

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 31.03.95  
EMENTÁRIO Nº 1 7 8 1 - 1

01/02/95

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
FEDERAL - Medida Liminar

Nº 1125-1 DISTRITO

00178100  
01055500  
00112510  
00000050

REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MINISTÉRIO PÚBLICO.  
CONTROLE INTERNO. Medidas Provisórias 590, 627 e 667, de 1994,  
art. 4º, IV.

I. - No caso de reedição da medida provisória, ou no caso de sua conversão em lei, poderá o autor da ação direta pedir a extensão da ação à medida provisória reeditada ou à lei de conversão, para que a inconstitucionalidade argüida venha a ser apreciada pelo STF, inclusive no que toca à liminar pleiteada. ADIn 1085-DF.

II. - Suspensão cautelar da eficácia das expressões "e do Ministério Público da União" constantes do inciso IV do art. 4º das Medidas Provisórias 590, de 1994, e subsequentes.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por decisão unânime, deferir o pedido de medida liminar para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia da expressão "e do Ministério Público da União", contida no inciso IV do art. 4º da Medida Provisória n. 590, de 26.8.94, bem como das Medidas Provisórias subsequentes já reeditadas.

Brasília, 01 de fevereiro de 1.995.

OCTAVIO GALLOTTI

-

PRESIDENTE

*Carlos Velloso*  
CARLOS VELLOSO

-

RELATOR



01/02/95

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.125-1 DISTRITO  
FEDERAL - Medida Liminar

REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: - O Procurador-Geral da República, com base no art. 103, VI, da Constituição Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade da expressão "e do Ministério Público da União", constante do inciso IV do art. 4º da Medida Provisória nº 590, de 26 de agosto de 1994.

O dispositivo impugnado apresenta o seguinte teor:

"Art. 4º. O sistema de Controle Interno do Poder Executivo tem como Órgão Central o Ministério da Fazenda e compreende:

(...)

IV. as unidades de controle interno dos ministérios militares, do Estado-Maior das Forças Armadas, da Secretaria-Geral da Presidência da República, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério Público da União, como órgãos setoriais."

Alega o autor que a expressão impugnada ofende o



*Supremo Tribunal Federal*

**ADI 1.125-1 DF**

101

art. 127, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, "que assegura autonomia administrativa e financeira ao Ministério Público, inconciliável com a sujeição à supervisão técnica e à orientação normativa de órgãos técnicos do Poder Executivo, inerentes ao controle interno estabelecido na citada Medida Provisória."

Sustenta o autor que a autonomia funcional, administrativa e financeira do Ministério Público da União assegurada pela Lei Complementar nº 75, de 20.05.93 que, e seus arts. 22 e 23, estabelece sistema especial de controle Prescreve o art. 23, § 2º:

"Art. 23 .....

§ 2º. A fiscalização contábil, financeira orçamentária, operacional e patrimonial do Ministério Público da União será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas da União segundo o disposto no Título IV, Capítulo I Seção IX, da Constituição Federal, e por sistema próprio de controle interno."

Assegura o Procurador-Geral da República que norma impugnada afeta sua iniciativa legislativa, em matéria concernente à organização e funcionamento dos serviços auxiliares, sob esse aspecto infringindo o art. 127, § 2º, da Constituição Federal.

*mu*



Em face da relevância da matéria e dos fundamentos jurídicos do pedido, além do *periculum in mora*, uma vez que "a aplicação do dispositivo compromete o sistema de controle interno próprio, instituído no âmbito do Ministério Público da União desde 1º de janeiro de 1994, e interfere na autonomia administrativa e financeira da Instituição, submetendo-a à supervisão e orientação do Ministério da Fazenda", requer o autor medida cautelar de suspensão da vigência da expressão impugnada do inciso IV do art. 4º de Medida Provisória nº 590, até o julgamento final da ação direta ora proposta.

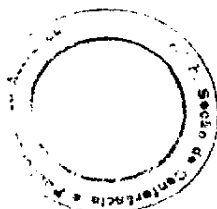
Requisitei informações, à fl. 9, antes de examinar o pedido de liminar.

Em aditamentos às fls. 13 e 49, o autor reitera o pedido, tendo em vista que a Medida Provisória nº 590 não foi convertida em lei, perdendo, portanto sua eficácia, sendo substituída, sucessivamente, pelas Medidas Provisórias nºs 627, de 23.09.94 e 667, de 22.10.94, ambas repetindo textualmente a redação do dispositivo parcialmente impugnado.

O ilustre Advogado-Geral da União, Dr. Geraldo Magela da Cruz Quintão, prestando informações às fls. 25/44, ratificadas às fls. 60/69, sustenta, em síntese, que:

a) preliminarmente, a pretensão inicial restou prejudicada por perda de objeto, uma vez que, tendo perdido sua eficácia o texto acimado de inconstitucional, foi substituído por outro contra o qual não se insurgiu o autor, impondo-se a

*mu*



extinção do processo sem julgamento do mérito;

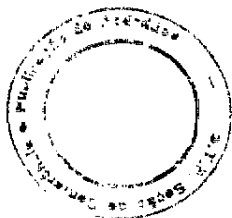
b) conforme já decidiu o Plenário da Suprema Corte, na ADIn nº 437-DF, Relator o Ministro Celso de Mello, uma vez requisitadas as informações, precluso está o direito do autor de aditar a petição inicial;

c) quanto ao mérito do pedido, deve ser destacado *in limine*, o teor do *caput* do art. 74, da Lei Fundamental, a qual, ao se referir aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, não se dirige especificamente ao Ministério Público, uma vez que, não obstante suas relevantíssimas funções institucionais, não se constitui no quarto poder do Estado;

d) "conforme se depreende do art. 2º, da Constituição, adota o nosso país a repartição funcional tripartite dos Poderes governamentais, cabendo a cada um, de modo independente e harmônico em relação aos outros, o exercício de uma determinada função do governo. Ora, neste diapasão, forçoso é de se reconhecer a natureza executiva das nobres funções exercidas pelo Ministério Público da União";

e) assinala o eminente Prof. José Afonso da Silva, no seu consagrado Curso de Direito Constitucional Positivo, 8ª ed. pág. 510/511, ao comentar o alargamento das funções do *parquet*:

"Ainda assim não é aceitável a tese de alguns que querem ver na instituição um quarto poder do Estado, porque suas atribuições, mesmo



*muo*

ampliadas aos níveis acima apontados, são ontologicamente de natureza executiva, sendo, pois, uma instituição vinculada ao Poder Executivo"...

f) "o texto constitucional, ao incluir o Procurador-Geral da República entre as autoridades passíveis de receber a delegação supra transcrita, ao lado dos Ministros de Estado e do Advogado-Geral da União, ratifica, de uma vez por todas, o caráter executivo/administrativo das nobres atividades exercidas pelo Ministério Público da União. O entendimento, em sentido contrário, destaque-se, tornaria o dispositivo em comento em texto vazio de qualquer consistência jurídico-institucional";

g) inexistente a alegada ofensa ao disposto no art. 127, § 2º, da Constituição, que se limita a "conferir uma **faculdade** ao Ministério Público de propor ao Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e de provas e títulos, sempre observado o disposto no art. 169 constitucional";

h) deve ser ressaltado que a malsinada MP nº 590/94, ao erigir o Ministério da Fazenda em órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, "não se revela caracterizadora de **subordinação**, mas tão-somente de orientação padronizadora dos procedimentos técnico-operacionais relativos às atividades funcionais de controle interno". *uu*

*Supremo Tribunal Federal*

ADI 1.125-1 DF

105

O Procurador-Geral da República, pela petição de fl. 13, aditou a inicial, dado que o "DO" de 24.09.94, deu à publicação a Medida Provisória nº 627, de 23.09.94, cujo art. 4º, IV, repete textualmente o art. 4º, IV, da M.P. 590, de 26.08.94. Novamente a petição inicial foi aditada, à fl. 49, dado que o "DO" de 22.10.94, publicou a M.P. 667, de 21.10.94, cujo art. 4º, IV, repete textualmente o art. 4º, IV, da M.P. 590, de 26.08.94, parcialmente impugnado na presente ação.

É o relatório.

*Luiz*

01/02/95

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.125-1 DISTRITO  
FEDERAL - Medida Liminar

## V O T O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO (Relator): - Os aditamentos feitos às fl. 13 e fl. 73 mantêm o objeto da ação, dado que o entendimento da Suprema Corte, conforme esclarece o Sr. Ministro Moreira Alves, no despacho proferido na ADIn nº 1.085-DF ("DJ" de 01.08.94, pág. 18.502), é no sentido de que, no caso de reedição da medida provisória, ou no caso de sua conversão em lei, "basta, por parte do requerente, pedido de extensão" da ação "à nova medida provisória ou à lei de conversão, para que a inconstitucionalidade argüida venha a ser apreciada" pelo Supremo Tribunal, "inclusive no tocante à liminar pleiteada." (Informações, fl. 63)

A ação, portanto, não perdeu o seu objeto.

Examinado o pedido da cautelar.

O art. 4º, inciso IV, da M.P. 590, de 26.08.94, repetido no art. 4º, IV, das Medidas Provisórias 627, de 23.09.94 e 667, de 21.10.94, estabelece que as unidades de controle interno do Ministério Público da União ficam compreendidas no sistema de controle interno do Poder Executivo, que tem como órgão central o Ministério da Fazenda. Isto, segundo a inicial, é incompatível com o art. 127, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, que assegura autonomia administrativa e financeira ao Ministério Público, autonomia

00178100  
 01055500  
 00112530  
 00015640



*mu*



essa inconciliável com a sujeição à supervisão técnica e à orientação normativa de órgãos técnicos do Poder Executivo, inerentes ao controle interno estabelecido nas citadas medidas provisórias. Sustenta-se, também, que a norma afeta a iniciativa legislativa do Procurador-Geral da República em matéria concernente à organização e funcionamento dos serviços auxiliares, pelo que infringe, sob tal aspecto, o art. 127, § 2º, da Constituição.

O art. 127, § 2º, da Constituição, dado como violado pela norma objeto da ação, prescreve que "ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e de provas e títulos; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento".

A questão não é de fácil solução.

O controle externo da União é exercido pelo Congresso Nacional, enquanto que o controle interno será exercido no âmbito de cada Poder (C.F., art. 70). Esses controles consubstanciam, na dicção do indicado art. 70, da Constituição, "a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas". Quer dizer, controle externo e controle interno não dizem respeito, apenas, ao

**ADI 1.125-1 DF**

aspecto formal das contas, ao seu mérito, dado que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial será efetivada tendo em vista à legalidade, legitimidade e economicidade. No que toca ao controle externo, a Constituição deixa expresso que será ele exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 70 e art. 71). Já o controle interno, que também examina o mérito das contas, tendo em vista a independência dos Poderes (C.F., art. 2º), será exercido no âmbito de cada um deles (art. 70), certo que a Constituição, a propósito, deixou explícito, no artigo 74:

"Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I -

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

III -

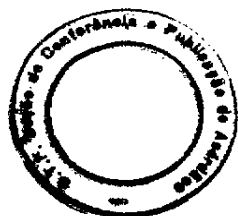
IV -

O controle interno é, no fundo, é fácil perceber, a preparação para o controle externo. Não fica ele, vale repetir, no mero aspecto formal da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Realiza ela a comprovação da legalidade e avalia os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, além de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Quer dizer, ele vai ao mérito da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Por isso mesmo, ele é exercido pelo próprio Poder (C.F., artigos 70 e 74).

Indaga-se: não sendo o Ministério Público um Poder, dado que os Poderes são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (C.F., art. 2º), integrando ele o Poder Executivo, seria correto o seu controle interno ficar compreendido no sistema de controle interno do Poder Executivo, que tem como órgão central o Ministério da Fazenda?

Em princípio, sim, dado que o Ministério Público integra o Poder Executivo.

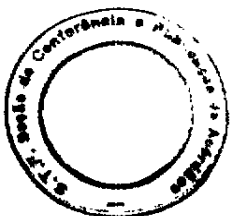
Acontece, entretanto, que a Constituição destina ao Ministério Público tratamento especial, conferindo-lhe autonomia funcional e administrativa (C.F., art. 127, § 2º). Essa autonomia funcional e administrativa admitiria que o seu controle interno, com as implicações linhas atrás mencionadas, fosse realizado por órgão não integrado a sua estrutura administrativa? *juízo do*



O Congresso Nacional, ao elaborar a Lei Complementar nº 75, de 20.05.93, deu resposta negativa, vale dizer, respondeu no sentido de que a autonomia funcional e administrativa conferida ao Ministério Público exige tenha esse órgão controle interno próprio. É que o Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, estabeleceu, no § 2º do art. 23, da Lei Complementar nº 75, de 20.05.93, que "a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Ministério Público da União será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, segundo o disposto no Título IV, Capítulo I, Seção IX, da Constituição Federal, e por sistema próprio de controle interno".

É claro que não importa o que quis o Congresso Nacional, ao elaborar a lei, nem o que quis o Presidente da República, ao sancioná-la. A mens legislatoris cede sempre à mens legis e é ao Supremo Tribunal Federal que cabe, em definitivo, interpretar a Constituição. A matéria, por outro lado, seria própria de lei complementar?

Caberá ao Supremo Tribunal Federal, portanto, resolver, em definitivo, a questão posta em mesa. Por ora, não é conveniente que o Supremo Tribunal dê resposta à indagação acima formulada. Por ora, é bastante e suficiente que reconheçamos uma evidência: a relevância da questão constitucional posta a nossa apreciação. E que se reconheça, também, a conveniência da suspensão da norma impugnada, tendo em vista que "a aplicação do dispositivo compromete o sistema de controle interno próprio, instituído no âmbito do Ministério

*Assinado*

*Supremo Tribunal Federal*

**ADI 1.125-1 DF**

**111**

Público da União desde 1º de janeiro de 1994", pela Lei Complementar 75, de 20.05.93.

Do exposto, defiro a medida cautelar requerida, pelo que suspendo a vigência das expressões "e do Ministério Público da União" constantes do inciso IV do art. 4º das Medidas Provisórias 590, de 1994 e subsequentes.



EXTRATO DE ATA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.125-1 - medida liminar**  
ORIGEM : DISTRITO FEDERAL  
RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO  
REQTE. : PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA  
REQDO. : PRESIDENTE DA REPUBLICA

**Decisão:** Por votação unânime, o Tribunal deferiu o pedido de medida liminar para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia da expressão "e do Ministério Público da União", contida no inciso IV do art. 4º. da Medida Provisória n. 590, de 26.8.94, bem como das Medidas Provisórias subsequentes já reeditadas. Votou o Presidente. Plenário, 01.2.95.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Albuquerque.

00178100  
01055500  
00112540  
00000060

*Luiz Tomimatsu*  
LUIZ TOMIMATSU  
Secretário

