Grosso do Sul (Art. 3º da LC 148/ 2010) e Santa Catarina (art. 85, parágrafo único e art. 107 da LC nº 202/2000) apenas possuem autonomia funcional e administrativa. Os outros vinte e dois estados do Brasil, apenas possuem um MPC com autonomia funcional.

A grande maioria dos Ministérios Públicos de Contas do Brasil está inserida na estrutura organizacional dos Tribunais de Contas de seus respectivos estados, o que pode ser considerado como um retrocesso ou resistência político e social.

4 A AUTONOMIA DO MPC NA JURISPRUDÊNCIA NO STF E A ADI 5.254/PA

4.1 A autonomia do MPC na jurisprudência do STF

Primeiramente, cumpre analisar a ADI nº 789-1/DF do Superior Tribunal Federal (STF), que tratou da questão da autonomia do MPC no Brasil e formou um paradigma para as decisões desta Corte. Antes da ADI nº 789-1/DF, o STF já havia reconhecido o MPC como um órgão de extração constitucional na decisão do RE n°120.970-50 de 1990, todavia, a ADI nº 789-1/DF tornou-se um marco na jurisprudência do STF, pois tratou da autonomia deste órgão público.

A ADI nº 789-1, com pedido de suspensão liminar, foi proposta pelo Procurador-Geral da República, em face das expressões "e membros do Ministério Público junto ao Tribunal", previstas nos incisos XII e XIII do art. 1º e do inciso II do art. 70, além dos arts. 80, 81, 82, 83 e 84 da Lei nº 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU). Tais dispositivos legais dizem respeito à competência do TCU para a concessão de férias, licenças e outros afastamentos aos membros do MPC junto ao TCU, também conferem o privilégio de propor ao Congresso Nacional a fixação de vencimentos de seus integrantes e a competência do Presidente do Tribunal de Contas da União para dar posse aos membros (BRASIL. STF, 1994).

Na ADI nº 789-1/DF três principais posições foram debatidas: a sustentada pelo Procurador-Geral da República e CONAMP, a defendida pela Subprocuradora-Geral da República Andyr Mendonça Rodrigues e a do Ministro Celso de Mello, esta última se consagrou vencedora.

O Procurador-Geral da República acompanhou o atendimento da Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP), que sustentou a inconstitucionalidade formal da referida legislação, tendo em vista que a matéria ali contida apenas poderia ser tratada por meio de Lei de iniciativa do Ministério Público da União, conforme o disposto no art. 128, §5º da CF/88.; assim como a inconstitucionalidade material, em razão da violação no disposto nos arts. 127, §2º e 128 da CF/88. Adotou, como fundamento do seu pedido, a representação formulada pela CONAMP, a qual defendeu que se a CF/88 tivesse criado um Ministério Público especializado junto ao Tribunal de Contas da União, as suas organizações, atribuições, garantias, prerrogativas, vedações e os seus direitos deveriam ser realizados por Lei de iniciativa do Ministério Público da União e não por meio de Lei de inciativa do Tribunal de Contas da União, em virtude da autonomia que possui a instituição. Além disso,

sustentou que o art. 130 da CF/88 reconheceu a existência de um Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, não restando outra alternativa ao legislador ordinário senão o de regulamentar esta instituição como inserida na estrutura organizacional do Tribunal de Contas (BRASIL. STF, 1994).

Já a Subprocuradora-Geral da República Anadyr de Mendonça Rodrigues, manifestou-se pela independência do MPC do Tribunal de Contas e do Ministério Público Federal, reconhecendo suas autonomias financeira e administrativa como essenciais para a função ministerial. Relatou que o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas é um *Parquet sui generis*, ao qual a Carta Política de 1988 conferiu fundamento nos arts. 73, §2º, I, e 130. Neste passou, defendeu que o art. 130 da CF/88 é uma norma restritiva da integral aplicação das disposições constitucionais relativas ao Ministério Público comum, cuja inclusão no texto constitucional foi adequada e engenhosa (BRASIL. STF, 1994).

Por fim, o voto do Ministro Celso de Mello, relator da ADI nº 789-1/DF, reconheceu a existência de um Ministério Público especial junto aos Tribunais de Contas, apesar de não existir expressa alusão àquele órgão estatal no rol do art. 128 da CF/88, e sustentou que a existência de previsão constitucional do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não é suficiente para lhe propiciar as mesmas prerrogativas que possui o Ministério Público Comum. Além disso, analisou a existência de cláusulas de garantia de ordem meramente subjetiva, as quais se destinam a tutelar apenas os integrantes do *Parquet* de Contas na prática de suas funções junto ao Tribunal de Contas. Para o Ministro Celso de Mello, estas garantias, cuja natureza é institucional, não provêm do disposto no art. 130 da CF/88, que apenas visa abranger a classe dos Procuradores que oficiam diante dos Tribunais de Contas. Desse modo, defendeu que este dispositivo constitucional não é suficiente para determinar que o MPC seja um organismo dotado com plena autonomia jurídica, investido nas mesmas garantidas conferidas ao Ministério Público Comum, nem mesmo o alto grau de autonomia funcional que possui não é suficiente para também identificar sua autonomia institucional. Assim, finalizou argumentando que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não possui configuração institucional própria, encontrando-se inserido na "intimidade estrutural" da Corte de Contas, as únicas disposições constitucionais que são aplicáveis tanto ao Ministério Público comum quanto ao MPC são as que dizem respeito, estritamente, aos direitos, às vedações e à forma de investidura na carreira (BRASIL. STF, 1994).

O Ministro Francisco Rezek acompanhou o voto do Ministro-relator, destacando que se a CF/88 quisesse teria incluído o MPC no art. 128 do mesmo diploma legal, mas não o fez (BRASIL. STF, 1994). Por sua vez, o Ministro Néri da Silveira também seguiu o voto do

Ministro Celso de Mello, manifestando-se no sentido de que o *Parquet* Especial não está situado no mesmo quadro do Ministério Público Comum, em virtude da especificidade de suas atribuições. Conotou que as contas dos Ministérios Públicos Estaduais ou Federais são apreciadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas competente. O art. 130 traz, expressamente, as prerrogativas e garantias do Ministério Público comum que são aplicáveis ao MPC, fato este suficiente para determinar sua especialidade e autonomia do Ministério Público comum, mas ainda vinculado ao Tribunal de Contas (BRASIL. STF, 1994).

O Ministro Octavio Galotti também louvou a compreensão teórica do Ministro-Relator e defendeu que os variados ramos do Ministério Público, enumerados no inciso I do art. 128 da CF/88, são todos vinculados ao Ministério Público previsto no art. 127, tido como "essencial à função jurisdicional do Estado", função esta que não está inserido o Tribunal de Contas por ser órgão do Poder Legislativo (BRASIL. STF, 1994).

Os Ministros Ilmar Galvão, Marco Aurélio, Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard e Sydney Sanches, apenas fizeram referência ao voto do Ministro-Relator e acompanharam-no em todos os seus termos (BRASIL. STF, 1994).

Isto posto, por votação unânime, o Tribunal julgou improcedente a ação. Foi realizada uma interpretação literal pelo Ministro Relator Celso de Mello, o qual levou em conta apenas dispositivos com a expressão "Ministério Público junto ao Tribunal de Contas", quando deveria ter sido feita uma interpretação sistêmica levando em consideração os demais artigos que tratam do Ministério Público.

A interpretação restritiva dada ao art. 130 da CF/88 pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI n° 789-1/DF, não coaduna com o entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal de que o Ministério Público é uma instituição de extração constitucional. O julgamento da ADI n° 789-1/DF não se aprofundou nas normas internacionais de direito financeiro, a respeito de controle externo, sendo dada apenas uma intepretação restritiva e formal. Logo, não foi adotada uma intepretação sistêmica com base nos demais princípios constitucionais, principalmente o princípio da efetividade, e nas normas internacionais que primam pelo fortalecimento do controle externo das contas públicas, assegurando plena autonomia.

Após a decisão na ADI 789-1/DF (1994), outras ADI's foram julgadas neste sentido, consagrando apenas a ampla autonomia dos seus membros, a exemplo da ADI n° 328-3/SC (2009). Na atualidade, existem algumas ADI's pendentes de julgamento, como a ADI n° 4725/DF (2012) que questiona a autonomia do MPC/RR e a ADI n° 5254 (2015) que questiona a autonomia do MPC/PA e MPCM/PA, a qual será analisada a seguir.

4.2 A ADI nº 5.254 e a autonomia do MPC no Pará

No dia 18/02/2015, o Procurador-Geral da República propôs ADI nº 5.254, com pedido de medida cautelar, contra as expressões "independência financeira e administrativa, dispondo de dotação orçamentária global própria" e "independência funcional, financeira e administrativa, dispondo de dotação orçamentária global própria", previstas, respectivamente, no art. 2º da Lei Complementar nº 09/1993, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, e art. 2º da Lei Complementar nº 86/1913, que dispõe sobre a Lei Orgânica do MPC dos Municípios do Estado do Pará. Tais artigos atribuem autonomia administrativa e financeira aos órgãos do MPC do Estado e do MPC dos Municípios do Estado do Pará, ambos de natureza estadual.

A ADI nº 5.254 sustentou que os dispositivos supracitados violam o art. 130 da CF/88, tendo em vista que é entendimento do STF que o Ministério Público atuante junto aos Tribunais de Contas não possui autonomias administrativa e financeira, uma vez que o referido dispositivo constitucional é uma norma de extensão de direitos de natureza somente subjetiva., e que os dispositivos do art. 123, §2º da CF/88 apenas dizem respeito ao Ministério Público comum, não se aplicando ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas por aquele ser parte integrante da estrutura organizacional deste. Ao final, sustentou a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, requerendo a concessão de medida cautelar, para que fosse suspensa a vigência dos textos impugnados (BRASIL. STF, 2015).

Em março/2015, a Associação Nacional do MPC – AMPCON, entidade de classe de âmbito nacional, pediu seu ingresso no feito na condição de *amicus curiae*, assim como o MPC/PA requereu que fosse admitida sua manifestação na ação, na qualidade de *amicus curiae*.

O MPC/PA defendeu que reconhecer um MPC sem autonomia financeira e administrativa "é a exaltação de um Ministério Público faz de conta", absolutamente inábil de executar com efetividade a honrada missão que a Constituição lhe deferiu à míngua da gestão de recursos financeiros próprios" (BRASIL. STF, 2015, p. 19). Alegou, ainda, que a falta da previsão constitucional expressa das autonomias financeira e administrativa do MPC não é o suficiente para que prevaleça sua negativa ou proibição pelo Supremo Tribunal Federal e que todos os direitos concedidos aos membros do Ministério Público acabam por se constituir em mera decorrência de um direito pregresso e fundamental, qual seja, o de funcionarem em um

órgão dotado de poder de autogestão e autoadministração, ou seja, com autonomias financeira e administrativa (BRASIL. STF, 2015).

Ademais, o MPC/PA questionou que se o MPC fizesse parte da estrutura organizacional do Tribunal de Contas, os Procuradores de Contas também seriam considerados como membros da Corte de Contas, mas não é o que se extrai do ar. 73 da CF/88, pois o mesmo apenas mencionam os Ministros do Tribunal de Contas da União e Conselheiros do Tribunal de Contas dos Estados como membros dos Tribunais de Contas. De igual modo, o art. 130 da CF/88, ao se referir a um Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dá ideia de proximidade e não de pertencimento, pois junto não é a mesma coisa que dentro, são elementos distintos. Por fim, requereu, em caso de procedência da ação, a modulação de seus efeitos, com o objetivo de preservar a segurança jurídica de mais de 20 anos de autonomia financeira e administrativa, recomendando que o Supremo Tribunal Federal deferisse prazo para que o legislador local viesse a regulamentar a reinserção do MPC/PA, seus membros, seu quadro próprio de servidores, seus autônomos orçamentos anuais e planos plurianuais, que passarão a compor a estrutura administrativa do Tribunal de Contas local, bem como se normatize a eventual transferência de patrimônio, e a assunção de direitos e deveres, com fundamento no art. 27 da Lei nº 9.868/199 (BRASIL. STF, 2015).

Em maio/2015, o MPCM/PA requereu que fosse admitido seu ingresso e manifestação na ADI, na qualidade de *amicus curiae*, assim como o Governo do Estado do Pará prestou informações no julgamento da ADI n° 5254, realizando um breve histórico acerca do surgimento do MPC/PA e MPCM/PA com autonomia plena. Logo em seguida, relatou sobre o fenômeno da mutação constitucional e o STF, o qual se mostra necessário durante da contínua transformação da compreensão jurídica da sociedade e dos próprios Tribunais (BRASIL. STF, 2015).

Segundo a Manifestação do governo do estado do Pará, vive-se, atualmente, em uma era em que a sociedade clama por um maior controle do Estado com relação ao combate à improbidade e a corrupção, devendo o Ministério Público cumprir com sua missão institucional para exequibilidade a esse desejo. Assim, defendeu a independência funcional e a autonomia financeira e administrativa como realidades indissociáveis e fundamentou a manifestação no princípio da simetria e do federalismo, o qual postula que é necessário haver uma relação de simetria entre as normas previstas na Carta Magna e as previstas nas Constituições Estaduais e Municipais, ou seja, apesar da capacidade de auto-organização os Estados-Membros e Municípios, estes devem observar os limites impostos pela CF/88 (BRASIL. STF, 2015).

Existem críticas na doutrina com relação à aplicação deste princípio no campo de ação do Supremo Tribunal Federal, sinalizando, principalmente, para o atributo da discricionariedade da jurisprudência e para a restrição exacerbada que impele limitações ao privilégio dos Estados de legislarem, como denuncia a doutrina de Sarmento Souza Neto citada pelo Governo do Estado do Pará (BRASIL. STF, 2015). A referida doutrina defende que a CF/88 é expressão em estender aos Estados algumas normas que eram, inicialmente, concedidas à União. No entanto, há também normas constitucionais concedidas à União e foram estendidas aos Estados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Percebe-se que a Federação demanda que os entes federados disponham de concreta autonomia política, a qual se traduz pelo poder de auto-organização, pelo autogoverno e pela autoadministração. Em razão da visão moderna da função do federalismo à República e à Democracia, não há qualquer inconstitucionalidade quando leis locais concedam ao MPC prerrogativas e dotado de independência junto a Corte na qual oficial, pois ao contrário de corromper os valores republicanos os quais fomentaram a previsão de um MPC na Constituição Federal, vem fortalecê-los, sendo, portanto, constitucionais (BRASIL. STF, 2015).

Assim, o governo do Estado do Pará encerra a manifestação expondo que já foi reconhecido pelo Conselho Nacional do Ministério Público que, além dos privilégios concedidos aos membros do MPC, a sua independência funcional também deve ser reconhecida para bem exercer sua função (BRASIL. STF, 2015). O Estado do Pará manifestou-se no sentido de estar convencido de que o modelo de funcionamento independente do MPC junto ao TCE e do TCM encontra previsão constitucional no art. 130 e nos artigos que consagram o pacto federativo da Carta Magna, não sendo aplicado, neste caso, o princípio da simetria com a forma como está disposto o MPC junto ao Tribunal de Contas da União diante das distintas realidades.

Em junho/2015, a Advocacia Geral da União manifestou-se quanto à ação direta de inconstitucionalidade nº 5254/PA e defendeu que o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas é um órgão constitucional, com previsão expressa nos arts. 73, §2º, inciso I e 130 da CF/88, apesar de não estar elencado no rol do art. 128 do mesmo diploma legal. Isto posto, a CF/88 não dotou o MPC com as garantias institucionais propriamente ditas, as quais se inserem as autonomias administrativa e financeira. Por considerar que o art. 130 da CF/88 não atribuiu as referidas autonomias ao *Parquet* especial, este não pode ser considerado como um órgão munido de perfil institucional próprio, apesar de serem reconhecidas as prerrogativas funcionais de seus membros. Dessa maneira, a Advocacia Geral União manifestou-se pela procedência parcial da ação direta, devendo ser declarada a inconstitucionalidade das

expressões “independência financeira e administrativa, dispondo de dotação orçamentária global própria”, constante do art. 2º da Lei Complementar nº 09/1992 e “financeira e administrativa, dispondo dotação orçamentária global própria”, integrante do art. 2º da Lei Complementar nº 86/2013, ambas do Estado do Pará.

Por seu turno, a Procuradoria Geral da República, em 22/09/2016, manifestou-se fazendo referência aos Memoriais apresentados pelo MPC/PA, o qual defendeu que a CF/88, em seu art. 130 previu a mesma aplicação do regime constitucional de direitos, vedações e investidura do Ministério Público comum aos membros do MPC, não vedando a Carta Federal as garantias de ordem objetiva, que são as autonomias financeira e administrativa, constitucionalmente asseguradas ao Ministério Público comum (BRASIL. STF, 2015).

Alega o MPF que apenas com o pleno exercício de direitos relativos ao Ministério Público comum pelos Procuradores de Contas, há a presunção que estes membros estejam atuando em uma instituição com capacidade de se auto administrar e auto gestar. Ocorre que, sem as autonomias financeira e administrativa, por exemplo, não há como o órgão se organizar, realizar concursos públicos próprios, promover seus membros na carreira e editar decisões administrativas. Em razão disso, entendeu a Procuradoria Geral da República não haver inconstitucionalidade nas expressões atacadas das leis complementares paraenses, motivo pelo qual manifestou-se pela improcedência do pedido (BRASIL. STF, 2015).

Percebe-se, então, após todo este arcabouço de informações que as autonomias financeira e administrativa são necessárias e indissociáveis para que o *Parquet* de Contas possa cumprir com sua função básica de defesa dos interesses da sociedade com relação as prestações de contas dos administradores públicos. Se não houver o reconhecimento das autonomias financeira e administrativa, a independência funcional do membro fica à deriva, existindo a impossibilidade do ofício ministerial junto aos Tribunais de Contas, resultando em efetivo prejuízo à sociedade, ao erário público e ao combate à improbidade administrativa e corrupção.

Se não for considerada sua plena autonomia, o MPC será um mero órgão e integrante da estrutura organizacional do Tribunal de Contas, pois de nada servirá a outorga de garantias de caráter subjetivo, se estas não forem acompanhadas de garantias de caráter institucionais. Esta hipótese deve ser considerada inconcebível, pois não é o MPC uma instituição diferente dos demais ramos expressos no art. 128 da CF/88, é apenas mais um ramo especializado para atuar na fiscalização da Corte de Contas.

O *Parquet* Especial não deixa de ser considerado como Ministério Público por não ter sua plena autonomia expressa no Texto Constitucional. O discurso deve ser que

exatamente por ser Ministério Público é que pode ser exigida e reconhecida sua autonomia funcional, administrativa e financeira.

Em razão da composição do Tribunal de Contas, abre-se espaço para escolhas políticas, justamente por ser um órgão jurídico com muita influência política, logo, se o MPC não tiver plena autonomia, ele perde sua força para defender o direito da sociedade dentro do Tribunal de Contas.

Por outro lado, o controle externo das contas públicas avançou muito nas últimas décadas devido as normas internacionais da INTOSAI, OLACEFS e de documentos como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e a Declaração de Lima. As normas internacionais defendem a independência dos membros com a garantia da manutenção do cargo e da imunidade legal no exercício de suas atribuições e a autonomia financeira e de gestão/administração, com a existência de recursos humanos, materiais e monetários para tanto.

Logo, nada mais legítimo, sustentado pelas normas internacionais e com uma interpretação sistêmica da Constituição Federal, dotar o MPC com as autonomias de ordem objetiva e subjetiva, para que o mesmo possa atuar com efetividade junto ao Tribunal de Contas.

A mais importante relação entre as entidades de controle externo e o Tribunal de Contas é o processo de prestação de contas, o qual, novamente, somente será exercido em sua plenitude se for realizado por uma instituição igualmente independente.

Assim, entende-se que o Ministério Público de Contas deve gozar de plena autonomia, assim como recomendam as normas internacionais, de modo que possam cumprir sua missão constitucional de forma efetiva e eficaz.

No caso do estado do Pará, é relevante ressaltar que o MPC/PA e o MPCM/PA já possuem autonomia administrativa e financeira, assegurada por suas leis orgânicas, e a Carta de Política de 1988 não vedou expressamente essa possibilidade, logo, deve ser mantida a autonomia dos referidos órgãos públicos, considerando também o fortalecimento do controle externo das contas públicas no Pará.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O MPC é uma instituição de tamanha representatividade e importância no cenário do controle externo brasileiro, cujas funções é defender a ordem jurídica, o regime democrático, os interesses sociais e individuais indisponíveis junto aos Tribunais de Contas.

É, pois, um órgão de extração constitucional, desvinculado dos demais ramos do Ministério Público comum e, também, desvinculado dos Tribunais de Contas Estaduais.

É necessário estar presentes tanto as garantias de ordem subjetiva, como as de ordem objetivas para que os Procuradores de Contas possam atuar com diligência e autonomia no âmbito dos Tribunais de Contas.

Se não há a concessão expressa das autonomias objetivas pela Constituição Federal, não há como se afirmar que esta as proibiu, sendo plenamente legítimo que as Constituições Estaduais, as Leis Orgânicas do MPC ou até mesmo uma Lei Ordinária específica prevejam a autonomia administrava e financeira da Instituição.

É necessária uma mudança no entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que sejam reconhecidas as autonomias administrativa e financeira ao MPC. Apesar da decisão tomada na ADI nº 789/DF ter sido imensamente importante no ano de 1994, considerado como um grande marco da existência do MPC, já se tornou ultrapassado e insuficiente para a realidade atual.

Faz-se mister também uma mutação constitucional para que se reconheça que o art. 130 da CF/88, de modo direto, preconiza que possui o MPC independência institucional, dando, ao menos, a possibilidade de reconhecimento das autonomias por parte das Unidades Federativas. Tal interpretação possui fundamento nas normas internacionais de fortalecimento do controle externo, a qual exige a autonomia administrativa e financeira dos órgãos de controle, em respeito à democracia.

Atualmente, o combate à improbidade administrativa e à corrupção são um dos principais objetivos do Poder Público e o MPC é um dos principais aliados nesta missão, mas, claro, desde que lhe sejam concedidas todas as prerrogativas constitucionais garantidas ao Mistério Público comum.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5254/PA. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5254&processo=5254>. Acesso em: 05 mai. 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 7891/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. **Diário da Justiça - DJ**, Brasília, 19 dez. 1994. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/p aginadorp ub/p aginador.jsp?docTP>. Acesso em: 01 mai. 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2378/GO. Relator: Ministro Maurício Corrêa. **Diário da Justiça - DJ**, Brasília, 6 set. 2007. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768382/acao-direta-deinconstitucionalidade-adi-2378-go/inteiro-teor-100484541>. Acesso em: 04 mai. 2017

BRASIL Tribunal de Contas da União. **História do TCU**. Disponível em: < http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/historia-do-tcu.htm>. Acesso em: 16 mai. 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. Autonomia institucional do MPC.
Revista do MPC do Estado do Paraná, Curitiba, ano 2, n. 4, 2016.

DANTAS, Fábio Wilder da Silva. MPC: origem e evolução histórica no Brasil. **Refletindo o direito**: revista eletrônica do Curso de Direito do Centro Universitário CESMAC, v. 1, n.1, 2013**.**

DECLARAÇÃO dos direitos do homem e do cidadão de 1789. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacaoeconteudosdeapoio/legislacao/direitoshumanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2016.
INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS**. Strategic Plan 2011 – 2016**. Disponível em: <http://www.intosai.org/uploads/intosaisp englishv9web.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2016.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011.

MASSARIA, Glaydson Santo Soprani. O MPC e a evolução social: uma releitura 26 anos após a promulgação da Constituição da República de 1988. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, 2014. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/33516>. Acesso em: 4 set. 2016.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público.** São Paulo: Saraiva, 2013.

MESQUITA, Patrick Bezerra. MPC: autonomia e garantias. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4364, 13 jun. 2015. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/39898>. Acesso em: 16 maio de 2016.MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ORGANIZACIÓN LATINO AMERICA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Historia**. Disponível em:<http://www.olacefs.com/>. Acesso em: 9 abr. 2016.

SILVA, José Afonso. O Ministério Público junto aos tribunais de contas. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 26, p. 255-264, jul/ago. 2004.