

# 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 infra-constitucionais 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 sobreleva-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.