

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS NO CONTROLE SOCIAL DEMOCRÁTICO PERANTE OS TRIBUNAIS DE CONTAS



Sara Meinberg Schmidt de Andrade Duarte

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.
Pós-Graduação em Poder Legislativo (especialização) na PUC Minas.

Diego Felipe Mendes Abreu de Melo

A ATIVIDADE FINANCEIRA ESTATAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO

O regime democrático pressupõe uma estrutura estatal aberta ao diálogo constante com a sociedade. Não se trata de diálogo apenas para ouvir as demandas sociais, ou apenas “saber” dos problemas que atingem os cidadãos. Esse diálogo pressupõe poder de voz ativa, ou seja, que cada cidadão tenha plena legitimidade, em igual parcela de influência, para atingir seus objetivos.

Na democracia, a vida em sociedade deve ser capaz de gerar seus próprios consensos, mediada pelos procedimentos legais, de forma que o Direito seja capaz de continuamente transformar o mundo sistêmico. De igual modo, o sistema, a superestrutura, deve ser capaz de influenciar o mundo da vida, conforme as necessidades do bem comum.

No entanto, o aparato estatal nas democracias é relativamente custoso, pois não se trata apenas de implementar políticas públicas e intervenções sociais, ou mesmo de abstenção de qualquer interferência na autonomia privada. O Estado Democrático pressupõe uma dialética constante entre os diferentes argumentos, levando a sínteses consensuais, organizadas segundo a gramática da lei (procedimentos).

Efetivamente, viabilizar a democracia demanda dispêndio de recursos financeiros para manutenção do regime de governo definido no texto constitucional. Assim, compete ao Estado garantir estrutura mínima de operacionalização do *accountability* democrático e do Direito como instrumento vivo e mediador entre a vida individual e social e o sistema.

Em última análise, o dinheiro torna-se, portanto, fator limitante não só para as políticas públicas, mas também para sua própria democratização. Como recurso escasso que é, os valores financeiros não podem ser destinados sem racionalidade, sem regras prévias (lei, processo administrativo e/ou judicial) e sem fundamentação adequada.

Em outras palavras, num Estado Democrático, os recursos públicos não podem ser visualizados como uma mera ferramenta para concretização das políticas públicas, ou que a atividade financeira estatal seja apenas mais um elemento burocrático do Estado, comumente nominado de “administração pública”. A atividade financeira é “A” principal ferramenta, o coração de qualquer governo, pois é o principal fator crítico para implementação de políticas públicas.

Como fator crítico que é para a tomada de decisões e para a própria democracia, a atividade financeira estatal deve ser sindicável pelo povo. Em outras palavras, a democracia pressupõe que qualquer do povo seja legitimado para (i) a “ação” de exigir contas do Estado, que consiste no direito de ver demonstrado pelo gestor a adequada destinação dos valores públicos e a regular prestação do serviço público, e para (ii) a impugnação de dispêndio ou arrecadação irregulares.

Dessa forma, a ampla sindicabilidade social das contas públicas demanda uma postura ativa do Estado para garantir que o povo – sujeito constitucional legitimado ao processo – possa livremente acessar, entender, criticar e impugnar a atividade financeira estatal, sem sofrer perseguições, retaliações ou, de qualquer outra forma, ter sua dignidade diminuída por exercer seu direito fundamental.

Nessa linha, o Estado compromissado com a democracia não pode ater-se apenas ao texto formal dos procedimentos para estabelecer igualdade na lei e perante a lei, mas ignorar a realidade social em que seus cidadãos se encontram inseridos.

A depender da matéria controvertida, a voz ativa de um cidadão pode acabar suprimida, abafada, por diversos mecanismos estruturais, sejam provenientes das instituições sistêmicas – relacionadas ao Estado, economia, política, religião cultura, imprensa, entre outros –, sejam provenientes de seus coiguais, os cidadãos.

No entanto, se a voz de um cidadão é suprimida, por quaisquer dos dois fatores estruturais, isso importa em implicitamente deslegitimá-lo para o exercício democrático, fora das regras procedimentais previamente estabelecidas. Basta que um seja silenciado em seus argumentos lícitos e legítimos para a demonstração da falseabilidade da democracia.

Não se pode ignorar que o cidadão pode ser silenciado ou ter sua voz atenuada por poderes e instâncias institucionais, como denunciar diretamente uma autoridade estatal de forte influência política, ou uma empresa de forte poder econômico, ou uma autoridade religiosa com significativa congregação. De igual forma, há fatores que partem da própria base da estrutura social – atraindo a atenção de forças contrárias oriundas da própria sociedade –, como aqueles postos em ação ao impugnar condutas cujo resultado é contracultural (ex.: a pressão popular contra cidadão que impugne a destinação de verbas públicas em favor de um evento religioso em detrimento de outro), ou ao questionar elementos que compõem o “pacto” da mentalidade coletiva (ex.: indivíduo que denuncia irregularidades na contratação de bandas e estrutura para uma grande festa comumente organizada ou patrocinada pelo poder público, com risco de inviabilização do evento), ou mesmo nadar em sentido oposto a uma correnteza contramajoritária (ex.: a reação de servidores contra um deles que tenha denunciado como irregular uma parcela remuneratória que a todos eles beneficiava).

Fato é que nem mesmo as instituições do *accountability* democrático estão inteiramente à prova de todas essas influências. É fato que a “vontade da maioria” popular exerce forte pressão sobre as instituições estatais. Ainda maior é a influência das elites econômica e política sobre as instituições, o que gera um risco permanente (e, portanto, necessidade de vigilância) de captura do poder democrático pelos poderes econômico, político, religioso e/ou das mídias em geral (conglomerados de mídia e as redes sociais).

Assim, é preciso que o Estado efetivamente zele por criar meios capazes de corrigir as disfunções que emergem com o desenvolvimento e o exercício da democracia, de modo que a voz do indivíduo possa ser amplificada ou mesmo institucionalizada, conforme o caso, protegendo-o contra tamanhas influências.

Em tempos atuais, esse papel institucional, ínsito ao Estado Democrático, cabe prioritariamente ao Ministério Público (MP).

O MINISTÉRIO PÚBLICO NO ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICO

No Antigo Regime, a centralização do poder nas mãos dos monarcas era um pilar fundamental. O rei, como figura central, detinha o controle sobre todos os aspectos da vida social, desde a prestação de serviços básicos até a criação de leis e a aplicação da justiça.

Nesse contexto, o MP, em suas origens remotas, atuava como representante direto do rei. Essa ligação se dava pela confusão entre o conceito de interesse público, que deveria representar o bem-estar da coletividade, e o interesse estatal, que se limitava aos interesses do monarca e da elite dominante.

Em outras palavras, o MP, naquela época, funcionava como um braço do poder real, assegurando a defesa dos interesses do rei e do Estado, muitas vezes em detrimento dos direitos da população.

Com o passar do tempo, o papel do MP passou por uma gradual transformação. A partir do Iluminismo e das revoluções liberais, a ideia de que o Estado deveria servir ao bem-estar da população ganhou força.

Embora originalmente atuantes como meros consultores do rei, os procuradores reais gradualmente assumiram novas funções a partir do século XVI. Com o declínio do poderio religioso sobre o Estado e a crescente contestação da Inquisição, esses procuradores se viram incumbidos de duas tarefas principais: oferecer pareceres prévios aos magistrados e assumir a titularidade das ações penais.

Essa concentração de atribuições e a posterior transferência para o Judiciário foram impulsionadas pelas ideias do Iluminismo. A visão de um Estado legitimado pela razão, e não pelo direito divino dos reis, exigia um controle do poder estatal que não se limitasse ao monarca.

Nesse contexto, surge a clássica teoria da divisão dos poderes, de Montesquieu. Essa teoria propunha a divisão do poder em três esferas: Legislativa, Executiva e Judiciária. Essa divisão visava evitar a concentração de poder em um único indivíduo ou grupo, garantindo a justiça e a liberdade dos cidadãos.

A ascensão do MP e a influência do Iluminismo foram, portanto, processos interligados que moldaram o sistema judicial moderno. O MP, inicialmente um instrumento do poder real, converteu-se em uma instituição independente e fundamental para a defesa dos interesses da sociedade.

No entanto, com o estabelecimento de Estado sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, o papel do MP foi remodelado sob a perspectiva democrática, com a superação paulatina da visão inquisitorial e com o desempenho de papéis de maior protagonismo, em especial na intermediação entre o mundo da vida e o mundo sistêmico, muito além do parecerismo.

Nessa linha, é possível perceber que a emissão de pareceres sobre juridicidade do procedimento judicial ou administrativo é apenas uma das várias atribuições do MP. Jamais poderia o órgão ser reduzido apenas a essa atribuição como se fosse um palpiteiro oficial ou sussurrador de soluções para a autoridade decisora.

O próprio papel (ancião) de *custos legis* deve ser considerado conforme o *status* constitucional de fiscal da lei, e não como um participante processual apto a propor soluções. Em outras palavras, o próprio papel de *custos legis* implica não apenas a emissão de um parecer não vinculativo, mas sim uma importante peça da instrução processual que seja capaz de influir na decisão, construída com os demais participantes do provimento final.

Além disso, com a Constituição de 1988, outras missões foram atribuídas ao MP, em especial a de exercer os papéis de *custos juris*, *custos constitutionis* e *custos societatis*, voltados para a defesa da ordem jurídica como um todo e do Estado Democrático. É, portanto, importante instituição na estruturação do *accountability* democrático e mediador entre a voz que emana do mundo da vida e as instâncias decisórias; no caso do Ministério Público de Contas (MPC), entre o povo e o tribunal de contas.

O lugar de conferidor da lei ou de auxiliar na subsunção de fatos à norma jurídica por meio de pareceres sugestivos restringe-se apenas à figura do MP como *custos legis*, de há muito superada no Brasil, com a Constituição de 1988. Afinal, a figura de “carimbador” de legalidade ou ilegalidade para a conduta de julgadores ou mesmo de procedimentos administrativos, judiciais ou legislativos, não é compatível com a ordem democrática. A democracia não sustenta peso institucional morto para o povo e, se a Constituição assumiu paradigma democrático e previu o MP como órgão permanente na estrutura do Estado, os membros da instituição não podem ser limitados a atuar como “palpiteiros oficiais”, “pareceristas” ou mero “auxiliares do julgador” em suas manifestações, sob pena de manifesta execução inconstitucional de suas atribuições.

No exercício de sua atividade como *custos juris*, o MP atua na defesa da ordem jurídica como um todo, o que inclui a fiscalidade da estabilidade das decisões estatais, segurança jurídica e coesão do ordenamento. Ademais, cabe-lhe ainda a defesa da democracia em si, com poderes (deveres) para requerer o estabelecimento ou o saneamento da dialogicidade democrática nos processos decisórios, bem como questionar a validade das normas pretensamente democráticas (tanto nos aspectos formal e material) em face do texto constitucional (*custos constitutionis*).

Também é atribuição do MP defender os direitos humanos e intrínsecos ao processo de subjetividade das pessoas, em plenitude, na democracia, consubstanciados nos interesses sociais e individuais indisponíveis (*custos societatis*). Isso certamente inclui a fiscalidade da prestação de serviços públicos de qualidade e da economicidade (racional) das decisões estatais, como é o caso do MPC.

Dessa forma, se o Ministério Público é instituição-chave, de alçada constitucional, para a manutenção do Estado Democrático, fato é que, implicitamente, a Constituição outorgou ao órgão atribuições e poderes para o cumprimento de seu mister, tais como:

- servir-se de canal aberto à sociedade, de modo que a sindicabilidade das contas públicas possa ser exercida mediante a amplificação de vozes do povo, em efetivação da soberania popular;
- instruir as ações de sua titularidade e exercer adequadamente sua atribuição de defensor da ordem jurídica (*custos juris*);
- exercer poderes investigatórios (ex.: requisição de documentos, oitiva de testemunhas, diligências em bancos de dados, etc.) suficientes para persecução de potenciais ilícitos;
- peticionar ao órgão competente a nulidade de ato ilegal e/ou inconstitucional, bem como o expurgo ou afastamento – ainda que apenas incidentalmente – de norma contrária à Constituição;
- atuar na prevenção do ilícito ou mesmo na sua cessação mediante expedição de notificações recomendatórias aos responsáveis, com o intuito de dissuadi-los de conduta potencialmente irregular;
- zelar pela segurança jurídica e estabilidade das decisões, valendo-se dos instrumentos disponíveis para provocar a uniformização de jurisprudência ou a revisão de posicionamentos destoantes.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS E A FISCALIDADE DEMOCRÁTICA DA ATIVIDADE FINANCEIRA ESTATAL

Entre as instituições responsáveis por amplificar a voz do cidadão em relação a argumentos válidos e legítimos, promovendo maior equilíbrio de forças que operam no Estado Democrático, encontra-se o Ministério Público. Se essa voz é voltada, por exemplo, para a discussão sobre a juridicidade e economicidade da atividade financeira estatal, ressaí a importância de uma das principais instituições do *accountability* democrático na fiscalização do dispêndio e da adequada arrecadação do dinheiro público: o Ministério Público de Contas.

Justamente por ser um mediador e fiscalizador do exercício da ampla fiscalização popular sobre a atividade financeira estatal, seja como promotor da liberdade de voz popular e igualdade processual democrática – com isotopia, isomenia e isocrítica – seja na atuação pela fiscalidade da lei, defesa do regime democrático e higidez das contas públicas, bem como zelo pela segurança jurídica e validade do ordenamento em face da Constituição, o Ministério Público de Contas assume papel de grande relevância no atual paradigma constitucional.

Nessa tarefa, o MPC sobressai em relevância por ser a instituição legitimada a receber denúncia inqualificada de irregularidades relativas à atividade financeira estatal, encaminhada por qualquer do povo, pois a possibilidade de provocar anonimamente o órgão ministerial alivia o denunciante de boa-fé das diversas pressões e coações sistêmicas que o silenciariam.

Diante da cognição ministerial sobre a potencial irregularidade, ainda que de fonte anônima, deve o órgão realizar, com a devida cautela, apurações preliminares com o intuito de obter mais informações sobre a plausibilidade do que fora noticiado. Acaso haja indícios suficientes de confirmação da existência da conduta irregular, cabe ao MPC adotar as medidas necessárias para reunir as provas necessárias à persecução (poderes investigatórios).

Nesse cenário, o MPC consegue formar sua convicção sobre a autoria e materialidade do que fora denunciado e assume a titularidade de eventual ação de controle externo com vistas à cessação da conduta irregular, bem como à adoção de medidas punitivas e indenizatórias cabíveis.

Portanto, no âmbito do controle externo das contas públicas, entre suas diversas atribuições, o MPC deve representar um mecanismo social e jurídico de expressão da própria voz do cidadão perante o Tribunal de Contas, em solução, ou ao menos atenuação, das disfunções sistêmicas e institucionais que poderiam inviabilizar o exercício da fiscalidade popular – e, por conseguinte, da própria democracia – sobre a arrecadação de receitas e realização de despesas públicas.