

doutrina

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS: JUNTO, SEM SER ADJUNTO, AO TRIBUNAL

CANHA, Cláudio Augusto¹

RESUMO

Este artigo discute as atribuições que a legislação infraconstitucional tem atribuído ao Ministério Público de Contas, em viés claramente contrário aos anseios consagrados na carta cidadã de 1988. Conclui-se que não há suporte no Direito Comparado para aviltar as competências desse órgão, vital ao cumprimento da ordem jurídica.

ABSTRACT

This article is about the competences estipulatedes in brazilian legislation about the public ministry when operate face the audit courts in Brazil. That legislation is not in accordance with the brazilian constitution of 1988. Besides, foreign lawsystems don't support the options made by Brazilian legislation.

1. INTRODUÇÃO

No modelo brasileiro de tribunal de contas há peculiaridades não encontradas nos demais países que adotam como órgão de controle externo um colegiado competente para julgar contas. A mais destacada delas é a escolha política de seus membros titulares, o que vem sendo questionado já por longo tempo, mas que, a despeito disso, é recalcitrantemente mantido inalterado.

Na metade final da Assembleia Constituinte de 1987/1988, com o surgimento do então denominado “Centrão”, o modelo brasileiro manteve o Ministério Público de Contas (MPC) numa função eminentemente acessória da Corte de Contas o que, como será visto neste artigo, não encontra escora na própria Constituição Federal de 1988 (CRFB).

Assim como acontece com os membros substitutos da Corte de Contas, denominados no texto constitucional de “auditores”, aos membros do Ministério Público é negada a plenitude do exercício de suas funções: as de magistrado, no que tange àqueles, e as de titulares de função essencial à justiça (administrativa) quanto a estes.

¹ Auditor do Tribunal de Contas do Paraná.

Dois aspectos são emblemáticos nessa crise: as incompatibilidades do modelo de tribunal de contas adotados em países com dualidade de jurisdição com direito pátrio, que adotou a unidade de jurisdição, e o tratamento no direito comparado dado aos membros do *Parquet*, que serviu de molde para o Tribunal de Contas brasileiro, mas cujas distinções são incompatíveis com a unidade de jurisdição. De certa forma, este é vinculado àquele, mas dada a sua relevância, merece ser tratado distintamente.

Quanto ao título deste artigo, a intenção é destacar a correção da expressão dada ao MPC pela Constituição Federal - “junto ao Tribunal de Contas”, mas que é corrompida pela legislação e a prática cotidiana nos tribunais de contas.

Etimologicamente, o vocábulo “junto” vem do latim, significando ligação entre dois ou mais elementos, não havendo, necessariamente, subordinação entre eles. Quanto ao vocábulo “adjunto”, produto da junção da preposição *ad*, que denota o movimento de aproximação, com o vocábulo “junto”, conferindo uma relação de subordinação entre aqueles que foram juntados.

Para ilustrar, transcreve-se abaixo trecho da Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar Federal nº 75, de 20/05/1993) que, ao tratar do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, conferiu o tratamento por adjunto ao cargo inicial da carreira:

Art. 154. A carreira do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios é constituída pelos cargos de Procurador de Justiça, Promotor de Justiça e **Promotor de Justiça Adjunto**.

Parágrafo único. **O cargo inicial** da carreira é o de Promotor de Justiça Adjunto e o último o de Procurador de Justiça.

SEÇÃO VIII

Dos Promotores de Justiça

Art. 178. Os Promotores de Justiça serão designados para officiar junto às Varas da Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Parágrafo único. Os Promotores de Justiça serão lotados nos officios previstos para as Promotorias de Justiça.

SEÇÃO IX

Dos **Promotores de Justiça Adjuntos**

Art. 179. Os Promotores de Justiça Adjuntos serão designados para officiar junto às Varas da Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Parágrafo único. Os Promotores de Justiça Adjuntos serão lotados nos officios previstos para as Promotorias de Justiça. (sem grifos no original)

2. BREVE HISTÓRICO

A Constituição do Império e a primeira Constituição da República não faziam referência expressa ao Ministério Público. Não havia distinção de tratamento entre juízes e membros do *Parquet*, a exemplo do que ocorre nos países europeus, conforme será abordado adiante. Como exemplo, o Decreto nº 848, de 11/09/1890, previa que o cargo de Procurador-Geral da República era ocupado por magistrado da Corte:

Art. 21. O membro do Supremo Tribunal Federal, que for nomeado procurador geral da República, deixará, de tomar parte nos julgamentos e decisões, e, uma vez nomeado, conservar-se-á vitaliciamente nesse cargo.

A Constituição de 1946 fazia referência expressa ao Ministério Público em título próprio sem vinculação aos poderes. A Constituição de 1967 inseriu o Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Judiciário, e a Emenda de 1969 o colocou no capítulo destinado ao Poder Executivo.

Constituição de 1988 faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo “Das funções essenciais à Justiça”. Define as funções institucionais, as garantias e as vedações de seus membros. Na área cível que o Ministério Público adquiriu novas funções, destacando a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos.

Portanto, diversamente do que ocorreu nas constituições anteriores, o Ministério Público, na Carta de 1988, goza de plena autonomia, estando desvinculados dos três poderes da república.

3. O ART. 130 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

É curioso o fato de a Constituição Federal não tratar do MPC no capítulo em que foi inserido o Tribunal (Seção IX do Capítulo I do Título IV – Da Fiscalização Financeira, Orçamentária e Patrimonial), apenas fazendo referência a seus membros na escolha para uma vaga do cargo de Ministro (art. 73, § 2º, inciso I²).

O *Parquet* de Contas tampouco figura como componente do Ministério Público na seção do capítulo que lhe é destinado no texto constitucional (Seção I do capítulo IV do Título IV). Novamente, a referência expressa se limita aos membros do Ministério Público de Contas:

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.

Logicamente, não há razão para conceder direitos, vedações e forma de investidura a membros de uma instituição, se não for com o intuito de garantir o pleno exercício de suas funções institucionais, previstas no art. 129. Por óbvio, certas funções não são aplicáveis à fiscalização financeira, orçamentária e patrimonial, porém as que são a seguir transcritas não encontram óbice para aplicação nessa seara:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

2 § 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista triplíce pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

(...)

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

§ 1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

Releva destacar que o texto desse artigo foi incluído pela Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte. A justificativa utilizada pelo autor da emenda que incluiu esse artigo representa claramente o conservadorismo que marcou a elaboração do texto constitucional em relação ao MPC, posto que consagrou o que vinha sendo aplicado nas constituições anteriores, sendo esse o único argumento utilizado³:

EMENDA:14825 - APROVADA

Fase: M - Emendas 1P ao Projeto de Constituição

Comissão: 9 - Comissão de Sistematização

Número: 14825 - APROVADA

Autoria: ADOLFO OLIVEIRA (PL/RJ)

Data: 13-08-1987

Texto:

Emendas ao Projeto da Comissão de Sistematização.

1. Emenda Supressiva: Suprima-se, no item I do art. 231, a expressão: "o Tribunal de Contas da União".

2. Emenda Aditiva: Acrescente-se um artigo no Capítulo do Ministério Público, que passa a ser o artigo 235: renumerando-se o atual art. 235 e demais.

"Art. 235 - aplica-se, no que couber, o disposto neste Capítulo, aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com as mesmas garantias, vedações, direitos e deveres previstos para os demais membros do Ministério Público e com as funções definidas na lei de sua organização."

Remissão: A9A050500231 - MODIFICATIVA – ARTIGO 231

Remissão: A9A01 000506 - ADITIVA – ARTIGO 506

Parecer: Procede a iniciativa do constituinte. Parece que houve lapso no Projeto, quando, na caracterização do Ministério Público, omitiu-se a situação peculiar e especial dos Procuradores que assistem ao Tribunal de Contas. Cumpre destacar que jamais o Ministério Público, junto à Egrégia Corte de Contos, integrou o Ministério Público Federal. Como órgão especial dentro da organização dos Poderes estatais, sempre manteve uma posição especial.

Pelo acolhimento.

³ Disponível em <http://www6g.senado.gov.br/apem/data/EMEN-M/45182.html>. Consulta realizada em 27/07/2016.

Corroborar o conservadorismo no trato que o constituinte teve em relação ao MPC as razões de rejeição de emenda que trazia um texto mais claro em relação a aplicar à instituição os preceitos dados ao Ministério Público⁴:

EMENDA: 00716 REJEITADA

Fase: S - Emendas de Plenário - 2P

Comissão: 9 - Comissão de Sistematização

Número: 00716 - REJEITADA

Autoria

OSCAR CORRÊA (PFL/MG)

Data: 12-01-1988

Texto: Emenda Aditiva no Título IV, Capítulo V,

Seção II, - do Ministério Público:

“Art: - Aplica-se, no que couber, o disposto nesta Seção II; ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.”

Remissão: A9B040502/ - ADITIVA - SEÇÃO:02

Parecer: Sugere o eminente Constituinte Oscar Correa Júnior, pela Emenda em exame, o acréscimo de dispositivo à Seção II do Capítulo V do Título IV, que dispõe sobre o Ministério Público, a fim de que fique estabelecido que os preceitos insculpidos naquela Seção se aplicam, no que couber, “ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União”.

Justificando a medida, assinala que “desde 1896, quando foi criado, o órgão do Ministério Público junto ao TCU tem merecido tratamento especial compatível com a sua peculiar índole, que o distingue dos demais órgãos do Ministério Público que oficiam perante o Poder Judiciário: jamais, no ordenamento jurídico pátrio, o MP JUNTO AO TCU INTEGROU O MP Federal.” (grifos do autor).

Incensurável, inegavelmente, a assertiva de S. Ex^ª, uma vez examinado o tema à luz do ordenamento jurídico ora em vigor.

Bem é de ver, porém, que o Ministério Público, nos termos do Projeto (art. 157), compreenderá cinco (5) ramos, a saber:

I - o Ministério Público Federal;

II - o Ministério Público Militar;

III - o Ministério Público do Trabalho;

IV - o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios; e

V - o Ministério Público dos Estados.

Daí ressalta evidente, em nosso entender, que, na concepção do Projeto, inexistirá ramo especial do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, devendo funcionar, portanto, perante aquela Corte, órgãos do próprio Ministério Público Federal, a quem já é aplicável, a toda evidência, o disciplinamento a que se refere o eminente autor.

Nosso parecer, assim, é pela rejeição da Emenda.

A seguir, até a elaboração do texto final da promulgação, o texto do artigo foi alterado apenas na sua forma, para torná-lo mais consentâneo com o texto constitucional.

Notadamente o fato do MPC não compor o Ministério Público e não ter representação no Conselho Nacional advém do fato de não constituir função essencial à justiça, já que no Brasil há unidade de jurisdição.

⁴ Disponível em <http://www6g.senado.gov.br/apem/data/EMEN-S/00716.html>. Consulta realizada em 27/07/2016.

Entretanto, quer o texto constitucional que haja um órgão desempenhando uma função essencial ao controle externo (fiscalização financeira, orçamentária e patrimonial), nos moldes destinados ao Ministério Público. Assim, confere expressamente aos membros do MPC os direitos, garantias e impedimentos dos membros do *Parquet* para desempenhar as suas funções institucionais.

4. DIREITO COMPARADO: DUALIDADE DE JURISDIÇÃO E MAGISTRATURA

Os tribunais de contas europeus que inspiraram o brasileiro advêm de países de dualidade jurisdicional e forma de estado unitário.

Tanto na França, onde foi organizado modernamente o modelo que domina a Europa Continental, como na Itália, que segundo Ruy Barbosa, serviu de modelo ao brasileiro, há a dualidade jurisdicional.

Na França, o texto constitucional não trata do *Parquet*. As leis que organizam o estado francês, não separam estatutariamente os magistrados dos representantes do ministério público. Estes pertencem à magistratura, sendo designados para exercer o papel do *Parquet*. Aliás, é nesse país que houve a distinção na ordem judiciária entre magistrados (*magistrats du siège*⁵) e membros do ministério público (*magistrats du parquet*⁶). Ademais, tanto magistrados como membros do *parquet* são egressos da École National de Magistrature, sendo que a designação para servir no ministério público recai em um magistrado, que após cumprir determinado tempo, volta ao corpo de magistrados.

Assim consta do art. 1º da Lei Orgânica relativa ao estatuto da magistratura (Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 - loi organique relative au statut de la magistrature):

I. - Le corps judiciaire comprend:

1° Les magistrats du siège et du *parquet* de la Cour de cassation, des cours d'appel et des tribunaux de première instance ainsi que les magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice;

2° Les magistrats du siège et du *parquet* placés respectivement auprès du premier président et du procureur général d'une cour d'appel et ayant qualité pour exercer les fonctions du grade auquel ils appartiennent à la cour d'appel à laquelle ils sont rattachés et dans l'ensemble des tribunaux de première instance du ressort de ladite cour ;

3° Les auditeurs de justice.

II. - Tout magistrat a vocation à être nommé, au cours de sa carrière, à des fonctions du siège et du *parquet*.

5 Em tradução livre, é o magistrado que ocupa uma cadeira. Refere-se à posição do juiz nas audiências.

6 Em tradução livre é o magistrado que se encontra em pé na audiência. A referência histórica remete ao tempo da Revolução Francesa, haja vista que o piso das salas de audiência na França era revestido de *parquet*. Esse magistrado é o membro do ministério público.

Na jurisdição financeira, ramo da justiça administrativa onde se encontra a Corte de Contas Francesa, há previsão de existência do Ministério Público, representado, pelo Procurador-Geral junto àquela Corte⁷:

L112-2. Le procureur général exerce le ministère public près la Cour des comptes et les formations communes aux juridictions mentionnées à l'article L. 111-9-1. Toutefois, lorsqu'une formation commune ne comporte que des membres des chambres régionales des comptes, le procureur général peut confier l'exercice du ministère public à un représentant du ministère public près une chambre régionale des comptes. Il veille au bon exercice du ministère public près les chambres régionales et territoriales des comptes.

Nas Câmaras Regionais, os membros do *Parquet* são escolhidos dentre os magistrados dessas cortes (capítulo II, seção 1, subseção 1):

L212-10. Chaque chambre régionale des comptes comporte un ou plusieurs représentants du ministère public, choisis parmi les magistrats membres du corps des chambres régionales des comptes, qui exercent les fonctions du ministère public et sont les correspondants du procureur général près la Cour des comptes.

Portanto, na jurisdição administrativa financeira, que cabe ao Tribunal de Contas Francês, os membros do Ministério Público são providos dentre magistrados daquela Corte, sendo, portanto, regidos pelo mesmo estatuto. Ao final de seu período como membro do *Parquet*, retorna à função de magistrado⁸:

R226-8. En cas de retrait de sa délégation dans les fonctions du ministère public, le magistrat concerné peut être affecté, à sa demande et après avis du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes, à la chambre régionale auprès de laquelle il exerçait jusqu'alors les fonctions du ministère public.⁹

É importante notar que aos membros do *Parquet* são reservadas integralmente as funções institucionais do Ministério Público¹⁰:

Paragraphe 7: Le ministère public

Article R212-15

Le procureur financier tient informé le procureur général près la Cour des comptes de l'exécution des tâches du ministère public.

Article R212-16

Lorsqu'il existe plusieurs procureurs financiers auprès d'une chambre régionale des comptes, le ministère public s'exerce sous l'autorité de l'un d'entre eux désigné par décret.

En cas d'absence ou d'empêchement, celui-ci est remplacé par le pro-

7 Disponível em https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=AB86D7F020AD07DF24F01F73844CDADA.tpdila17v_1?idSection-TA=LEGISCTA000006164104&cidTexte=LEGIITEXT000006070249&dateTexte=20160801. Consulta realizada em 20/05/2016

8 Disponível em https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=AB86D7F020AD07DF24F01F73844CDADA.tpdila17v_1?idSection-TA=LEGISCTA000006180764&cidTexte=LEGIITEXT000006070249&dateTexte=20160801. Consulta realizada em 22/05/2016.

9 Em tradução livre: por ocasião do término de suas funções no Ministério Público, o magistrado pode, com o consentimento da Câmara Superior das Cortes Regionais, exercer suas funções (como magistrado) na Corte Regional em que exercia as funções de representante do *parquet*.

10 Disponível em https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=AB86D7F020AD07DF24F01F73844CDADA.tpdila17v_1?idSection-TA=LEGISCTA000006197492&cidTexte=LEGIITEXT000006070249&dateTexte=20160801. Consulta realizada em 21/05/2016

curateur financier le plus anciennement nommé auprès de la chambre. En cas d'absence ou d'empêchement du ou des procureurs financiers, l'intérim du ministère public est exercé auprès de la chambre par un procureur financier d'une autre chambre désigné par le procureur général près la Cour des comptes, sous réserve des dispositions applicables dans les régions d'outre-mer.

Article R212-17

Lorsque la vacance d'un poste de procureur financier auprès d'une chambre régionale des comptes est comblée par la nomination d'un magistrat affecté dans une autre chambre régionale ou territoriale, ce dernier est muté avec son accord sur le poste vacant dans les conditions prévues par l'article L. 212-16.

Article R212-18

Le ministère public près les chambres comptant au moins trois sections s'exerce sous l'autorité d'un procureur financier ayant le grade de président de section ou de premier conseiller.

Article R212-19

I.-Le procureur financier exerce le ministère public par voie de réquisitions, de conclusions ou d'avis. Il met en mouvement et exerce l'action publique. Il veille à l'application de la loi.

II.-Il requiert l'installation des magistrats dans leurs fonctions en audience solennelle.

III.-Il donne son avis sur le programme des travaux de la chambre régionale des comptes et s'informe de leur exécution.

IV.-Il veille à la production des comptes dans les délais réglementaires et, en cas de retard, requiert l'application de l'amende prévue par la loi.

Il défère à la chambre régionale des comptes les opérations qu'il présume constitutives de gestion de fait, sur communication du représentant de l'Etat dans la région, la collectivité territoriale de Corse ou dans les départements du ressort de la chambre, des directeurs départementaux ou, le cas échéant, régionaux des finances publiques, des procureurs de la République ou du procureur général près la Cour des comptes, à son initiative ou au vu des constatations faites lors d'un contrôle de la chambre régionale des comptes ou des autres informations dont il dispose. Il requiert, en cas de besoin, l'application de l'amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public.

Lui sont obligatoirement communiqués, avec pièces à l'appui, les rapports à fin de jugement ou d'ordonnance, les rapports concernant les demandes d'inscription d'office d'une dépense obligatoire en application de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales, et de décision sur la compétence.

Il présente ses conclusions écrites sur ces rapports.

S'il n'a pas conclu à la décharge du comptable, il saisit la formation de jugement pour la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable par des réquisitions écrites et motivées en droit.

Il participe aux audiences publiques. Il y présente ses conclusions et prend part au débat.

V.-Dans les cas de procédure non juridictionnelle, les rapports, avec pièces à l'appui, lui sont communiqués soit à sa demande, soit sur décision du président de la chambre ou du président de section. Il présente ses conclusions écrites sur ces rapports.

Il peut assister aux séances des formations prévues aux articles R. 212-32 et R. 212-33 et y présenter des observations orales. Il ne prend pas part

au délibéré.

Article R212-21

Le procureur financier peut assister aux auditions prévues aux articles R. 241-7 et R. 241-28.

Il peut participer aux commissions ou aux comités constitués au sein de la chambre.

Article R212-22

Dans le cadre des attributions du ministère public, le procureur financier peut correspondre avec toutes autorités, administrations et juridictions dans le ressort de la chambre régionale des comptes.

Lorsque le procureur financier saisit le *parquet* près la juridiction compétente en vue de déclencher l'action publique prévue à l'article L. 241-1 du code des juridictions financières, il informe sans délai le procureur général près la Cour des comptes de cette saisine.

Na Itália o Ministério Público tem tratamento constitucional, sob o título destinado à magistratura¹¹:

Titolo IV

La magistratura

SEZIONE I

Ordinamento giurisdizionale.

Art. 107. I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.

Il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare.

I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.

Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Art. 108. Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge. **La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.**

(...)

Art. 112. Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale.

(sem grifos no original).

Quanto ao papel desempenhado pelo Ministério Público, assim como na França, o *Parquet* junto à Corte dei Conti exerce a integralidade das funções institucionais do ministério público¹²:

La posizione del P.M. contabile è uguale a quella del Pubblico ministero presso il giudice ordinario (penale o civile): si tratta di un organo propulsore dell'attività giurisdizionale che ha la funzione, nell'interesse pubblico, di garantire la corretta applicazione della legge.¹³

¹¹ Disponível em <http://www.serviziocivile.gov.it/media/597973/costituzione.pdf>. Consulta realizada em 23//

¹² Disponível em http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/chi_siamo/brochure_corte_in_sintesi.pdf, Consulta realizada em 31/05/2016.

¹³ Em tradução livre: a posição do MPC é igual a do Ministério Público junto ao juízo ordinário (penal ou cível); trata-se de um órgão propulsor da atividade jurisdicional que tem a sua função, no interesse público, de garantir a correta aplicação da lei.

5. NO BRASIL DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

Como já foi mencionado, o Brasil, diferentemente dos países europeus, adotou a unidade de jurisdição. Portanto, são necessárias adaptações na aplicação dos dispositivos que serviram de modelo ao Tribunal de Contas.

Os ordenamentos jurídicos francês e italiano não fazem grandes distinções entre o Ministério Público e a magistratura, já que o estatuto funcional é comum. Assim, não há separação orgânica entre as Cortes de Contas e o Ministério Público de Contas.

Entretanto, no Brasil essa separação orgânica é fundamental, haja vista o tratamento diferenciado entre magistratura, que exerce suas funções no Poder Judiciário, e os membros do *Parquet*, órgão que constitui uma função essencial à justiça, sem pertencer ao Poder Judiciário.

Tal distinção também deveria ter sido transportada ao Tribunal e ao Ministério Público de Contas. Esse descuido do legislador constituinte fez transparecer que o *Parquet* de contas, em que pese à sua natureza orgânica distinta, fosse encarado como subordinado (adjunto) ao Tribunal.

Nessa toada, advém o desrespeito à instituição e seus membros. Sem qualquer escora nos modelos europeus, que preservam as funções institucionais do *parquet* ao MPC, no Brasil, os regimentos internos dos Tribunais de Contas, e em alguns casos a própria lei orgânica, destinam apenas a função de custos legis, olvidando as demais competências institucionais.

O primeiro passo é ler o texto do art. 71 da Constituição Federal como englobando tanto o Tribunal de Contas como o Ministério Público de Contas. A seguir, necessário é distinguir as competências que cabe a um, ao outro e a ambos.

Dessas competências, sem dúvida a mais aviltada é a que corresponde à titularidade do *Parquet* no inquérito e na ação civil pública (art. 129, inciso III).

Auditorias e inspeções (art. 71, inciso IV, da CRFB), fiscalizações (art. 71, incisos V e VI, da CRFB), registro de atos de pessoal (art. 71, inciso III, da CRFB) e denúncias (art. 71, inciso IV, da CRFB), todos esses procedimentos têm natureza inquisitiva e, assim, conforme o texto constitucional, pertencem à competência do MPC¹⁴.

Quando se trata de processos de contas anuais, de natureza acusativa, cabe ao MPC a apresentação à Corte de Contas. Havendo dano ao erário, que é a mais grave consequência de irregularidades de contas, cabe ao MPC a iniciativa da ação administrativa, que é uma tomada de contas, passando a atuar junto ao Tribunal de Contas como autor da ação.

O que se desenrola atualmente nos Tribunais de Contas é bem diferente. Cabe ao relator (Ministro/Conselheiro ou Auditor) conduzir os procedimentos previstos na CRFB,

¹⁴ Na esfera penal o inquérito cabe aos delegados de polícia. Na esfera civil, ao MP, conforme art. 129, inciso II, da CRFB.

desde sua fase inquisitiva até seu desfecho nos colegiados decisórios. Para tanto, são-lhes funcionalmente designados repartições e servidores para cuidar da instrução do processo (hierarquicamente são subordinados ao Presidente do Tribunal o qual, normalmente, não relata processos). Em regra, o MPC somente atua no processo para opinar acerca da regularidade processual e do mérito mediante pareceres.

Ou seja, a parte investigativa, desenvolvida pelas unidades técnicas, fica subordinada ao órgão julgador, sendo o MPC, promotor natural do inquérito civil/administrativo, aliado dessa função institucional destinada-lhe pela CRFB, bem como da função de órgão acusados nos processos de contas, limitado, em ambos os casos, apenas ao papel de fiscal da lei.

Veja-se, por exemplo, a competência do MPC no Tribunal de Contas da União. O art. 80, inciso I, da Lei Federal nº 8.443/92¹⁵ somente remete ao MPC os princípios institucionais do *Parquet*, silenciando quanto às funções institucionais deste. No que tange a procedimentos inquisitivos, a Lei Orgânica confere ao Procurador-Geral do MPC (art. 81, inciso II, da Lei Federal nº 8.443/92¹⁶) a obrigatoriedade de sua audiência apenas nos processos de contas (de natureza acusatória) e nos atos sujeitos a registro. Os procedimentos de auditorias, inspeções, fiscalizações e denúncias, além de serem conduzidos por órgão julgador, sequer obrigam a oitiva do MPC.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a destinação dos Tribunais de Contas não seja precipuamente o combate à corrupção, não é difícil constatar que a má gestão de recursos públicos favorece a sua proliferação. Os eventos recentes dão conta disso: a escolha nada republicana de gestores para cuidar de recursos públicos, sem o devido controle, resultou em desfalques bilionários ao erário.

Tem constado da mídia o repúdio às indicações políticas para o preenchimento dos cargos de membros dos Tribunais de Contas. Ao lado disso, vê-se que tanto os membros do MPC quanto os membros do Tribunal originários de concurso público (os Auditores¹⁷ que substituem os Ministros/ Conselheiros) são tolhidos no exercício de suas funções tanto pela legislação infraconstitucional quanto pelas normas regulamentares dos próprios Tribunais de Contas. O legislador constituinte deixou de fazer constar as devidas remissões ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, e as fez de

15 Art. 80. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, ao qual se aplicam os princípios institucionais 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.

16 Art. 81. Competem ao procurador-geral junto ao Tribunal de Contas da União, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras estabelecidas no Regimento Interno, as seguintes atribuições:

I - promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal de Contas da União as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário;

17 Para aprofundar o tema, ver o item 7.7 - "O papel dos Conselheiros Substitutos" - em "Síndrome da Inefetividade do Registro de Atos de Pessoal", de Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, em "Controle Externo dos Regimes Próprios de Previdência", Editora Fórum, 2016.

18 Para aprofundar o tema, ver "A Evolução (?) do Papel dos Auditores dos Tribunais de Contas do Brasil", de Cláudio Augusto Canha, em "Tribunais de Contas - Temas Polêmicos na Visão de Ministros e Conselheiros Substitutos", Editora Fórum, 2015.

modo incompleto tanto a Ministros/Conselheiros e Auditores quanto a membros do Ministério Público, como se fosse possível alguém republicanamente gozar de prerrogativas sem o exercício de funções institucionais que aos justifiquem.

Desse modo, o espírito do texto constitucional deixou de ser plenamente revelado, deixando ao descortino das casas legislativas a tarefa de fazê-lo constar nos diplomas legais afetos à fiscalização financeira do Estado.

Infelizmente, tal descortino não se tem efetivado.

Atribuir ao Ministério Público de Contas a integralidade de suas funções, nos moldes constitucionais atribuídos ao *Parquet*, é parte de um resgate institucional que urge no sentido tanto do judicioso controle das finanças públicas como da garantia do devido processo legal aos cidadãos.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL, Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Documentos da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/pesquisa_constituicao.asp>, consultas realizadas entre 03/05/2014 e 30/07/2016.