



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Procuradoria-Geral de Justiça

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS
TERRITÓRIOS

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS** e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL** nos autos do **Mandado de Segurança nº 2006.00.2.001497-4**, com fundamento no art. 105, II, *b*, da Constituição Federal, nos arts. 33 e ss. da Lei 8.038/90, no art. 539, II, *a* do Código de Processo Civil e art. 247 do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, vêm interpor o presente

RECURSO ORDINÁRIO

por não se conformar com o v. acórdão denegatório de fls. 322/392, o qual afronta os artigos 73, § 2º, incisos I e II, e art. 75, ambos da Constituição Federal, artigo 82, § 2º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Distrito Federal e art. 8º, inciso I, das respectivas Disposições Transitórias. Requer seja o presente recurso recebido e, após o devido procedimento legal, admitido, com a subsequente remessa dos autos ao Egrégio Superior Tribunal de Justiça, onde espera o recorrente ver reformado o v. acórdão impugnado, na conformidade das razões em anexo.

Termos em que
Pede deferimento.

Brasília, 30 de junho de 2008.

Luciana Asper y Valdés
Promotora de Justiça

Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira L
Procuradora-Geral do MPC/DF

Leonardo Azeredo Bandarra
Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios



Recorrente: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público de Contas do Distrito Federal

Recorrido: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

**RECURSO ORDINÁRIO NO
MANDADO DE SEGURANÇA Nº 2006.00.2.001497-4
(Conselho Especial - TJDFT)**

RAZÕES

COLENDO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

I. Dos FATOS

Cuida-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)** e pelo **Ministério Público de Contas do Distrito Federal (MPC/DF)**, os quais se insurgem contra a indicação do **Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal** e nomeação pelo **Governador do Distrito Federal** de Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal oriundo da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para preencher cargo vago em decorrência da exoneração, a pedido, do Conselheiro Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, egresso do Ministério Público de Contas do Distrito Federal (fls. 02/16).

O objeto da presente demanda é que seja obedecido, quanto ao preenchimento das vagas do TCDF, o critério de origem de cada um dos Ministros, vinculando-se cada um deles à respectiva categoria a que pertencem. Nesse sentido,



se a vaga do membro aposentado é de representante do Ministério Público junto ao TCDF, necessariamente o novo representante a ser nomeado deve ser membro originário deste Ministério Público e não de qualquer outro órgão. Na decisão recorrida, o Egrégio Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios denegou a segurança (fls. 322/392), considerando legítima a nomeação, pelo Governador do Distrito Federal, da Senhora **Deputada Distrital Anilcéia Luzia Machado** para o cargo de Conselheiro do TCDF. Confirmam, a propósito, os argumentos em resumo elencados na seguinte ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA - VAGA DE CONSELHEIRO DO TCDF - PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE DO MPDFT E MP JUNTO AO TCDF REJEITADAS - NOMEAÇÃO E POSSE DE MEMBRO ORIUNDO DO PODER LEGISLATIVO - INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DA VAGA - OBSERVÂNCIA DO MODELO CONSTITUCIONAL NA COMPOSIÇÃO DA CORTE DE CONTAS - PREVALÊNCIA DA MAIORIA PARLAMENTAR NO PROVIMENTO DAS VAGAS DE CONSELHEIRO DO TCDF - ARTIGOS 71 *USQUE* 75 DA CF, ARTIGO 82, § 2.º, INCISOS I E II DA LODF E ARTIGO 8.º, I, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DO MESMO DIPLOMA LEGAL, ALTERADO PELA EMENDA DISTRITAL N.º 36/02 E SÚMULA N.º 653 DO COL. STF - ORDEM DENEGADA - MAIORIA.

1. A legitimidade do MPDFT decorre de sua função institucional de resguardo da ordem jurídica, residindo, neste aspecto, o seu interesse público subjetivo, a oportunizar o manejo do writ of mandamus. De igual forma, presente a legitimidade do Ministério Público junto ao TCDF, haja vista a sua natureza sui genere que, nesse contexto, possui interesse direto em defender a sua representatividade técnica quando da escolha de Conselheiros na Corte de Contas.

2. O Tribunal de Contas do DF é constituído por sete Conselheiros, quatro provenientes do Poder Legislativo e três indicados pelo Poder Executivo, estes dentro auditores, membros do Ministério Público e outro de livre escolha do Governador. Essa composição segue o modelo das Cortes de Contas dos Estados, que guardam simetria com o modelo federal, previsto nos artigos 71 a 75 da Constituição Federal. Entendimento sedimentado pela Súmula n.º 653 do col. STF.

3. Nos termos do artigo 8.º, inciso I, do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, observa-se a prevalência da maioria parlamentar como fonte de provimento dos cargos de Conselheiro do e. TCDF, ante a sua natureza auxiliar ao Poder Legislativo no controle externo das entidades da Administração direta e indireta do Distrito Federal.

4. Atualmente, das quatro vagas do TCDF destinadas a Conselheiros advindos do Poder Legislativo, apenas duas encontram-se preenchidas por Ex-Deputados



Distritais. Destarte, e segundo o entendimento do col. STF (ADIs n.ºs 2596-1/PB e 2198-2/PB), a prioridade do provimento das vagas do Tribunal de Contas deve tocar ao Poder Legislativo, motivo pelo qual não prevalece o critério de cotas preexistentes, com vagas privativas, o qual reforçaria a perpetuação do modelo anterior à Carta Republicana de 1988.

Nada obstante, conforme ficará demonstrado a seguir, o r. decisum denegatório contraria frontalmente os artigo 73, § 2º, incisos I e II e art. 75, ambos da Constituição Federal, art. 82, § 2º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Distrito Federal e art. 8º, inciso I, das respectivas Disposições Transitórias.

II. DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO ORDINÁRIO

O Ministério Público foi intimado do v. aresto impugnado em 16 de junho de 2008 (fl. 398-v), segunda-feira, encerrando-se o prazo legal em 16 de julho do mesmo ano, quarta-feira (contando-se a duplicidade a que faz jus ao *parquet*, nos termos do art. 188 CPC c/c art. 33 da Lei nº 8.038/90).

Sendo interposto na data de hoje, o presente recurso é tempestivo.

III. DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO ORDINÁRIO

O recurso ora interposto insurge-se contra pronunciamento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, proferido em mandado de segurança, decidido em única instância, no qual a segurança foi **denegada**. Sendo assim, é inquestionável o cabimento do presente recurso ordinário, o qual deve ser submetido à análise do Colendo Superior Tribunal de Justiça, com fundamento no art. 105, II, “b” da Constituição Federal.

IV. DA LEGITIMIDADE DO MPDFT E DO MPC/DF PARA IMPETRAREM MANDADO



DE SEGURANÇA E INTERPOREM O PRESENTE RECURSO

É exata a decisão do Tribunal *a quo* quando reconhece a legitimidade ativa do MPDFT e do Ministério Público junto ao TCDF para manejar o presente mandado de segurança, o primeiro em razão de seu interesse público subjetivo de e garantir sua função institucional de resguardar a ordem jurídica e o segundo, haja vista o interesse direto de defender sua representatividade técnica na composição dos Conselheiros da Corte de Contas.

É que, como restou confirmado, a legitimidade do MPDFT, para a impetração e recurso, decorre de sua atribuição institucional de fiscalizar a ordem jurídica, assegurando o respeito à Constituição pelos Poderes Públicos do Distrito Federal (art. 6º, inciso VI e art. 151 da LC 75/93). O ato atacado, inicialmente de forma preventiva, é justamente um ato de suposta afronta pelos Poderes Públicos locais da disposição constitucional referente ao modelo federado. Trata-se de indicação pelo Poder Legislativo local e nomeação pelo Executivo local de Conselheiro para o Tribunal de Contas do Distrito Federal em afronta a representatividade prevista nos arts. 73, §2º e 75 da Constituição Federal. Compete, portanto, ao Ministério Público, por determinação constitucional, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e de zelar pelo efetivo respeito aos poderes públicos, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (art. 129- II da Constituição Federal).

A propósito, já decidiu esta Colenda Corte de Justiça que o Ministério Público tem legitimidade para impetrar mandado de segurança a fim de defender a ordem jurídica, sendo certo que tal atribuição abrange a fiscalização da regularidade de investidura em cargos públicos. Nesse sentido, confirmam os seguintes julgados, *in verbis*:

MANDADO DE SEGURANÇA. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. LEGITIMAÇÃO DO MINISTERIO PUBLICO PARA



DEFESA, ATRAVES DO "WRIT", DE DIREITOS PUBLICOS SUBJETIVOS. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. ATO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DECLARANDO VITALICIEDADE DE JUIZ, RECUSADA POR MAIORIA DE VOTOS, SEM ATINGIR O "QUORUM", CONTRA O QUAL SE INSURGE O MINISTERIO PUBLICO. ACORDÃO DECLARANDO O AUTOR CARECEDOR DE AÇÃO DE SEGURANÇA POR ILEGITIMIDADE DE PARTE (INEXISTENCIA DE RELAÇÃO ENTRE A DECLARAÇÃO DE VITALICIEDADE DO MAGISTRADO E OS PREDICADOS CONSTITUCIONAIS DO MINISTERIO PUBLICO). TESE QUE SE REJEITA. O CARATER LIMITADO DO CONCEITO DE DIREITOS INDIVIDUAIS SUBJETIVOS NÃO CONSTITUI OBSTACULO A ADMISSIBILIDADE DO "WRIT" PARA PROTEÇÃO DOS DENOMINADOS "DIREITOS PUBLICOS SUBJETIVOS". NA SUA FUNÇÃO ESSENCIAL DE DEFESA DA ORDEM JURIDICA, CABE AO MINISTERIO PUBLICO FISCALIZAR A REGULARIDADE DA INVESTIDURA E DA VITALICIEDADE DOS JUIZES PERANTE OS QUAIS IRRECUSAVELMENTE DEVERA ATUAR. RECURSO ORDINARIO CONHECIDO E PROVIDO PARA, AFASTADA A CARENCA DE AÇÃO, DETERMINAR-SE O JULGAMENTO DE MERITO DO PEDIDO.

(RMS 5895 / DF RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 1995/0030596-8 Relator(a) Ministro ASSIS TOLEDO (1066) Órgão Julgador T5 - QUINTA TURMA Data do Julgamento 06/12/1995 Data da Publicação/Fonte DJ 05.02.1996 p. 1410 RDR vol. 4 p. 225)

Também no RMS 1456-SP proferido por esta Colenda Corte de Justiça restou decidido que o Ministério Público tem legitimidade para impetrar mandado de segurança para a defesa de suas atribuições institucionais.

O MPC/DF, por sua vez, tem atribuições de fiscal da lei e fiscal de sua execução (art. 76, *caput*, da Lei Complementar distrital nº 01/94) e está deduzindo nesta ação mandamental direito líquido e certo próprio de estar devidamente representado na composição da Corte de Contas do Distrito Federal, tal como previsto na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Distrito Federal (arts. 73, §2º e 75 da Constituição Federal e art. 82, §2º da LODF).



O eventual acolhimento da alegação de ilegitimidade ativa do MPDFT e/ou do MPC/DF para o pleito formulado neste processo representaria, além do mais, ofensa ao princípio da proteção judiciária (CF/1988 – art. 5.º XXXV), excluindo-se a possibilidade, não apenas de se invocar a jurisdição, mas também excluindo-se da Instituição do Ministério Público a prerrogativa de buscar a proteção do direito fundamental de acesso à ordem jurídica justa ou direito à tutela jurisdicional adequada.

Apesar de revogada a liminar deferida em razão da decisão proferida, por maioria, no agravo regimental, e empossada como Conselheira do TCDF a Senhora Anilcéia Luzia Machado, o interesse dos Impetrantes no julgamento do presente recurso persiste, pois o pedido do mandado de segurança é, por fim, para se anular a nomeação e a posse e compelir às autoridades coatoras à observância da proporcionalidade do Tribunal de Contas do Distrito Federal, de modo que a vaga aberta em decorrência da exoneração, a pedido, do Conselheiro Jorge Ulisses Jacoby Fernandes seja ocupada por pessoa oriunda da carreira do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

O provimento de vaga no TCDF é ato complexo, pelo que, se há nulidade nos atos de indicação e nomeação, esta nulidade compromete a validade do próprio provimento da vaga e, portanto, da posse e do exercício do cargo. É de se ressaltar que a impetração deste mandado de segurança foi inicialmente, preventiva, para evitar a finalização do ato complexo de provimento da vaga, com a ocorrência de nomeação e posse viciadas. Ocorre que, revogada a liminar, houve a nomeação e a posse, cuja validade, entretanto, em razão da complexidade do ato, depende necessariamente da validade do ato anterior de indicação. Se o processo legal não foi observado na indicação, viciado estaria o ato complexo de provimento do cargo. Daí que, apesar de empossada a Conselheira do Tribunal de Contas do Distrito Federal, compete ao Judiciário apreciar a legalidade do ato complexo em questão. Não foi outro o entendimento



do E. Conselho Especial do TJDFT ao julgar o mandado de segurança nº 399594 referente à violação do devido processo, que teria resultado na posse de Maurílio Silva como Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal:

“MANDADO DE SEGURANÇA. PROVIMENTO DE VAGA NO TCDF. ATO COMPLEXO. NULIDADE ANTERIOR À NOMEAÇÃO. CONCESSÃO.

Tratando-se de ato administrativo complexo, o provimento de vaga no Tribunal de Contas do Distrito Federal, todas as fases do ato hão de se processar com observância das formalidades legais específicas. Assim, se postergadas tais formalidades na fase de escolha e indicação do nome, inobservando-se as exigências quanto à formação intelectual específica e regular submissão do nome do candidato aos órgãos competentes da Câmara Legislativa, com o atropelamento do devido processo, a nulidade que tal fase vicia, alcança, por inteiro, o ato complexo, ai se incluindo a nomeação e a posse. Se procedimento como aqueles são adotados de modo que impeçam a apreciação de outro nome, igualmente interessado no cargo a prover, ocorre ofensa ao direito líquido e certo deste de ter o seu nome avaliado em regular processo. Nulo o ato complexo, concede-se a segurança àquele que, legitimamente, contra ele se insurge, para que o ato se repita sem os vícios que o tornaram imprestável.”

(TJDFT, MSG 399594, Relator Natanael Caetano, Conselho Especial, julgado em 27.6.1995, DJ 11.10.1995, p. 14.880)

Assim, dado que os Impetrantes, ora Recorrentes, têm legitimidade para impetrar mandado de segurança, possuem, como extensão do próprio direito de ação, legitimidade para interpor o presente recurso (art. 499, *caput*, e § 2º do CPC).

A legitimidade e o interesse do sucumbente em ver reformado o *decisum* afiguram-se irrecusáveis, devolvida a causa ao Tribunal *ad quem* (RSTJ 1/1414), discutindo-se questões amplamente suscitadas na origem (RTJ 142/782 e RTJ 143/88).

Estão, portanto, satisfeitos os requisitos de admissibilidade (cabimento, legitimidade recursal, interesse recursal, inexistência de fato



impeditivo ou extintivo, tempestividade e regularidade formal) do presente recurso ordinário.

Satisfeitos, assim, os pressupostos de admissibilidade, o recurso ordinário reclama seguimento e admissibilidade.

V. RAZÕES DA REFORMA DA DECISÃO RECORRIDA

O presente recurso insurge-se contra decisão proferida no bojo do presente Mandado de Segurança (2006.00.2.001497-4), por meio do qual o Eg. Conselho Especial do TJDFT decidiu que a prioridade do provimento de vagas do Tribunal de Contas do Distrito Federal deve tocar ao Poder Legislativo, ainda que a vaga seja oriunda de membro do Ministério Público de Contas do Distrito Federal.

No entanto, sem embargo do brilho da r. decisão impugnada, tal entendimento não pode prevalecer.

Com efeito, a tese esposada no presente recurso é no sentido de garantir a vinculação da vaga aberta no Tribunal de Contas do Distrito Federal em decorrência da exoneração, a pedido, do Conselheiro Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, à pessoa oriunda da carreira do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Isso porque o paradigma federal de composição das Cortes de Contas é de observância obrigatória e permanente pelo Distrito Federal e que, portanto, o inciso I do art. 8º do ADT/LODF¹ deve ser interpretado conforme a Constituição,

¹ Art. 8º O preenchimento das vagas de conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal e de procurador-geral do Ministério Público junto ao mesmo Tribunal, obedecerá ao seguinte:

I – no preenchimento das vagas do Conselho do Tribunal de Contas do Distrito Federal, existentes ou que venham a ocorrer, será observado inicialmente o número de vaga destinadas à indicação da Câmara Legislativa, após o que será observada a proporcionalidade prevista no art.



não se admitindo que a sua aplicação importe em violação à representação técnica constitucionalmente determinada das categorias do Ministério Público e dos Auditores junto ao Tribunal de Contas.

Contudo, ao contemplar, o julgado ora impugnado, fundamento de que *"atualmente, das quatro vagas do TCDF destinadas a Conselheiros advindos do Poder Legislativo, apenas duas encontram-se preenchidas por Ex-Deputados Distritais. Destarte, e segundo o entendimento do col. STF (ADIs n.ºs 2596-1/PB e 2198-2/PB), a prioridade do provimento das vagas do Tribunal de Contas deve tocar ao Poder Legislativo, motivo pelo qual não prevalece o critério de cotas preexistentes, com vagas privativas, o qual reforçaria a perpetuação do modelo anterior à Carta Republicana de 1988"* (fl. 323), fere a representatividade técnica de auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Assim, de acordo com a r. decisão impugnada, a composição atual do TCDF se encontra da seguinte maneira:

a) Quatro Conselheiros nomeados pelo **Poder Executivo**: Marli Vinhadeli (oriunda da vaga pertencente a auditor); Paulo César de Ávila e Silva (livre nomeação); Ronaldo Costa Couto (livre nomeação); e Jorge Caetano (livre nomeação).

b) Três Conselheiros nomeados pelo **Poder Legislativo**, incluindo a vaga objeto de questionamento no presente recurso: Manuel Paulo de Andrade Neto; Antônio Renato Alves Rainha; e **Anilcéia Luzia Machado**.

Notem-se que a única vaga pertencente ao Ministério Público de Contas do Distrito Federal, que era ocupado pelo Conselheiro Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, foi ocupada por Conselheira nomeada pelo Poder Legislativo, Deputada

82, § 2º.



Distrital Anilcéia Luzia Machado, cuja nomeação foi validada pelo r. *decisum* impugnado.

Como se sabe, o Distrito Federal está sujeito, em matéria de organização, composição e atribuições fiscalizadoras de seu Tribunal de Contas ao modelo jurídico estabelecido pela Constituição da República para o Tribunal de Contas da União. Pelo que, o modelo federal deve ser seguido, inclusive, em relação à composição e ao modo de investidura dos respectivos conselheiros, respeitando-se a regra da proporcionalidade de escolha. É o que se infere dos seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

(...)

§ 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 tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Assim, por expressa determinação do constituinte originário, mediante a paridade de sistemas prevista no art. 75 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas do Distrito Federal submete-se, na sua composição, a um



modelo jurídico heterônomo, que garantirá, além da representatividade política, com a indicação pelo Executivo e pelo Legislativo, a representatividade técnica de auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal. Confirmando a paridade compulsória de sistemas na organização, composição e atribuições fiscalizadoras das cortes de contas, os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal: ADI 892-7/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 07.11.1997, ADI 2013, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 08.10.1999, ADI 2209, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 25.04.2003.

A composição dos tribunais de contas dos Estados-membros restou sumulada pelo Supremo Tribunal Federal da seguinte forma (Súmula 653):

“NO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL, COMPOSTO POR SETE CONSELHEIROS, QUATRO DEVEM SER ESCOLHIDOS PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA E TRÊS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL, CABENDO A ESTE INDICAR UM DENTRE AUDITORES E OUTRO DENTRE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, E UM TERCEIRO A SUA LIVRE ESCOLHA.”
(grifos nossos)

No mesmo sentido, o §2º do art. 82 da Lei Orgânica do Distrito Federal prescreve que:

§2º. Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal serão escolhidos:

I- três pelo Governador do Distrito Federal, com a aprovação da Câmara Legislativa, sendo um de livre escolha, e dois alternadamente dentre **auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal**, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento.

II- quatro pela Câmara Legislativa.

O Pleno do Supremo Tribunal Federal já pacificou jurisprudência segundo a qual os textos normativos estaduais que disciplinem a composição dos Tribunais de Contas locais devem guardar estreita consonância com o modelo



previsto na Constituição da República para o Tribunal de Contas da União. Assentou-se que o modelo federal é de observância obrigatória. Assim, a obediência aos modelos federais fica como um *standard* de constitucionalidade (RTJ 81/332, Rel. Min. Cordeiro Guerra) e, portanto, a interpretação da Lei Orgânica do Distrito Federal ou de suas disposições transitórias deve ser feita em conformidade plena à pluralidade e representatividade da composição do Tribunal julgada indispensável pelo constituinte originário. Como o constituinte distrital está vinculado ao paradigma federal, nos termos dos arts. 73, §2º, I e 75 da CF, a representatividade prevista na Carta Magna deve ser reproduzida, obrigatoriamente, pelo Distrito Federal (ADIn 397-6/SP, 219 e 419, ADI-MC 3361 / MG, ADI 1.566, 2.828, 2.208).

A participação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas como garantia indispensável à representatividade prevista pela Constituição da República está abordada com precisão e clareza neste excerto do voto do Min. Relator Celso de Mello no julgamento da ADI 2.884-RJ:

*“(...) a inobservância do paradigma instituído na Carta Federal revela-se apta a gerar, quando ocorrente, a inconstitucionalidade das regras constantes das Constituições estaduais. (...) Vê-se, portanto, que uma das nomeações para os Tribunais de Contas estaduais, de competência privativa do Governador do Estado, acha-se **constitucionalmente vinculada a membro do Ministério Público com atuação perante as próprias Cortes de Contas**. Na realidade, presente esse contexto, cumpre assinalar que se revela **insuprimível a participação do Ministério Público na composição dos Tribunais de Contas estaduais**, considerada para esse efeito, a própria norma inscrita no art. 75 da Constituição da República. A **imprescindibilidade** dessa participação foi reconhecida quando do julgamento do pedido de medida cautelar formulado na ADI 397/SP, Rel. Min. Célio Borja (RTJ 134/566), ocasião em que esta Corte suspendeu a eficácia de normas da Constituição paulista, que haviam substituído, indevidamente, a participação de integrante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas local por servidores estranhos aos quadros do “Parquet” (...) Assentadas tais premissas, e tendo presente que **uma das vagas existentes nos Tribunais de Contas dos Estados-membros deve ser necessariamente destinada a representante do Ministério Público, revela-se essencial (...)**”*



O Supremo Tribunal Federal também já firmou entendimento no sentido de que a representatividade é garantida pela vinculação das vagas ao representante legítimo de origem (ADI 2.117-6/DF e 2.884/RJ, DJ 20.05.2005), *“de tal sorte que a pluralidade eleita pelo Constituinte não se resume apenas em ficção sazonal, mas sim efetiva, permanente, estável, constante, imutável, para que se resguarde, de forma proporcional com estabeleceu a norma que a instituiu, a presença de **todas as categorias na composição da Corte**”*

No que tange ao julgamento da ADI n.º 2.117-6/DF, o Supremo Tribunal Federal assentou a tese no sentido de que ***“o preenchimento de suas vagas obedece ao critério de origem de cada um dos Ministros, vinculando-se cada uma delas à respectiva categoria a que pertencem.”***

Assim, a disposição transitória do inciso I, do artigo 8º da ADT/LODF, por regular uma situação de caráter transitório, tem eficácia excepcional, limitada às situações ainda não ajustadas à nova ordem constitucional e deve, na dúvida, como sustentado pelos próprios impetrantes (fls. 9/10), ser sempre interpretada conforme os preceitos da parte permanente da Lei Orgânica do Distrito Federal e, cuja interpretação, também deve ser feita sempre conforme a Constituição da República. Não há como se interpretar qualquer dispositivo, quer das disposições transitórias da LODF, quer da própria LODF, que permita não seja observada a representatividade técnica permanente do membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

A vaga objeto de discussão neste mandado de segurança foi destinada a membro do MPC/DF em dezembro de 2001, atendendo à representatividade do MP especial prevista pela Constituição e pela Lei Orgânica, antes, portanto, da Emenda à Lei Orgânica nº 36 de 28.02.2002, que não poderá vir para subverter o



novo modelo constitucional, no qual a representação na Corte de Contas de diversas categorias – indicados pelo Legislativo, pelo Executivo, auditores e membros do MP junto ao Tribunal – foi reputada imprescindível, pelo constituinte originário, para a legitimação de sua autonomia e eficiência no exercício do controle externo. Não é por outra razão que o Supremo Tribunal Federal entende que uma das vagas dos Tribunais de Contas dos Estados-membros deve ser **necessariamente** destinada ao membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal e que esta participação se revela insuprimível (ADI 2.884/RJ, DJ 20.05.2005).

Com efeito, embora nada impeça que o Distrito Federal, no exercício de seu poder constituinte decorrente disponha, mediante emenda, sobre o critério da ordem de preenchimento das vagas futuras do Tribunal de Contas do Distrito Federal, como fez na Emenda nº 36, estas disposições devem ser interpretadas conforme os critérios estabelecidos pelo constituinte originário para garantir a isenção e autonomia dos Tribunais de Contas.

Assim é que, ainda que se admita que as vagas de Ronaldo Costa Couto e Jorge Caetano tenham sido ocupadas por indicação do Poder Executivo e apenas aprovados pelo Senado Federal, tal como sustentado pelas autoridades coatoras, em razão das Mensagens nº 135 de 1989 (fls. 80/81) e nº 104/90 (fls. 85 e 90), e que tal condição revelaria um desfalque na composição ideal do Tribunal de Contas de conselheiros escolhidos pelo Poder Legislativo local, **o reequilíbrio para se atingir o número de vagas destinadas à indicação da Câmara Legislativa haverá de ocorrer sem prejuízo às vagas vinculadas aos representantes técnicos que compõem a Corte de Contas.**

Nesse sentido, a proporcionalidade prevista no § 2º do art. 82 da LODF na atual composição da Corte de Contas do Distrito Federal será alcançada mediante a compensação dos atuais cargos ocupados por conselheiros



indicados de forma excessiva por “**livre escolha**” do Poder Executivo por novos membros indicados pelo Poder Legislativo, na medida que vagarem. Esta compensação, entretanto, não pode, sob hipótese alguma, como já se ressaltou, ocorrer em prejuízo da pluralidade da representação julgada indispensável pelo constituinte originário e pela jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal.

Admitir o afastamento da vinculação da vaga de origem do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, além de afrontar diretamente a representatividade na Corte de Contas pretendida pela Constituição Federal, também viola a própria razão de ser da norma transitória, que é a efetivação mais rápida do novo modelo constitucional. **A nomeação ora atacada, como já se ressaltou, implica na retirada da única representação técnica do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, revelando-se muito mais grave do que a espera necessária para se alcançar a proporção ideal de representatividade do Poder Legislativo na Corte de Contas.** Mantida a decisão ora atacada, a **necessária e insuprimível** participação do Ministério Público especial no Tribunal de Contas do Distrito Federal revela-se inexistente.

Assim, é indubitável que o prejuízo à representatividade pretendida pelo Constituinte ocasionado com a destinação da única vaga do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para um membro escolhido pelo Legislativo local é imensamente maior do que a provisória composição da Corte por apenas dois representantes do Poder Legislativo. É que – vinculada a vaga ora aberta ao Ministério Público especial, embora a composição não tenha, provisoriamente, o número ideal de representantes da Câmara Legislativa – a presença de todas as categorias na composição da Corte estariam garantidas. Vejamos.

A análise da legitimidade do ato impugnado, para a solução do caso concreto, requer a aplicação do **princípio da proporcionalidade**. O alcance



deste princípio, segundo doutrina de Gilmar Ferreira Mendes², passa pela análise dos postulados da **adequação, necessidade ou da exigibilidade e da proporcionalidade em sentido estrito**. É a partir do exame dos referidos postulados que se pode concluir se a composição atual da Corte de Contas do Distrito Federal, a partir do ato impugnado, por três membros indicados pela Câmara Legislativa em prejuízo da inexistência na referida Corte de qualquer representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal mostra-se proporcional ou não.

Assim, precisamos questionar: seria **adequada** a destinação da vaga ora aberta, com a exoneração de conselheiro oriundo da carreira do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, a membro escolhido pela Câmara Legislativa para fins de implementação do modelo estabelecido pela Constituição de 1988? A resposta certamente seria negativa. O ato atacado esbarra, desde logo, no juízo da adequação porque, ainda que se considere relevante que o Tribunal de Contas do Distrito Federal tenha o quanto antes a proporcionalidade ideal de membros indicados pelo Legislativo, a realização deste ato em prejuízo da única vaga do Ministério Público especial **não se mostra apta** a atingir o objetivo de realização do modelo federal de pluralidade das Cortes de Contas dos Estados-membros, já que a categoria técnica de membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não estaria representada.

A **necessidade** é o postulado do meio mais benigno. Significa que, diante de meios igualmente capazes de levar a um determinado fim, deve-se optar pelo menos gravoso dependendo da relação jurídica em questão. Dessa forma, a consecução dos objetivos pretendidos, que, no caso, é alcançar a efetivação mais rápida do novo modelo constitucional previsto para a

²Artigo com a análise do princípio da proporcionalidade no STF: Gilmar Ferreira Mendes (O Princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº 5, agosto, 2001)



composição das Cortes de Contas dos Estados-membros deve ser feita pelo meio menos gravoso possível.

Há de se reconhecer, portanto, que o ato impugnado não é necessário, pois a forma menos prejudicial de compor o Tribunal de Contas do Distrito Federal com a representatividade constitucional pretendida para o Legislativo seria aguardar a abertura das vagas destinadas aos membros que foram 'livremente' escolhidos, sem vinculação técnica, pelo Poder Executivo, de modo que a representatividade técnica do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas fosse efetiva e permanente. Esta representação é julgada pelo Supremo Tribunal Federal como **imprescindível e insuprimível**, e permite reconhecer como de extrema gravidade a medida que deixa o órgão fiscalizador desprovido desta visão técnica. A jurisprudência da Corte Suprema é no sentido de que a preferência na implementação do modelo de composição heterogênea da Constituição de 1988 deve caber às categorias de auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (ADI 2596-PA). Confira-se a ementa do referido julgado, *in verbis*:

Ementa I. Constituição: princípio da efetividade máxima e transição. 1. Na solução dos problemas de transição de um para outro modelo constitucional, deve prevalecer, sempre que possível, a interpretação que viabilize a implementação mais rápida do novo ordenamento. II. Tribunal de Contas dos Estados: implementação do modelo de composição heterogênea da Constituição de 1988. A Constituição de 1988 rompeu com a fórmula tradicional de exclusividade da livre indicação dos seus membros pelo Poder Executivo para, de um lado, impor a predominância do Legislativo e, de outro, vincular a clientela de duas das três vagas reservadas ao Chefe do Governo aos quadros técnicos dos Auditores e do Ministério Público especial. **Para implementar, tão rapidamente quanto possível, o novo modelo constitucional nas primeiras vagas ocorridas a partir de sua vigência, a serem providas pelo chefe do Poder Executivo, a preferência deve caber às categorias dos auditores e membros do Ministério Público especial: precedentes do STF.** (ADI 2596 / PA - Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgamento: 19/03/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno)



Com efeito, o ato atacado revela flagrante prejuízo ao intento do constituinte de priorizar a heterogeneidade e representação técnica nas Cortes de Contas. É indubitável que muito pior do que ter uma **composição provisória** do Tribunal de Contas do Distrito Federal com apenas dois conselheiros escolhidos pela Câmara Legislativa, é ter no referido órgão fiscalizador três conselheiros do Legislativo e nenhum representante técnico do Ministério Público especial.

Por fim, a **proporcionalidade em sentido estrito**, postulado de ponderação propriamente dito, reclama o reconhecimento da razoabilidade da medida, que se fará mediante rigorosa ponderação entre o impacto da medida e os objetivos perseguidos pela autoridade administrativa. Assim, é indubitável também que o ato atacado tem como impacto direto a retirada, por absoluto, da representação técnica feita pelo Ministério Público especial sob o argumento de se estar buscando a adequação da Corte de Contas ao modelo constitucional.

O impacto verificado com o ato de indicação, nomeação e posse de membro escolhido pela Câmara Legislativa para ocupar vaga aberta em decorrência de exoneração, a pedido, de membro oriundo da carreira do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, deixando o órgão sem este representante técnico, é imensamente maior do que o resultado almejado pelo ato, aumentar a proporção dos representantes escolhidos pelo Poder Legislativo. Assim, o ato em questão também não passa pelo juízo da proporcionalidade em sentido estrito.

A prevalecer a tese ora atacada, se o próximo cargo a vagar for da Conselheira Marli Vinhadeli, oriunda da vaga pertencente aos auditores, a próxima vaga tocaria novamente ao Poder Legislativo. Nessa linha, o TCDF seria composto por quatro representantes do Poder Legislativo e três do Poder Executivo, sendo estes todos de livre escolha, de modo que os auditores e membros do MPC/DF ficariam sem representantes na Corte de Contas do



Distrito Federal. Tal composição, sem dúvida, vai de encontro à representatividade exigida pela Constituição Federal.

Assim, o conflito presente nos autos deve ser resolvido da forma que melhor atenda a representatividade e pluralidade pretendidas pelo Constituinte para a composição, de forma permanente, dos Tribunais de Contas.

VI. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios requer:

a) a intimação da interessada Anilcéia Luzia Machado e do Distrito Federal, litisconsorte passivo, para, se quiserem, contra-arrazoar o presente recurso.

b) a oitiva da Subprocuradoria-Geral da República;

c) o provimento do presente recurso ordinário, concedendo-se a segurança pleiteada no Mandando de Segurança nº 2006.00.2.001497-4 afastando, assim, as razões elencadas no v. aresto do E. Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, de modo que a **vaga aberta** em decorrência da exoneração do Conselheiro Jorge Ulisses Jacoby Fernandes seja **ocupada por pessoa oriunda da carreira do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.**

Brasília, 30 de junho de 2008.

Luciana Asper y Valdés
Promotora de Justiça
Assessora Cível da Procuradoria-Geral de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível da Procuradoria-Geral de Justiça

MPDFT

Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira
Procuradora-Geral do MPC/DF

LEONARDO AZEREDO BANDARRA
Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios
MPDFT