

**ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTAS PÚBLICAS
CONSELHEIRO EURÍPEDES SALES**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “LATO SENSU” EM GESTÃO E CONTROLE DAS
CONTAS PÚBLICAS**

**ELIANE CRISTINA DO NASCIMENTO
MICHEL GUERRA CAMPOS
RICHARD FLORIDO**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS NO TRIBUNAL DE
CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

CONTROLE EXTERNO

São Paulo

2018

**ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTAS PÚBLICAS
CONSELHEIRO EURÍPEDES SALES**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “LATO SENSU” EM GESTÃO E CONTROLE DAS
CONTAS PÚBLICAS**

**ELIANE CRISTINA DO NASCIMENTO
MICHEL GUERRA CAMPOS
RICHARD FLORIDO**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS NO TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada à Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, como requisito para a conclusão do curso de Especialização “Lato Sensu” em Gestão e Controle das Contas Públicas.

Orientador: Prof. MS. Moacir

São Paulo

2018

FOLHA DE APROVAÇÃO

**ELIANE CRISTINA DO NASCIMENTO
MICHEL GUERRA CAMPOS
RICHARD FLORIDO**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentada à Escola Superior de Gestão
e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes
Sales, como requisito para a obtenção do
certificado de conclusão de curso.

BANCA EXAMINADORA:

São Paulo, _____

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo demonstrar a necessidade da implantação do Ministério Público de Contas (MPC) junto ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP). Este, dentre os 34 Tribunais de Contas do Brasil, juntamente com o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, são os únicos que ainda não implantaram o Ministério Público de Contas, não atendendo, de acordo com o Art. 75 da Constituição Federal, o princípio da simetria que deve se aplicar a todos os tribunais, no que couber, mantendo sua estrutura desde a época de sua criação. Não há impedimento legal para implantação do MPC, e essa falta desfavorece a imagem do TCM/SP podendo demonstrar que é uma instituição obsoleta, tendo em vista que se difere do modelo constitucional, e pode ser questionada a segurança jurídica dos julgados de sua Corte de Contas. A presença do respectivo MPC junto ao Tribunal de Contas é de grande valia, pois auxilia no plano de fiscalização do respectivo Tribunal no controle externo das contas públicas quanto a responsabilidade fiscal dos gestores públicos e da correta despesa pública, trazendo transparência e credibilidade a população de que o Tribunal de Contas exerce o papel fiscalizatório e punitivo, quando necessário, para manutenção da saúde financeira de determinado Ente do Estado.

Palavra-chave: Ministério Público de Contas, Controle Externo, Tribunal de Contas.

ABSTRACT

This paper aims to demonstrate the need for the implementation of the Public Prosecutor's Office (MPC) at the Court of Audit of the Municipality of São Paulo (TCM / SP). This, among the 34 Brazilian Courts of Accounts, together with the Rio de Janeiro Municipal Court of Accounts, are the only ones that have not yet implemented the Public Prosecutor's Office, not complying with Article 75 of the Federal Constitution, the principle of symmetry that should apply to all courts, where applicable, maintaining its structure from the time of its creation. There is no legal impediment to the implementation of the MPC, and this lack disadvantages the image of the TCM / SP and can demonstrate that it is an obsolete institution, since it differs from the constitutional model, and the legal certainty of the judges of its Court of Accounts. The presence of the MPC at the Court of Auditors is of great value because it assists in the inspection plan of the respective Court in the external control of public accounts regarding the fiscal responsibility of public managers and the correct public expenditure, bringing transparency and credibility to the population of that the Court of Auditors exercises the supervisory and punitive role, when necessary, for the maintenance of the financial health of a particular State entity.

Key-Words: Prosecutor's Office, External Control, Court of Auditors.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI / ADIn - Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF – Constituição Federal

MPC – Ministério Público de Contas

STF – Superior Tribunal Federal

TCM / RJ – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

TCM / SP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS	10
3. DA NATUREZA JURÍDICA DE ATRIBUIÇÕES DOS MINISTÉRIOS PÚBLICAS DE CONTAS	12
4. DISTINÇÃO ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL E MINISTÉRIO PÚBLICO ORDINÁRIO	15
5. ASSENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS MUNICIPAIS	17
5.1 Convenção de Mérida e o MPC	20
6. A INSTITUIÇÃO DO MPC NO TCMSP – ANÁLISE DA APLICAÇÃO SIMÉTRICA DO MODELO CONSTITUCIONAL DO TCU AO MUNICÍPIO DE SAO PAULO.....	21
6.1 Quanto a Implantação do MPC no TCM do Rio de Janeiro	25
6.1.1 Análise da Consultoria e Assoramento Legislativo TCM-RJ.....	28
6.1.2 Quanto à decisão do Pleno TCM-RJ	30
7. DAS PROCURADORIAS JUNTO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO E DO RIO DE JANEIRO	31
8. SUGESTÕES DE MELHORIAS	36
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	37
REFERÊNCIAS.....	40

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é demonstrar a importância do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP) em se adequar ao modelo constitucional e se uniformizar com os demais Tribunais de Contas do país, explanando quão indispensável se faz a presença de um Ministério Público especializado para amparar e aprofundar a atuação do Tribunal de Contas. A problemática se resume na seguinte indagação: Por quais razões o TCM/SP é, juntamente com o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, dentre os demais Tribunais de Contas do país que ainda não realizou a implantação do Ministério Público de Contas (MPC)?

As hipóteses levantadas partem do argumento de que só existe Ministério Público de Contas em nível federal e estadual, e que o TCM/SP é uma exceção à regra prevista na Constituição Federal juntamente com o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro. Portanto, tendo sido criado antes da Constituição Federal de 1988, guarda sua autonomia de acordo com o modelo criado à época.

Se a Constituição Federal não incluiu os Tribunais de Contas Municipais em seu art. 75, também não os excluiu, uma vez que foram aceitos como exceção. Portanto, não foi retirada do TCM/SP a obrigação de observar o princípio da simetria e da efetividade das normas constitucionais, sem deixar de mencionar a jurisprudência do STF. Somente o MPC tem legitimidade para atuar junto aos Tribunais de Contas e suas decisões têm caráter administrativo o que o difere dos Ministérios Públicos Estaduais e Federal.

Foi realizado o levantamento bibliográfico sobre o tema que subsidia as análises deste estudo, com doutrina e jurisprudências, principalmente no que se refere à importância do MPC junto ao Tribunal de Contas.

A relevância desse estudo pode ser definida, com a existência de interesse público em se constituir o MPC na composição do TCM/SP diante da realidade e do momento vivido, e de sua importância para a eficácia do controle externo exercido pelo TCM/SP.

O trabalho está estruturado em nove itens. O primeiro trata-se desta introdução, o segundo apresenta a trajetória da institucionalização do Ministério Público de Contas, o terceiro traz a natureza jurídica das atribuições dos Ministérios Públicos de contas, o quarto estabelece a diferença entre o Ministério Público de Contas e o Ministério Público Ordinário, o quinto apresenta a importância do

Ministério Público de Contas e sobre sua autonomia e faz uma breve referência a Convenção de Mérida, o sexto apresenta uma análise da aplicação simétrica do modelo constitucional e as discussões em razão do tema no TCM/RJ e quanto à decisão do Pleno do TCM/RJ para a implantação do Ministério Público de Contas, o sétimo esclarece a função das Procuradorias junto aos Tribunais de Contas Municipais, o oitavo trata-se de algumas sugestões de melhorias e o nono apresentamos a conclusão deste respectivo trabalho.

2. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas da União – TCU foi criado em 07 de setembro de 1890, definido no art. 89 da Constituição Federal de 1891 e definitivamente instalado em 1893. Em 1892, o Decreto Federal nº 1.166, disciplina sua estrutura orgânica e seu pessoal, dispõe o seu art. 19 que seu pessoal seria composto de cinco membros e um deles seria encarregado de representar o Ministério Público. Observa-se que o Ministério Público desde o começo teria que atuar junto ao Tribunal de Contas e essa função não foi delegada ao Ministério Público comum, o Decreto Federal nº 392 de 1896, que reorganiza o Tribunal de Contas, em seu art. 1º, item 05 corrobora com essa compreensão. No mesmo ano o Decreto Federal nº 2409 define em seu art. 81 as funções e o campo das atribuições do 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 tem personalidade própria e no interesse da lei, da justiça e da Fazenda pública tem inteira liberdade de ação.

Nota-se que o texto legal declara que o Representante do Ministério Público tem personalidade própria com inteira liberdade de ação e sua função é a guarda da observância das leis fiscais e dos interesses da Fazenda.

O ordenamento jurídico foi dando importância e distinção ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, caracterizando-o desde o início como uma instituição fora do Ministério Público comum.

A cada reorganização do Tribunal de Contas pode-se observar a evolução do Ministério Público junto dele, o que se confirma no Decreto Federal nº 13.147 de 1918, Decreto Federal nº 15.770 de 1922 e na Lei Federal nº 156 de 24 de dezembro de 1935.

De acordo com Jacoby Fernandes, (2016, p. 677):

Assim se fez porque o Ministério Público ordinário não poderia, efetivamente, participar da função de controle exercida pelo Tribunal de Contas, se mais não fosse, porque à época integrava a estrutura jurídica do executivo, poder que se submetia à jurisdição da Corte. A garantia de um Ministério Público separado, independente daquele comum, representaria a própria independência da ação do controle.

Ainda, segundo as considerações de Jacoby Fernandes (2016) o Tribunal de Contas não poderia ter em sua estrutura membros de um dos poderes fiscalizados, seria o suficiente para prejudicar sua indispensável isenção.

As Constituições anteriores a de 1967 omitiram-se sobre o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Entretanto as Constituições de 1967 e 1969 fazem referências ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, previsto no Decreto Lei Federal nº 199 de 25 de fevereiro de 1967, que estabelece a nova Lei Orgânica do TCU e mantém as regras da Lei Federal nº 830/49 que dispõe o Ministério Público como parte integrante de sua organização e lhe indica as funções.

A existência do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas foi regulada pelo art. 73, § 2º, inciso I da Constituição de 1988 e a independência de seus membros é resultante do art. 130.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – ADIn nº 789-1 reconhece a institucionalização do Ministério Público Especial para funcionar junto aos Tribunais de Contas:

O Ministério Público que atua perante o TCU qualifica-se como órgão de extração constitucional, eis que a sua existência jurídica resulta de expressa previsão normativa constante da Carta Política (art. 73, § 2º, inciso I e art. 130), sendo indiferente, para efeito de sua configuração jurídico-constitucional, 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.

A posição tomada pelo Supremo Tribunal Federal esclareceu as dúvidas que pairavam sobre o Ministério Público Especial.

Observa Batista (2006, p.91):

A Constituição de 1988 não só aumentou as funções de controle externo exercidas pelo TCU, como também deu ao Ministério Público Especial a condição de órgão constitucional autônomo e assegurou aos seus membros integrantes o direito de acesso à composição da Corte, mediante lista tríplice.

O Ministério Público de Contas tem sua existência expressamente garantida pela Constituição de 1988, bem como autonomia funcional e sendo assim, servir igualmente como órgão de defesa dos itens mencionados no artigo 127, caput¹ da Constituição.

¹ 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”.

3. DA NATUREZA JURÍDICA DE ATRIBUIÇÕES DOS MINISTÉRIOS PÚBLICAS DE CONTAS

A definição sobre a natureza jurídica do Ministério Público que atua perante os Tribunais de Contas é tema que desafia os trabalhos da doutrina constitucionalista brasileira, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sobretudo pela anomalia provocada pelo constituinte de 1988, que não arrolou este órgão ministerial no artigo 128 da Carta Federal, no qual constam os elementos essenciais do órgão, a saber: instituição permanente, essencial à função da jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (BULOS, 2012. P 1210)

Debate travado na doutrina e na jurisprudência, sobretudo do Supremo Tribunal Federal é que se o Ministério Público organizado junto ao Tribunal de Contas, estaria integrado ao Ministério Público da União, tendo por chefe o Procurador-Geral da República, ou se seria dele independente, portanto, estruturalmente ligado ao próprio Tribunal de Contas.

Neste sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, para quem o perfil jurídico-constitucional do Ministério Público organizado junto ao Tribunal de Contas, ou seja, se estaria ele integrado ao Ministério Público da União, e se encontrara consolidado na intimidade estrutural da Corte de Contas: “O Ministério Público que atua junto ao TCU qualifica-se como órgão de extração constitucional, eis que a sua existência jurídica resulta de expressa previsão normativa constante da Carta Política (art. 72, § 2º, I e art. 130), sendo indiferente, para efeito de sua configuração jurídico-constitucional, 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.

A autonomia funcional do MPC é reconhecida em diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal. O art. 130 da Constituição Federal tanto protege a instituição como tutela os membros do MPC no relevante desempenho de suas funções perante o Tribunal de Contas.

Observam Goulart; Guimarães (1995. P. 15):

A autonomia funcional inerente ao *Parquet* especial tem como atributo não só liberdade de manifestação, mas, sobretudo, a impossibilidade de ingerências ou

interferências de qualquer dos Poderes e da Corte de Contas que compartilha a mesma intimidade de jurisdição.

Existe uma distinção entre independência funcional e autonomia funcional, e explica que não são sinônimos conforme explica Cheker (2009, p. 163), 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.

Uma instituição com o tamanho da responsabilidade do MPC não pode atuar sem absoluta liberdade funcional. Em todas as ocasiões em que o Supremo Tribunal Federal teve que se pronunciar sobre a matéria afirmou:

“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 (Constituição artigos 130 e 75).” (ADI n. 160/TO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 20/11/1998).

As atribuições dos membros do MPC estão intimamente ligadas às competências do Tribunal de Contas. Tratam-se de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; análise do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal; apreciação das contas de governo e de gestão e apreciação dos atos de admissão de pessoal da Administração. O Ministério Público de Contas tem competência para atuar em todos os processos de controle externo, bem como oferecendo representações aos tribunais de contas, requisitar informações dos órgãos da administração e expedir recomendações aos gestores públicos, além de atuar em parceria com o Ministério Público judicial em diversas iniciativas. Dentro da ideia de freios e contrapesos a atuação do MPC como fiscal da ordem jurídica recebe destaque, na medida em que exerce o contraponto técnico, além de conferir eficácia real aos comandos emergentes do Tribunal de Contas.

A importância social do MPC no controle das contas públicas é incomparável, pois ele atua em todos os processos sujeitos ao Tribunal de Contas, nos quais está inserido o conceito de accountability, que inclui a prestação de contas da gestão da coisa pública à sociedade, vinculada à responsabilização dos administradores em caso de violação do dever legal e da adoção de medidas ilegítimas e antieconômicas.

O controle das contas públicas é fundamental para a implementação de políticas públicas eficazes, as quais constituem nascente de concretização dos direitos fundamentais, dentro dessa perspectiva está nítida a fundamental importância do MPC.

4. DISTINÇÃO ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL E MINISTÉRIO PÚBLICO ORDINÁRIO

O terno de denominação "Ministério Público Especial" surgiu para diferenciá-lo do "Ministério Público Comum". Usaram essa diferenciação Jorge U. J. Fernandes, Carlos Britto, Celestino Goulart, entre outros.

O art. 128 da Constituição Federal lista a abrangência do Ministério Público, no capítulo que trata das funções essenciais à Justiça, no âmbito das organizações dos poderes. O Ministério Público Especial não é citado na subclassificação, pois não atua junto à Justiça, mas junto ao Tribunal de Contas com vistas ao controle externo reservado ao Poder Legislativo.

O Ministério Público Especial atua exclusivamente na competência do Tribunal de Contas, conforme dispõe o art. 71 da Constituição Federal, entretanto não possui todas as funções institucionais do Ministério Público ordinário, conforme estabelecidas no art. 129 da CF.

Observa o Conselheiro Miguel Roumié:

As funções institucionais do Ministério Público, estabelecidas na Constituição Federal em seu art. 129, não se coadunam com as atribuições cometidas aos Tribunais de Contas para o exercício da fiscalização orçamentária e financeira. São distintos e inconfundíveis, pois ambos dispõem de autonomia administrativa. (ROUMIÉ apud, JACOBY FERNANDES, 2016, p. 679)

De acordo com Jacoby Fernandes (2016, p. 679):

(...). Harmonizando as instituições do Tribunal de Contas e do Ministério Público, o art. 130 da Constituição Federal exclui da atuação destes últimos as funções institucionais reservadas ao *parquet* ordinário, mandando aplicar as disposições da respectiva seção pertinente a direitos, vedações e forma de investidura. Só será exercida, portanto, função institucional compatível com as atribuições elencadas em norma infraconstitucional.

Distinguindo o Ministério Público, assentou o Supremo Tribunal Federal:

Consoante decisão do STF, interpretando preceitos dos arts. 128 e 130 da Constituição Federal, o Ministério Público que funciona junto ao Tribunal de Contas não dispõe de fisionomia institucional própria e encontra-se consolidado na intimidade estrutural dessa Corte de Contas, malgrado as prerrogativas que lhe são peculiares (art. 73 da Constituição Federal).

O Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas tem existência institucional específica e funciona independentemente de intervenção da Instituição do Ministério Público do Estado, não lhe guardando subordinação ou dependência².

Ainda na esteira da jurisprudência fixada pelo Supremo Tribunal

Observa Checker (2009, p.249)

“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”.

No julgamento da da ADI 892-7, RS, relatada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, restou assentado que o Ministério Público de Contas, “no âmbito de sua destinação tutelar e 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.”

De acordo com Jacoby Fernandes (2016) é inviável a ideia do Ministério Público Ordinário, que tem todos seus atos de implicações financeiras e administrativas subordinadas ao Tribunal de Contas ter no corpo do próprio Tribunal um representante seu, pois é minimamente razoável que um subordinado aprecie as contas de seu superior hierárquico. Portanto, é pacífico que o Ministério Público presente no Tribunal de Contas é diverso do *parquet* ordinário.

² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandato de Segurança nº 6.852/RS. Relator: Ministro Demócrito Reinaldo. Brasília, 26 de setembro de 1996. **Diário da Justiça [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 29 out. 1996. No mesmo sentido: Supremo Tribunal Federal. Medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1858-9/GO. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 16 de dezembro de 1998. **Diário da Justiça [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 de maio de 2001.

5. ASSENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS MUNICIPAIS

O Decreto Federal nº 392 de 1896 já fazia menção do MPC atuando junto ao Tribunal de Contas e de uma estrutura intermediária entre instrução e julgamento composta por auditores.

O modelo federal para Tribunais de Contas traz o MPC e as chamadas carreiras especializadas – Auditor (Conselheiro Substituto) e membro do MPC, funcionando junto a eles. Os ocupantes dessas duas carreiras são selecionados por concurso público e detêm dois assentos permanentes, com direito a voto no Plenário³. A participação desses profissionais na instrução que leva às decisões do Tribunal é integral e, portanto, decisiva.

“O cargo de Auditor tem uma particularidade: é regado pela Constituição como elemento de composição do próprio tribunal.” (STF. ADI nº 1.994/ES. Rel. Min. Ayres Britto).

“A Constituição fez transferir o balanço de poder do eixo político para o eixo técnico.” (SARQUIS, 2016, p. 169).

O sistema de Tribunais de Contas brasileiro, conforme Constituição Federal de 1988 e demais leis federais e estaduais atualmente é formado pelo Tribunal de Contas da União, 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas Estaduais, 01 (um) do Distrito Federal, 04 (quatro) Tribunais de Contas dos Municípios e 02 (dois) Tribunais de Contas Municipais.

São Paulo e Rio de Janeiro são os dois municípios que possuem Tribunal de Contas para auxiliar as suas Câmaras de Vereadores. Esses dois Tribunais de Contas Municipais fazem manifestar um conflito interpretativo: pois existem Magistratura e Ministério Público de nível federal, estadual e distrital, mas não municipal. São Paulo e Rio de Janeiro utilizam o serviço judiciário estadual ou federal, dependendo da matéria e das pessoas envolvidas no processo.

Todos os demais Municípios brasileiros contam com o Controle Externo atendido pelo Tribunal de Contas estadual, os Estados do Pará, Ceará, Bahia e Goiás possuem os chamados Tribunais de Contas dos Municípios para auxiliarem as Câmaras de Vereadores, mas estes Tribunais são mantidos com verbas

³ Nos termos do art. 73, § 2º, inciso I, e Súmula nº 653.

estaduais, portanto respondem ao Tribunal de Contas Estadual de sua unidade federada, enquanto os Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro são mantidos com verbas municipais e só prestam contas para a sua respectiva Câmara Municipal.

O §1º do art. 31 da Constituição Federal dispõe que: “O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município.”, observa-se que “município” está no singular.

Esclarecem Sarquis; Costa (2016, p. 173):

O silogismo leva a crer que os Tribunais Municipais que já existiam em 1988 permanecem: uma curiosa recepção não de Lei anterior, mas de disposição constitucional propriamente dita.

A recepção dos Tribunais de Contas Municipais se dá por interpretação, e não por norma expressa que, por exemplo, estipulasse: “ficam mantidos os Tribunais de Contas Municipais já existentes, do modo como estruturados.” Via de regra, a exceção deve ser interpretada restritivamente.

A Constituição Paulista de 1967 permitiu expressamente a criação de Tribunais de Contas Municipais, nos municípios que atingissem um determinado nível de renda, porém limitando sua composição a cinco julgadores.

Em 1968 o Município de São Paulo editou a Lei Municipal nº 7.213, criando o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que só seria constituído efetivamente em 16 de janeiro de 1969.

Em 29 de janeiro de 1969, foi editado o Ato Complementar nº 44 à Constituição Federal de 1967, estabelecendo requisitos específicos para serem instituídos os Tribunais de Contas dos Municípios. Na mesma linha do Ato Complementar nº 44, o §3º do art. 16 da Constituição Federal de 1969 permite a criação de Tribunais de Contas Municipais, só que estabelecendo um nível mais elevado de população e renda. Abre-se a possibilidade de criação do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, uma vez que somente municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos poderiam criar seus próprios Tribunais de Contas. Na ocasião somente São Paulo e Rio de Janeiro atendiam esses requisitos, a criação do TCM-RJ foi estatuída pela Lei Orgânica de 1976 (Lei Complementar nº 03/1976) e em 1980 foi oficialmente criado, pela Lei Municipal nº 183, de 23 de outubro.

A Constituição Paulista de 1989 em seu art. 151 faz referência expressa ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo e estabelece em **05 (cinco)** o número

de Conselheiros. Por estabelecer em 05 (cinco) e não em 07 (sete) o número de Conselheiros esse dispositivo é a causa das ADIs nº 346 de 02 de agosto de 1990 e nº 4.776 de 18 de maio de 2012.

Como ficam as carreiras especializadas nos dois Tribunais de Contas Municipais?

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro decidiu pela verticalização do modelo federal. O Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu que não cabem carreiras técnicas e afastou a verticalização do modelo federal.

Os argumentos contra as carreiras especializadas foram:

A redação do art. 75 da Constituição Federal de 1988 – o artigo menciona os “Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios” no plural e não como fez o § 1º, do ‘art. 31 “Tribunais de Contas do Município” no singular. Portanto não obriga os Tribunais de Contas Municipais a seguirem as normas gerais definidas na Seção IX.

A recepção assimétrica dos Tribunais de Contas Municipais pela Constituição Federal de 1988 – a permissão da pela CF/88 para manter em funcionamento esses tribunais foi admitindo suas peculiaridades nos moldes em que já estavam estruturados, ou seja, foi feita em caráter excepcional.

A inexistência de um Ministério Público “municipal”.

O custo da criação das novas carreiras.

Os argumentos a favor as carreiras especializadas foram:

A interpretação do art. 75 da Constituição Federal de 1988 - a própria interpretação dada pelo STF “no que couber” do art.75, que resultou na Súmula nº 653 de 2003.

A recepção excepcional dos Tribunais de Contas Municipais - O fato de a Constituição Federal autorizar a manutenção dos Tribunais de Contas Municipais, não significa que eles não devam se adequar as outras regras da Constituição, não é um regime de exceção permanente, o art. 130 da CF/88 não abriu exceção a nenhum Tribunal de Contas para que pudesse funcionar sem esse corpo especial.

A própria existência de Tribunais de Contas Municipal faz nascer à exigência de um Ministério Público que nele atue.

O custo da criação das novas carreiras – o orçamento desses municípios é superior ao orçamento de vários Estados, inclusive dos Estados do Ceará, Pará e Goiás que possuem Tribunal de Contas Estadual e Tribunal de Contas dos Municípios.

O modelo constitucional de composição e funcionamento dos Tribunais de Contas deve ser obedecido, respeitando o princípio da simetria. O Decreto Federal nº 392 de 1896 já previa a participação do Ministério Público no Tribunal de Contas, no art. 130 da CF/88 está expressamente prevista sua existência. Sua função é a de promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis,

5.1 Convenção de Mérida e o MPC

A Convenção foi assinada em 09 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México e resultou na assinatura de um documento por mais de cem países, entre eles o Brasil. É o maior texto juridicamente vinculante de luta contra a corrupção. Passou a fazer parte da legislação brasileira, com a edição, do Decreto Federal nº 5.687/2006.

A convenção faz menção ao Ministério Público. De acordo com o texto, o MP deve gozar de independência para realizar a tarefa de combate à corrupção. A Constituição Federal atestou a presença do Ministério Público nos Tribunais de Contas. Vocacionou, portanto, neste campo, o próprio MPC para que cuide do patrimônio público, combata o mal uso de recursos e preserve a eficiência da administração pública.

A Convenção de Mérida em seu artigo 6.º, item 2, estabelece: “cada Estado Parte outorgará ao órgão ou aos órgãos mencionados no parágrafo 1º do presente Artigo a independência necessária, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida.”

O combate à corrupção e desvio de dinheiro público passa necessariamente pela análise de todos os atos de execução que envolve o orçamento público, a partir do próprio Controle Externo da Administração Pública, é coerente com o preceituado na Convenção, sendo, neste cenário, de fundamental importância à participação do MPC.

6. A INSTITUIÇÃO DO MPC NO TCMSP – ANÁLISE DA APLICAÇÃO SIMÉTRICA DO MODELO CONSTITUCIONAL DO TCU AO MUNICÍPIO DE SAO PAULO

A análise acerca da viabilidade da instituição do Ministério Público de Contas, junto ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, perpassa, necessariamente pelo conceito de fiscalização concomitante da atividade de controle externo, cujo paradigma federal encontra-se insculpido no artigo 73 da Constituição Federal e da função “custos legis” ou fiscal da Lei, ou ainda, responsável pela defesa da ordem jurídica, que é da essência do *Parquet*, nos termos do “caput” do artigo 127 da Carta Magna.

Com efeito, a Constituição Federal ao prever, no artigo 129, inciso III delega ao Ministério Público Comum a tarefa de preservação do patrimônio público, mediante o devido legal, com a propositura da ação civil pública, precedida, no entanto do inquérito civil para a apuração de lesões ao patrimônio público.

Cumprindo ainda, enfatizar o disposto na Constituição Federal, artigo 129, inciso IX, *in fine*, que é vedado ao Ministério Público à representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Sem a instituição de um Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, a decisão que julga irregular todo e qualquer contrato ou conta pública regularmente processada naquela Corte e que contiver indícios de irregularidades deverá ser remetida ao Ministério Público Comum, para a instrução de um inquérito civil e, somente após o deslinde deste procedimento, iniciar a ação civil pública.

Ora, se o procedimento administrativo de fiscalização e controle das contas públicas, que tramita perante o Tribunal de Contas já detém o condão de apurar eventuais desvios de recursos públicos, superfaturamentos e demais irregularidades, o acompanhamento concomitante por um órgão ministerial, que detivesse as mesmas prerrogativas e garantias funcionais dos promotores comuns certamente ensejaria ganho de eficácia no combate a corrupção e controle dos gastos públicos, além de economia processual, tendo em vista que a atuação do Ministério Público de Contas tornaria desnecessária a atuação do Ministério Público Comum sobre o mesmo fato.

O papel dos Tribunais de Contas, no exercício da sua atividade de controle externo, ganha especial destaque, na medida em que enfatiza o controle concomitante das contas públicas. Este tema é debatido, desde os primórdios em que se discutia a instauração das Cortes de Contas.

Com efeito, por meio de eloquente discurso em 1826, época em que se discutia a embrionária formação do julgamento das contas públicas neste país, apresentavam ao Senado, Visconde de Barbacena e José Ignácio Borges proposta parlamentar contendo o seguinte (BUZAID, 1967, p. 40):

Se o Tribunal de revisão de contas, que se pretende estabelecer, se convertesse em tribunal de fiscalização das despesas públicas antes de serem feitas em todas e quaisquer repartições, poder-se-ia colher d'ele proveito; mas sendo unicamente destinado ao exame das contas e documentos, exame que se faz no tesouro, para nada servirá, salvo para a novidade do sistema e o aumento das despesas com os nele empregados.

Por oportuno, mister cumpre trazer a baila a missão institucional do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, em que cumpre fiscalizar a gestão dos recursos públicos do Município de São Paulo de modo a assegurar que sejam arrecadados e aplicados em conformidade com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, tendo em vista a plena satisfação do interesse público.

Ora, se a missão institucional do Tribunal de Contas do Município de São Paulo é a fiscalização, sob os aspectos legais, legítimos e econômicos da arrecadação, aplicação e gestão dos recursos públicos, com vistas a maximizar a satisfação do interesse público, obviamente que os fins a serem atingidos demandam os pertinentes ferramentais para a sua consecução.

Neste sentido, cumpre trazer a lume as lições de Britto, C. A, (2001, p.11):

8.3 O desiderato constitucional é este. Se, na prática, os Tribunais de Contas muito se distanciam da função que lhes confiou a gloriosa Lex Legum de 1988, trata-se de disfunção ou de defecção que urge corrigir. Tal como se deu no âmbito do Ministério Público, instituição que, zelosamente guardada pela Constituição, da Constituição cuida com um tipo de zelo que mais e mais desperta na consciência coletiva toda admiração e todo aplauso. No que já está sendo seguido (o Ministério Público) por largos segmentos do Poder Judiciário, notadamente os formados por juízes singulares.

Destarte, resta perfeitamente necessária a introdução de um órgão ministerial, com prerrogativas de independência para a fiscalização dentro da fiscalização, ou seja, funcionando como um verdadeiro controle externo do controle

externo, na medida em que suas manifestações devam observar os rigores da lei e o efetivo zelo do patrimônio público, mitigando-se, assim, conveniências políticas e julgamentos parciais.

Ademais disto, para reforçar a legitimidade da necessidade de instituição do Ministério Público de Contas perante o Tribunal de Contas do Município de São Paulo está a natureza centrífuga, ou por segregação, da Constituição Federal de 1988, na medida em que consagra a observância, pelos Estados e Municípios, do paradigma federativo, consagrando a simetria, em relação ao modelo da União Federal, em relação aos estados-membros e municípios, a exemplo daquele insculpido no art. 71, combinado com o art. 130⁴ da Carta Federal.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

⁴ 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.

Neste sentido, cumpre trazer a definição de Horta, Raul Machado (Revista de Informação Legislativa, 1997, p. 175 – 178), sobre as normas centrais federais. A introdução de normas centrais da Constituição Federal no domínio da Constituição do Estado Federado, no exercício da atividade constituinte, converte o ordenamento constitucional do Estado em ordenamento misto na sua composição normativa, uma parte provindo do poder autônomo de auto-organização e a outra resultando da transposição das normas centrais da Constituição Federal para o campo normativo da Constituição Estadual. Salvo na hipótese de normas centrais da Federação – direitos fundamentais, separação de poderes, forma de Governo e de Estado –, que independem de transposição normativa e são dotadas de imediatidade, as normas centrais de outra natureza reclamam atividade do órgão constituinte estadual, para integração dessas normas na organização constitucional do Estado. É competência do constituinte estadual a atividade de transplantação das normas centrais que devem integrar a organização do Estado e do Município. A inércia, caracterizando descumprimento de preceito fundamental, configura omissão corrigível pelo Supremo Tribunal Federal (Constituição, art. 102, parágrafo único). O equilíbrio na dosagem do volume das normas centrais da Constituição Federal tem o relevo de condição essencial, para assegurar a organização e o funcionamento do complexo sistema federal de Estado. O retraimento extremado na concepção de normas centrais tende a refluir a organização do Estado ao esquema confederativo, com sacrifício dos poderes da União. A pletórica adoção de normas centrais tende a infletir a concepção federal no rumo do esquema normativo unitário, com negação da autonomia organizatória do Estado.

No âmbito dos Estados-Membros, O Supremo Tribunal decidiu, em liminar, a relevância da arguição de inconstitucionalidade, perante o art. 130 da Constituição Federal, de lei complementar estadual que implica o funcionamento, junto ao Tribunal de Contas, de órgão do Ministério Público comum, e ainda reconheceu que o modelo federal de organização e composição do Tribunal de Contas da União (art. 75 da Constituição Federal) é compulsório para os Estados-Membros.⁵

Por fim, contra aquele que defendem que não existe a figura do Ministério Público Municipal, cumpre elucidar o entendimento de que o Ministério Público de Contas encontra-se consolidado na “intimidade estrutural” do respectivo Tribunal de

⁵ ADInMC 1.779-PE, rel. Min. Ilmar Galvão, 23.4.98.

Contas, que se acha investido – 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. Carvalho (2012, P. 1264).

Destarte, não há que se falar em Ministério Público Municipal, mas sim em Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, para a guarda do patrimônio público e fiscalização da aplicação da lei, perante a Corte Municipal.

6.1 Quanto a Implantação do MPC no TCM do Rio de Janeiro

Fora apresentado o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 22/2014, encaminhada à Câmara Municipal Do Rio de Janeiro por meio do Of. TCM/GPA/Press/0078, previu, dentre outros aspectos, a criação do Ministério Público de Contas, junto à Corte da capital carioca, inserindo na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, os artigos 94, 94-A e 94-B, sendo considerada “instituição permanente, essencial à função de controle externo da Administração Pública”, e ainda as seguintes características: defesa da ordem jurídica e do regime democrático, “aplicando-se-lhe os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional.”

Foram previstas também, as prerrogativas dos Promotores, (§ 1.º), a observância ao princípio da transparência e do controle social (§ 2.º).

As funções institucionais ficaram etiquetadas no art. 94-A, a saber: ⁶

- I – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Lei Orgânica, na Constituição Estadual e na Constituição da república, no âmbito da função de controle externo da administração pública, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- II – promover perante o Tribunal de Contas as medidas e recursos de defesa do erário e de respeito aos princípios da Administração Pública, no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município do Rio de Janeiro e das respectivas entidades da administração direta e indireta;
- III - atuar de ofício em reclamações, representações, denúncias ou queixas de qualquer pessoa por desrespeito às normas constitucionais e legais quanto à

⁶<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1316.nsf/519eac95c0c23b1a032577590051dd76/2fcb287bc118822583257d9e006838ad?OpenDocument&ExpandSection=-3>

legalidade, legitimidade e economicidade da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais responda o Município do Rio de Janeiro, ou da assunção de obrigações de natureza pecuniária por pessoa natural ou jurídica em nome do Município do Rio de Janeiro e suas entidades, dirigidas ao Tribunal de Contas nos termos de sua Lei Orgânica;
IV – exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei, desde que compatíveis com sua finalidade.

Por fim, o art. 94-B estrutura a cúpula do órgão – Procurador-Geral de Contas, forma de eleição, previsão do Conselho Pleno e destituição do cargo máximo.

A exposição de motivos que inaugura o projeto retro mencionado, preconiza que o art. 130 da Constituição Federal não abre qualquer exceção quanto à criação de um Ministério Público Municipal, tendo em vista a sua natureza jurídica ser um Ministério Público de Contas.

Ademais, a exposição de Motivos sustenta o seguinte:

O descompasso normativo identificado, aliado a necessidade de fortalecimento institucional do Ministério Público de Contas, com vistas a edificação de um Tribunal de Contas - e de um sistema de controle da Administração Pública - que melhor atenda aos munícipes cariocas, torna imperativas as modificações antes sugeridas, a fim de que, com deferência a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, se possa aclarar o delineamento constitucional do Parquet de Contas. A proposta ora apresentada reafirma, assim, no plano municipal, o desiderato constitucional inúmeras vezes aclamado pela Suprema Corte, ao prever um órgão capaz de funcionar com independência e eficiência como custos legis e zelador da higidez do erário no âmbito da função de controle externo - um verdadeiro Parquet legislativo, que passará inclusive a trazer em seu nome os termos "Ministério Público", abarcando toda a carga semântico-normativa de tal instituição, legitimada ainda pelas Casas de Representação Popular.

Ainda que a exposição de motivos mencione que a Procuradoria Especial de Contas do Município exerça a função de “custus legis”, evidentemente que não é equiparável ao Ministério Público de Contas, especialmente pela sua natureza permanente e essencial à defesa da ordem jurídica e pelas prerrogativas funcionais que os membros detêm.

Após regular tramitação do referido Projeto, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, encaminhou o Ofício Nº TCM/GPA/PRES/0071, de 06 de dezembro de 2016, à edilidade carioca, solicitando o arquivamento do feito, a despeito da sua declarada constitucionalidade, sob a seguinte justificativa.⁷

⁷http://www.camara.rj.gov.br/controle_atividade_parlamentar.php?m1=materias_leg&m2=9a_Leg&m3=proemdleior&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1316.nsf/Internet/EmendaInt?OpenForm

No entanto, observando-se o atual contexto orçamentário-financeiro do entorno do Município do Rio de Janeiro, tem-se que o regramento pretendido pelas mencionadas alterações nos diplomas de regência, embora revestido de suporte constitucional, sua adoção, neste momento, não se revela oportuna, em especial pelo potencial incremento de despesa a ele inerente, recomendando assim uma maior reflexão sobre a matéria.

Com efeito, a situação orçamentária do Rio de Janeiro é notoriamente alarmante, conforme larga e notoriamente noticiado pelos veículos de comunicação.

No entanto, há que se sopesar o ganho de qualificação na atividade de controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, com o acréscimo da atividade do Ministério Público de Contas.

Evidentemente que a situação na tramitação processual do feito, perante a Câmara Municipal do Rio de Janeiro está em estágio mais avançado do que a paulistana, porém, um dado preocupante e que pode gerar um precedente ao definitivo arquivamento da Emenda à Lei Orgânica 22/RJ/2014 é o julgamento de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (346 e 4776), com ênfase na para a ADI 4776, na qual se invoca o princípio da simetria constitucional do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, o Ministro-relator aduz o seguinte:

Quanto à composição da corte de contas do município de São Paulo, o ministro disse que tanto a lei orgânica do município quanto a constituição estadual dispõem que o TCM-SP será composto por cinco membros: dois indicados pelo prefeito e três pela câmara de vereadores. "Se a Constituição Federal prevê nove conselheiros para a composição do TCU e sete para composição dos tribunais de contas dos estados, é razoável que um tribunal *de contas municipal tenha um número inferior de conselheiros. Desse modo, não se vislumbra nenhuma ofensa ao princípio da simetria*".⁸

As referidas ações direta de inconstitucionalidade foram objetos de pedido de vistas pelo Ministro Marco Aurélio, devolvido em 15/08/2017⁹. Porém, dificilmente esse quadro será revertido, na medida em que o resultado está em 9 votos favoravelmente à inexistência de simetria das Cortes Municipais perante o paradigma delineado no artigo 73 da Constituição Federal de 1988, para o Tribunal de Contas da União.

⁸ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=351252>

⁹ <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4244427> – consulta em 14/12/2017.

Pode-se invocar, por outro lado, que o artigo 102, § 2.^o¹⁰ da Constituição Federal não faz coisa julgada perante o Poder Legislativo, gerando efeito vinculante apenas perante os Poderes Judiciário e Executivo.

Inobstante, o artigo em comento fala em administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, o que compreende tanto o Poder Executivo, quanto o Poder Legislativo.

Para que tal efeito opere sua eficácia plena, a suspensão da lei declara inconstitucional, por parte do Senado Federal, nos termos do art. 52, inciso X da Constituição de 1988.¹¹

6.1.1 Análise da Consultoria e Assoramento Legislativo TCM-RJ

De acordo com a Informação nº 15/2014 o projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 22/2014 (Of. TCM/GPA/Press/0078), que “Confere nova redação aos incisos VII do art. 44, XXX do art. 45 e II do parágrafo único do art. 70 e aos arts. 91 e 94 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, acrescenta os §§ 1º, 2º e 3º ao art. 94, acresce os arts. 94-A e 94-B à Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e dá outras disposições”. Autoria: Tribunal de Contas do Município.

A Consultoria e Assessoramento Legislativo, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo § 1º do art. 233 do Regimento Interno c/c art. 8º parágrafo único da Lei nº 5.650/13, informa:

1. Similaridade:

A Diretoria de Comissões comunica a existência, em seu banco de dados, das seguintes proposições similares ao presente projeto, sancionadas:

PL nº 631/80 (Mens. nº 58/80), de autoria do Poder Executivo, que “Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Município do

¹⁰ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

(..)

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

¹¹ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

Rio de Janeiro, a que se refere a Lei Complementar nº 03, de 22/09/76, e dá outras providências”. Lei nº 183/80;

PL nº 757/81 (Mens. nº 81/81), de autoria do Poder Executivo, que “Altera a Lei nº 183 de 23/10/80, que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, a que se refere a Lei Complementar nº 03 de 22/09/76, e dá outras providências”. Lei nº 223/81;

PL nº 866/81 (Mens. nº 88/81), de autoria do Poder Executivo, que “Regula a organização do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências”. Lei nº 289/81;

PLC nº 29/06 (Mens. nº 1/06), de autoria do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Lei Complementar nº 82/07.

2. Aspecto formal:

2.1. Lei Complementar Municipal nº 48/2000, em sua atual vigência:

A proposição não observa os seguintes requisitos formais da mencionada Lei Complementar,

2.1.1. Art. 5º, quanto ao preâmbulo, em especial à ordem de execução. Verificar, também, a respeito, o art. 68, § 3º da Lei Orgânica do Município;

2.1.2. Art. 11, III, “c”, no que se refere ao § 3º do art. 91, modificado pelo art. 4º da Proposição em análise.

2.3. Regimento Interno:

A proposição atende os requisitos do respectivo art. 222.

3. Aspecto material:

3.1. Competência:

A matéria se insere no âmbito do art. 30, inciso I; 91; 94; 95 da Lei Orgânica do Município.

A competência da Casa para legislar sobre o projeto fundamenta-se no art. 45, VII, cabendo à Mesa Diretora promulgá-la, na forma do art. 68 § 3º, todos do mesmo Diploma legal.

3.2. Iniciativa:

O poder de iniciar o processo legislativo é o previsto no art. 95, IV da Lei Orgânica do Município.

3.3. Modalidade:

A proposição reveste-se da forma prevista no art. 67, inciso I, da Lei Orgânica do Município.

3.4. Legislação específica:

Verificar a respeito os seguintes dispositivos da Constituição da República: arts. 37, II; 71; 73; 75; 128; 129, § 3º; 130 e a Súmula 653 do Supremo Tribunal Federal.

Observação:

Quanto à matéria legislada, analisar os Acórdãos às ADI nº 328-3; ADI nº 789-1 e ao Mandado de Segurança 27.339-9, todos do STF, que foram juntados à presente Proposição.

É o que compete a esta Consultoria informar.

Em 04 de dezembro de 2014.

ROSÂNGELA DE ALMEIDA NASCIMENTO

Consultor Legislativo - Matrícula 10/803.554-5

CLAUDIO SERGIO SALDANHA MARINHO

Consultor Legislativo - Matrícula 11/800.795-7

Consultor-Chefe da Consultoria e Assessoramento Legislativo

6.1.2 Quanto à decisão do Pleno TCM-RJ

Através do **OFÍCIO Nº TCM/GPA/PRES/0071** Rio de Janeiro de 06 de Dezembro de 2016, seguiu a seguinte decisão:

Este Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, observadas as prescrições da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, encaminhou, por meio do Ofício TCM/GPA/PRES/0078, de 26 de novembro de 2014, a essa augusta Casa de Leis, Propostas de Emendas à Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e à Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, objetivando compatibilizar as normas a respeito do Ministério Público de Contas com os princípios que emanam da Constituição Federal de 1988, dando origem nesse Legislativo ao [Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 22/2014](#).

No entanto, observando-se o atual contexto orçamentário-financeiro do entorno do Município do Rio de Janeiro, tem-se que o regramento pretendido pelas mencionadas alterações nos diplomas de regência, embora revestido de suporte constitucional, sua adoção, neste momento, não se revela oportuna, em especial pelo potencial incremento de despesa a ele inerente, recomendando assim uma maior reflexão sobre a matéria.

Por essa razão, serve-se o presente para requerer a Vossa Excelência a interrupção do processo nesse Legislativo Municipal, protestando, em consequência, pela devolução das Propostas a este Tribunal de Contas.

Renovo a Vossa Excelência protestos de elevada estima e justificada consideração.

THIERS VIANNA MONTEBELLO

Conselheiro-Presidente

7. DAS PROCURADORIAS JUNTO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO E DO RIO DE JANEIRO

A Procuradoria da Fazenda Municipal junto ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo está prevista no artigo 110 do Regimento Interno daquela Corte e detém a seguinte competência:

Art. 110 - Excetuados os processos relativos à administração interna do Tribunal, a Procuradoria da Fazenda Municipal intervirá, obrigatoriamente, como representante processual institucional, em todos os feitos submetidos à apreciação da Corte, manifestando-se por escrito nos autos e, oralmente, nas sessões do Tribunal Pleno ou das Câmaras.

Por sua vez, a Procuradoria Especial junto ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro é exercida por integrantes servidores efetivos, estando a sua atuação prevista no artigo 35 do Regimento Interno daquela Casa, sintetizada no subitem 2.1.2 do Edital de Concurso Público para o provimento de vagas e formação de cadastro de reserva para os cargos de procurador da Procuradoria Especial do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e de Auditor-Substituto de Conselheiro – Edital TCMRJ Nº 1, DE 27 DE ABRIL DE 2015

Art. 35 - A Procuradoria Especial, junto ao Tribunal, tem sua composição, atribuições e competências definidas em Lei. § 1º - Compete ao Procurador-Chefe da Procuradoria Especial, e aos Procuradores (Lei nº 224, de 17 de junho de 1981):

I - opinar, verbalmente ou por escrito, em assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, por requisição de qualquer de seus membros, a seu próprio requerimento ou por distribuição do Presidente;

II - comparecer as sessões do Plenário, podendo participar dos debates;

III - requerer, perante o Tribunal, a prisão administrativa, por prazo não superior a 90 (noventa) dias, dos responsáveis que, com alcance julgado em decisão definitiva ou intimados para dizerem sobre o alcance verificado em processos de tomadas de contas, procurarem ausentar-se furtivamente, ou abandonarem a função, o emprego, comissão ou serviço, de que se acharem encarregados;

IV - solicitar o seqüestro dos bens dos responsáveis por alcance, seus sucessores e fiadores, em quantidade suficiente para a segurança da Fazenda Municipal;

V - propor a 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;

VI - requerer o levantamento dos seqüestros oriundos de decisão proferida pelo Tribunal e a liberação dos bens seqüestrados e sua respectiva entrega;

VII - levar ao conhecimento do Tribunal qualquer infração penal ou violação de norma legal que, no exercício de suas funções, verifique haver sido praticada;

VIII - remeter aos Procuradores-Gerais do Estado e da Justiça, conforme o caso, através do Procurador-Chefe, para a iniciativa junto aos órgãos competentes:

a) cópia das peças mandadas extrair pelo Tribunal, toda vez que se verificar no julgamento de qualquer processo ter havido violação da lei penal;

b) os elementos necessários às providências que se imponham ao cumprimento dos atos ou decisões do Tribunal ou de demais autoridades públicas quanto à administração financeira do Município, com a previa anuência do Plenário;

c) cópia das peças de imposição de multas aplicadas pelo Tribunal e das decisões deste sobre alcances verificados nos processos de tomada de contas.

§ 2º - É obrigatória a audiência prévia da Procuradoria Especial, em forma de parecer, nos casos submetidos ao Tribunal que importarem:

a) consulta sobre emissões de títulos, abertura e operações de créditos, bem como sobre dúvidas suscitadas na execução das disposições legais concernentes ao orçamento, contabilidade e finanças do Município;

b) operações de crédito;

c) processos de aposentadoria e pensões;

d) prestação e tomada de contas;

e) prorrogação de prazo e levantamento de cauções;

f) levantamento de fianças;

g) prescrição; e

h) contratos.

§ 3º - Nos processos em que se deva pronunciar, a Procuradoria Especial emitirá parecer dentro de prazo idêntico ao fixado para o Relator, ressalvada disposição em contrário.

§ 4º - Conta-se o prazo a partir do recebimento, pela Procuradoria Especial, do processo encaminhado na forma prevista neste Regimento.

§ 5º - Antes de emitir parecer sobre o mérito da questão a ser apreciada pelo Tribunal, poderá o representante da Procuradoria Especial requerer a realização de diligência para melhor instrução do processo.

§ 6º - Não concordando com a diligência requerida, o Relator submeterá o pedido ao Plenário, como matéria preliminar.

§ 7º - Rejeitada a preliminar, será dada a palavra ao representante da Procuradoria Especial para que se manifeste oralmente sobre o mérito.

§ 8º - O Representante da Procuradoria Especial poderá requerer ao Presidente, durante a discussão do Relatório, a leitura da íntegra do parecer do órgão para que conste da Ata da Sessão (Parágrafo 8º revogado pela Deliberação [TCMRJ] nº 080, de 06 de abril de 1989. Vigência de 10/04/89

ATRIBUIÇÕES: Zelar pela fiel execução da lei e defender, perante o Tribunal, **os interesses da Fazenda Pública**, promovendo e requerendo o que for de Direito; promover o exame de documentos e a instauração de processos de tomada de contas; opinar, através de parecer, ex officio, por deliberação do Plenário, ou pela iniciativa do Presidente ou de qualquer Conselheiro, nos processos sujeitos a

juízo pelo Tribunal, bem como nos de consultas ou denúncias enviadas ao Tribunal; comparecer às sessões do Tribunal, com a faculdade de falar e declarar, ao pé das decisões, sua presença; propor a cominação de multas aos responsáveis por infrações administrativas, bem como intentar pela apuração dos alcances e pela restituição de quantias, nos processos de tomada de contas; velar, supletivamente, pela execução das decisões do Tribunal; interpor recursos, requerer revisão e rescisão das decisões do Plenário, quando contrárias à lei, ou quando decorrer lesividade ao Erário Municipal; pronunciar-se sobre a apreciação da legalidade das concessões de aposentadoria e pensões, bem como sobre a fixação de seus valores. (Grifo nosso).

Claro está que, tanto a procuradoria junto ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, quanto àquela especial, junto à Corte de Contas da capital carioca detém como principal alçada a representação da Fazenda Pública, o que, neste caso, identifica-se muito mais a própria pessoa política da Prefeitura Municipal.

Este modelo aproxima-se muito mais daquele modelo de Ministério Público insculpido na Constituição Federal de 1967, que em seu artigo 138, instituía o modelo federal de representação judicial da União, pelo órgão ministerial.

Outro traço que denota a falta de independência da atuação desses órgãos, foi a revogação do § 8º do artigo 35 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, que conferia àquela Procuradoria Especial, a prerrogativa de requerimento de leitura do seu parecer no processo e a sua respectiva inclusão na Ata da Sessão.

Ainda que se perquirira que consta como atribuição da Procuradoria Especial carioca a função de fiscal da lei, o complexo de atribuições a ela conferido resta contraditório, na medida em que a paralelamente à defesa da lei, está o interesse da Fazenda Pública na demanda a ser deslindada no procedimento administrativo perante os Tribunais de Contas. Cumpre aqui estabelecer uma diferença entre Fazenda Pública e patrimônio público. No tocante à primeira definição, utilizamo-nos do conceito trazido por José dos Santos Carvalho Filho ¹²:

“ Em algumas espécies de demanda, as pessoas de direito público têm sido nominadas de Fazenda Pública, e daí expressões decorrentes, como Fazenda Federal, Fazenda Estadual e Fazenda Municipal. Trata-se de mera praxe forense, usualmente explicada pelo fato de que o dispêndio com a demanda é debitado ao Erário da respectiva pessoa. Entretanto, Fazenda Pública igualmente não é pessoa

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 1044.

jurídica, de modo que, encontrando-se tal referência no processo, deverá ela ser interpretada como indicativa de que a parte é a União, o Estado, o Município e, enfim, a pessoa jurídica a que se referir a Fazenda.”

O conceito de patrimônio público pode ser extraído da Lei Federal N.º 4.717/65, artigo 1.º, § 1º, que trata da ação popular:

§ 1º - *Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.*

A partir de ambos os conceitos, pode-se inferir, objetivamente, que a idéia de Fazenda Pública está muito mais relacionada à pessoa jurídica de direito público a ser representada, ou seja, há um caráter de personificação política e de subjetivação de interesses por parte dos detentores do poder na ocasião de julgamento.

Por outro lado, o conceito de patrimônio público tem muito mais relação com um “direito social” de toda a coletividade e que está difuso por toda a sociedade, dado o seu grau de abstração, pertencendo a toda a população indistintamente. Tal mister correlaciona-se com as atribuições do Ministério Público de proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Situação ainda mais agravante é a verificada no Tribunal de Contas do Município de São Paulo, pelo que se depreende da redação do artigo 110 do seu Regimento Interno, na medida em que resta expressa a função de representação judicial da Fazenda Pública por aquela procuradoria, mas ela nem compõe os quadros dentro do organograma do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, conforme o seguinte organograma ¹³:

¹³ Extraído do site www.tcm.sp.gov.br/

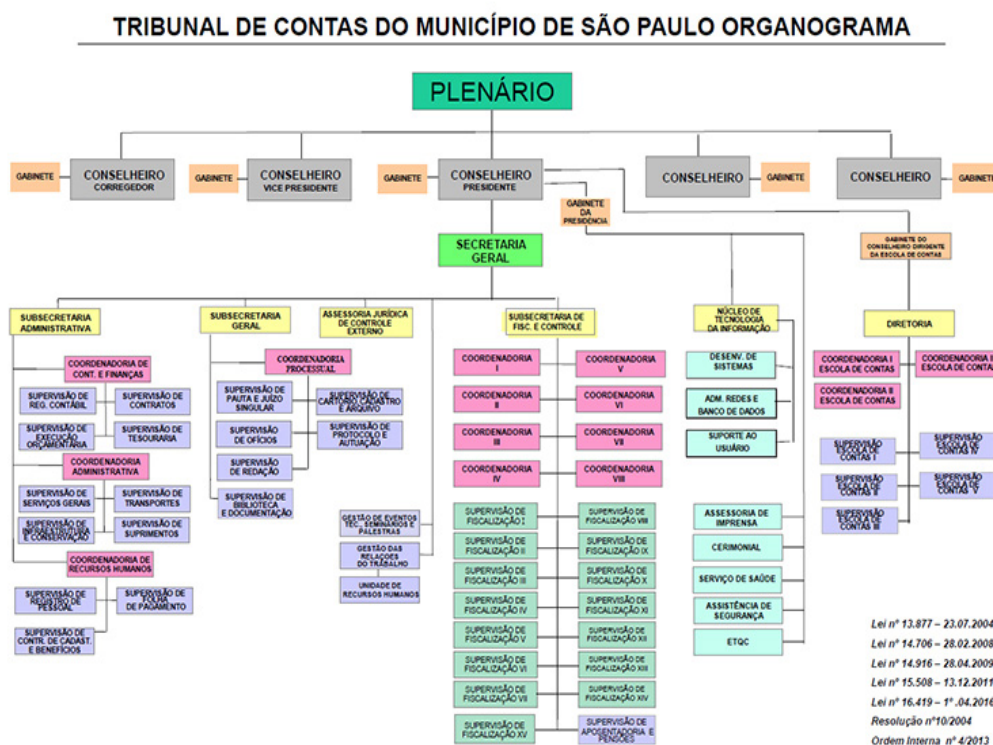


Figura 1 - Organograma TCM - SP

Na verdade, a Procuradoria da Fazenda Municipal está previsto no Decreto Municipal N.º 57.263, de 9 de agosto de 2016, como órgão de execução da Procuradoria Geral do Município, no artigo 12, inciso VII e tem por atribuição representar a Fazenda Pública, ou seja, a Prefeitura do Município de São Paulo perante o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, de acordo com o artigo 14, inciso VII.

Ora, resta completamente prejudicada, sob o aspecto de transparência e moralidade a função do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Município, na medida em a Prefeitura, além da sua defesa, regularmente exercida no contraditório ao longo da instrução processual, tem assento permanente no Plenário de julgamento, com representantes ostensivamente participando dos julgamentos.

Desta forma, fica evidente a constatação de que o modelo de atuação das procuradorias junto aos Tribunais de Contas do Município de São Paulo e do Rio de Janeiro estão à margem das atribuições ministeriais de defesa da ordem jurídica e do patrimônio público, portanto, inconstitucionais.

8. SUGESTÕES DE MELHORIAS

Para implementação do Ministério Público de Contas no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, seria necessário um projeto de Lei pelo próprio Tribunal, nos termos da Lei Orgânica do Município de São Paulo, artigo 48, inciso XII ¹⁴, baseado em todos os dados e características dos demais Tribunais de Contas Federais e Estaduais, bem como instruído através do princípio da simetria presente na Constituição Federal de 1988. Para tal implementação o responsável deverá utilizar as informações teóricas e decisões jurídicas na qual abordamos em nosso estudo, tendo em vista que a implementação do Ministério Público de Contas no respectivo órgão do Município, daria mais credibilidade, segurança jurídica e transparência a todas as decisões tomadas por tal nobre órgão. Quanto a denominação o mesmo poderia ser nomeado como Procuradoria de Contas do Município, para que com isso o mesmo evitaria comparativos e interpretação errônea por parte de autoridades, meios de comunicação e a sociedade, com o Ministério Público, tornando o Ministério Público de Contas do Município uma espécie de entidade pertencente exclusivamente ao Município e com características próprias e bem definidas.

¹⁴ **Art. 48** - O controle externo, a cargo da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ao qual compete:

(...)

XII - XII - encaminhar ao legislativo sugestão de criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções do Quadro de Pessoal do Tribunal, bem como a fixação da respectiva remuneração, observados os níveis de remuneração dos servidores da Câmara Municipal.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para elaboração deste trabalho houve uma singular dificuldade na busca por fontes, verificando-se a ausência de uma maior produção teórica sobre o tema. O objetivo da pesquisa foi analisar as características do Ministério Público de Contas no desempenho das suas funções de auxílio ao controle externo da Administração Pública e, por conseguinte a importância de sua atuação no Tribunal de Contas do Município de São Paulo. A Constituição Federal de 1988 aumentou a importância dos Tribunais de Contas e do Ministério Público de Contas, como instituições com a missão fundamental por ela atribuída: a proteção do patrimônio público.

A atuação do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas é histórica e a importância de sua atuação junto a ele se torna mais forte com a Convenção de Mérida, onde se encontra como insubstituível protagonista. O Ministério Público de Contas tem a missão de proteger os princípios constitucionais relativos às finanças públicas, a ordem econômica e financeira. Tem um papel importante para o combate e prevenção à corrupção no âmbito do Controle Externo. O fato de sua atuação ser extrajudicial não altera seu caráter, apenas o identifica como órgão especializado na defesa do patrimônio público e da ordem jurídica, no sistema de controle externo. Considerando que a função de controle externo é da mais elevada importância, o princípio da moralidade administrativa, só poderá se concretizar com exame ou apreciação meticulosa do MPC.

Vale registrar, que o Ministério Público Eleitoral não está listado no art.128, inciso I, da Constituição e também não há menção a ele nos arts 118 a 121, que dispõe sobre a Justiça Eleitoral, entretanto sua importância é inegável dada a sua especialidade de atuação junto à Justiça Eleitoral. Coube-nos com isso observar que, sempre que estiverem presentes os interesses públicos, a necessidade de defesa da ordem jurídica, da sociedade, da moralidade no desempenho de suas funções pelos agentes do Poder Público, pelos responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, a atuação de um Ministério Público Especializado, como defensor da sociedade e fiscal da lei é evidentemente necessária.

Na ADI nº 789/1994 – DF, Rel. Min. Celso de Mello, em seu voto, o ilustre Ministro, relator, examinou este aspecto afirmando que, hoje, não há como recusar a existência de um Ministério Público Especial junto aos Tribunais de Contas, devido ausência de menção a esse órgão estatal no rol descritivo do art. 128 da CF. Como

órgãos auxiliares do Poder Legislativo (art. 71, CF), a tarefa dos Tribunais de Contas tem sido cada vez maior, no desempenho da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, dos Estados, do Distrito Federal e também nos Municípios onde instalados, incluindo-se as respectivas entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, (art.70, CF).

É importante lembrar que o art.70, Parágrafo único da Constituição submete à prestação de contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária. A menção das competências dos Tribunais de Contas retrata a importância da atuação do MPC junto aos Tribunais de Contas, no plano da fiscalização, do controle externo das contas públicas, da execução orçamentária, da responsabilidade fiscal dos gestores públicos e da correta execução da despesa pública, uma vez que gozam de plena independência funcional, não estando subordinado hierarquicamente aos Tribunais de Contas onde desempenham suas funções.

A ideia de que o MPC é autônomo e independente, é aceita e bem vista pela sociedade, que clama pela probidade pública, combate à corrupção e punição dos responsáveis por atos de improbidade. A atuação do MPC junto aos Tribunais de Contas é, portanto, fundamental para atender aos anseios populares, pois reforça e valoriza a conduta dos Tribunais de Contas em prol da moralidade administrativa, de uma administração pública eficiente e no combate à corrupção. Esses relatos demonstram a capacidade e competência de atuação do controle externo, que envolve os Tribunais de Contas, com competências para realizar auditorias, determinar correções, julgar responsáveis e aplicar punições, e o MPC, com competências para atuar em todos os processos de controle externo, oferecer representações aos Tribunais de Contas, requisitar informações dos órgãos da administração e expedir recomendações aos gestores públicos.

Se o MPC e os Tribunais de Contas não eram conhecidos pela sociedade, agora são e muito se espera e será exigido também deles. Podendo expor os seguintes questionamentos: Quão melhor não está o controle externo com a atuação do MPC? Quão melhor não é os resultados dos Tribunais de Contas onde à atuação do MPC é feita com mais desenvoltura?

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo é o único dos trinta e quatro Tribunais de Contas do país que funciona sem a presença do Ministério Público de Contas, de maneira irregular e inconstitucional, segundo nosso entendimento com base na análise da doutrina e jurisprudência levantada.

Vejam os:

O art.130 da CF fala: “membros do Ministério Público de Contas junto aos Tribunais de Contas”, não discrimina, nem exclui qualquer Tribunal de Contas. (grifo nosso). O art. 31, § 1º e 4º da CF/88 permite a existência de Tribunal de Contas do Município onde ela já existisse (fosse mantido) essa é a exceção. Não existe, portanto permissão ou exceção expressa de um Tribunal de Contas sem MPC, como indica o art 130. Não existe impedimento para criação e estabelecimento do MPC junto ao TCM/SP, pois se não se trata de um Ministério Público Municipal, mas de um Ministério Público Especial para atuar junto ao Tribunal de Contas.

Vale ressaltar que os Municípios podem criar cargos e funções que estabeleçam garantias, prerrogativas e impedimentos relativos à função ministerial, haja vista, que os Conselheiros do TCM/SP usufruem de todas as garantias, prerrogativas e vedações da sua posição. Não existe uma razão plausível para o TCM/SP não cumprir efetivamente as normas constitucionais do art. 73, § 2º, 75 e 130 da CF/88, uma vez que possui as competências estabelecidas no art. 71 da CF e goza das vantagens, benefícios e privilégios de ser um Tribunal de Contas.

Não é razoável o TCM/SP escolher ou determinar quais normas constitucionais deve se submeter e obedecer e quais não lhe são possíveis acatar, sob a alegação de que é uma exceção. Não há como o TCM/SP viver em regime de exceção permanente. A atuação do MPC seria um importante contraponto técnico, seria a adoção do mecanismo de pesos e contrapesos pelo TCM/SP e tão melhor será a atuação do TCM/SP em prol da sociedade quando o MPC nele officiar. A sociedade é quem paga, por não ter um sistema que poderia e deveria funcionar de forma completa e melhor e não apenas de forma parcial.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Sebastião Affonso. **Ministério Público no Tribunal de Contas: Um pouco de sua História e da de seus componentes**. Revista do Tribunal de Contas da União, ano 43, n. 170, Brasília: Tribunal de Contas da União, pp. 75-98, abr./jun. 2006.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 10 jan. 2017.

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 08/12/2016.

BRITTO, Carlos Ayres, O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, ano 1, n. 9, dez. 2001.

CARVALHO, Kildare Gonçalves - Direito Constitucional, 18.^a ed, Del Rey Editora, Belo Horizonte, 2012.

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

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As Funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Editor Fórum, 2010.

FIGUEIREDO, A.M. et al. A Composição do Tribunais Municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro. In: LIMA, Luiz H. (Coord.). **Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de Ministros, Conselheiros Substitutos**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 167-194.

GOULART, Celestino; GUIMARÃES, Fernando A. Mello. **O Ministério Público especial e seus princípios fundamentais**. Rio Grande do Sul, julho, 1995. Disponível em: <<http://mpc.ba.gov.br/m/wpmcontent/uploads/2014/12/OMPEEPRINCIPIO.pdf>> Acesso em: 20 de abr. de 2017.

HORTA, Raul Machado – Normas Centrais da Constituição Federal, **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 34, n. 35, jul./set. 1997, p. 175-178.

JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. **Tribunais de Contas do Brasil, Jurisdição e Competência**. 4. edição, revisada, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

LIMA, Luiz Henrique. (Coord.). **Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de Ministros, Conselheiros Substitutos**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

_____. Composição e Funcionamento dos Tribunais de Contas – Anotações à Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: **Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de Ministros, Conselheiros Substitutos**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 83 -108.

LORDELLO, Gustavo Magalhães. **O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. História, conflitos e importância na defesa do interesse público**. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, a. 30, n. 81, p. 28/49, julho/setembro 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª Edição refundida, ampliada e atualizada até a Emenda Constitucional 35, de 20.12.2001. São Paulo. Malheiros. 2002.

MESQUITA, Patrick Bezerra. **Ministério Público de Contas brasileiro: ser ou não ser, eis a questão**. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/39898/ministerio-publico-de-contas-brasileiro-ser-ou-nao-ser-eis-a-questao/1> > Acesso em: 22 de abr. de 2017.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo**, 15ª ed., Ed. Forense, Rio de Janeiro, 2009.

REINER, Michel Richard. **O Controle da Magistratura de Contas sobre o Ministério Público: reflexões em torno da criação conjunta do CNTC/MPjTC**. In: Artigos Seleccionados do Ministério Público, (n.º 5). Disponível em: < <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/artigos-seleccionados-do-ministerio-publico/62> > Acesso em: 03 mai. 2017.

SANTANA, André de Souza. **O Ministério Público no Tribunal de Contas**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7955/o-ministerio-publico-no-tribunal-de-contas/4>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

SILVA, José Afonso. **O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas**. Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/DiretorioPublicacao/DoutrinaMPC/O_Ministerio_Publico_junto_aos_Tribunais_de_Contas_Jose_Afonso_da_Silva.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2017.