

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS NO BRASIL E NO DIREITO COMPARADO COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDADE DA JURISDIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS



Elke Andrade Soares de Moura

Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-Graduada em Controle Externo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais (MPC-MG).

INTRODUÇÃO

Seria o Ministério Público de Contas, ramo especializado do Ministério Público, com atuação exclusiva perante os tribunais de contas, instituição prevista apenas na conformação da estrutura orgânico-jurídica brasileira? Haveria previsão de instituição similar no ordenamento jurídico de outros países para o exercício da fiscalização do devido processo legal no âmbito dos feitos que tramitam perante as instituições superiores de controle e para garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos? A quem estariam reservadas atribuições de tamanha envergadura em sistemas de controle externo com tradição jurídica romano-germânica que, assim como no direito pátrio, adotam o modelo de tribunais de contas? Seria o Ministério Público de Contas essencial à legitimidade do julgamento de contas públicas realizado pelas cortes de contas? Essas são algumas questões instigantes que nos levaram a investigar a existência, composição e atribuições do *Parquet* especializado no Direito comparado, a fim de apurar as diferenças e similitudes com o nosso sistema, visando, com base no conhecimento de outras realidades, possibilitar a reflexão sobre os melhores modelos estabelecidos para a consecução dos objetivos institucionais, de modo a permitir a (re)afirmação da sua relevância na cadeia sistêmica de efetivação do controle externo da gestão dos recursos públicos.

Como se sabe, o devido processo legal é da essência do Estado de Direito, sobretudo quando se cogita do Estado Democrático de Direito, em que não apenas as normas devem nortear e conformar a atuação do Estado, mas, também, garantir que princípios e direitos fundamentais como equidade, justiça e segurança jurídica sejam, de fato, efetivos em todos os processos e procedimentos de cunho jurisdicional ou administrativo.

Precisamente dessa premissa é que se pode extrair a relevante tarefa do Ministério Público de Contas, instituição à qual a Constituição da República Federativa do Brasil confiou o dever de tutelar o devido processo legal administrativo, no âmbito da jurisdição de contas públicas realizada diuturnamente pe-

las cortes ou tribunais de contas, para assegurar que o interesse público almejado com a prática de atos de gestão de recursos coletivos não seja vulnerado.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS NO DIREITO PÁTRIO

O Ministério Público de Contas, enquanto ramo ministerial especializado, foi instituído no Brasil com o propósito de legitimar o processo que tramita perante o Tribunal de Contas e tutelar direitos fundamentais dos cidadãos mediante a fiscalização de matérias de índole financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, ou, em outras palavras, de zelar pelo escorreito manejo das finanças públicas, tanto no que afeta à arrecadação de receitas quanto à realização de dispêndios. Assim, a órbita de sua atuação está adstrita às mesmas matérias de competência dos tribunais de contas (órgão responsável pela jurisdição administrativa de contas), funcionando como *custos legis* (fiscal da lei e de sua fiel execução) e somando esforços com as cortes de contas para maior eficácia do controle externo, mediante avaliação do planejamento e execução de políticas públicas, defesa da ordem jurídica e do regime democrático. Na verdade, a função de *custos legis* de que se incumbem o *Parquet* especial ganhou novos contornos com a Constituição de 1988, adquirindo amplitude e ressignificado. O Ministério Público de Contas de outrora passa, com a normativa constitucional trazida pelo constituinte de 1988, à condição de guardião da sociedade (*custos societatis*), responsabilizando-se pela garantia de efetividade do ordenamento jurídico, notadamente no que afeta a direitos fundamentais dos cidadãos.

Assim, a par da contribuição que presta ao Tribunal de Contas na condição de *custos legis*, emitindo parecer nos processos que tramitam naquela corte e legitimando os seus feitos por meio da garantia de cumprimento do devido processo legal, compete ao *Parquet* especial resguardar direitos da sociedade, combatendo a corrupção e zelando pela execução adequada de políticas públicas concretizadoras de direitos fundamentais. Perseguindo esse amplo e complexo desiderato, em apoio ao Tribunal de Contas e às demais instâncias de controle e combate ao mau uso de recursos públicos, é que o Ministério Público de Contas tem dedicado seus esforços em prol da defesa dos interesses da coletividade.

À vista da sua inegável essência ministerial (tanto que, topograficamente, optou o constituinte por tratar desse ramo especializado na seção destinada ao Ministério Público, e não em qualquer outra, a exemplo daquela em que o Tribunal de Contas foi previsto), está o Ministério Público de Contas instrumentalizado para o exercício do seu mister, devendo deflagrar os procedimentos investigatórios adequados, dentro da sua órbita material de competências, para apuração de irregularidades ou ilegalidades de que tenha ciência. Tais procedimentos são regulamentados no âmbito da própria instituição, com supedâneo na legislação do Ministério Público que lhe serve de parâmetro de sujeição, notadamente quanto a prerrogativas para o exercício de suas atribuições (Lei Complementar estadual nº 34, de 12 de setembro de 1994, no caso do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais – MPC-MG).

Some-se a isso o fato de que, com muita frequência, são realizados trabalhos interinstitucionais, tendo em vista as parcerias celebradas pelo Ministério Público de Contas com outras instituições de controle, notadamente, Ministério Público estadual e Polícias Civil e Federal, a depender das matérias envolvidas nas investigações. Por meio do trabalho cooperado, que conta com a conjugação de ações e *expertises*, à vista do campo de atuação de cada uma das instituições parceiras, são alcançados melhores resultados com o trabalho de fiscalização empreendido, diante do compartilhamento de provas na instrução produzida, a qual conduzirá, de forma mais célere, à adoção de providências visando à correção dos vícios constatados e à reparação de eventuais danos ao erário.

Quando o saneamento das falhas detectadas não é obtido no curso dos procedimentos investigatórios, o *Parquet* especial representa, então, ao Tribunal de Contas, para desenvolvimento do processo de res-

ponsabilização, processo esse em que continuará atuando na condição de *custos legis* ou *custos iures*, até decisão definitiva. Algumas vezes, constatando o procurador que o objeto do procedimento investigatório configura, também, ilícito em outras esferas (cível ou criminal), promove o encaminhamento da matéria aos órgãos competentes, para a devida apuração. Merece salientar, ainda, que, mesmo após o julgamento dos processos efetuado pela Corte de Contas, segue agindo incansável o Ministério Público de Contas no acompanhamento da execução dos julgados e adoção de medidas necessárias ao seu integral e devido cumprimento.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS NO DIREITO COMPARADO

Não nos causa espécie supor que esse ramo especializado do Ministério Público não seja exclusividade do nosso ordenamento jurídico, considerando a relevância da função que desempenha no processo de controle externo da gestão de recursos públicos. Outros países, de modo semelhante, possuem normas disciplinando a instituição e as atribuições dos membros do Ministério Público com *expertise* para a fiscalização de área com tamanha complexidade e especificidade, pois que, na verdade, a fiscalização de contas públicas compreende uma multiplicidade material, demandando conhecimentos interdisciplinares. Ademais, a jurisdição desenvolvida na órbita das instituições superiores de controle, mormente em sistemas democráticos de direito, não pode prescindir de estrutura que lhe confira legitimidade, por meio da segregação de funções distribuídas entre diferentes órgãos para tutela do devido processo legal e garantia de direitos fundamentais dos envolvidos (partes e interessados).

Nossa investigação acerca da existência e do papel do Ministério Público de Contas no Direito comparado teve como base recente pesquisa¹ realizada por membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, envolvendo quatro continentes e doze países, incluindo o Brasil, Congo, Timor Leste, França, Grécia, Itália, Nigéria, Marrocos, Panamá, Portugal, Senegal e Turquia. Aludida pesquisa buscou investigar a missão dos procuradores do *Parquet* de Contas na defesa do interesse público e do devido processo legal nesses países. O que se constatou foi que existem muitas similaridades entre os sistemas de diferentes países e que a atuação do Ministério Público de Contas remonta a longa data no contexto das instituições superiores de controle, pelo menos onde é adotado o modelo de tribunais ou cortes de contas, como no Brasil.

Essa importante iniciativa teve sua gênese no XXIV International Congress of Supreme Audit Institutions (INCOSAI), realizado na cidade do Rio de Janeiro em 2022, em que estiveram presentes representantes de Ministérios Públicos de Contas de seis países integrantes de três diferentes continentes, a convite da Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Dra. Cristina Machado, por sugestão e apoio do Presidente da referida Corte de Contas, Ministro Bruno Dantas.

Os objetivos gerais definidos para o aludido encontro foram:

- melhor compreender as instituições pares, suas similaridades e diferenças;
- aumentar a visibilidade dos Ministérios Públicos que atuam junto às instituições superiores de controle (para efeito da referida pesquisa, designados *Public Prosecution Offices – PPOs*); e
- disseminar a importância dos PPOs como garantidores do devido processo desenvolvido perante a jurisdição de competência das instituições superiores de controle.

¹ Acesse o relatório da pesquisa em inglês em: <https://intosajournal.org/wp-content/uploads/2024/05/PPOs-Survey-v.-3-mai-2024.pdf> ou <https://portal.tcu.gov.br/ppos-survey.htm>

Desse encontro resultaram valiosas iniciativas, merecendo destaque a criação de um canal permanente de diálogo entre os PPOs e a decisão de se realizar levantamento das características institucionais e atribuições de seus membros, visando identificar semelhanças e diferenças nos sistemas de controle pesquisados, conforme relato constante de artigo conjunto produzido por procuradores do Brasil e da França.²

Para além de informações sistêmicas, que incluem normativa própria, instituição a que se vinculam, composição, forma de investidura dos seus membros e atribuições, alguns dos países envolvidos na pesquisa enviaram respostas específicas para questões definidas em questionário que passamos a apresentar de forma esquemática no quadro a seguir exposto:

Países	Participa e opina em todas as sessões deliberativas da ISC	Opina em todos os casos e assuntos sujeitos à jurisdição e deliberação da ISC	Solicita medidas apuratórias à ISC	Promove suas próprias investigações sem o intermédio da ISC	Participa/opina quanto ao programa de trabalho/auditoria da ISC	Exige a aplicação de sanção/reparação de dano por parte da ISC	Propõe/participa de iniciativas da ISC para resolução consensual de controvérsias
Brasil	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM
França	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Itália	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Marrocos	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM
Panamá	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM
Portugal	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Senegal	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO

* ISC – Instituição Superior de Controle

Os principais achados, segundo consta do artigo suprarreferenciado, podem ser resumidos da seguinte forma:

- a maioria das instituições pesquisadas está inserida na estrutura organizacional da respectiva Instituição Superior de Controle, tendo assegurada a necessária independência para o exercício de suas atribuições;
- em alguns casos, como em Portugal e no Timor Leste, o PPO faz parte de um corpo maior de procuradores, que detém atribuições e funções legais mais amplas sob outras jurisdições;
- a maioria dos respondentes afirmou ter seus procuradores-gerais nomeados pelo chefe do Poder Executivo, e não pela respectiva Instituição Superior de Controle, o que reforça, na maior parte dos casos, a ausência de subordinação às respectivas cortes;
- existe uma convergência mínima entre as atribuições dos PPOs, compreendendo a função de *custos legis* e aquelas persecutórias típicas do Ministério Público (ambas presentes em 11 dos 12 PPOs pesquisados), bem como a prerrogativa recursal contra as decisões proferidas pelas instituições superiores de controle;

2 GAUTIER, Louis; MACHADO, Cristina; BALDACCHINO, Adeline; LIMA, Rodrigo Medeiros de. Public Prosecution Offices within Supreme Audit Institutions' jurisdiction, their role and importance for the due process of law: A glance at the findings of a global survey. *International Journal of Government Auditing – Q2 2024 Supreme Audit Institutions with jurisdictional powers*. Disponível em <https://intosajournal.org/issue/q2-2024/>. Acesso em: 2 set. 2024.

- a função de *custos legis* é considerada forma de intervenção dos PPOs nos processos de competência das instituições superiores de controle, para garantia da conformidade legal, processual e substantiva, incluindo o devido processo e as garantias processuais asseguradas aos responsáveis sujeitos à jurisdição das referidas cortes de contas;
- a função persecutória envolve ações investigativas ou requerimentos dos PPOs, assim como a busca de responsabilização individual perante a jurisdição da Instituição Superior de Controle;
- na maioria dos casos, o PPO tem competência para investigar e requisitar informações e documentos às autoridades públicas (entre os PPOs questionados, 75%, isto é, 9 dos 12, foram claros sobre sua iniciativa investigativa);
- apesar de ainda serem poucas as informações a esse respeito, alguns respondentes relataram que, em seu âmbito, seus PPOs (3 de 12) detinham exclusividade para a ação pública ou ação de responsabilidade, o que significa que a respectiva Instituição Superior de Controle não poderia aplicar quaisquer sanções sem o pedido de imputação do respectivo PPO.

Esse diálogo tem avançado, desde então, envolvendo países de diversos continentes, e já teve como palco outro encontro realizado em janeiro de 2024, em que foi reconhecida a necessidade de se constituir uma plataforma perene de discussões, incluindo o compartilhamento de boas práticas.

CONCLUSÃO

Esta breve análise acerca da existência e do papel do Ministério Público de Contas no sistema jurídico-constitucional brasileiro de controle externo, assim como de outros países, deixa patente a presença de uma convergência sistêmica quanto à imprescindibilidade de um Ministério Público especializado para atuação perante as instituições superiores de controle. Mormente quando se leva em conta o fato de que essas instituições inauguram o processo de contas, de ofício ou por provocação, presidem a sua instrução, promovem o seu julgamento e revisam as suas próprias decisões. Mesmo diante da segregação de funções operada no âmbito das cortes de contas, mister a presença do Ministério Público para tutelar a legalidade procedimental e direitos fundamentais de todos os afetados pelos seus provimentos, atribuindo-lhes a chancela de legitimidade.

Apesar de algumas diferenças de atribuições e mesmo de perfil institucional, fato é que ficou clarividente, pelo levantamento utilizado como parâmetro para esta reflexão, que a função de *custos legis*, assim como a função persecutória (investigativa), realizada por iniciativa própria dos PPOs, consistem nos dois grandes nichos de atuação dos Ministérios Públicos de Contas. Alguns com maior proeminência em seu papel de *custos legis*, tutelando a conformidade legal, processual e substantiva, dos feitos que tramitam perante as instituições superiores de controle no exercício da jurisdição de contas, para sua legitimação. Outros, de modo diverso, reservando maior ênfase à atuação investigativa/persecutória, agindo ao lado e em complementariedade à função das cortes de contas em sua missão fiscalizatória de cunho pedagógico, preventivo e repressivo.

Fato é que, sob qualquer dos ângulos tomados como principal, o verdadeiro propósito que move o Ministério Público de Contas no cumprimento da missão que lhe foi confiada perante as instituições superiores de controle, seja no Brasil seja em outros países que o adotam, consiste na defesa do interesse público assegurado pela permanente avaliação da conduta e da responsabilidade fiscal de agentes encarregados do manejo de recursos coletivos. É a efetividade de direitos fundamentais, que refletem o núcleo comum de direitos humanos consagrados internacionalmente para a dignidade da pessoa, o fim último perseguido pelo *Parquet* especializado e pelas demais instituições encarregadas do controle

das contas públicas. Assim, inauguram uma avaliação qualitativa ao lado da análise de conformidade até então adotada, passando a aferir se os resultados advindos da concretização diária de políticas públicas de fato correspondem às expectativas almejadas quando do seu planejamento e inserção como demanda prioritária em cada lei orçamentária. Sem descurar-se do controle dos meios, concentram grande parte da sua atenção nos fins atingidos e de que modo foram capazes de afetar positivamente a vida das pessoas, conferindo-lhes mais dignidade.