

Ministério Público junto aos Tribunais de Contas

JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES

Procurador do Ministério Público junto ao TCEDF

SUMÁRIO

1. *Introdução*
2. *O erário e a legalidade da despesa pública*
3. *O controle externo e a necessária ênfase ao exame da legalidade*
4. *Ministério Público junto aos Tribunais de Contas*
5. *Tribunais de Contas da União: paradigma para as unidades da federação*
6. *Considerações finais*

1. *Introdução*

No dia 17 de outubro de 1992, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União completará um século de existência.

Assume especial relevo a comemoração da data, notadamente por ser o Brasil um país jovem, com história rica de episódios de conseqüências profundas, sendo, portanto, motivo de júbilo presenciar a atuação — continuada, firme, digna e marcada por elevado espírito de justiça — dessa instituição.

A tarefa desse *parquet* especializado cinge-se a um campo restrito do direito, nem por isso, todavia, menos profundo. As coletâneas de leis peculiares aos temas submetidos à sua apreciação revelam, sem dúvida, o altíssimo grau de especialização exigido dos seus membros.

Nas linhas a seguir, breve análise da posição institucional do órgão e de sua relevante missão, com o objetivo de demonstrar-lhe a importância das funções, com ênfase à legalidade, viga-mestra do Estado de Direito e elemento basilar na avaliação da administração pública.

2. *O erário e a legalidade da despesa pública*

A evolução da estrutura organizacional dos povos e o surgimento do Estado como sociedade politicamente organizada acarretaram o fim do velho

conceito, segundo o qual a riqueza do Estado era propriedade exclusiva de soberano, a quem competia aplicá-la a seu próprio alvedrio.

Os recursos arrecadados por meio de impostos deveriam, pois, reverter em benefício do povo do qual dimana o próprio poder que autoriza a arrecadação dos tributos com caráter compulsório. Também, a definição sobre a aplicação do dinheiro público não poderia submeter-se a presunção idealizadora de um órgão, exurgindo daí a necessidade de consultar os cidadãos para o escalonamento das propriedades.

A efetivação desse procedimento volta-se para o intercâmbio harmônico entre os Poderes Executivo e Legislativo. Esse, composto de legítimos representantes do povo e aquele, dotado de estrutura executiva-operacional capaz de quantificar e analisar a viabilidade dos reclamos sociais. Da inter-relação dos poderes, sustentada pela força-motriz do "interesse público", é que origina-se a definição do emprego das receitas públicas.

Anualmente, o Poder Executivo encaminha ao Legislativo a proposta orçamentária, sob a forma de projeto de lei, com a previsão das receitas e despesas do exercício seguinte, o qual, de acordo com o art. 34 da Lei n° 4.320/64, deve coincidir com o ano civil.

Esse volumoso conjunto de cifras quantifica as funções, os programas, os subprogramas, os projetos e as atividades, tal como preconiza o antecedente normativo que introduziu numerosas modificações no processo orçamentário brasileiro, desde então atividade vinculada ao planejamento.

Sucedee-se a análise e apreciação do Poder Legislativo, que, atento aos anseios das comunidades representadas, procederá ao detalhamento das prioridades e ajustes, respeitando as limitações constantes dos arts. 165, § 8º, e 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal.

Sendo o orçamento uma lei sob o aspecto formal, após a apreciação pelo Poder Legislativo, retornará ao Executivo, cujo Chefe procederá à sanção e promulgação.

Toda a atividade dos administradores públicos dos três poderes sujeita-se ao princípio da legalidade da despesa, estabelecido de forma cogente pela Constituição Federal.

Alomar Baleeiro, saudoso Ministro do Supremo Tribunal Federal e jurista pátrio dos mais expressivos, deixou registrado que "a legalidade da despesa pública, para guarda do princípio político de que só os representantes do povo podem escolher os fins a que ela se destina, ainda é regulada por vários dispositivos da Constituição e do Código de Contabilidade Pública" (esse último revogado pelo Decreto-Lei n° 2.312/86), que "asseguram tecnicamente o controle da execução orçamentária e o escrupuloso emprego dos dinheiros dos contribuintes".

Não pode o administrador público, ainda que movido por elevados propósitos, subverter ou ignorar a prioridade definida pelos representantes do povo, sob pena de caracterizar-se o descumprimento à lei e sujeitar-se ele às sanções decorrentes.

O legislador pátrio dedicou especial atenção à garantia do efetivo cumprimento da lei orçamentária.

Toda a autoridade, pertencente a qualquer dos poderes, quando ordena ou efetua despesa sem previsão, quando a efetiva acima dos limites estabelecidos, pelo Poder Legislativo, ou a emprega para fins diversos, fica sujeita às sanções da lei. Sendo a autoridade o Presidente da República, Ministro de Estado ou Governador, aplicam-se-lhes os arts. 10, 11 e 74 da Lei nº 1.079/50; em se tratando de Prefeito, o Decreto-Lei nº 201/67. É o que se denomina crime de responsabilidade, pela condição peculiar dos agentes pré-citados. No caso dos demais servidores públicos caracterizar-se-á o crime comum do art. 315 do Código Penal Brasileiro.

Fica assentado que todos os poderes se submetem, como dito, às limitações da Lei Orçamentária, mas o poder originário para definir a aplicação dos recursos públicos permanece com o Legislativo, podendo-se vislumbrar, na abertura de créditos adicionais —, suplementares, especiais e extraordinários — o exercício delegado e restrito dessa função, nos termos do arts. 84, inciso XXII, 165 e 166, da Constituição Federal, o qual se há de pautar pela lei, sem afastar o seu especial regramento.

3. O controle externo e a necessária ênfase ao exame da legalidade

O complexo sistema da administração pública e sua extensa dimensão exigem o permanente acompanhamento das atividades, não só para fiscalizar a aplicação da lei orçamentária, mas para fazê-la cumprida. A verificação contínua dos atos administrativos praticados pelas três esferas de poder, sob o prisma essencialmente técnico da legalidade, legitimidade e economicidade, impõe-se como função completamente desvinculada da natureza política.

Foi tal função cometida aos Tribunais de Contas, cuja importância já era vislumbrada pelo memorável jurista Rui Barbosa, nesses termos: "Tribunal é, mais Tribunal *sui generis*, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, exerce funções vitais no organismo constitucional".

O judicioso Seabra Fagundes observa que "a proteção das Cortes de Contas, em seu papel controlador, sobre todos os poderes estatais, participando de atividades legislativas, executivas e judicantes, comunica-lhes um certo hibridismo e suscita controvérsias quanto à sua filiação a um determinado ramo dos três poderes públicos".

Sempre lembrada a precisa lição de Castro Nunes de que o Tribunal de Contas é um instrumento *sui generis*, posto de permeio entre os poderes políticos da Nação, o Legislativo e o Executivo, sem sujeição, porém, a qualquer deles. (*Teoria e Prática do Poder Judiciário*, p. 25, edição de 1943.)

Exerce função jurisdicional em algumas matérias porque declara o direito com força de *res judicata*, conforme reconhecem juristas de escol como Caio Tácito, Viveiros de Castro, Seabra Fagundes, Aliomar Baleeiro, Castro Nunes

e diversas decisões do Pretrório Excelso com o RMS 14.440, Rel. Min. Gonçalves de Oliveira, RTJ 34/410: RMS 10.454, Rel. Min. Cunha Melo, DJ 18-4-63, p. 167, apenso; RE 55.821 — Rel. Min. Vitor Nunes, RTJ 43/151; entre outros. Indispensável sobre o assunto a peregrina e concisa monografia do Ministro Roberto Rosas, publicada na Revista de Direito Administrativo, sob o título "A Função jurisdicional do Tribunal de Contas".

Ressalta Seabra Fagundes, em consonância com o pensamento referido de Castro Nunes, que a posição autônoma dessa Corte, mesmo em relação ao Poder Legislativo, foi firmada pelo Supremo Tribunal Federal a partir do julgamento do MS nº 19.973, Relator Ministro Bilac Pinto.

Nem poderia o Tribunal de Contas, exercendo função de controle de natureza técnica, submeter-se em linha de subordinação a qualquer dos poderes. Liga-se constitucionalmente, *por coordenação*, ao Poder Legislativo.

De seus membros, denominados Ministros, no Tribunal de Contas da União, e Conselheiros, nas unidades federativas, a atual Constituição Federal, no art. 73, § 1º, inciso IV, exige o domínio das ciências da Economia, Contabilidade, Administração Pública e Direito, além da dedicação por período mínimo de dez anos a atividades que demandem conhecimentos nessas áreas.

O controle que o Tribunal de Contas exerce sobre a administração pública dos três poderes se efetiva por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, consoante preceitua o art. 70 da Constituição Federal, não se restringindo, assim, ao exame da legalidade dos atos administrativos.

É bem de ver, no entanto, que o exame da legalidade constitui o ponto angular de todo o sistema de controle, pois em essência é o que define o parâmetro de conduta dos agentes públicos e dá o suporte de juridicidade para que as decisões dos Tribunais de Contas resistam ao crivo do Poder Judiciário, caso o assunto lhe venha a ser submetido.

Moldar as decisões das Cortes de Contas pelo princípio da legalidade e fundamentar de modo expresso seus acórdãos no direito é dever para esses tribunais. Sobre o assunto e o valor do referido princípio nas decisões da administração, o mestre Carlos Pinto Coelho da Mota obtempera com lapidar clareza: "Sabe-se que o problema fundamental do direito público está no estabelecimento do equilíbrio entre a autoridade do Estado e a liberdade do cidadão... e que o princípio da legalidade é decorrente do próprio Regime Democrático, e, portanto, fundamento deste"¹.

Das penetrantes observações do saudoso mestre Luiz Zaidman, colhe-se a seguinte lição: "uma vez que nada se gasta na administração, nada aí se recebe, nada se altera no patrimônio público, a não ser em virtude de leis e regulamentos; a participação dos Tribunais de Contas no controle externo de finanças é essencialmente jurídica, por visar a proteção de valores do mundo do direito".

¹ MOTA, CARLOS PINTO COELHO da. *Apontamentos sobre legalidade e licitação*. FURMAC UCMG, 1972, 11 e 54.

Se não constitui a finalidade do controle o exame restrito da legalidade, a ela se dirige, ou se estabelece como antecedente *sine qua non* dessa atividade. Mesmo quando se restringe a recomendar providências em razão da verificação da afronta aos princípios da economicidade, impessoalidade, publicidade ou moralidade, essas devem considerar as conseqüências legais decorrentes do comando.

Do mesmo mestre precitado, a lembrança ainda da oportuna síntese do Onorato Sepe de que "os controles têm por fim a tutela do direito objetivo, ao passo que a proteção dos direitos subjetivos se efetua sobretudo por meio da atividade jurisdicional". (*La Corte dei Conti*, p. 147.)

Na medida em que a legalidade se sobrepõe aos demais atributos do ato administrativo, no exercício da função de controle, é natural que junto às Cortes de Contas funcione um órgão encarregado de velar pelo resguardo desse princípio: fiscal da lei e promotor de sua fiel execução na defesa dos interesses da Administração, da Fazenda Pública e de certos direitos individuais, que se poderiam classificar entre os indisponíveis, especialmente tutelados pelo Estado, na feliz síntese da Ministra do Tribunal de Contas da União, Élvia Lordello Castelo Branco. (*Rev. TCDF* n° 11, p. 20.)

Pela simples definição dessas funções desde já se compreende que não poderiam aí funcionar Procuradores do Estado ou da Fazenda. Na lição da referida Ministra: "Ainda que relegado o aspecto constitucional da matéria, a atribuição da defesa dos interesses da Administração e da Fazenda Pública junto aos Tribunais de Contas e aos Procuradores da Fazenda ou das demais Procuradorias-Gerais dos Estados é de todo inapropriada. Estão eles diretamente subordinados ao Executivo, cujos atos têm o dever de fiscalizar e não raro impugnar, o que torna extremamente delicada e juridicamente contraditória a posição desses altos agentes administrativos".

Tal órgão, com atribuições dessa natureza, deve necessariamente denominar-se Ministério Público.

4. Ministério público junto aos Tribunais de Contas

Em 17 de outubro de 1892, há um século, portanto, o Decreto n° 1.166 delineava o perfil do Tribunal de Contas da União, estatuinto no art. 19:

"Art. 19 — O pessoal do Tribunal de Contas compor-se-a de cinco membros, o Presidente e quatro Diretores, com voto deliberativo, um dos quais representará o Ministério público."

Seguiu-se o Decreto n° 392, de 8 de outubro de 1896, que reorganizou o Tribunal de Contas e assim dispôs sobre o controle da legalidade e aquelas outras funções assemelhadas:

"Art. 81 — O representante do Ministério Público é o guarda da observância das leis fiscais e dos interesses da Fazenda perante o Tribunal de Contas. Conquanto representante dos 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.”

Muito embora o Ministério Público se tivesse iniciado como órgão no Brasil desde 1828, por Lei de 18 de setembro desse ano, segundo Mário Dias², o legislador pátrio não investiu um dos membros do *parquet* ordinário para atuar no Tribunal de Contas. Ao contrário, criou órgão próprio — cfr. art. 1º, 5º e 80 do Dec. 392 de 1886 —, atribuindo-lhe o mister de Ministério Público. Aliás insta registrar que se delineou com maior isenção, como se observa no dispositivo transcrito.

E 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 integrava a estrutura jurídica do Executivo, poder que, à sua vez, se submete à jurisdição da Corte.

No mesmo sentido, vem a propósito também que, à época, o Tribunal de Contas adotava o sistema italiano de fiscalização orçamentária, exigindo o Regulamento nº 1.166, de 1892, o exame prévio e o veto absoluto e obrigando a existência de estrutura organizacional capaz de fazer frente à celeridade cobrada pela premência do atendimento às necessidades da sociedade.

Outro aspecto a ressaltar é que, naquele tempo, os membros do Ministério Público ordinário não possuíam a garantia de inamovibilidade, e a transferência seria incompatível com o elevado grau de especialização.

Sem laivo de dúvida, a ênfase sobre o aspecto da legalidade no âmbito dos Tribunais de Contas demanda conhecimento profundo dos subtemas do Direito Financeiro e impõe a especialização como necessidade inafastável do serviço.

Por outro lado, se o Tribunal de Contas tem por função o controle externo da administração pública, com ênfase para o acompanhamento da legalidade do cumprimento da lei orçamentária, não pode submeter-se a qualquer dos poderes. A presença em sua estrutura de membro de um dos poderes fiscalizadores — e mais com o direito de voto que até 1896 se defiria ao representante do Ministério Público — seria bastante para desnaturar o controle e prejudicar sua indispensável isenção.

Em consonância com essas considerações, registra o eminente Professor de Direito Administrativo e Constitucional, Carlos Ayres de Brito: “é que podemos compreender por que a Magna Lei enuncia que o Ministério Público comum atua junto ao Judiciário (“Juizes e Tribunais”), como órgão externo a esse poder, cumprindo uma função que não é materialmente judicante, ao contrário do Ministério Público especial, que não oficia ao lado do Tribunal de Contas, mas dentro dele, compondo-lhe a intimidade estrutural porque o ofício que lhe incumbe é tão materialmente fiscalizatório, ou de controle, quanto a global atribuição do Colégio de Contas”.

² *Ministério Público Brasileiro*, Ed. Kofino, vol. 1, p. 40.

Se já há um século a função do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas não poderia ser desempenhada pelo Ministério Público ordinário, razões maiores, hodiernamente, reforçam a existência desse órgão autônomo, com quadro próprio.

Além da especialização e celeridade apontadas, o novo ordenamento jurídico-constitucional outorgou ao Ministério Público que atua junto à Justiça novos atributos, alguns dos quais resultantes de árdua conquista. Dentre eles, desponta o art. 127, § 3º, que assegura a prerrogativa de elaborar sua proposta orçamentária, corolário da autonomia funcional e administrativa estabelecida no parágrafo antecedente do mesmo artigo, pondo em relevo, portanto, a condição de ordenador de despesa. No Tribunal de Contas da União, o respectivo *parquet* não é ordenador e pode com isenção emitir parecer em todo e qualquer processo.

Mas, e principalmente, a partir de 5 de outubro de 1988, o Ministério Público tem funções institucionais definidas em nível constitucional. Significa que seus membros trazem consigo como elemento fundamental e indissociável da sua atuação todas as "prerrogativas-deveres" insculpidas no art. 129 da Constituição.

Apurado censo crítico levou o ilustrado Conselheiro Miguel Roumié a observar que "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".

Despiciendo demonstrar que se os membros do *parquet* junto aos Tribunais de Contas se investirem de todas essas funções, na apreciação dos processos sob exame, tornarão vazias de significado as deliberações dessas Cortes. Harmonizando as instituições do Tribunal de Contas e do Ministério Público, o art. 130 da Constituição Federal exclui da atuação desses últimos as funções institucionais reservadas ao *parquet* ordinário, mandando aplicar as disposições da respectiva seção pertinente a direitos, vedações e forma de investidura. Só exercerá, portanto, a função institucional compatível com suas atribuições elencadas em norma infraconstitucional.

Não que esse *parquet* especializado se submeta às deliberações dos Ministros do Tribunal de Contas. Cabe aqui a percuciente lição do notável Lincoln Pinto da Luz, amparado no renomado Cretella Júnior: "Isso porque — em contraste com o que se passa no círculo do Executivo, onde os órgãos se estruturam em cadeias de subordinação, ao longo das rígidas linhas hierárquicas — na dimensão do Legislativo, como de resto na do Judiciário, prepondera uma organização composta por coordenação; não há pensar em instituições superiores ou inferiores, em órgãos principais ou auxiliares"¹³.

13 V. primoroso estudo "O controle da atividade pública pelo Poder Legislativo" — *Rev. TCDF*, p. 58.

A coordenação e harmonização de interpretações e funções diferentes verifica-se no colendo Tribunal de Contas da União, mediante a reverência entre Ministros e membros do Ministério Público que ali atuam. Ressoa para além dos limites da mais alta Corte de Contas a segurança e operosidade com que se dá a atuação daquele *parquet*, conduzido com a discrição e serenidade próprias dos que reconhecem o valor da nobilíssima e árdua missão que devotam à Nação. A relação entre o Corpo Deliberativo e o Ministério Público completará 100 anos, e do seu amadurecido convívio muito tem lucrado a Pátria.

Em perfeita similitude dessa relação está a atuação do Procurador-Geral da República no Supremo Tribunal Federal.

Com visão atenta à realidade histórico-político-organizacional do País e buscando dar assento na Carta Magna às mais relevantes instituições, o legislador constituinte não olvidou de destacar, com artigo próprio, esse *parquet* especializado, como se observa:

“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.”

Desconhecendo os fatores determinantes da elaboração desse dispositivo, de forma condenavelmente precipitada, alguns sustentaram que a Constituição Federal haveria mandado ocupar a função de Ministério Público junto ao Tribunal de Contas um membro do Ministério Público integrante dos ramos elencados no art. 128. Entre os estudos rasos que perfilharam essa trilha registra-se a seguinte indicação de Hugo Mazzili, que merece ser transcrita:

“Por outro lado, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas deixou de ser previsto, como instituição própria, no art. 128, tendo em vista a supressão da alínea “e” do inc. I desse dispositivo, que previa Ministério Público autônomo junto ao Tribunal de Contas (Ato Declaratório nº D. 1.144, constituinte Ibsen Pinheiro, Emenda 2(00452).”

“O dispositivo do art. 130 será fonte perpétua de dúvidas, dispositivo de péssima técnica legislativa. Apenas para argumentar, se tivesse ele criado um novo Ministério Público, que não fosse nem o da União, nem o dos Estados, e que se destinasse a officiar junto aos Tribunais e Conselhos de Contas, imperdoável erro técnico teria sido não estar incluído dentre os diversos Ministérios Públicos de que cuida o art. 128, imperdoável, ainda, não tivesse cuidado a Constituição de 1988 do processo legislativo para sua organização, da escolha de sua chefia, da definição de suas atribuições, pois o art. 130 só lhe torna aplicáveis as normas da seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura. Entretanto, se não criou novo Ministério Público, não deveria dizer que se aplicam as dispo-

sições do capítulo pertinente a direitos, vedações e forma de investidura, pois que todos os membros do Ministério Público, oficiando ou não junto aos Tribunais e Conselhos de Contas, já teriam tais garantias.”

Essa tese foi rejeitada por unanimidade no 15º Congresso dos Tribunais de Contas, realizado em 1989, na cidade de São Paulo, quando ali apresentada. Mas, por amor ao debate, convém examiná-la.

De toda pertinência é a seguinte lição do abalizado mestre da hermenêutica Carlos Maximiliano⁴:

“Não é raro fazerem os mais esclarecidos juristas obra de obstinados demolidores apenas, embora exerçam o papel de construtores de algum ramo de Direito. Quando adotam o processo exegetico, isto é, seguindo a ordem das matérias estabelecidas pelos artigos de um repositório, limitam-se, às vezes, a criticar e condenar um dispositivo, ao invés de explicar a origem do mesmo, o objetivo colimado e a aplicação prática; de sorte que o estudioso fica habilitado a promover a reforma do texto, porém não a compreendê-lo e observá-lo.”

Parece, por tudo, mais adequado adotar a exegese que leva à harmonia do texto Constitucional com os princípios que consagra, com as instituições históricas e a ordem lógica do direito.

Refutando as considerações expendidas por aquele autor, cabe lembrar que o art. 128 da Constituição Federal listou a abrangência do Ministério Público no capítulo IV do título IV, que trata das *funções essenciais à Justiça*, no âmbito da organização dos poderes. Natural, portanto, não fosse citado, na subclassificação, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, já que esse não funciona junto à Justiça, inserindo-se, sim, no bojo dos órgãos coordenados com vistas ao controle externo cometido ao Poder Legislativo.

Adotando metodologia incensurável, o Constituinte delineou com precisão os contornos do Ministério Público que atua junto à Justiça, definiu-lhe funções, direitos, garantias e vedações, para, só depois, fazer breve referência àqueloutro *parquet*, guardando estreita consonância com o quadro próprio a que se referiu no art. 73, § 2º, inciso I.

Impunha-se elevar também a condição desse Ministério Público, dando-lhe lastro na Constituição, a exemplo da Carta Fundamental de 1967 e assegurando-se-lhe, agora, as prerrogativas indispensáveis ao desempenho da função.

Justamente com tal propósito é que, após extenuante debate, foi incluído o referido art. 130, cuja adequada exegese foi demonstrada.

4 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. RJ - Ed. Forense, 1988, p. 40.

Em escólio ao art. 130, manifesta-se Célio Debeç, jurista de nomeada, nos seguintes termos:

“Este preceito afasta, irremediavelmente, a possível suposição de que o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas escapara, por descuido, da relação constante do art. 128, como integrantes do Ministério Público de que cuidou a Seção I do Capítulo IV do Título IV da Constituição.”

“Se assim fosse, supérfluo seria o contido no art. 130. E como a lei não pode conter palavras — e muito menos preceitos — inúteis, resulta que, em verdade, o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas nenhuma vinculação tem com seu homônimo.”

O mesmo entendimento foi também sufragado pela Procuradoria-Geral da República, que, num estudo minucioso e preciso da lavra da Subprocuradora ANADYR DE MENDONÇA RODRIGUES, manifestou parecer do qual se extrai:

“Com efeito, trazida a peculiar representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas à categoria constitucional, pela primeira vez, para o específico efeito de fazê-la incluir-se entre a clientela da qual serão necessariamente escolhidos os Ministros daquela Corte *sui generis*, tornou-se explícito o tratamento constitucional que, a partir de então, merecera: não será sequer razoável a exegese que pretenda entrever, em tal dispositivo, a faculdade de abrigar outros membros do Ministério Público, que não aqueles que, na forma da lei ordinária até então vigente, atuavam exclusivamente junto à Corte de Contas.”

O processo a que a precitada Subprocuradora emprestou o brilho de sua inteligência para adequado posicionamento do assunto — RE nº 120.970-4 — Rondônia — discutia precisamente a possibilidade de o Ministério Público comum atuar junto aos Tribunais de Contas. A ementa do pronunciamento daquela autoridade foi a seguinte.

“EMENTA — Ministério Público junto aos Tribunais de Contas: *parquet sui generis*, instituído pela lei ordinária, sem ofensa à Lei Máxima, ao qual a Carta de 1988 veio a conferir fundamento constitucional (artigos 73, § 2º, I, e 130). Art. 130 da CF/88: norma restritiva da integral aplicação das disposições constitucionais pertinentes ao Ministério Público em geral, cuja inserção na Carta Magna se fez tecnicamente adequada e de forma inteligível, porque necessária ao resguardo das peculiaridades que constituíram a própria razão de ser da instituição de um Ministério Público especial. Recurso Extraordinário insuscetível de conhecimento.”

O Pretório Excelso adotou a tese propugnada pela eminente jurista e negou conhecimento ao recurso (1ª T.D.J. 8-3-91)

5. *Tribunal de Contas da União: paradigma para as unidades da federação*

Em excelente trabalho intitulado *Limitações constitucionais à autonomia em matéria de Tribunais de Contas* apresentado ao VIII Congresso de Tribunais de Contas realizado em João Pessoa, Paraíba, em novembro de 1975, o eminente José Guilherme Villela assentou duas premissas que continuam atuais e plenamente válidas sob a égide da Constituição Federal de 1988:

1ª) os Estados-Membros devem, obrigatoriamente, adotar Tribunal de Contas; e

2ª) estão adstritos a observar, em suas linhas básicas, modelo federal de fiscalização orçamentária e financeira, na qual se incluem as normas constitucionais da União sobre estrutura, prerrogativas, competência, organização e funcionamento de seu Tribunal de Contas

No mesmo diapasão, com a singular clareza que lhe é peculiar, o ilustrado e já referido Lincoln Pinto da Luz, na obra intitulada *O instituto do registro em face do atual sistema de controle da administração financeira* pronuncia-se de forma interrogativa:

“Estender-se-á, necessariamente, o paradigma federal aos níveis dos Estados, Distrito Federal e Municípios?”

para, em seguida, esclarecer peremptoriamente:

“A resposta é, sem dúvida, afirmativa. Sobre o tema, em gênero, já se tem manifestado iterativamente o Supremo Tribunal Federal, onde desde cedo se formaram duas correntes. A primeira considera impositiva a adoção do padrão federal de fiscalização financeira e orçamentária a todos os graus do corpo federativo: a segunda, levemente discrepante, sustenta que o sistema da União pode ser relegado na elaboração das Cortes estaduais, mas concordam ambas que onde for instituído Tribunal de Contas será inevitável a observância do esquema da União.”

E continua observando que a jurisprudência da Corte Suprema, consolidada em sucessivos julgados entre os quais as Representações de nº 753 (RTJ 46/442); 755 (RTJ 52/520); 758 (RTJ 54/642); 764 (RTJ 50/245) e 886 (RTJ 65/305), encontrou o seguinte sumário em Parecer da Procuradoria-Geral da República, proferido no RE nº 78.568-AM:

“Se o Estado-Membro decide, à luz de seus próprios critérios e interesses, instituir um Tribunal de Contas para auxiliar o Legislativo na fiscalização financeira e orçamentária, deverá seguir, nas suas linhas fundamentais, o modelo federal.”

Depois de comentar as mesmas decisões a atual Ministra e Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União, Élvia Lordello Castelo Branco, referindo-se ao saudoso Ministro Aliomar Baleeiro, traz esta sua declaração colhida na Representação nº 764-ES: desde que o Estado do Espírito Santo optara por seguir o modelo federal teria de fazê-lo nas suas linhas mestras que lhe dão eficácia. Firma como premissa da explanação que se seguirá:

“Tem-se por indubitoso que os Procuradores junto aos Tribunais de Contas constituem, pela natureza do ofício e por tratamento constitucional e legal, um verdadeiro Ministério Público especial, não podendo ser confundidos com os Procuradores de Estado, e que o modelo federal da Corte de Contas é compulsório no âmbito estadual”.

É provável que muitos desconheçam a força do modelo paradigma federal e a capital importância que o Tribunal de Contas do Distrito Federal tem exercido sobre as demais unidades da federação. Aquele, por força da interpretação do Supremo Tribunal Federal e do art. 75 da Constituição; e esse, porque adapta à circunscrição reduzida a competência do TCU com a vantagem de localizar-se ao centro de todo sistema federativo.

Para verificação do exposto basta confrontar a recém-promulgada Lei Federal nº 8.443, de 16-7-92, com a Lei local nº 91, de 30-3-90, e com as leis estaduais.

Especificamente sobre o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, o Distrito Federal, como não poderia deixar de ser, acompanha, desde 1960, o modelo da mais alta Corte de Contas, e, pelo menos, outros dezenove Tribunais de Contas já se adaptaram ao modelo federal, conforme recente pesquisa promovida pela Associação do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas.

6. *Considerações finais*

Há na consciência de todos os povos um ideal perene de aperfeiçoamento da vida em coletividade, estruturado a partir dos princípios superiores de justiça, modalidade e progresso, pelos quais devem zelar os administradores públicos.

A tarefa, contudo, ultrapassa as restritas dimensões da vida humana e a segurança de sua concretização evolutiva só será possível diante do fortalecimento das Instituições.

Um século de existência de uma instituição a serviço de um ideário tão nobre merece ser destacado nessa marcha irreversível de uma sociedade para ocupar condignamente o espaço que lhe reserva a História.