

A (IM)PRESCINDIBILIDADE DA AUTONOMIA PLENA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PARA A EFETIVIDADE NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO



Elke Andrade Soares de Moura

Procuradora-geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-graduada em Controle Externo pela PUC Minas.

Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

(Art. 127 da Constituição da República de 1988)

Muito se discute sobre a autonomia plena (funcional, administrativa e financeira) do Ministério Público de Contas com base na interpretação das normas consagradas na Constituição da República de 1988. Teria o constituinte pretendido atribuir garantias apenas aos membros do *Parquet* especial, deixando à margem aquelas capazes de conferir independência administrativa e financeira a essa instituição ministerial? Seriam essas garantias subjetivas suficientes para assegurar a efetividade dos propósitos constituintes ao conceber a gênese do Ministério Público de Contas nos moldes estabelecidos? Essas são algumas questões que precisam ser enfrentadas se se pretende alcançar a leitura adequada das normas constitucionais inerentes a essa relevante instituição de controle e defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos inserida na estrutura orgânica do Estado Democrático de Direito.

Tal abordagem precisa ter início com a extração da letra constitucional trazida para o tratamento desse ramo especializado do Ministério Público brasileiro: o Ministério Público de Contas. No Título IV – Da Organização dos Poderes, Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, na Seção I – Do Ministério Público, foi reservado artigo específico para destaque do *Parquet* especial:

Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

O primeiro ponto a ser observado é que a norma transcrita inicia sua dicção se referindo aos membros do Ministério Público especializado, com o escopo de tornar patente a existência da inafastável blindagem desses agentes públicos para o fiel cumprimento da missão que lhes foi reservada. Assim, do mesmo modo que buscou assegurar toda a plêiade de garantias aos membros do Ministério Público comum, entendeu o constituinte por bem espantar de dúvidas qualquer possibilidade de tentativa de mitigação dessas indispensáveis garantias aos membros do *Parquet* especial, de modo a garantir-lhes total independência funcional.



Partindo precisamente da compreensão de que o constituinte reservou norma expressa para o resguardo da independência funcional dos membros do Ministério Público de Contas é que as questões postas no início desta reflexão devem ser enfrentadas para que se alcance a adequada exegese, capaz de conferir efetividade à normativa constitucional.

Pois bem. Retome-se a *ratio* para a instituição de um ramo especializado no âmbito do Ministério Público brasileiro. E aqui, antes de qualquer outra consideração, já cabe ressaltar o fato de que, pela simples constatação topográfica do tratamento dado ao *Parquet* especial, isto é, na seção destinada ao Ministério Público, não se pode olvidar a essência ministerial dessa instituição de controle. Assim, desnecessário qualquer esforço interpretativo para que não se cogite da inserção do Ministério Público de Contas dentro da estrutura do Tribunal de Contas, instituição perante a qual, ou junto à qual, exerce suas atribuições, sem que isso implique sua confusão orgânica com aquela.

O Ministério Público de Contas, enquanto ramo ministerial especializado, foi instituído com o propósito de tutelar direitos fundamentais dos cidadãos mediante a fiscalização das 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.

Tamanha é a relevância dessa instituição, integrante do sistema de controle externo, que o constituinte entendeu por bem, reafirmando a sua essência ministerial, reservar-lhe destaque na seção destinada ao Ministério Público brasileiro. E tal destaque foi necessário para preconizar a essencialidade da presença de um Ministério Público independente também na esfera extrajudicial ou administrativa, atinente à jurisdição de contas.

O que se extrai da Constituição, portanto, é a existência de um Ministério Público, dito comum, para atuação perante o Poder Judiciário, e um Ministério Público especializado, denominado Ministério Público de Contas, para o exercício das funções ministeriais na esfera extrajudicial, qual seja, a jurisdição de contas confiada às Cortes de Contas.

E aos membros desse *Parquet* especializado, na dicção constitucional, apesar de se submeterem a concurso público específico, em função da órbita distinta de sua atuação, fora do Poder Judiciário, devem ser assegurados os mesmos direitos, vedações e forma de investidura dos demais membros do Ministério Público comum, para que estejam resguardados de ingerências indevidas.

Tal tratamento destacado fez com que ficasse consagrado, tanto na doutrina quanto na jurisprudência dos tribunais superiores, de modo incontestado, o reconhecimento à independência funcional dos membros do Ministério Público de Contas, com todas as prerrogativas a ela inerentes, de forma a garantir-lhes o livre desempenho de suas funções em defesa dos direitos da sociedade. E é precisamente dessa premissa inafastável, atinente à independência funcional dos membros do Ministério Público, seja ele comum ou especial, que se deve partir para uma adequada interpretação constitucional acerca da autonomia plena do *Parquet* de Contas.

A história do Ministério Público brasileiro nos revela a falácia de se pretender assegurar autonomia funcional, sem os pressupostos que lhe garantam efetividade. Ditos pressupostos estão atrelados às condições de procedibilidade, livres de quaisquer embaraços, das atribuições que lhe foram legal e constitucionalmente reservadas.

Antes da Constituição da República de 1988, encontrava-se o Ministério Público em condição de fragilidade institucional, apesar de a seus membros ser assegurada independência de atuação, porquanto se encontrava atrelado ora ao Poder Judiciário ora ao Poder Executivo.

Na verdade, admitindo-se a essencialidade de se conferir independência funcional aos membros do *Parquet*, capaz de assegurar uma atuação isenta de ingerências, necessário sejam consideradas todas as condições para efetividade normativa dessas garantias. Desse modo, qualquer vinculação ou dependência para o exercício dessa atuação acaba por lhe desnaturar o sentido, podendo até mesmo, em certos casos, tornar letra morta a normativa constitucional instituída expressamente para tal fim.

A mudança paradigmática vivenciada a partir do neoconstitucionalismo da segunda metade do século XX impõe a atribuição de normatividade aos princípios, traçando diretrizes para a adequada interpretação sistemática da Constituição e solução de aparentes conflitos normativos. Assim, a correta exegese de qualquer preceito constitucional está a demandar uma visão ampliada, que abarque toda a plêiade de normas (regras e princípios) estruturantes consagradas na Constituição, de modo a conferir-lhe efetividade.

Partindo dessa compreensão, não se pode conceber a dependência financeira e/ou administrativa do Ministério Público de Contas, mormente daquele junto ao qual atua, fiscalizando seus próprios atos no que diz respeito à fiel aplicação da lei – o Tribunal de Contas. Tendo o *Parquet* especial por função tutelar o regular exercício do controle externo e o devido processo legal desenvolvido no âmbito das Cortes de Contas, evidente se torna a possibilidade de mitigação da sua autonomia funcional por parte de quem pode retirar parcela, senão a totalidade, das condições para o desempenho do seu mister constitucional.

Assim, a interpretação adequada do art. 130 da Constituição da República de 1988 precisa considerar, para se conferir efetividade à normativa constitucional, todo o conjunto principiológico que dá suporte ao Estado Democrático de Direito, com as garantias a ele inerentes. Em outras palavras, necessário seja considerada a pluridimensionalidade ínsita à concretização da independência funcional, que extrapola, em muito, a parte atinente exclusivamente às garantias de índole subjetiva. Disso decorre o fato de que, apesar de o constituinte ter reservado norma destacada apenas para resguardo de uma atuação livre de embaraços pelos membros do Ministério Público de Contas, ao estabelecer o campo de garantias subjetivas dos membros do *Parquet* especial, deixou subjacente a imprescindibilidade de salvaguardar as condições de procedibilidade dessa atuação independente. Pode-se arriscar um paralelo à teoria dos poderes implícitos para afirmação da necessidade de serem asseguradas as condições indispensáveis ao resguardo da independência que o constituinte intencionou conferir aos Procuradores de Contas. Afigura-se paradoxal o entendimento que pretenda, pois, admitir a independência funcional dos Procuradores do Ministério Público de Contas sem, no entanto, considerar as condições necessárias para sua efetividade.

Ora, não requer esforço intelectual a constatação de que a dependência, de qualquer natureza, pode minar a possibilidade de um agir livre, indene de qualquer influência, vez que suscetível se torna a sua obstrução pela simples retirada das condições materiais para sua realização. Qualquer tipo de dependência, nesse sentido, poderá transformar a independência funcional em subordinação funcional, imposta por planos administrativos alheios à órbita da própria instituição. Releva salientar, no entanto, que não se pretende afirmar, ainda que sob o influxo da preponderância atual da ausência



de autonomia financeira e, em grande medida, administrativa, da quase totalidade dos Ministérios Públicos de Contas Brasil afora, que essas instituições ministeriais não estejam cumprindo a contento as atribuições que lhes foram confiadas, fruto do esforço hercúleo de seus membros e mesmo da oferta de condições satisfatórias por parte de muitas Cortes de Contas, que enxergam o *Parquet* especializado como parceiro e potencial aliado para o bom êxito do exercício do controle externo. Entretanto, não se pode aceitar que a tão relevante autonomia funcional, essência da normativa insculpida na Constituição para o Ministério Público de Contas, esteja à mercê das boas relações interinstitucionais.

É nessa medida que não apenas se deva admitir, mas recomendar que as legislações estaduais confirmem autonomia financeira e administrativa aos Ministérios Públicos de Contas, a partir da força normativa que irradia da Constituição sobre toda a ordem jurídica. Somente assim, no bojo da autonomia plena, a independência funcional assegurada expressamente pela Constituição poderá ter garantia de efetividade.

A autonomia do Ministério Público foi uma conquista democrática da sociedade brasileira, capaz de conferir-lhe a possibilidade de exercício livre do seu ofício em face de outros órgãos estatais e, de outro lado, o dever de total subordinação às leis e à Constituição, de onde extrai sua existência e norte para um agir vinculado. Nessa senda, não se pode conceber que quaisquer de seus ramos, especialmente aquele que se incumba de tutelar a regular aplicação dos recursos públicos, capazes de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos densificados na realização de políticas públicas adequadas, universais e inclusivas, não tenha resguardada a possibilidade de desempenhar suas atribuições de forma independente.

Portanto, cabe a todos nós, não apenas membros do Ministério Público de Contas, mas a todos nós cidadãos, notadamente operadores do Direito, a tarefa inadiável de superar essa visão reducionista que pretende admitir a autonomia funcional do Ministério Público de Contas, sem, no entanto, dotá-lo do instrumental necessário para sua efetividade. Esse é um desafio posto a todos nós, para defesa das bases democráticas construídas a duras penas pela sociedade brasileira.

Sabe-se que toda história é um processo, construído em etapas, em busca do seu permanente e necessário aprimoramento, e é passada a hora de se avançar na exata compreensão das intenções constituintes assentadas em nossa Lei Maior com o tratamento conferido a esse ramo especializado do Ministério Público brasileiro, o *Parquet* de Contas, para que tenha meios de explorar toda a sua potencialidade funcional em prol da transformação da realidade social, ajudando a fortalecer o nosso processo democrático em constante (re)construção.

É preciso lutar, pois, por uma compreensão emancipadora, que confira ao Ministério Público de Contas a necessária autonomia plena, implícita nos preceitos constitucionais a partir de sua leitura sistêmica, como demonstrado alhures, para que se possa assegurar que ele se desincumba do seu papel de proteção de direitos da sociedade, tutelando a realização de políticas públicas legítimas, isto é, concretizadoras de direitos fundamentais. Uma compreensão constitucionalmente adequada, capaz de romper as amarras construídas à luz de um paradigma há muito superado, centrado no positivismo ortodoxo, engessado em um sistema jurídico composto apenas por regras. Que possa superar uma percepção que desconsidere a existência de princípios que, tal como as regras, também integram o ordenamento jurídico, servindo-lhe de fundamento. E que não admita uma limitação ilegítima à plenitude da autonomia ministerial, permitindo que essa relevante instituição democrática se torne um protagonista de transformações sociais e indução de boas práticas, exercendo o amplo espectro de suas ações com a necessária isenção, sobretudo na esfera extrajudicial em que atua, contribuindo para a solução pacífica ou consensual de conflitos.

Retomando, assim, as questões inicialmente postas nos prolegômenos desta reflexão, afirma-se, com amparo na base principiológica da nossa Constituição da República que se escolhe firmar, para regência do viver em comum, a imprescindibilidade da autonomia plena do Ministério Público de Contas, nela compreendida a independência funcional e as autonomias financeira e administrativa, como condição à efetividade da normativa constitucional.

