

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

1. A ação preenche todos os requisitos para ser conhecida, tendo sido adotado o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999 e já tendo sido colhidos todos os elementos necessários para o julgamento do processo. No mérito, o pleito deve ser acolhido.

2. A questão que se coloca é a validade do estabelecimento, por normas estadual, de autonomia orçamentária e administrativa do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, à luz do art. 130 da CF/1988.

3. O Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento de que, organicamente, o Ministério Público Especial integra as Cortes de Contas. A posição foi, primeiramente, firmada no âmbito federal, tendo-se decidido pela validade da Lei nº 8.443/1992, no que se afirma que o MP de Contas não estaria vinculado ao MPU, diante da taxatividade do art. 128, I, da CF/1988, mas ao próprio Tribunal de Contas da União, uma vez que a cláusula do art. 130 da CF/1988 não teria conteúdo orgânico-institucional, mas apenas subjetivo, aos membros da carreira. Veja-se:

E M E N T A - ADIN - LEI N. 8.443/92 - MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU - INSTITUIÇÃO QUE NÃO INTEGRA O MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO - TAXATIVIDADE DO ROL INSCRITO NO ART. 128, I, DA CONSTITUIÇÃO - VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA A CORTE DE CONTAS - COMPETÊNCIA DO TCU PARA FAZER INSTAURAR O PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE A ESTRUTURAÇÃO ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE PERANTE ELE ATUA (CF, ART. 73, CAPUT, IN FINE) - MATÉRIA SUJEITA AO DOMÍNIO NORMATIVO DA LEGISLAÇÃO ORDINARIA - ENUMERAÇÃO EXAUSTIVA DAS HIPÓTESES

CONSTITUCIONAIS DE REGRAMENTO MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR - INTELIGENCIA DA NORMA INSCRITA NO ART. 130 DA CONSTITUIÇÃO - AÇÃO DIRETA IMPROCEDENTE. - O Ministério Público que atua perante o TCU qualifica-se como órgão de extração constitucional, eis que a sua existência jurídica resulta de expressa previsão normativa constante da Carta Política (art. 73, 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. - **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 a sua organização, a sua estruturação interna, a definição do seu quadro de pessoal e a criação dos cargos respectivos. - Só cabe lei complementar, no sistema de direito positivo brasileiro, quando formalmente reclamada a sua edição por norma constitucional explícita. A especificidade do Ministério Público que atua perante o TCU, e cuja existência se projeta num domínio institucional absolutamente diverso daquele em que se insere o Ministério Público da União, faz com que a regulação de sua organização, a discriminação de suas atribuições e a definição de seu estatuto sejam passíveis de veiculação mediante simples lei ordinária, eis que a edição de lei complementar e reclamada, no que concerne ao Parquet, tão-somente para a disciplinação normativa do Ministério Público comum (CF, art. 128, par. 5.). - 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.

(ADI 789, Rel. Min.: Celso de Mello, j. em 26.05.1994, grifamos)

4. Partindo desse pressuposto, o Supremo Tribunal Federal tem definido que, à luz da simetria constitucional, aplicável à matéria, o modelo fixado deveria ser seguido no âmbito dos Estados-membros. A esse respeito:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES POR MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. SIMETRIA OBRIGATÓRIA COM O MODELO NACIONAL. 1. A Lei Complementar mato-grossense n. 11/1991 foi revogada pela Lei Complementar n. 269, que estabeleceu a organização do Tribunal de Contas daquele Estado. Prejuízo, neste ponto, da Ação. 2. O Ministério Público Especial, cujas atividades funcionais sejam restritas ao âmbito dos Tribunais de Contas, não se confunde nem integra o Ministério Público comum. **3. É obrigatória a adoção, pelos Estados, do modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público que perante ele atua. Aplicação do princípio da simetria.** 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "exercício privativo das funções do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas", constante do art. 106, inc. VIII, da Constituição do Mato Grosso

e do art. 16, § 1º, inc. III, da Lei Complementar n. 27/1993 daquele mesmo Estado.

(ADI 3307, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 02.02.2009, grifamos)

5. Tal jurisprudência mostra-se sedimentada no âmbito desta Suprema Corte, sendo, por conseguinte, inválidas leis estaduais que estendam ao MP de Contas as prerrogativas institucionais do MP tradicional, havendo numerosos julgados a esse respeito. Apenas a título exemplificativo, veja-se:

**E M E N T A: MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - INSTITUIÇÃO QUE NÃO INTEGRA O MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM DO ESTADO-MEMBRO - CONSEQÜENTE INAPLICABILIDADE, AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL, DAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS, QUE, PERTINENTES AO MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM, REFEREM-SE À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DESSA INSTITUIÇÃO, AO PROCESSO DE ESCOLHA, NOMEAÇÃO E DESTITUIÇÃO DE SEU PROCURADOR-GERAL E À INICIATIVA DE SUA LEI DE ORGANIZAÇÃO - ALCANCE E SIGNIFICADO DO ART. 130 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - TRANSGRESSÃO DESSE PRECEITO CONSTITUCIONAL PELO ESTADO DE GOIÁS - INCONSTITUCIONALIDADE DO § 7º DO ART. 28 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 23/1998 PROMULGADA PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA LOCAL - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. - O Ministério Público especial junto aos Tribunais de Contas estaduais não dispõe das garantias institucionais pertinentes ao Ministério Público comum dos Estados-membros, notadamente daquelas prerrogativas que concernem à autonomia administrativa e financeira dessa**

**Instituição, ao processo de escolha, nomeação e destituição de seu titular e ao poder de iniciativa dos projetos de lei relativos à sua organização. Precedentes.** - A cláusula de garantia inscrita no art. 130 da Constituição - que não outorgou, ao Ministério Público especial, as mesmas prerrogativas e atributos de autonomia conferidos ao Ministério Público comum - não se reveste de conteúdo orgânico-institucional. Acha-se vocacionada, no âmbito de sua destinação tutelar, a proteger, unicamente, os membros do Ministério Público especial no relevante desempenho de suas funções perante os Tribunais de Contas. Esse preceito da Lei Fundamental da República - que se projeta em uma dimensão de caráter estritamente subjetivo e pessoal - submete os integrantes do Ministério Público especial junto aos Tribunais de Contas ao mesmo estatuto jurídico que rege, em tema de direitos, vedações e forma de investidura no cargo, os membros do Ministério Público comum. - O Ministério Público especial junto aos Tribunais de Contas estaduais não dispõe de fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus Procuradores pela própria Constituição da República (art. 130), encontra-se consolidado na "intimidade estrutural" dessas Cortes de Contas (RTJ 176/540-541), que se acham investidas - até mesmo em função do poder de autogoverno que lhes confere a Carta Política (CF, art. 75) - da prerrogativa de fazer instaurar, quanto ao Ministério Público especial, o processo legislativo concernente à sua organização.

(ADI 2378, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 19.05.2004, grifamos)

EMENTA Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Vinculação administrativa à Corte de Contas. (...). Restrição do arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal e violação do princípio da simetria. Impossibilidade de equiparação de vencimentos e vantagens. Violação do art. 37, inciso XIII, e do art. 130 da

CF/88. 1. Segundo precedentes do STF, o ministério público atuante junto a tribunal de contas não detém a prerrogativa de fazer instaurar processo legislativo concernente a sua própria organização e estruturação. **Embora seja uma instituição especial, com previsão constitucional expressa, não tem fisionomia institucional própria, encontrando-se intrinsecamente vinculada à estrutura da respectiva corte de contas. (...) 3. O art. 130 da Carta Magna é de repetição obrigatória pelos estados-membros em suas respectivas constituições, não podendo ficar aquém nem ir além do que definido na Constituição Federal (art. 75, caput, da CF/88). É constitucional a expressão “garantias”, pois, quando a Constituição Federal estende aos membros do parquet especial os direitos, as vedações e a forma de investidura dos membros do ministério público comum, está conferindo-lhes as garantias previstas no art. 128, § 5º, da Carta Magna. 4. (...) Os únicos regramentos do ministério público comum aplicáveis ao parquet que atua junto a tribunal de contas são aqueles que concernem, estritamente, aos direitos (art. 128, § 5º, inciso I, da CF/88), às vedações (art. 128, § 5º, inciso II, da CF/88) e à forma de investidura na carreira (art. 129, §§ 3º e 4º, da CF/88). 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.**

(ADI 3804, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 06.12.2021, grifamos)

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PREVISÃO PLENA DE AUTONOMIA FUNCIONAL E DAS GARANTIAS DE LIBERDADE E IMPARCIALIDADE À TODOS OS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS. INCONSTITUCIONALIDADE DA EXTENSÃO DAS AUTONOMIAS ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA PREVISTAS NOS §§ 2º A 6º DO ARTIGO 127 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA 29/2011 À

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA E LEI ESTADUAL 840/2012. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. 1. O modelo federal de organização aplicável ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público oficiante é de observância obrigatória no âmbito das ordens jurídicas locais, por imposição dos arts. 25 e 75 da Constituição Federal. Precedentes. 2. **Em termos estruturais, conforme pacificado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 789, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/1994), o Ministério Público de Contas integra o Tribunal de Contas perante o qual atua. Precedentes.** 3. **O art. 130 da Constituição Federal não estendeu as autonomias administrativa, financeira e orçamentária do Ministério Público Comum ao Ministério Público de Contas.** 4. Medida cautelar deferida, com efeitos extunc, para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados.

(ADI 4725 MC, Red. p/ Acórdão, Min. Alexandre de Moraes, j. em 06.06.2022, grifamos)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 77/2013 DO ESTADO DO CEARÁ, QUE DEU NOVA REDAÇÃO AOS ARTIGOS 73, CAPUT, E 79, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. FIXAÇÃO DO NÚMERO DE PROCURADORES DE CONTAS (MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS) ATUANTES PERANTE OS TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS. PRERROGATIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS 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. IMPOSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DO NÚMERO DE PROCURADORES DE CONTAS (MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS) POR NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL.

REVOGAÇÃO DO ARTIGO 79 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ PELA EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 92/2017. PREJUDICIALIDADE. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. 1. O **Ministério Público que atua perante os Tribunais de Contas é órgão que encontra previsão no artigo 73, § 2º, I, Constituição Federal, cujos membros – denominados procuradores de contas – possuem os mesmos direitos, vedações e forma de investidura atribuídos aos membros do Ministério Público comum**, nos termos do artigo 130 da Lei Maior. Contudo, ao contrário deste, aquele **não possuiu autonomia administrativa e financeira, pois não dispõe de fisionomia institucional própria**. 2. Os procuradores de contas integram os quadros dos respectivos Tribunais de Contas, estes sim dotados de poder de autogoverno, consubstanciado na 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. Precedentes: ADI 789, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 19/42/1994; ADI 2.378, Redator do acórdão Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 6/9/2007; ADI 3.315, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 11/4/2008. 3. A Constituição Federal fixa o número de Ministros do Tribunal de Contas da União (artigo 73, caput) e de Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal (artigo 75, parágrafo único), mas nada diz a respeito do quantitativo dos procuradores de contas, de forma que a matéria se insere na esfera de autogoverno das Cortes de Contas (artigo 73, caput, c/c o artigo 96, II, b, da Constituição Federal). 4. **O modelo delineado na Lei Maior para a organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas é de observância obrigatória pelos Estados-membros e pelo Distrito Federal, por força do disposto no artigo 75, caput, da Constituição Federal**. Precedente: ADI 4.416 MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 28/10/2010. 4. A iniciativa do processo legislativo relativo à fixação do número



dos procuradores de contas compete privativamente aos respectivos Tribunais de Contas. Precedentes: ADI 1.044, Rel. Min. Néri da Silveira, Plenário, DJ de 31/8/2001; ADI 1.994, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 8/9/2006; ADI 3.223, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 2/2/2015; ADI 4.418, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 20/3/2017. (...)

(ADI 5117, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 11.02.2020, grifamos)

6. Nesse contexto, não prosperam as alegações de que o entendimento da Corte acerca dessa matéria estaria superado e seria necessária mutação constitucional a respeito do tema. Pelo contrário, o que se vê é que, mesmo em julgados recentes, no geral à unanimidade, tem se seguido a interpretação de que o art. 130 da CF/1988 apenas assegura garantias subjetivas aos membros do MP junta à Corte de Contas, sem levar a uma equiparação das prerrogativas institucionais com o MP dos Estados ou Federal. Assim, até pelo dever de se manter a jurisprudência estável, íntegra e coerente (CPC, art. 926), o mesmo posicionamento deve ser aplicado no presente caso.

7. Quanto às objeções formuladas acerca de uma maior autonomia aos entes locais, registra-se que, como o modelo estabelecido para o Ministério Público Especial tem guarida na própria Constituição, ele deve ser aplicado pelos Estados-membros, sem que disso possa se extrair qualquer violação ao federalismo.

8. Igualmente, não pode ser acolhida a defesa, formulada pelos interessados, de que a autonomia seria imprescindível à atuação do Ministério Público do Tribunal de Contas. É claro que, pela natureza das atribuições, ao membro do MP Especial deve ser assegurado independência funcional, com feito pela Constituição. Mas, para além dessa garantia, há um espaço de conformação, dentro do qual o legislador constituinte optou por uma leitura mais restritiva, deixando de estender

as garantias institucionais próprias do Ministério Público.

9. Portanto, diante do descompasso entre os dispositivos impugnados e o art. 130 da CF/1988, resta clara a presença do vício de inconstitucionalidade, devendo ser julgado procedente o pedido formulado.

10. Por fim, analiso o pedido de modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade que foi formulado pelo Ministério Público de Contas do Pará, requerendo que a eficácia da decisão seja protraída para o futuro. Considerando o tempo em vigor da norma e a necessidade de atuação legislativa, orçamentária e administrativa para a nova conformação, entendo necessária a projeção dos efeitos da norma inconstitucional até 31 de dezembro de 2024, por razões de segurança jurídica e de assegurar a continuidade das funções desenvolvidas pelo órgão.

#### CONCLUSÃO

11. Diante de todo o exposto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Complementar nº 9/1992 e do art. 2º da Lei Complementar nº 86/2013, ambas do Estado do Pará, propondo a fixação da seguinte tese de julgamento: *“É inconstitucional, por violação ao art. 130 da CF/1988, norma estadual que confere autonomia administrativa e orçamentária ao Ministério Público Estadual junto ao Tribunal de Contas”*.

12. Com base no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, modulo os efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade, com eficácia *pro futuro* do acórdão do julgamento do mérito, mantendo-se a norma eficaz até 31 de dezembro de 2024.

13. É como voto.