

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS: ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL

Fábio Wilder da Silva Dantas[†]

Resumo: O trabalho se propõe a estudar a origem e a evolução histórica do Ministério Público de Contas, ou Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, tendo em vista a necessidade de conhecer a natureza de suas atribuições constitucionais e a sua participação no exercício do controle externo sobre a Administração Pública. Para tanto, o trabalho aborda a origem da função de controle externo da Administração Pública, descrevendo como surgiu em Portugal as primeiras instituições de controle externo que influenciaram suas congêneres no Brasil. O trabalho acompanha as mudanças pelas ocorridas nos órgãos de controle externo no país, desde o surgimento do Tribunal do Tesouro Nacional da época imperial, passando pelas constituições republicanas, pelo golpe militar de 1964 até a atual Constituição Federal de 1988.

Palavras chave: Tribunal de Contas, Ministério Público de Contas, controle externo da administração pública, origem, evolução histórica.

Abstract: The article studies the origin and the historical evolution of the Ministério Público de Contas, or Public Ministry of Accountability, the body of independent prosecutors working with the Audit Courts in Brazil, considering the necessity to understand its nature and the role it plays in the activity of au-

[†] Formado em Direito pela Universidade Federal de Alagoas - UFAL, Pós-graduado pelo Centro Universitário CESMAC. Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP. Técnico judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco.

ding public expenditure. The essay describes the origin of the auditing activity and how was created the Portuguese auditing system, which influences directly the Brazilian system. The essay follows the changes occurred to the Brazilian auditing system through history, since the National Treasure Court of the imperial time, through the republican constitutions, military overthrow of the government in 1964 until the republican constitution presently applied

Keywords: Court of Audits, Public Ministry of Accountability, audition on public administration, audition on public expenditure, origin, historical evolution.

Sumário: 1. Considerações Iniciais – 2. Origem do Ministério Público de Contas – 2.1. No Tribunal de Contas Português – 2.2. Brasil Império (1822–1889) – 2.3. República Velha (1889-1930) – 2.4. Era Getúlio Vargas (1930-1945) – 2.5. Redemocratização (1945-1964) – 2.6. Governo Militar (1964-1985) – 2.7. Constituição Federal de 1988 – 3. Conclusão – 4. Referências Bibliográficas.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.



trabalho se propõe a estudar a origem e a evolução histórica do Ministério Público de Contas, ou Ministério Público “*junto ao*” Tribunal de Contas, a fim de compreender a sua finalidade e a natureza de suas atribuições constitucionais, e, assim, a sua participação no exercício do controle externo da administração pública no Brasil. Trata-se de compreender quais as instituições criadas no país a fim de garantir a lisura e a eficiência dos gastos públicos, protegendo o interesse dos cidadãos da corrupção e da malversação de recursos que leva ao subdesenvolvimento e que impedem a concretização dos direi-

tos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Pretende-se contribuir para a compreensão sobre o Ministério Público de Contas descrevendo como ele foi concebido no Brasil, simultaneamente ao Tribunal de Contas, e quais as mudanças pelas quais passaram as duas instituições ao longo da história nacional, desde o período do Império Português até o advento da atual Constituição Federal da República de 1988.

2. ORIGEM DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS.

O Ministério Público de Contas, só pode ser entendido a partir do contexto em que o patrimônio do Estado se dissocia do patrimônio particular de quem governa, pois antes disso a gestão dos recursos públicos não estão sujeitos a controle, posto que derivam da soberania do governante.

Pode-se dizer, sem embargo, que o controle externo da administração pública, ou seja, a atividade de fiscalizar os aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade dos gastos públicos, surgiu com o Estado de Direito trazido pela ascensão política da classe burguesa. O limite do poder político pela Constituição é o fundamento da atividade de controle externo, pois somente a partir da Constituição é que as finanças do Estado são submetidas à aprovação do povo, seja diretamente, seja através de seus legítimos representantes, ou ainda, pelas instituições constituídas com essa finalidade específica.

O surgimento do Estado de Direito se deu através de um processo histórico que encontra raízes no século XVIII, período de grandes transformações políticas, quando as monarquias absolutistas entraram em decadência e ganhou força o modelo representativo republicano, desenvolvido pela teoria da separação dos poderes proposta por Montesquieu e pelo pensamento iluminista, que desejava romper o controle estatal do mercado e o monopólio hereditário do poder¹. Importantes movimentos

¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 3. ed. São Paulo: Malheiros,

políticos marcaram essa transição, como a independência dos Estados Unidos, em 1776, e a revolução francesa, em 1789, que culminaram com o surgimento e a consolidação dos Estados Democráticos de Direito.

Ao longo desse processo histórico foi tomando corpo uma nova forma de organização de Estado, e assim surgiram diversos sistemas de controle da atividade do Estado no continente europeu. Os sistemas clássicos de controle encontram seus exemplos mais notáveis na Bélgica, França, Itália, Espanha e Portugal, países onde essa função foi atribuída a órgãos especiais, os Tribunais de Contas, que em alguns Ordenamentos Jurídicos assume natureza jurisdicional, e em outros, exclusivamente administrativa.²

O sistema inglês, por outro lado, em que pese seu inquestionável valor histórico, por ter sido o primeiro país em que houve limites ao poder soberano do Rei pelo Parlamento, e muito embora tenha influenciado diretamente o sistema adotado nos Estados Unidos, já não nos parece uma referência tão importante, uma vez que nele a função de controle não é exercida por um Tribunal de Contas, mas por um órgão singular, e, conseqüentemente, nele não há Ministério Público de Contas.

A história do Ministério Público de Contas, aliás, não pode ser estudada de forma dissociada, pela lógica, da história do próprio Tribunal de Contas, órgão perante o qual exerce suas funções. A própria existência de um Ministério Público especial, consubstanciado no contexto da fiscalização do patrimônio público e da execução orçamentária, só se justifica pela peculiaridade de um sistema de controle externo em que as

1999, p. 70.

² DIAS COSTA. Luis Bernardo. *O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo*. Tese de Mestrado. Sistema Integrado de Bibliotecas - Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_arquivos/1/TDE-2005-06-20T115628Z-151/Publico/LuizBdto.pdf> acessado dia 20 de dezembro de 2008. p.19.

contas prestadas pelos administradores públicos sejam apreciadas por um órgão colegiado, de feições semelhantes, quando não correspondentes, à função jurisdicional.

Em regra, nos sistemas em que se observa a presença do Tribunal de Contas, o Parlamento descentraliza o exercício da função de controle externo da administração pública, para delegar a competência para “julgar” as contas prestadas pelos gestores públicos. Entretanto, em regra, o Parlamento preserva o seu direito de julgar, com exclusividade, as contas do chefe do Poder Executivo, por razões políticas próprias da natureza dessa atividade, mantendo-se o equilíbrio entre os Poderes da República, a que se refere nossa atual Constituição, por exemplo, em seu artigo segundo³.

Os principais sistemas de controle externo da administração pública se caracterizam e se distinguem entre si, principalmente, pelo órgão encarregado de exercer precipuamente essa função de controle.

De um lado, a função pode ser exercida por um órgão singular, como no caso da Inglaterra, cujo sistema, porém, sem embargo do seu valor histórico, não será abordado no presente, cujo objeto de estudo se ao Ministério Público de Contas.

Nos demais países europeus, se desenvolveram órgãos colegiados especiais a quem compete apreciar as contas públicas, sendo que em alguns deles esse órgão assume natureza jurisdicional, e em outros, exclusivamente administrativa. Os principais sistemas de controle externo em que se observam Tribunais de Contas foram desenvolvidos na Bélgica, na França, na Itália, na Espanha e em Portugal.

2.1. NO TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS.

³ Art. 2º da Constituição Federal de 1988: “São Poderes da União, *independentes e harmônicos entre si*, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”. [DESTACAMOS]

O sistema de controle externo português, que por razões históricas influenciou diretamente o sistema adotado no Brasil, foi originalmente concebido com base no modelo belga, mas depois se desenvolveu de forma autônoma até se constitucionar em 1976, a partir de quando passou a fazer parte do Poder Judiciário português, constando expressamente no texto da Constituição portuguesa dentre os tribunais daquele país, como organismo supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a legislação determina submeter-lhe⁴.

O primeiro órgão a desempenhar a função de controle da administração pública em Portugal surgiu no reinado de Dom José I, no séc. XVIII, com a criação do Erário Régio, através da Lei nº. 22 de dezembro de 1761. Nesse sistema o controle era interno (exercido por órgãos do próprio Poder Executivo), caracterizado pela centralização absoluta, para onde eram levadas todas as receitas da Coroa, e de onde saíam os fundos para todas as despesas. Era regido por um Inspetor-Geral do Tesouro – Sebastião José de Carvalho e Mello, Conde de Oeiras, sucedido no cargo pelo Marquês de Pombal até 1777. Era composto por um Inspetor-Geral do Tesouro, um Tesoureiro-Mor, um Escrivão, que detinha a guarda das chaves do cofre, e quatro Contadores Gerais, com diferentes competências territoriais (a lembrar a extensão do império português na época).⁵

O primeiro modelo de controle externo de Portugal foi inspirado no modelo da Bélgica, que ainda hoje é referência entre os países europeus, e as funções que exercia eram de natureza exclusivamente administrativa, atuando de forma preventiva e consultiva. Esse modelo influenciou diretamente a

⁴ COSTA, Luis Bernardo Dias. *O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo*. Tese de Mestrado. *ob. cit.* p 25.

⁵ JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. *TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, Jurisdição e Competência*. 2ª. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 651.

criação do primeiro órgão do gênero no Brasil, que foi, conforme será visto, o Tribunal do Tesouro Nacional do Brasil.

Em 1832, D. Pedro criou o Tribunal do Tesouro Público de Portugal, em lugar do Erário Régio, e a partir de então as contas públicas passaram a ter ampla publicidade, conforme determinava a referida Constituição portuguesa de 1826. O balanço financeiro do Estado era apresentado anualmente pelo Ministro de Estado da Fazenda à Câmara dos Deputados de Portugal⁶.

Em 1844, depois de diversas alterações decorrentes da ocupação do território português por tropas francesas, houve em Portugal uma importante reforma da Fazenda Pública, e se fez pela primeira vez a distinção entre as funções de administrar (gerir) e de fiscalizar (controlar). O novo órgão de controle ainda não fora emancipado em relação ao poder central do Rei, mas a Fazenda passou a ser composta por três órgãos distintos: A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, o Tribunal do Tesouro Público e o Conselho Fiscal de Contas, cujos membros eram escolhidos pelo Rei dentre os componentes do Tribunal ou de outras repartições⁷.

A esta altura, tal como havia no Brasil desde 1824, um Procurador-Geral da Fazenda portuguesa passou a desempenhar o que viriam a ser as funções exercidas pelo Ministério Público de Contas, junto ao Conselho Fiscal de Contas. O Tribunal de Contas só veio a ser criado em Portugal a partir de 1849, com a extinção do Conselho Fiscal de Contas⁸.

2.2. BRASIL IMPÉRIO (1822-1889).

O primeiro órgão de controle externo brasileiro surgiu já na primeira Constituição do país, outorgada pelo imperador D.

⁶ JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. *ob cit.*, p.652.

⁷ *Idem*, p.652.

⁸ *Idem*, p.653.

Pedro I logo após a independência do país, em 1824⁹. Na época, havia em Portugal o Erário Régio, e, tal como aquele, o Tribunal do Tesouro Nacional do Brasil foi fortemente influenciado pelo modelo belga de controle externo. Seus membros, no entanto, eram nomeados não pelo Parlamento, mas pelo Imperador do Brasil, a quem estavam diretamente subordinados, e suas funções eram exercidas antes da liquidação da despesa, de forma preventiva. A natureza de sua atividade era eminentemente administrativa¹⁰.

Junto ao Tribunal do Tesouro Nacional do Brasil, funcionava o Procurador Geral da Fazenda, diretamente subordinado ao Imperador¹¹. A função do Procurador Geral da Fazenda não era muito distinta da que é hoje exercida pelo cargo de mesmo nome, porém, percebe-se que a atividade que lhe competia perante o Tribunal do Tesouro era a que mais tarde seria delegada ao Ministério Público de Contas, quando da criação da Corte de Contas.

A ideia da criação de um Tribunal de Contas, muito embora só tenha sido efetivamente posta em prática no Brasil com o advento do Regime Republicano, já era defendida desde os primeiros anos de independência. No dia 23 junho de 1826, no Senado do Império, Felisberto Caldeira Brandt - Visconde de Barbacena, e José Inácio Borges apresentaram um projeto nesse sentido. A ideia foi combatida por Manoel Jacinto Nogueira da Gama - Conde e, mais tarde, Marquês, de Baependi¹².

⁹ A Constituição do Império dispunha, em seu artigo 170: “A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de 'Thesouro Nacional' aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio.”

¹⁰ Idem, p.653.

¹¹ JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes, *ob. cit.*, p. 653.

¹² SANTANA, André de Souza. O Ministério Público no Tribunal de Contas. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 10, n. 954, 12 fev. 2006. Disponível em:

A principal resistência que havia à criação do Tribunal de Contas se deve ao fato de que, para alguns, não se fazia necessário a criação de órgão independente para exercer a fiscalização das despesas públicas, pois para eles essa atividade poderia continuar sendo desempenhada pelos próprios agentes que a realizava. Ademais, temia-se que um órgão que desempenhasse uma função de controle posterior, e não anterior/preventivo, como se fazia até então, poderia se tornar um órgão supérfluo, como em muitos casos ocorria naquela época¹³.

Argumentava a oposição, capitaneada pelo Marquês de Baependi¹⁴:

(...) se o Tribunal de revisão de contas, que se pretende estabelecer, se convertesse em tribunal de fiscalização das despesas públicas antes de serem feitas em todas e quaisquer repartições, poder-se-ia colher dele proveito; mas sendo unicamente destinado ao exame das contas e documentos, exame que se faz no Tesouro, para nada servirá, salvo novidade no sistema e aumento das despesas com os nele empregados.

Mais tarde, ainda no Império, se tentou criar um Tribunal de Contas de natureza administrativa, cuja função seria a de “julgar” as contas de todos os responsáveis pelo manuseio de dinheiros públicos, independente do Ministério ao qual estivesse o agente vinculado. Tal projeto foi defendido pelo Ministro da Fazenda do Império, Alves Branco, mas essa proposta também foi rejeitada¹⁵.

Além de Felisberto Caldeira Brandt - Visconde de Barbacena - e José Inácio Borges, defenderam a criação do Tribu-

<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7955>>. Acesso em: 20 nov. 2008. p.7.

¹³ Idem, p.8.

¹⁴ COSTA, Luis Bernardo Dias. *ob. cit.*, p.17.

¹⁵ *Idem*, p.17.

nal de Contas, seja propondo projetos ou por outra forma, Manuel Alves Branco – Ministro da Fazenda, Pimenta Bueno - Visconde do Uruguai, José de Alencar e o Visconde de Ouro Preto¹⁶.

2.3. REPÚBLICA VELHA (1889-1930).

O Tribunal de Contas no Brasil foi criado com o Decreto nº. 966-A do Governo Provisório do Marechal Deodoro da Fonseca, publicado no dia 07 de novembro de 1890, imediatamente recepcionado pela Constituição Republicana de 1891. Sua instalação, todavia, só ocorreu no dia 17 de janeiro de 1893, pois dependia da regulamentação prevista no art. 11 desse Decreto nº. 966-A. A regulamentação se deu com o Decreto nº. 1.166 de 17 de outubro de 1892, que versava sobre o Ministério da Fazenda, mas que no Título II, correspondendo aos artigos 18 a 89, se dedicou especificamente ao Tribunal de Contas, sua jurisdição, competência, atribuições e funcionamento¹⁷.

O Tribunal de Contas no Brasil, portanto, foi constituionalizado *desde o princípio do Regime Republicano, já em 1891*, e sucedeu, na verdade, um órgão que, de forma semelhante, já existia desde a Constituição do Império de 1824, qual seja, o Tribunal do Tesouro Nacional do Brasil. Sua existência está intimamente ligada ao Estado de Direito, pois, como vimos, foi a partir dele que se fez a dissociação entre o patrimônio público e o patrimônio particular de quem governa.

O texto do Decreto nº. 966-A foi redigido por Rui Barbosa, eminente jurista e Ministro da Fazenda à época, razão pela

¹⁶ SANTANA, *ob. cit.*

¹⁷ BAPTISTA, Sebastião Affonso. MINISTÉRIO PÚBLICO NO TRIBUNAL DE CONTAS: Um pouco de sua História e da de seus componentes. *Revista do Tribunal de Contas da União*, ano 43, n. 170, Brasília: Tribunal de Contas da União, pp. 75-98, abr./jun. 2006. p.75.

qual é hoje considerado o patrono do Tribunal de Contas da União. A instituição era norteadada pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia, e assim constava da exposição de motivos do referido Decreto, ao conceituar o Tribunal de Contas¹⁸:

(...) 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, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

E mais:¹⁹

(...) convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.

O Tribunal de Contas era composto por um corpo deliberativo de cinco membros, um dos quais, por designação do Presidente de República, atuava como representante do Ministério Público de Contas, substituído nos seus impedimentos pelo Diretor de Contencioso do Tesouro Federal (arts. 45, §4º, 19 e 25, §2º)²⁰. A presença do primeiro Procurador Especial de Contas, Dr. Dídimo Agapito da Veiga Junior, foi consignada na

¹⁸ SANTANA, ob. cit., p. 75.

¹⁹ Idem, p.8.

²⁰ BAPTISTA, Sebastião Affonso, ob. Cit., p.76.

ata da primeira sessão solene de instalação do Tribunal de Contas do Brasil, realizada dia 17 de janeiro de 1893²¹.

Assim dispõe o primeiro regulamento do Tribunal de Contas, adotado com o Decreto nº. 1.166/1892, especificamente, quanto ao Ministério Público de Contas, verbis:

Art. 18. Fica creado na Capital Federal o Tribunal de Contas com as attribuições determinadas no art. 89 da Constituição.

Art. 19. O pessoal do Tribunal de Contas compor-se-ha de cinco membros, o presidente e quatro directores, com voto deliberativo, *um dos quaes representará o ministerio publico.*

(...)

Art. 25. Nos impedimentos repentinos serão substituidos: o presidente, pelo director mais antigo; este, pelo sub-director mais antigo; e os sub-directores e o secretario, pelo 1º. escriptuario que for designado pelo presidente. Nos impedimentos prolongados serão substituidos: o presidente, pelo director designado pelo ministro; os directores, os sub-directores e o secretario, pelos sub-directores e 1ºs escriptuarios designados pelo presidente. *O director representante do ministério publico será substituido pelo director do Contencioso do The-souro Federal.*

(...)

Art. 47. O director representante do ministério publico, perante o Tribunal de Contas, deve ser formado em direito, e compete-lhe:

§ 1º Requerer o que for a bem dos interesses da Fazenda Publica.

²¹ BRASIL. Ata do Tribunal de Contas da União, da Sessão de 17 de janeiro de 1893. Tribunal de Contas da União, Brasília, n. 1, p. 283-285, 1970 *in*: Baptista, *ob cit.* p.75.

§ 2º Responder nos processos que lhe forem continuados.

§ 3º Dar parecer sobre os negocios a respeito dos quaes for ouvido o Tribunal, como órgão consultivo do Governo.

§ 4º Promover a revisão das contas em que houver erro, omissão, falsidade, ou duplicata em prejuizo da Fazenda.

§ 5º Communicar ao Ministerio da Fazenda qualquer dolo, falsidade, concussão ou peculato, que verificar haver o responsavel praticado no exercicio de suas funções, para que possa instaurar-se o competente processo criminal.

§ 6º Promover a imposição de multa nos casos em que ella tenha logar.

(*sic*, mantida a grafia da época) [DESTACAMOS]

Conforme se depreende do art. 47 do Decreto nº. 1.166 de 1892, as funções atribuídas ao Ministério Público de Contas eram precipuamente a de representar os interesses da Fazenda Pública, inclusive sendo substituído, em caso de necessidade, pelo diretor do Contencioso do Tesouro Federal, antigo Tesouro Nacional do Brasil, que hoje corresponde ao cargo de Procurador Geral da Fazenda Nacional. Por outro lado, suas funções compreendiam também a de *custos legis*, confundindo-se com as funções que mais se identificam com as que hoje são desempenhadas pelo Ministério Público comum.

Aliás, conforme demonstra o professor Carlos Augusto Alcântara Machado, a função de advocacia pública, como veremos mais adiante, era também exercia pelo Ministério Público comum até o advento da Constituição de 1988, quando dele se dissociou para ser atribuída à Advocacia Pública. Assim mesmo, o §5º do art. 29 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias previu que o Ministério Público Estadual po-

deria exercer, por delegação, a representação judicial da União nas causas de natureza fiscal, na área de sua respectiva competência, até o advento da legislação que organizaria a Advocacia Pública, que hoje já se encontra devidamente consolidada em cada ente federativo.²²

Observe-se, por oportuno, que o Ministério Público de Contas antecedeu precisamente em sete dias a edição do Decreto nº. 1.030 de novembro de 1890, que pela primeira vez reconheceu Ministério Público comum como instituição²³ pois o Decreto 966-A foi publicado no dia 07 de novembro, e o outro só veio a sê-lo no dia 14 daquele mesmo mês, pelo Governo Provisório do Marechal Deodoro da Fonseca.

Algumas normas esporádicas se seguiram, relativas ao Tribunal de Contas, com dispositivos referentes ao seu Ministério Público Especial, dentre as quais a *Lei nº. 392 de 1896*, o *Decreto nº. 2.409, de 23 de dezembro de 1896*, a *Lei nº. 2.511, de 30 de dezembro de 1911* e a *Lei nº. 3.454, de 6 de janeiro de 1918*.²⁴

Até este momento, foi mantida a lógica do primeiro decreto que dispunha sobre o Ministério Público de Contas, o Decreto nº. 1.166/1892, pelo qual suas funções eram predominantemente a de representar os interesses da Fazenda Pública no âmbito do Tribunal de Contas. O Ministério Público de Contas era representado por uma só pessoa. Suas funções, entretanto, passaram a ficar mais sofisticadas, e o Ministério Público de Contas assumiu também a atribuição de promover a

²² MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. Apontamentos sobre o regime jurídico-constitucional do Ministério Público e da Advocacia Pública. Uma análise comparativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3413>>. Acesso em: 27 dez. 2008.

²³ Idem, p.2.

²⁴ De forma semelhante com o que ocorreu com o Decreto Legislativo nº. 392, de 8 de outubro de 1896, a Lei nº. 3.454, de 6 de janeiro de 1918 foi na verdade um decreto, votado pelo Congresso, com força de lei.

execução das sentenças proferidas pelo Tribunal de Contas, conforme Item “c” do item 3, art. 8º, perante o juízo competente, ou seja, perante o Poder Judiciário, a quem, como veremos no momento oportuno, cabe exercer a coercitividade própria da jurisdição.

Esta segunda lei foi regulamentada pelo *Decreto nº. 2.409* do mesmo ano, que reorganizou o Tribunal de Contas. Nele se observa os primeiros avanços da instituição, a exemplo do Capítulo especificamente dedicado ao Ministério Público de Contas (arts. 80 a 87). O Decreto expressamente reconheceu a independência funcional do Ministério Público de Contas, muito antes, aliás, de ter ocorrido o mesmo com o Ministério Público *comum*, bem como lhe garantiu a prerrogativa de solicitar, de qualquer pessoa responsável pelas diversas repartições públicas, as informações que se fizessem necessárias para o desempenho de suas funções constitucionais (art.87 em destaque).

A *Lei nº. 3.454, de 6 de janeiro de 1918* reorganizou o Tribunal de Contas, que a partir dela passou a ser composto por duas câmaras. Para compreender essa nova demanda, o Ministério Público de Contas também aumentou os seus quadros, e se deu pela primeira vez a estruturação de uma carreira própria para os seus membros.

Os membros do Ministério Público de Contas passaram a contar com auxiliares, sua nomeação passou a ser privativa do Presidente da República, e não mais eram suscetíveis de demissão *ad nutum*, mas apenas em virtude de sentença transitada em julgado, ou processo administrativo (art. 24 em destaque). Também foi vedado aos seus membros exercer a advocacia quando houvesse interesse da Fazenda Pública (parágrafo único do art. 24). No item VIII do art. 61, foi previsto que o Ministério Público de Contas passasse a emitir relatórios periódicos sobre suas atividades, os quais seguiam para a apreciação do Parlamento em paralelo ao relatório do Tribunal de Contas.

Quatro anos depois, no dia 1º de novembro de 1922, foi editado o Decreto nº. 15.770, modificando novamente o Tribunal de Contas. O advento do referido Decreto nº. 15.770 de 1922 representa um verdadeiro retrocesso para a instituição, pois os membros do Ministério Público de Contas voltaram a se submeter diretamente ao Chefe do Poder Executivo, e podiam ser, novamente, demitidos *ad nutum*, ressalvado o direito adquirido dos que já haviam sido nomeados (art. 22).

Entretanto, mesmo assim se observa algum avanço, pois foram expressamente identificadas as funções do Ministério Público de Contas, sendo elas, por um lado, representar os interesses da Fazenda Pública (arts. 21 e 54), tutelar o fiel cumprimento das Leis Fiscais (art. 54) e, por outro lado, representar os “interesses da Justiça” (art.21), ou seja, tutelar o interesse público no âmbito do Tribunal de Contas. Em seguida, a Lei nº. 4.632 de janeiro de 1923 viria dispor sobre o orçamento, e isentar os membros do Ministério Público das penas disciplinares contidas n art. 78 do Decreto 15.770, mas mantendo a possibilidade de demissão nesses termos.

2.4. ERA GETÚLIO VARGAS (1930-1945).

Ocorrido o golpe de Estado no dia 11 de novembro de 1930, quando um movimento armado, liderado por Minas Gerais e Rio Grande do Sul, impediu a posse do presidente eleito Julio Prestes, exilando-o, e instaurou o Governo Provisório de Getúlio Vargas²⁵, foi editado o Decreto no 19.990, de 13 de maio de 1931, que em breves palavras alterou radicalmente a composição do Ministério Público no Tribunal de Contas, com supressão de um lugar de Representante e outro de Adjunto.

Durante todo o Governo Provisório, o Ministério Público

²⁵ Wikipedia. Revolução de 1930. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Revolu%C3%A7%C3%A3o_de_1930>. Acessado em 14 de abril de 2013.

de Contas lamentavelmente se manteve na posição de total submissão ao chefe do Poder Executivo. Uma importante mudança viria a ser introduzida com a Constituição de 1934, que inseria o Tribunal de Contas como parte do Poder Judiciário, daí porque os membros que compunham o pleno do Tribunal passariam a se denominar “juízes”.²⁶ Entretanto, a Constituição de 1934 nunca esteve em vigor, na prática, porque Getúlio Vargas se recusava a realizar o plebiscito nela prevista, governando através do uso excessivo de Decretos-Leis, o que permite enquadrá-la na classificação de Karl Loewenstein como uma “Constituição nominal”.²⁷

O Decreto-Lei nº. 12 de 28 de dezembro de 1934, que deu origem ao texto da Lei nº. 156 de 1935, reduziu ainda mais o Ministério Público de Contas, limitando-o a um Procurador e um Adjunto. Nestas condições permaneceu o Tribunal de Contas até Getúlio Vargas ser deposto pelas Forças Armadas, em 1945.²⁸ A única mudança a ser registrada nesse período, além do posicionamento do Tribunal de Contas dentre os órgãos do Poder Judiciário, foi trazida pelo Decreto-Lei nº. 426 de 12 de maio de 1938, que deu aos cargos dos membros do Tribunal de Contas e dos membros do Ministério Público de Contas, nova denominação.

2.5. REDEMOCRATIZAÇÃO (1945-1964).

No período pós Getúlio Vargas, já no regime da Constituição de 1946, veio à lume a primeira Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Lei nº. 830, de 23 de setembro de 1949, votada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da Re-

²⁶ Wikipedia. Estado Novo (Brasil). Disponível em <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_Novo_\(Brasil\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_Novo_(Brasil))>. Acessado em 14 de abril de 2013.

²⁷ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de La Constitución*, tradução ao espanhol por ALFREDO GALLEGO ANABITARTE. Barcelona: Ariel, 1982, p.218.

²⁸ Idem.

pública, General Eurico Gaspar Dutra, que elevou para nove o número de Ministros.

Com a Lei nº. 830, de 23 de setembro de 1949, o Ministério Público de Contas voltava a ter uma configuração institucional mais sólida. Como havia sido um dia, seus membros já não podiam mais ser demitidos *ad nutum*, e os critérios para a nomeação voltavam a ser mais criteriosos, suas funções compreendiam o complemento da instrução nos procedimentos do Tribunal de Contas, e a tutela dos interesses “da administração, da Justiça e da Fazenda Pública” (art. 29).

Ainda no curso de vigência dessa Lei nº. 830 de 1949, a Lei nº. 3.414, de junho de 1958, ao fixar novos valores dos vencimentos para os magistrados e membros do Ministério Público de Contas, aumenta os seus quadros, passando a ser composto por três Procuradores Adjuntos, ao invés de um.

2.6. GOVERNO MILITAR (1964-1985).

Promulgada a Constituição de 24 de janeiro 1967, foi implantado um novo sistema de controle externo no Brasil. O tradicional registro prévio já tinha sido abolido em 1965, quando entrou em vigor a Lei nº. 4.320/64. Até então, o Tribunal de Contas fazia o controle da despesa pública durante a sua liquidação, que corresponde à segunda fase do processo de pagamento, ou seja, depois de realizado o empenho pela autoridade administrativa que a ordenava e antes do pagamento, efetuado pela Fazenda.²⁹ Com o advento do novo sistema, o controle passa a ser predominantemente posterior à despesa. Foi criado, ainda, o controle interno e promulgada a segunda Lei Orgânica do Tribunal de Contas, juntamente com uma reforma administrativa, veiculadas pelos Decretos- Lei nºs 199 e 200, de 25 de fevereiro de 1967, ambas com vigência simultânea a partir de

²⁹ Idem, p.86.

março de 1967.³⁰

Promulgada a Emenda Constitucional nº. 1, de outubro de 1969, que modificou todo texto da Constituição de 1967, ao dar nova redação ao § 5º. do seu art. 73 (renumerado para 72), inovou, ao lembrar-se da existência do Ministério Público no Tribunal de Contas, que por seu turno passou a chamar-se Tribunal de Contas da União (art. 70 a 72).

Durante o período, foram editados os Decretos-Lei n.ºs 1.525, de fevereiro de 1977, e 1.660, de janeiro de 1979, cujos artigos 5º. e 3º., respectivamente, alteraram a denominação do antigo cargo de Adjunto. O art. 5º. do Decreto-Lei nº. 1.525/1977 estabeleceu que “os cargos de Adjunto de Procurador, do Tribunal de Contas da União, passam a denominar-se PROCURADOR...”. O art. 3º. do Decreto-Lei nº. 1.660/ 1979 transformou os cargos de Procuradores do Ministério Público junto o Tribunal de Contas em Subprocuradores-Gerais, alterando-lhes os vencimentos.³¹ Em 1993 foi realizado o segundo concurso público para provimento dos cargos dos membros do Ministério Público de Contas.

2.7. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

A Constituição cidadã, promulgada no dia 5 de outubro de 1988, não só prestigiou e ampliou as funções de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas da União, como também deu nova dimensão ao Ministério Público de Contas. Assim como o que se sucede com o Ministério Público comum, (este entendido como o Ministério Público que exerce suas funções, predominantemente, junto aos órgãos do Poder Judiciário) que experimentou com a nova Constituição um *status* completamente diferenciado, com novas atribuições e maior espaço dentro da Ordem Constitucional, com o Ministério Pú-

³⁰ Idem, p.87, 88.

³¹ Idem, p.89.

blico de Contas parece ter se dado o mesmo fenômeno.³²

Dentre outras mudanças significativas, aos membros do Ministério Público de Contas foram previstas as mesmas prerrogativas e as mesmas limitações observadas em relação aos membros do Ministério Público *comum*, inclusive quanto à indivisibilidade, inamovibilidade e autonomia, sendo a eles garantido o acesso ao cargo de Ministro/Conselheiro do Tribunal de Contas, conforme o ente federativo em que está inserido, mediante lista tríplice.

Entretanto, em que pese as enormes evoluções trazidas pela atual Constituição Federal, inclusive quanto à emancipação do Ministério Público em relação ao Poder Executivo, não se pode ignorar que a forma como o seu texto se refere a esse órgão especial, sendo-lhe dedicado tão poucos dispositivos, de redação muitas vezes falha e confusa, tem dado origem a alguns problemas de interpretação que prejudicam o exercício de suas importantes funções constitucionais.

O advento da atual Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei nº. 8.443/92, bem como a jurisprudência formada pelo Supremo Tribunal Federal ao longo desses dez anos, em que pese terem posto fim a parte dos questionamentos, deram origem a tantas outras dúvidas, pois em vários momentos se observam contradições entre cada entendimento firmado e o conjunto das normas inscritas na Constituição Federal.

3. CONCLUSÕES.

O Brasil desenvolveu um sistema de controle externo próprio, no qual o Parlamento delegou, por expressa disposição constitucional, a maior parte de sua função de controle a um órgão independente e autônomo, mantendo, todavia, a sua

³² BAPTISTA, Sebastião Affonso. *MINISTÉRIO PÚBLICO NO TRIBUNAL DE CONTAS, Um pouco de sua História e da de seus componentes*, Brasília a. 43 n. 170 abr./jun. 2006, Revista do Tribunal de Contas da União, p.91.

competência originária e privativa de controlar a gestão pública a cargo do chefe do Poder Executivo. O sistema brasileiro de controle externo é influenciado pelo modelo clássico belga, onde a natureza jurídica da atividade do Tribunal de Contas é predominantemente administrativa.

O Ministério Público de Contas surgiu, no Brasil, junto com o próprio Tribunal de Contas, no dia 07 de novembro de 1890, através do Decreto nº. 966-A do Governo Provisório do Marechal Deodoro da Fonseca, (sete dias antes do Ministério Público *comum*, referido nos arts. 127, 128 e 129 da atual Constituição, que foi, por sua vez, criado com o Decreto 1.030 de 14 de novembro de 1890)³³ mas sua instalação só ocorreu efetivamente, todavia, no dia 17 de janeiro de 1893.³⁴

Isso se deu porque o Decreto nº. 966-A fazia referência a uma regulamentação posterior, que só veio a ser editada com o Decreto nº. 1.166 de 17 de outubro de 1892, que versava sobre o Ministério da Fazenda, mas que no Título II, correspondendo aos artigos 18 a 89, se dedicou especificamente ao Tribunal de Contas, sua jurisdição, competência, atribuições e funcionamento.³⁵

O Ministério Público de Contas esteve, ao longo da maior parte de sua história, vinculado ao Poder Executivo e, depois de várias transformações, passou à condição de órgão constitucional autônomo, situado no Poder Legislativo, que está para a função de controle exercida pelo Tribunal de Contas, assim como o Ministério Público *comum* está para a função jurisdicional própria dos órgãos do Poder Judiciário. Assim, o Ministério Público de Contas é uma instituição permanente, essencial à função de controle externo da administração pública, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses individuais indisponíveis.

³³ MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. *Ob. cit.*, p.2

³⁴ BAPTISTA, Sebastião Affonso. *Ob. cit.*, p.75.

³⁵ *Idem*, p.75.



4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- AGUIAR, Afonso Gomes. *O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- BAPTISTA, Sebastião Affonso. Ministério Público no Tribunal de Contas: Um pouco de sua História e da de seus componentes. *Revista do Tribunal de Contas da União*, ano 43, n. 170, Brasília: Tribunal de Contas da União, pp. 75-98, abr./jun. 2006.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- BRASIL. Ata do Tribunal de Contas da União, da Sessão de 17 de janeiro de 1893. Tribunal de Contas da União, Brasília, n. 1, p. 283-285, 1970.
- BRASIL. STJ - REsp nº.593.522 - SP. Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma. Unânime. Julgado no dia 27.11.2007. in: *Boletim do Superior Tribunal de Justiça*. Brasília: STJ. Nº. 11/2008.
- BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista Fórum Administrativo – Direito Público*, ano 5, n. 47, Belo Horizonte: Fórum, pp.4933-4939, jan. 2005.
- DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Teoria Geral do Processo (Jurisdição, Ação (Defesa), Processo)*. 2. ed. São Paulo: Método, 2007.
- DIAS COSTA. Luis Bernardo. *O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo*. Tese de Mestrado. Sistema Integrado

- de Bibliotecas - Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_arquivos/1/TDE-2005-06-20T115628Z-151/Publico/LuizBdto.pdf> acessado dia 20 de dezembro de 2008.
- JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. *TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, Jurisdição e Competência*. 2ª. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- LAUBÉ. Vitor Rolf. Considerações acerca da conformação Constitucional do Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, ano 29, n. 113. Brasília: Senado Federal, pp. 307-326, jan./mar. de 1992.
- MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. Apontamentos sobre o regime jurídico-constitucional do Ministério Público e da Advocacia Pública. Uma análise comparativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3413>>. Acesso em: 27 dez. 2008.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo II. Coimbra: Petrony, 1996. p.376; Cf. também CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional: Teoria da Constituição*. Coimbra: Medina, 1998.
- SANTANA, André de Souza. O Ministério Público no Tribunal de Contas. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 10, n. 954, 12 fev. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7955>>. Acesso em: 25 abr. 2013.
- SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. *Revista de Informação Legislativa*, ano 26, n. 102. Brasília: Senado Federal, pp. 173-184, abr./jun. de 1989.
- Wikipedia. *Revolução de 1930*. Disponível em

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Revolu%C3%A7%C3%A3o_de_1930>. Acessado em 25 de abril de 2013.

Wikipedia. *Estado Novo (Brasil)*. Disponível em <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_Novo_\(Brasil\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_Novo_(Brasil))>. Acessado em 25 de abril de 2013.