

A ESSENCIALIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Autor
Ronaldo Chadid

Orientador
Mário de Souza Martins

RESUMO

Versa o presente artigo acerca da indispensável participação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas em toda a atividade de Controle Externo da Administração Pública Brasileira, juntamente com os demais órgãos legitimados para esse fim. Demonstra-se, que essa participação decorre do Princípio Republicano e do Estado Democrático de Direito, insculpidos na Constituição Federal, que preconizam a participação popular no exercício do poder através de representantes legitimados para esse fim e a submissão do Estado ao império da Lei. No caso, o Ministério Público representa a sociedade e defende a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Para uma melhor compreensão da instituição Ministério Público junto ao Tribunal de Contas traçou-se um levantamento histórico desde o seu surgimento na República Federativa Brasileira até os dias atuais, bem como, a sua evolução constitucional. Ilustrou-se com modelos utilizados em outros países. Demonstrou-se a distinção existente entre a atuação deste ramo do *parquet* com aquele que atua perante o Poder Judiciário e descreveu-se, sucintamente, quais as atividades que ele desenvolve perante as Cortes de Contas junto as quais oficia. Consta, ainda, um breve relato sobre o Controle Externo brasileiro. Para tanto, fez-se pesquisa bibliográfica na legislação brasileira, na doutrina, na jurisprudência e em sites especializados.

Palavras-chave: Ministério Público de Contas; Essencialidade; Tribunal de Contas; Controle Externo; Administração Pública.

1 INTRODUÇÃO

É cediço que o Controle Externo da Administração Pública brasileira, por imposição constitucional, está a cargo do Poder Legislativo, que conta com a colaboração do Tribunal de Contas.

Entretanto, para que esse controle seja legítimo, tendo em vista, que o Brasil é uma República Federativa e constitui-se em Estado Democrático de Direito, há necessidade imperiosa da participação popular no exercício do poder e, principalmente, no controle daqueles que o exercem.

Essa participação se faz através de representantes eleitos e o controle mediante a atuação de membros do Ministério Público que, numa sociedade democrática, tem o papel de defender os interesses coletivos e individuais indisponíveis, bem como, a ordem jurídica e o regime democrático.

Na seara do Controle Externo brasileiro, o órgão do *parquet*, aqui denominado Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, integrado aos demais órgãos de controle existentes em nosso ordenamento jurídico, tem a função precípua de fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos.

A finalidade deste trabalho é evidenciar que desde o alvorecer da República Brasileira, em 1891, com a criação do Tribunal de Contas da União, implantado a partir de 1893, já estava contemplada a Instituição do Ministério Público, para desenvolver o seu múnus fiscalizatório. De lá pra cá, sempre o legislador brasileiro assegurou a participação dessa Instituição em toda e qualquer atividade de fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial dos Entes da Federação, assim como, das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e de todos os princípios que regem a gestão da “coisa” pública.

Apesar de existir há quase 120 (cento e vinte anos), o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é pouco conhecido dos estudiosos de direito em função da precária doutrina a respeito do tema. Por essa razão, não raras vezes é confundido como integrante da estrutura do Ministério Público ordinário e, até mesmo do próprio Tribunal de Contas ao qual está oficiando.

Para elucidar essas e outras questões, discorrer-se-á sobre a gênese desse ramo do Ministério Público em nosso país; a sua existência no direito comparado; a sua participação no controle externo; as atividades que desenvolve com vistas á esse fim, antes, durante e após a análise e julgamento dos processos de prestações de contas e, especialmente, demonstrar que a falta de manifestação do Ministério Público acarretará a nulidade processual e, por conseqüência, a eficácia/ineficácia do Controle Externo.

2 Surgimento e Desenvolvimento Histórico do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

A origem do Ministério Público, antes mesmo que se fale do Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas, diz-se encontrar-se há quatro mil anos atrás, com a figura do *magiaí*¹, funcionário Real do Egito, como seu antecessor, ou na Antiguidade clássica², com os *éforos*, *thesmotetis*, *advocati fisci*, *censores*, *defensores civitatis*, *irenarcha*, *curiosi*, *stantionari* e *frumentari* e *procuradores caesaris*.

Na Idade Média também se procura encontrar algum traço histórico da instituição nos “*saions germânicos*”, ou nos “*bailios*” e “*senescaus*”, encarregados de defender os senhores feudais em juízo, ou nos “*missi dominici*”, ou nos “*gastaldi*” do direito longobardo, ou ainda no “*Gemeiner Anklager*” (literalmente “comum acusador”) da Alemanha, encarregado de exercer a acusação, quando o particular permanecia inerte.

No próprio “*vindex religionis*” do direito canônico se busca um elo com as raízes do Ministério Público.

O mais usual, porém, é indicar a origem do Ministério Público na Ordenança de 25 de março de 1302, de Felipe IV, o Belo, rei da França, que impôs aos seus procuradores, antes de tudo, prestassem o mesmo juramento dos juízes, vedando-lhes patrocinarem outros que não o rei. Tem-se como certo que Felipe regulamentou o juramento e as obrigações dos procuradores do rei em termos que levam a crer que a instituição preexistia.

¹ FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo – Organizador. *Ministério Público. Instituição e Processo*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 38, aponta, mencionando Berto Valori, algumas de suas atribuições: “As atribuições do “*magiaí*” são as seguintes: I. Ser a língua e os olhos do rei do país; II. Castigar os rebeldes, reprimir os violentos e proteger os cidadãos pacíficos; III. Acolher os pedidos do homem justo e verdadeiro, perseguindo o malvado e o mentiroso; IV. Ser marido da viúva e pai do órfão; V. Fazer ouvir as palavras da acusação e indicar as disposições legais em cada caso; VI. Tomar parte nas instruções para descobrir a verdade.”

² MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. São Paulo : Saraiva, 1996, p. 2-3, registra: “Outros buscam na Antiguidade clássica os traços iniciais da instituição, ora nos ‘*éforos*’ de Esparta, ora nos ‘*thesmotetis*’ ou ‘*tesmótetas*’ gregos, ora nas figuras romanas do ‘*advocati fisci*’, dos ‘*censores*’, do ‘*defensor civitatis*’, do ‘*irenarcha*’, dos ‘*curiosi*’, ‘*stationarii*’ e ‘*frumentarii*’, dos ‘*procuradores caesaris*’.”

No Brasil o Ministério Público encontra suas raízes no Direito lusitano vigente no período colonial, imperial e início da república. As ordenações Manuelinas de 1521 já mencionavam o Promotor de Justiça e suas obrigações perante as Casas de Suplicação e nos juízos das terras. Nelas estavam presentes as influências dos direitos francês e canônico. Segundo estas o Promotor deveria ser alguém: “letrado e bem entendido para saber espertar e alegar as causas e razões, que para lime e clareza da justiça e para inteira conservação dela convém”.

Especialmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é um órgão existente de longa data, o que demonstra a sua evolução e consolidação como instituição de grande prestígio público, na fiscalização das atividades do Tribunal de Contas, ligadas ao erário³.

A sua concepção é paralela a do próprio Tribunal de Contas, quando da constituição do seu primeiro regulamento, o Decreto n.º 1.166, de 16 de outubro de 1892, que disciplinava a organização e o funcionamento do referido órgão e apresentava em seu corpo deliberativo a composição de cinco membros, dos quais um era representante do Ministério Público.

Idealizava-se então, um mediador independente, entre o Poder que autoriza despesa e o que as executa, o qual seria um vigia e a mão forte, obstando a perpetração das infrações orçamentárias, com o veto oportuno aos atos discrepantes das leis financeiras.

A próxima disposição legal a respeito foi o Decreto n.º 392, de 08 de outubro de 1896, que reorganizou a Corte de Contas. Esse Decreto acrescentou ao anterior que o representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas seria um bacharel ou doutor em Direito, nomeado pelo Presidente da República. Nesse mesmo ano, o Decreto n.º 2.409 de 23 de dezembro, além de dar as atribuições compatíveis ao Tribunal de Contas, organizou o Ministério Público que atuaria junto a ele, definindo as suas atribuições em seu artigo 81.

Em 1918, com o Decreto n.º 13.247, de 23 de outubro, foi excluído o poder deliberativo dos membros do Ministério Público do Tribunal de Contas. Nesta ocasião, foi o mesmo incluído como parte integrante da organização da Corte de Contas, como se verifica em seu art. 3º, inciso II.

³ A dificuldade de se estabelecer uma definição mais precisa entre os dois órgãos levou a doutrina a adotar tais expressões, *i e*, Ministério Público *ordinário* para aquele previsto na CF/88 em seus artigos 127 e seguintes, e o Ministério Público Especial para o órgão atuante junto aos Tribunais de contas.

Em 1967 foi estabelecida a nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, com o Decreto – Lei n.º 1999, de 25 de fevereiro. Então, novas atribuições lhe foram dadas. Manteve-se, contudo, o Ministério Público como parte integrante do mesmo, conforme art. 3º, inciso I, sendo que na Reforma Constitucional de 1969, houve simplesmente a manutenção daquilo já determinado pela Carta Magna de 1967.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é citado no art. 130 e no art. 73, parágrafo 2º. No entanto, a complexidade da Carta Magna seguiu deixando lacunas e – como não poderia deixar de ser – discussões.

O Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas da União é regido por lei ordinária de iniciativa do próprio TCU e não por lei complementar de iniciativa do Procurador-Geral da República, embora seus membros (ele possui inclusive um Procurador-Geral próprio) estejam sujeitos aos mesmos direitos, vedações e forma de investidura impostos aos integrantes do Ministério Público em geral (art. 130 da CF), sendo que o poder de auto-organização do TCU e a constitucionalidade da Lei 8.443/92 (que dispõe sobre a organização e composição) já foram reconhecidos pelo STF (ADIn 798-1 DF).

Desde a sua origem, esse ramo do Ministério Público, por não integrar o *Parquet* ordinário, foi denominado como Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ou Ministério Público Especial e, a partir de setembro de 2003, por ocasião do I Fórum Nacional dos Procuradores de Contas, realizado em Curitiba-Pr., ficou pactuado entre os participantes desse conclave, firmado na “Carta de Curitiba”, que todos deveriam defender o tratamento quanto a denominação Ministério Público de Contas.

Como a Instituição não possui uma Lei Orgânica Nacional, que poderia unificar essa denominação, bem como, outros aspectos inerentes à organização, composição e atribuições, cada Estado da Federação possui um modelo que reflete mais a vontade política regional do que verdadeiramente um órgão encarregado de fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos e dar legitimidade aos julgamentos. É certo que existem exceções, onde o Ministério Público de Contas desfruta de autonomia e independência.

3. Controle Externo da Administração Pública

A Constituição Federal, dentro de seu sistema de freios e contrapesos, estabeleceu várias formas de controle da Administração Pública. Dentre tais formas de controle, destacam-se duas: o controle interno e o controle externo. O controle interno da Administração Pública é exercido pelos próprios órgãos que a compõem, de maneira interna corporis, ou seja, caso seja expedido algum ato administrativo que não esteja em conformidade com as normas e princípios basilares da Administração Pública (art. 37, CF/88), o órgão expedidor do ato, de qualquer dos Poderes da República, não só pode, como deve, dentro da competência administrativa que lhe é atribuída, sanar o vício de que padece o ato, ou anulando-o, ou retificando-o, reparando os danos porventura causados pelo ato eivado de vício, seja formal, seja material.

Como não se poderia deixar o controle dos atos administrativos, incluindo-se entre estes os atos políticos, tão-somente ao alvedrio do administrador público, sob pena de se avultar, sobremaneira, o poder discricionário do mesmo, já que ficaria adstrito à sua consciência sanar ou não o ato viciado, foi instituído, em nosso ordenamento jurídico, outra forma de controle, denominada controle externo. Tal controle é exercido por órgãos da Administração Pública específicos para tal fim, estranhos à organização interna dos órgãos a serem fiscalizados. Visa, precipuamente, a fiscalização da observância dos princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e infra-constitucionais da Administração Pública, suspendendo os atos eivados de vícios, e apurando as responsabilidades dos maus administradores públicos, permitindo, assim, um melhor aproveitamento e distribuição do patrimônio social. Como dito antes, é exercido por órgãos especializados, destacando-se, dentre eles, o Tribunal de Contas.

Atuando o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, e exercendo o mesmo a função de *custos legis*, tem o referido órgão papel fundamental no controle externo das atividades da Administração Pública, visto que, no exercício da função supracitada, deve apurar a ocorrência de eventuais crimes de responsabilidade e/ou crimes praticados contra a Administração Pública, previstos no Código Penal e demais diplomas legais, e encaminhá-las aos órgãos responsáveis pelo ajuizamento das ações penais e/ou civis porventura cabíveis.

4. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas no Direito Comparado

O controle da Administração Pública nos países mais desenvolvidos tem como base a participação do Ministério Público em todos os níveis de governo. Em tais países, a instituição do Ministério Público é dotada de grande poder de fiscalização dos atos praticados pelos administradores públicos, o que torna efetiva a atuação do defensor dos interesses do povo perante os poderes constituídos.

Na França, junto à Corte de Contas, atua um Ministério Público específico (Parquet). Tal instituição foi prevista na Lei nº 67-483, datada de 22 de junho de 1967. Há um particular diferenciador entre o MPE francês e o brasileiro: enquanto que, aos membros do Ministério Público Especial pátrio é atribuída a garantia da inamovibilidade, tal direito não assiste aos membros do Ministério Público específico francês, já que são os mesmos representantes do Governo, podendo ser escolhidos e substituídos conforme a conveniência daquele.

O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas tem, ainda, papel destacado da sua atuação na Itália. Funciona, junto à Corte de Contas italiana, a Procuradoria-Geral, a qual é composta de: a) um Procurador-Geral, exercendo este o cargo de Presidente de Seção; b) Vice-Procuradores-Gerais, os quais são qualificados de Conselheiros; c) Procuradores-Gerais Substitutos, que recebem a qualificação de Primeiro Referendário ou tão-somente Referendário. Junto à referida Procuradoria, funciona, ainda, um Ofício de Assuntos Gerais e vários Serviços, o qual viabiliza o cumprimento de funções que são inerentes ao Ministério Público.

Traçando-se um paralelo entre as instituições dos Ministérios Públicos de Contas italiano e brasileiro, há uma particularidade que difere aquele órgão, sobremaneira, do MPC brasileiro. Na Itália, o Procurador-Geral, representante máximo do Ministério Público junto à Corte de Contas daquele país, detém capacidade postulatória para ajuizamento de ação de crimes de responsabilidade que porventura cheguem a seu conhecimento. Já no Brasil, os representantes do MPC, infelizmente, padecem desta titularidade para propositura de ações, quaisquer que sejam, perante o Poder Judiciário, motivada pela falta de autonomia do órgão.

Na Bélgica, o Ministério Público que funciona junto ao Tribunal de Contas daquele país tem funções pífias, se levado em conta o vasto campo de atuação do Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas em outros países, mormente no continente em que está situado, o europeu. As funções de Ministério Público

junto à Corte de Contas belga são exercidas pelo Conselheiro daquela Corte que por último foi investido no cargo. Tem este a atribuição de tornar efetiva a prestação de contas dos Contadores retardatários do Estado, sendo-lhe facultada a imposição de multas nesses casos.

Junto ao “Tribunal de Cuentas” da Espanha, a exemplo dos países supracitados, também funciona o órgão do Ministério Público. Os membros da referida instituição, assim como ocorre no Brasil, gozam da garantia da inamovibilidade, e são presididos pelo Procurador-Geral. Atuam em todos os procedimentos administrativos relativos ao controle externo da Administração Pública espanhola, através da presença, na Corte de Contas, de um Magistrado que exerce as funções de Ministério Público, o qual é denominado “Fiscal”.

5. O Ministério Público de Contas essencial ao Controle Externo da Administração Pública

Assim como o Ministério Público Ordinário é instituição permanente essencial a função jurisdicional do Estado, o mesmo ocorre com o Ministério Público de Contas em relação a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e das entidades da administração direta e indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas, bem como, de todos os princípios que regem a Administração Pública.

É certo que o Controle Externo compete ao Poder Legislativo com a necessária colaboração do Tribunal de Contas. Enquanto aquele exerce controle político este exerce controle técnico, mas, em todo caso contam com a indispensável participação do Ministério Público que atua junto às Cortes de Contas.

Em todos os países democráticos do mundo e, especialmente, no Brasil, após o advento da República, o legislador pátrio contemplou a participação do representante do Ministério Público em toda atividade de controle externo, sob pena de nulidade processual, caso seja preterida a sua manifestação.

5.1. Conceito e Natureza Jurídica do Ministério Público de Contas

Delimitar o conceito e a natureza jurídica do Ministério Público de Contas é tarefa que se mostra um tanto complexa, dadas as divergências doutrinárias e jurisprudenciais que cercam o assunto, sendo imperiosa e inevitável a vinculação com o conceito e natureza do Ministério Público Estadual, já que suas atribuições são semelhantes no que tange à manutenção e defesa do Estado Democrático de Direito.

O Ministério Público de Contas não consta (erroneamente), do rol do artigo 128 da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe acerca dos vários Ministérios Públicos instituídos constitucionalmente.

Assim, pelo fato de não ser constar da organização institucional prevista constitucionalmente, de forma específica, o MPC é fonte de intermináveis debates sobre sua existência, sua independência, sua autonomia, dentre outras questões não menos importantes. O Ministério Público de Contas, entretanto, é mencionado pela Carta Magna, em seus artigos 73, § 2º, inciso I, e 130.

Como a melhor hermenêutica constitucional não admite “*letra morta*” na Lei das leis, há que se reconhecer que a Constituição, se não criou, ao menos reconheceu a existência de tal órgão. O que fica pendente é saber se o mesmo goza de autonomia, como o *Parquet* comum, ou não, e qual a dimensão (essencialidade para garantir a legitimidade das decisões) de sua atuação no que tange ao controle da Administração Pública.

Diante das circunstâncias acima esposadas, torna-se difícil uma conceituação coesa acerca do Ministério Público e Contas, mas podemos defini-lo, de forma sucinta, como sendo “o órgão que atua perante o Tribunal de Contas, com atribuições relativas ao controle externo da Administração Pública, especialmente quando da prestação de contas dos administradores públicos, exercendo a função de ‘custos legis’, emitindo pareceres, tendo assento junto ao Tribunal Pleno da referida Corte, e a prerrogativa de oferecer representação junto ao Ministério Público comum quando da ocorrência de lesão ao patrimônio público”.

A natureza jurídica do Ministério Público Especial é questão bastante delicada dentro do nosso sistema jurídico vigente. Este, como vimos, é realmente tido como Ministério Público dentro da sistemática constitucional de 1988, mas encontra algumas falhas na efetivação de suas funções.

Já se registre, é pacífica a inexistência de vínculo administrativo, funcional ou subordinativo do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas com o Ministério Público comum (ordinário).

De muitos argumentos utilizaram-se os defensores da ligação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ao Ministério Público ordinário. Em primeiro lugar, indagavam a questão da unidade ministerial, princípio fundamental do Ministério Público, previsto no artigo 127, §1º da Carta Magna. Argumentava-se que a sua não-previsão dentre os casos do artigo 128 da referida lei consolidava ainda mais a sua inclusão nos quadros do Ministério Público Federal – no caso do MP-TCU e no Ministério Público Estadual – no caso do MP-TC estadual.

No exercício das funções institucionais dos membros do *Parquet* de Contas surge diferença relevante frente ao *Parquet* Ordinário, vez que ao Ministério Público junto aos Tribunais de Contas só compete o exercício de suas funções essenciais de *custos legis*⁴, ou seja, em todo parecer que emite, assim, como na atuação tribunalística, tudo diz respeito ao controle e fiscalização.

Diante do embate constitucional acerca da matéria, o Supremo Tribunal Federal⁵, determinou, em suma, que o Ministério Público de Contas é órgão autônomo em relação ao Ministério Público comum, mas não o é em relação ao Tribunal de Contas, já que não dispõe de fisionomia institucional própria. Definido o mérito do embate pela Corte Suprema Nacional, em tese, a questão torna-se juridicamente pacífica. Como nos dizeres de H.L.A. HART, e posteriormente utilizada pelo Min. Moreira ALVES: “A lei ou a Constituição é o que a Corte diz que ela é”.⁶

5.3. O Ministério Público de Contas como órgão essencial à defesa do interesse público

⁴ As funções institucionais do *Parquet* comum estão relacionadas no art. 129 da CF, em que ele aparece como: titular da ação penal, da ação civil pública para a tutela dos interesses, coletivos, sociais e difusos e da ação direta da inconstitucionalidade genérica e interventiva; garantidor de respeito aos Poderes Públicos e aos serviços de relevância pública; defensor dos direitos e interesses das populações indígenas, além de outras de intervenção em procedimentos administrativos, como de controle externo da atividade policial, de requisição de diligências investigatórias e de instauração de inquérito policial

⁵ *Ação Direta de Inconstitucionalidade* nº 789-1-Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. 22.10.92. Diário da Justiça de fev./1993. Rel. de Mello, Ministro Celso de.

⁶ HART, H.L.A. *The concept of law*. Claredon, 1961, in: CUNHA, Jair Batista. *O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União*, p. 13.

Superadas quaisquer dúvidas quanto a autonomia institucional entre o MP de Contas e MP Ordinário, há que se ressaltar o ponto comum entre eles, ou menos deveria ser, em sua essência, o exercício de funções de legítimo defensores do interesse coletivo, sendo o MP de Contas, através do exercício do controle externo da Administração Pública, a ser desempenhado junto à Corte de Contas.

Tendo como parâmetro a conceituação de interesse público adotada pelo eminente Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello⁷, a qual podemos resumir como sendo os “interesses tidos como supra-individuais, mas que convivem na esfera íntima de cada indivíduo componente de um corpo social”, torna-se mais fácil a tarefa de se estabelecer uma co-relação entre tal interesse e a atuação da instituição do Ministério Público de Contas.

O Ministério Público que atua perante as Cortes de Contas tem, como parte integrante de sua gama de atribuições, as matérias afetas à competência daquela Corte. O Tribunal de Contas, como sabido, exerce, dentre outras funções, a de controle externo da Administração Pública. Todo e qualquer dispêndio ordenado pelo administrador público passa, necessariamente, pela análise do referido Tribunal e, por conseqüência, do Ministério Público que junto a ele atua.

Dentre as matérias de competência do TC, e por reflexo, atribuídas ao MPC, podemos citar as despesas com o pagamento de servidores, os dispêndios provenientes de contratos firmados pela Administração com terceiros, as licitações, as alienações de títulos da dívida pública, as receitas e despesas públicas, as contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo (Federal, Estadual e Municipal), dentre outras.

Sendo certo que as matérias acima elencadas dizem respeito à gestão do patrimônio público, e que tal gestão deve ser a mais eficiente possível, como forma de se tentar erradicar as chagas sociais, tais como o desemprego, o baixo nível de escolaridade da população, a má distribuição de renda, etc., pode-se afirmar que a instituição do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, atuando de maneira a resguardar o mínimo de condições para uma boa destinação das receitas públicas (matéria que lhe é afeta), é essencial, e guarda consonância com os interesses ditos

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 71: “... o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”.

supra-individuais, ou, na melhor nomenclatura adotada pela doutrina pátria, interesses ditos públicos.

Ainda na seara de interesse público, e não menos importante, está a condição de *custos legis* atribuída ao MP de Contas, que, além de analisar a conformidade da prestação de contas do Administrador com os princípios basilares da Administração Pública brasileira, está legitimado a dizer sobre a legalidade ou não de todas as matérias de competência do Tribunal de Contas.

A Constituição da República Federativa do Brasil, datada de 1988, traz, em seu artigo 127, *caput*, a concepção constitucional da Instituição do Ministério Público, preceituando como uma instituição permanente. Com tal disposição, a Carta Magna concebeu o Ministério Público como parte intrínseca à organização estatal brasileira, com o intuito de que suas funções, essenciais à regular implementação e manutenção do Estado Democrático de Direito, fossem desempenhadas permanentemente, como forma de se atender aos mais legítimos anseios do corpo social nacional.

Ainda dentro da sistematização constitucional que recebeu o Ministério Público, coube ao aludido órgão a “*defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”. A missão constitucional de defesa da ordem jurídica veio consagrar o *status* de fiscal da lei (ou *custos legis*) do Ministério Público, permitindo que o órgão atuasse em praticamente todos os setores do Poder Público, e em vasta porção da sociedade civil, sendo objetivo do mesmo atuar, de maneira contumaz, sempre que a ordem jurídica estabelecida tiver sido violada ou sofrer qualquer ameaça de sê-lo.

Quanto à defesa do regime democrático, é íntima a relação que deve haver entre tal regime e a instituição do Ministério Público. Em seu artigo 1º, a Constituição da República estabelece que a “*República Federativa do Brasil constitui-se em Estado democrático de direito*”.

O Estado democrático de direito objetivado pelos constituintes de 1988, caracteriza-se, principalmente, pelo governo do povo, através de seus representantes, e pela supremacia do direito, ou seja, um Estado onde as leis, elaboradas pelos dignatários do povo, sejam respeitadas e cumpridas de forma justa, para que haja um mínimo de condições de convivência social, sendo que um Ministério Público independente, forte e combativo é indicativo internacional de que

há respeito à democracia e a um dos mais nobres clamores da nação, qual seja: a busca incessante da justiça nas relações sociais.

Como ser um órgão “*essencial ao exercício da função jurisdicional*” (artigo 127 da Constituição Federal de 1988), se lhe é vedada a capacidade postulatória perante o Poder Judiciário? De que forma defender os interesses sociais e individuais indisponíveis, no que tange à boa ou má gestão do patrimônio público, orçamentos e receitas, por parte dos governantes, quando não lhe é dada autonomia e independência suficientes para tanto? Esses e outros questionamentos merecem atenção e resposta do legislador brasileiro.

A atuação essencial do Ministério Público de Contas, junto às Cortes de Contas, foi determinada em sede constitucional e, posteriormente, corroborada pela Resolução n. 22, de 20 de agosto de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, soterrando derradeiramente qualquer incerteza quanto à necessidade do “fiscalizador da Administração Pública” ser integrante de quadro especial diverso do Ministério Público ordinário.

Essencialidade esta já percebida por alguns prefeitos de municípios baianos, que tentam na Justiça (julgamento de março de 2011) ver reconhecida a ilegalidade de julgamentos em que suas prestações de contas foram condenadas, sem que o Conselho contasse com a legítima participação de um representante do Ministério Público de Contas⁸. Situação idêntica vive o Tribunal de Contas de São Paulo.

6. Conclusão

Dentro da concepção democrática de que o poder emana do povo e em seu nome será exercido, quis o constituinte, na qualidade de representante legítimo do povo, que fosse efetuado o controle sobre os atos dos governantes, e sendo o Parlamento eminentemente político, a fiscalização da correta aplicação do erário exigiu a atuação de um órgão técnico, por isso a colaboração do Tribunal de Contas, através do seu corpo técnico, deliberativo e Ministério Público de Contas.

⁸ TJ/BA. Agravo de Instrumento n. 0003640-16.2011.805.0000-0, Des. Daisy Lago Ribeiro Coelho, Diário de Justiça n. 443, de 25 de março de 2011.

Para que se atenda o interesse público, em matéria de fiscalização da Administração Pública, desde a tradição republicana brasileira sempre previu a existência de um órgão ministerial junto às Cortes de Contas, fazendo imperiosa a participação do Ministério Público de Contas como fiscal da correta aplicação da lei e também na condição de representante da sociedade, atuando de forma autônoma e independente na análise e julgamento das contas públicas, sob pena do controle não ser considerado legítimo.

A partir do estudo comparado torna-se mais amena a tarefa de se compreender o papel exercido pelo Parquet de Contas no Brasil, e ressalta-se a essencialidade da instituição em um país que quer fazer valer os princípios e normas instituidoras de uma Administração Pública que prima pela honestidade e pela ética no seu atuar, como forma de se demonstrar que a imprescindibilidade de fiscalização da lei e controle da Administração Pública não é uma necessidade de caráter nacional, mas que tem clamor mundial, o que torna imperiosa e salutar a atuação do órgão ministerial junto ao Tribunal de Contas, tanto em nosso país, como nas demais nações do mundo.

A não inclusão do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas no rol do artigo 128 da Constituição Federal e a sua previsão de forma isolada no artigo 130 da Carta Magna, com redação estreita e incompleta, foram os principais entraves para o reconhecimento da autonomia e independência do Ministério Público de Contas.

Após a promulgação da Constituição Federal a Instituição Ministério Público passou a representar de forma exclusiva os interesses da sociedade, de forma autônoma e independente, não havendo justificativas para o tratamento diferenciado entre o Ministério Público de Contas e outros Ministérios Públicos, posto que entre eles difere apenas o âmbito de atuação, mas não a essência da função.

Imprescindível que é a autonomia e a independência do *Parquet* especial pela essência da função que exerce e pela própria garantia do Estado Democrático de Direito, roga-se que estas linhas logrem mais êxito do que a pretendida colaboração acadêmica que propõem.

7. Referências bibliográficas

- ALVARENGA, Maria Amália de Figueiredo Pereira; ROSA, Maria Virgínia de Figueiredo Pereira Couto. *Apontamentos de metodologia para a ciência e técnicas de redação científica*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BRITO, Carlos Ayres. *O ministério público da união e do tribunal de contas – órgãos distintos*. São Paulo: Revista de Direito Público, nº 69, p. 32 a 44, jan./mar., 1984.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2.ed. Coimbra-Portugal: Almedina, 1998.
- CASTELO BRANCO, Élvia Lordello. *Um ministério público constitucionalizado e independente como fator de fortalecimento dos tribunais de contas*. Brasília: Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, nº 11, p. 13 a 32, 1981.
- CHADID, Ronaldo. A imprescindibilidade da autonomia institucional e da independência funcional dos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. 2003. 224 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado no Estado Democrático de Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito Público, Universidade de Franca -UNIFRAN, São Paulo.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Ministério público junto aos tribunais de contas*. Brasília: Revista de Informação Legislativa, nº 119, p. 233 a 244, jul./set. 1993.
- FERRAZ, Antônio Augusto Melo de Camargo (Org). *Ministério público: Instituição e processo*. 2.ed. São Paulo:Atlas,1999.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Controle da administração pública pelo Ministério Público: Ministério Público defensor do povo*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.
- MAZZILI, Hugo Nigro. *Manual do Promotor de Justiça*. São Paulo: Saraiva, 1987.
- _____, *O Ministério Público na constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.

_____, *Regime jurídico do ministério público: análise da lei orgânica nacional do ministério público, aprovada pela lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____, *Introdução ao ministério público*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MEDAUAR, O. *Controle da administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.