

Procurador do Ministério Público de Contas do Estado do Pará e Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON)

O ministério público de contas e a atuação independente e sinérgica dos pilares do controle externo



Stephenson Oliveira Victor

“O representante do ministério público é o guarda da observância das leis fiscaes e dos interesses da Fazenda perante o Tribunal de Contas. Comquanto represente os interesses da pública administração, não é todavia delegado especial e limitado desta, antes tem personalidade própria e, no interesse da lei, da justiça e da Fazenda Pública, tem inteira liberdade de acção”.¹

O Controle Externo da Administração Pública brasileira é, certamente, um dos múnus estatais que mais tiveram destaque na Constituição Federal de 1988, com seu vasto escopo de competências e atribuições diretamente positivadas no texto magno.

Nada obstante sua titularidade estar a cargo do Poder Legislativo, seu exercício pressupõe natureza técnica que se dá através dos Tribunais de Contas, instituições autônomas que exercem jurisdição peculiar, ativa, em que a instrução é própria, há um órgão ministerial especializado – com atuação privativa e exclusiva –, e o corpo deliberativo é formado por julgadores de formação multidisciplinar, dentre detentores de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública.

Nesse contexto, às aludidas Cortes são conferidos relevantes poderes, que vão desde o julgador propriamente dito (do qual derivam o corretivo e o sancionador) até o normativo, passando pelo fiscalizatório, pelo opinativo e pelo consultivo, dentre outros. A execução desses importantes encargos, por sua vez, se dá através da conjugação das funções instrutiva, ministerial e judicante, respectivamente cometidas à Auditoria de Controle Externo, ao Ministério Público de Contas e à Judicatura ou Magistratura de Contas.

Essas funções se constituem, por assim dizer, nos pilares do Controle Externo, em distribuição e integração de esforços para a consecução da atividade, sem que isso represente, contudo, submissão ou prevalência de qualquer deles na árdua tarefa de sindicat a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos da gestão pública quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial.

Quanto ao Ministério Público de Contas, em particular, cuja menção expressa está abrigada no artigo 130 da Constituição Federal de 1988, trata-se de órgão longo, que sempre integrou o Controle Externo pátrio, já que sua origem remonta à criação da primeira Corte de Contas no Brasil. De fato, o *Parquet* já constava da regulamentação do art. 89 da Constituição Republicana de 1891 – dispositivo pelo qual nasceu o Tribunal de Contas da União – dada pelo Decreto nº 1.166/1892.

Seu papel, desde os primórdios e mediante contínua e permanente legitimação, é ser o guardião da ordem jurídica perante os Tribunais de Contas, dizendo do direito (funcionando como fiscal da lei ou *custos legis*) e agindo no interesse da sociedade (atuação proativa) nos assuntos sujeitos à jurisdição exercida por referidas Cortes.

Pois bem.

Muito se discute a respeito da efetividade do Controle Externo brasileiro. Por nosso sentir, a questão perpassa aspectos que são, em última análise, concretizadores de sua inerente obrigação constitucional, de onde sobressai a necessária independência das citadas funções basilares e estruturantes.

Existem, inclusive, propostas legislativas de aprimoramento¹ que conferem, em seu conjunto, maior clareza e segurança à atuação da Auditoria, estabelecem critérios mais objetivos para a escolha de Ministros e Conselheiros, criam mecanismos de padronização processual e de interpretação das normas nacionais de finanças públicas, bem assim que contemplam o Ministério Público de Contas com imprescindível autonomia administrativa, orçamentária e financeira em relação às Cortes junto às quais atua, em franco paralelo com o consagrado modelo ostentado pelo Ministério Público geral frente ao Poder Judiciário.

Tais aspectos, além de avançarem do ponto de vista orgânico-funcional do sistema, têm o condão de dissipar, inclusive, as recorrentes dúvidas relativas à substantiva existência do devido processo legal no campo da processualidade dos Tribunais de Contas.

No que tange especificamente à plena autonomia do Órgão Ministerial Especializado de Contas, é cediço que tal configuração não corresponde, ainda, à realidade verificada na maior parte das unidades da Federação, o que está a demandar, para sua difusão, a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e/ou, como dito alhures, expressa referência constitucional no plano objetivo².

Outrossim, a independência funcional e os poderes explícitos e implícitos que garantem a eficácia da atuação do Ministério Público de Contas sempre se mostraram incólumes, jamais tendo sido negados ou sequer infirmados pela nossa Corte Constitucional – muito pelo contrário, por sinal –, o que determina sua inexorável observância.

Aliás, o desiderato ministerial não se esgota, como já mencionado, nas manifestações exaradas como *custos legis* nos processos em curso nos Tribunais de Contas, mas alcança o poder-dever de, diante de evidências de irregularidades detectadas em sua rotina ordinária ou mediante denúncias recebidas, instaurar procedimentos próprios de apuração e, como consequência, eventualmente representar à própria Corte de Contas ou, ainda, ao órgão ministerial da esfera competente, acaso se trate de assunto que escape à jurisdição administrativa do controle, como nas hipóteses de indícios de perpetração de ilícitos de natureza civil ou criminal.

De toda sorte, não só a atuação sobranceira do Ministério Público de Contas é fundamental para a perfectibilização do sistema. Em verdade, todas as funções que viabilizam a concreção da jurisdição de contas devem ser resguardadas em sua independência, ou, na linha da metáfora aqui utilizada, a secular construção representada pelo Controle Externo deve cuidar permanentemente da manutenção e fortalecimento de seus pilares de sustentação (Auditoria de Controle Externo, Ministério Público de Contas e Judicatura ou Magistratura de Contas), o que não afasta, em absoluto, sua igualmente imprescindível atuação harmônica e sinérgica em prol da funcionalidade, segurança, estabilidade e confiabilidade de tão nobre mister.

NOTAS

1. Redação original do art. 81 do Decreto nº 2.409/1896, que regulamentou o Decreto Legislativo nº 392, de mesmo ano, que, por sua vez, reorganizou o Tribunal de Contas da União, Corte instituída pelo art. 89 da Constituição de 1891 e originalmente organizada pelo Decreto nº 1.166/1892.
2. Tais como a Proposta de Emenda à Constituição nº 329/2013, em trâmite na Câmara dos Deputados.
3. Ainda que entendamos, diante de uma visão integradora do texto fundamental, que tal atributo já possa ser extraído do artigo 130 da CF/1988, dada a indissociabilidade prática e lógica dos planos das garantias subjetivas e objetivas. Nesse sentido, lecionam, com aguçada perspicácia, Juarez Freitas e Hugo Nigro Mazzilli:
4. “Quer dizer, ao referir direitos, vedações, o art. 130 da CF estabelece liame incontornável com a seção que dispõe sobre o Ministério Público. De maneira que valem, por extensão, para o Ministério Público de Contas os princípios da independência funcional (CF, art. 127, § 1º) e da autonomia funcional típica da instituição Ministério Público (CF, art. 127, § 2º)”. (FREITAS, Juarez. Ministério Público de Contas... In: Associação Nacional do Ministério Público de Contas, Ministério Público de Contas: perspectivas doutrinárias do seu estatuto jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 65.). “[...] Não o tendo feito por expreso a Constituição de 1988, caberia às Cortes Judiciais, e especialmente à mais alta delas, dentro de uma interpretação sistemática da Lei Maior, reconhecer ao Ministério Público especial os atributos completos de autonomia funcional, administrativa e financeira, sob pena de termos um dos ramos do Ministério Público desfigurado da vocação institucional que a Constituição quis imprimir a essa instituição como um todo”. (MAZZILLI, Hugo Nigro. Os membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. In: ALVIM, Arruda; ALVIM, Eduardo Arruda; TAVOLARO, Luiz Antonio (Coords.). Licitações e contratos administrativos: uma visão atual à luz dos Tribunais de Contas. Curitiba: Juruá, 2007, p. 111).