



REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

JANEIRO MARÇO 1993 • ANO 30 • Nº 117

Ministério Público e Tribunais de Contas na Constituição

MAURÍCIO AUGUSTO GOMES
Promotor de Justiça em São Paulo

SUMÁRIO

1. *Introdução.* 2. *Ministério Público e Tribunais de Contas.* 3. *Conclusão.*

1 — *Introdução*

O Congresso Nacional aprovou recentemente projeto de Lei (n.º 4.064-C/89), que dispõe sobre a *Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União*, através do qual criou-se um Ministério Público exclusivo daquele Tribunal (arts. 80 a 84). O Presidente da República, vetando no particular apenas o dispositivo que tratava da nomeação do respectivo Procurador-Geral e de seus vencimentos (§ 1.º do art. 80), sancionou, sem alteração quanto ao mais, o projeto que se converteu então na Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992.

Assim, acabou acolhida na lei a tese, sustentada por alguns com base no artigo 130 da Constituição Federal, de que a Carta Magna prevê um Ministério Público especial, distinto e integrante da estrutura própria dos Tribunais de Contas.

Essa interpretação, todavia, parece-nos bastante discutível, vez que a Carta Magna, cuidando de estabelecer por completo os delineamentos institucionais do Ministério Público (arts. 127 a 130), inclusive declarando sua composição no Estado brasileiro (art. 128), em nenhum momento se refere à existência de uma instituição particular, chamada Ministério Público, junto aos Tribunais de Contas.

Fazer uma breve análise da constitucionalidade das normas infraconstitucionais acima citadas, expondo as razões que fundamentam nosso ponto de vista, é o objeto desse trabalho.

2 — Ministério Público e Tribunais de Contas

Prescreve o artigo 64 da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, que “Funciona junto ao Tribunal de Contas da União o Ministério Público, na forma estabelecida nos arts. 80 a 84 desta Lei”. Por sua vez, o artigo 80, *caput* da referida lei diz que “O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, ao qual se aplicam os princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, compõe-se de um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, bacharéis em Direito” e seu artigo 81, *caput*, declara competir ao procurador-geral junto ao Tribunal de Contas da União a missão de guarda da lei e fiscal de sua execução.

Assim, por essas disposições legais recém editadas (arts. 80 a 84 da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992), positivou-se juridicamente a criação de um Ministério Público exclusivo do Tribunal de Contas da União. Certa corrente sustenta a constitucionalidade dessa criação, sob o argumento de que o artigo 130 da Constituição Federal prevê um Ministério Público especial, integrante da estrutura própria dos Tribunais de Contas.

Pensamos, porém, que não é isso que a Constituição diz, nem foi isso que o Constituinte quis.)

A rigor, a criação de um Ministério Público especial e próprio do Tribunal de Contas da União, como constou do referido projeto aprovado pelo Congresso Nacional e enviado para sanção pelo Chefe do Executivo, segundo nosso modo de ver, é incompatível com as normas constitucionais vigentes e inconveniente ao interesse público, motivos pelos quais deveria ter sido objeto de veto, como impõe a regra constitucional nessas hipóteses (art. 66, § 1.º da CF).

Com efeito, o artigo 130 da Constituição Federal obriga apenas a aplicação aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas das regras da Seção I, do Cap. IV, do Título IV, pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

A prescrição do artigo 130, como revelam suas próprias palavras, diz respeito tão-somente aos membros do Ministério Público que atuarem junto aos Tribunais de Contas, jamais a um outro Ministério Público, do Tribunal de Contas. Observe-se que a norma fala em direitos, vedações e forma de investidura, o que, à toda evidência, relaciona-se com os agentes públicos que exercem a função e não à Instituição, vez que não teria cabimento falar em direitos, vedações e forma de investidura do Ministério Público, pois, tais predicados somente podem ser atribuídos aos seus agentes.

Neste aspecto, a Constituição é clara, não ensejando qualquer dúvida, ao arrolar nos incisos I e II do artigo 128 os Ministérios Públicos admi-

tidos no Estado brasileiro. Nesse sentido, em conformidade com a forma federativa de Estado, o texto supremo previu expressamente a existência apenas do Ministério Público da União, com seus desdobramentos em razão da organização da Justiça da União, e dos Ministérios Públicos dos Estados. Não existem, portanto, outros Ministérios Públicos além dos que estão ali previstos.

Aliás, nem é caso de se admitir que a regulamentação do exercício das funções de Ministério Público junto aos Tribunais de Contas conste da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, pois, esta destina-se a organizar, como revela sua denominação, o Tribunal de Contas da União (arts. 73 cc. 96 da Constituição Federal), não sendo a sede adequada para tratar de Ministério Público, especialmente diante da autonomia dada pela Constituição à Instituição. E mais, o art. 75 da Constituição Federal obriga os Estados a adotar o mesmo modelo da União para organização dos respectivos Tribunais de Contas, mas com relação à organização dos Ministérios Públicos exige que os Estados obedeçam os princípios postos nela e na Lei Orgânica do Ministério Público (art. 61, § 1.º, inc. II, *d* e art. 128 da CF).

Note-se que aqui estamos nos referindo apenas ao exercício das funções próprias de Ministério Público e não das de consultoria, assessoria ou de procuradoria jurídica, até porque estas lhe são expressamente vedadas (art. 129, IX da Constituição Federal).

Assim sendo, por força constitucional, a matéria deve ser tratada na lei que vier a traçar as normas gerais para organização dos Ministérios Públicos dos Estados (art. 61, II, *d* da CF) ou mesmo nas leis complementares da União e dos Estados, que organizarem os respectivos Ministérios Públicos (art. 128, § 5.º). A questão receberá adequado tratamento, nessas normas infra-constitucionais, se nelas forem consideradas institucionais as funções exercidas pelos integrantes da carreira do Ministério Público junto aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Estados, o que guarda perfeita coerência com o espírito do Constituinte e com as disposições constitucionais que visam regulamentar.

Mas não é somente isso. Entendemos que a incompatibilidade constitucional da criação de um Ministério Público particular do Tribunal de Contas da União atinge níveis mais profundos e graves de inconstitucionalidade, na medida em que princípios fundamentais do vigente ordenamento jurídico-constitucional são direta ou indiretamente vulnerados.

Como se sabe, a moderna Constituição Federal promulgada em 1988, como vem declarado na sua norma vestibular, buscou instituir no Brasil um Estado Democrático de Direito, baseado em princípios que elegeu como fundamentais, sob a forma de **governo republicano**, do que decorre, entre outras coisas, a exigência de **publicidade** (transparência), probidade e moralidade na Administração Pública.

Num Estado Democrático de Direito, baseado em tais princípios, não há lugar para poderes incontrastáveis, pois, todos os órgãos incumbidos do exercício do poder estão submetidos a controle pelos mais diversos meios, dentre os quais sobrepõe-se o popular, exercido diretamente ou por meio de representantes. Por isso mesmo, embora se reconheça que devam ter a autonomia necessária ao eficiente desempenho de suas funções, não é recomendável e nem se admite que os organismos do Estado tenham autonomia absoluta. Ao contrário, devem se submeter reciprocamente a mecanismos de controle, de molde a que sejam fiscalizados uns pelos outros e todos pela sociedade civil.

O fenômeno do agigantamento do Poder Executivo em todas as sociedades modernas tornou a tarefa de fiscalizá-lo cada vez mais importante e, ao mesmo tempo, cada vez mais difícil. No caso brasileiro muito há que ser feito para alcançar o sucesso nesse objetivo, sendo para tanto indispensável uma eficiente atuação dos Tribunais de Contas. Não foi por outra razão que a função fiscalizadora do Legislativo foi sensivelmente realçada na vigente Constituição, sendo tratada em seção própria (IV do Cap. I do Tít. IV) com especial destaque à organização do Tribunal de Contas.

Por outro lado, a imposição de exclusividade do exercício das funções de Ministério Público, inclusive junto aos Tribunais de Contas, aos integrantes da carreira (art. 129, § 2.º), revela firme determinação do Constituinte no sentido de garantir o exercício independente de tão relevantes funções, a par de contribuir, no caso, para dar mais eficiência aos mecanismos de controle entre os poderes, assim aperfeiçoando o chamado sistema de freios e contrapesos.

A efetiva atuação do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas é mais um instrumento destinado ao fortalecimento e ao eficiente exercício da atividade fiscalizadora da Administração Pública pelo Poder Legislativo, objetivo declaradamente assumido pelo Constituinte de 1988, que neste aspecto, parece-nos, foi desvirtuado pela regulamentação infra-constitucional que criou um Ministério Público particular pertencente ao Tribunal de Contas da União.

3 — Conclusão

Pelas razões aqui expostas, entendemos que os dispositivos da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, na parte em que institui um Ministério Público particular e integrante da estrutura própria do referido tribunal, são inconstitucionais, por afrontarem normas expressas da Constituição Federal e alguns de seus princípios fundamentais, além de desatenderem ao interesse público.