

Autonomia plena é uma necessidade do Ministério Público de Contas

23/11/2015

"É preciso tornar a pressão efetiva ainda maior, acrescentando a ela a consciência da pressão, e tornar a ignomínia ainda mais ignominiosa, tornando-a pública (...) forçar estas relações petrificadas a dançar, entoando a elas sua própria melodia" — Karl Marx

Algumas obviedades sempre precisam ser ditas. Sempre há um ônus histórico em expor as contradições das evidências não reconhecidas, às vezes muito mais por desinteresse cínico do que propriamente por desconhecimento, esquecimento ou mesmo ignorância. O Ministério Público de Contas, assim denominado porque atuante preferencialmente junto (e fisicamente dentro) dos tribunais de contas, é um ramo altamente especializado e qualificado do Ministério Público.

Até mesmo por ter sido criado por último, talvez seja o ramo menos (re)conhecido da população e, portanto, política e juridicamente mais frágil, já que a tarefa de fiscalizar a sociedade política gera resistência perante os poderes formais constituídos, apenas conseguindo se manter pelo resultado necessário e extraordinário que esta tarefa pretende trazer à sociedade civil. Sabe-se que antiguidade ainda é posto não só nas carreiras, mas nas instituições, cuja estruturação depende da materialidade histórica concreta, algo sempre muito peculiar na lógica do capitalismo ainda vergonhosamente *dependente*^[1] que, em nome de uma cegueira completa aos limites de um modelo econômico irracional que continua exportando bens primários, caracteriza tristemente a realidade brasileira, fragilizando o fortalecimento do Estado e suas instituições em nome do interesse servil ao mercado.

Ao mercado, protagonista do pior tipo de terrorismo e fundamentalismo^[2], não interessa que exista eficaz controle externo da Administração Pública, especialmente quando esta serve aos seus interesses subfinanciando políticas públicas essenciais em prol de consumir quase metade do orçamento para pagamento de uma "dívida externa" nunca auditada, ainda mais quando o discurso de que o Estado é ineficiente e inoperante contribui para que este não atrapalhe ou insista em fazer o papel de regulador do circo financeiro que tanto estrago causa ao sistema-mundo. Quanto mais desacreditado o Estado, melhor, pois este não deve intervir ou questionar, salvo se for para beneficiar ou salvar o grande capital, como mostram exemplos recentes. Porém, os tempos são outros, exigem que das instituições se retire a melhor gramática de sentido; essas, não existem à toa, muito menos foram criadas por acaso. Democraticamente, todas as instituições estão sujeitas a aprimoramento e evolução para que possam bem cumprir com o seu papel e devem estar permeáveis a todas as formas de democracia, inclusive à participação e deliberação da sociedade na sua gestão, única forma de assegurar que essas sirvam como potente correia de transmissão das transformações sociais exigidas pelo Estado Democrático de Direito.

Assim, diz o artigo 130 da Constituição: "Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura". Como bem afirmam os bravos, qualificados e contemporâneos pensadores da teoria e da prática do Ministério Público de Contas — felizmente, são muitos — há uma instituição "Ministério Público" que, singularmente, atua junto aos Tribunais de Contas; é essa instituição que precisa ser reconhecida na sua independência e uniformidade de sua organização como carreira nacional, que deve ser estruturada pela via do concurso público, como prescreve o artigo 37, II, da Constituição.

Do mesmo modo que atuar *junto* ao Judiciário não faz do Ministério Público Estadual, Federal, do Trabalho ou Militar escravos prisioneiros de uma compreensão amalgamada às vicissitudes e problemas das respectivas cortes perante as quais demandam, evidente que esse atuar *junto* aos tribunais de contas não é o mesmo que ser integrante e parte dos tribunais de contas propriamente ditos. Não fosse assim, teria o constituinte originário feito referência a qualquer outra expressão, não a Ministério Público, ainda no capítulo que trata da instituição.

Ora, da mesma forma que nenhum outro ramo do Ministério Público está atrelado de modo exclusivo ao desempenho de atribuições judiciais, o Ministério Público de Contas não deve servir apenas para officiar na atuação administrativa perante a corte de contas.

Vale dizer, para além da atuação ordinária perante os tribunais de contas, há de se apostar na compreensão de que o Ministério Público de Contas tem atribuições extrajudiciais típicas próprias e autônomas a desempenhar, como qualquer outro ramo do Ministério Público. Reconhecer a possibilidade de abertura e instrução de inquéritos civis, de modo conjunto com os demais ramos ou mesmo em caráter individual, é um passo absolutamente necessário. Antes mesmo de qualquer incremento legislativo, se preciso de modo inovador, corajoso e insurgente, é pela instrução de procedimentos autônomos extrajudiciais independentes dos procedimentos que tramitam ordinariamente pela corte de contas, isolada ou conjuntamente com outros membros do Ministério Público, que os procuradores do Ministério Público de Contas começam a zelar e, na práxis, a fazer valer sua preciosa e indiscutível autonomia funcional. Esse é um postulado, que, como bem ensina Dussel^[3], ajuda a orientar a prática e desempenha "uma função estratégica de abertura para *novas* possibilidades".

Além disso, enquanto espera-se por precedentes jurisprudenciais que tornem as decisões dos conselheiros dos tribunais de contas juridicamente responsivas (a incluir a exigência de válida e factível fundamentação técnica no que se decide), se existem alguns pontuais e progressistas avanços nos precedentes de algumas cortes de contas isso se deve, em muito, à atuação diligente e firme do Ministério Público de Contas. Tanto é assim que, não por acaso, algumas forças reacionárias reagentes a esta positiva mudança não raras vezes concentram esforços para sustentar propostas de diminuição e redução de quadros do Ministério Público de Contas, quando este, em verdade, deve(ria) guardar simetria com a totalidade dos magistrados de contas e seus respectivos auditores substitutos, inclusive no que diz respeito à estruturação de recursos humanos e materiais. Por que seria diferente?

Ainda, por mais que seja recomendável o avanço em debates legislativos sobre o tema da estruturação do Ministério Público de Contas em todas as suas vertentes, e um bom exemplo é

a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 329/2013^[4], forçoso reconhecer que a obtenção de autonomia administrativa e financeira para o Ministério Público de Contas precisa ser uma meta obsessiva e imprescindível. Evidente que não será o Ministério Público de Contas o único ramo que não a terá. Não existe razão jurídica para isso. Razão de "pequena política" e preocupação com o resultado e o impacto dessa autonomia, essa sim existe e sobra, certamente, entre outros, no imaginário coletivo de ineficientes e corruptos gestores ou mesmo para conselheiros preocupados em reproduzir práticas que deveriam combater por conta do próprio mister.

Para além de um argumento simplesmente de ordem constitucional e de caráter institucional, evidente que ao povo e à sociedade brasileira interessa que todos os ramos do Ministério Público, como expressão da unidade almejada, atuem de modo horizontal, harmônico e integrado, fortalecendo-se reciprocamente, sendo inaceitáveis argumentos corporativos que estabelecem nichos de poderes ministeriais, como se algum ramo ou segmento do Ministério Público pudesse ser mais ou melhor do que o outro. Não é disso que se trata.

A resistência ao reconhecimento do Ministério Público de Contas como Ministério Público, quando este, na maioria dos estados, preenche a maior parte dos requisitos essenciais para que assim seja considerado, não passa do fetiche e da compreensão corporativista interna que somente pode interessar a quem enxerga o Ministério Público como uma carreira fragmentada e pulverizada, e não como uma instituição nacional encarregada, em diversos níveis de atuação, da defesa da sociedade. E à sociedade, repete-se, bem interessa um qualificado controle da Administração Pública em todos os sentidos: contábil, financeiro, operacional, orçamentário e patrimonial^[5].

No cenário de almejada profissionalização da gestão pública mediante planejamento responsável e orçamento adequado e coerente com as prioridades do povo brasileiro, desnecessário dizer que os conhecimentos especializados dos membros do Ministério Público de Contas em direito administrativo e financeiro, especialmente em temas como licitações e orçamento público, são muito bem vindos para incremento da defesa do patrimônio público, feita de modo ainda insuficiente pelo Ministério Público brasileiro (há uma deficiência metodológica e de conceito excessivamente focada na repressão sem mirar a prevenção), não obstante a percepção social possa ser um tanto quanto iludida a esse respeito.

Em suma, nas águas heterogêneas e nas nascentes nem sempre fluidas da bacia semântica formadora do Ministério Público brasileiro, especialmente para quem pretende uma visão oxigenada e democrática do Ministério Público como instituição a serviço da sociedade e não do interesse corporativo de carreiras ou de seus tradicionais ramos, evidente que o Ministério Público de Contas merece, cada vez mais, pela sua missão constitucional, pelos seus méritos e acertos na fiscalização de contas e gestões de modo a permitir a efetivação de direitos fundamentais realizadores de políticas públicas, um autêntico e destacado espaço. Antes mesmo do público externo, que assim seja reconhecido, então, pelas demais instâncias dos outros ramos do Ministério Público, que apenas precisam vê-lo como um "outro" rosto que, apesar dos traços diferentes, na essência do que prevê o artigo 127 da Constituição, mostra-se igual e não menos importante.

Ainda que com ressalvas e limites a serem superados, a compreensão de que o Ministério Público de Contas é parte do Ministério Público brasileiro já foi reconhecida, de algum modo, em certo momento histórico, pelo próprio Conselho Nacional do Ministério Público^[6]. E não poderia ser diferente, pois, para além da topografia constitucional, é indiscutível que o Ministério Público de Contas, como dito, presta-se para cumprimento da missão institucional do Ministério Público tal como prevista no artigo 127, "caput", da Constituição. Nada mais relevante na atualidade da República do que bem desempenhar controle sobre a gestão e as políticas públicas realizadoras de direitos fundamentais.

A propósito, indo do abstrato ao concreto na reflexão proposta, bem leciona Massaria^[7]: "mediante uma leitura do texto constitucional consentânea com o momento histórico, deve ser reconhecida ao Ministério Público de Contas a plena autonomia financeira, administrativa e funcional própria aos demais ramos do Parquet". Se não for assim, por esses obstáculos que os limites da democracia representativa muitas vezes evidenciam, então que os demais membros da base do Ministério Público brasileiro e, em último grau, a sociedade, saibam cobrar e exigir compromisso nesse sentido.

Aos dois mais importantes movimentos de base e "chão de fábrica" do Ministério Público brasileiro, o Ministério Público Democrático^[8] e o Grupo Nacional de Membros do Ministério Público^[9] — que, felizmente, já estão em progressiva interlocução com diversos associados oriundos do Ministério Público de Contas — cabe o importante papel de cobrar, de baixo para cima, as providências necessárias para o fortalecimento institucional do Ministério Público de Contas.

Tal como houve luta para que os demais ramos do Ministério Público brasileiro atingissem o atual estágio de considerável desatrelamento da sociedade política por ele fiscalizada para bem representar a sociedade civil, convém cerrar fileiras para que ressignificar e atualizar esta mesma luta para obtenção de autonomia plena ao Ministério Público de Contas.

Nesse sentido, a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal precisa evoluir para superar os entendimentos consubstanciados nos seus precedentes (ADI 789 e MS 27.339), nem que seja para direcionar, estruturar e potencializar melhor debate legislativo, como bem recomenda a Justiça dialógica proposta por Roberto Gargarella que, na tensão permanente entre constitucionalismo e democracia, discute a legitimidade da última palavra sempre caber ao Poder Judiciário.

Mais do que a identidade de Ministério Público, há de se arrancar, se preciso à força de legítima luta jurídico-constitucional e olhar engajado do corpo social, a autonomia plena, inclusive administrativa e funcional, do Ministério Público de Contas. Longe de ser uma esperança utópica ou fantasmática, trata-se de uma necessidade histórica de índole emancipatória.

O raciocínio deve ser inverso do que tem sido feito por alguns. O Ministério Público de Contas não deixa de ser Ministério Público por faltar-lhe consagração expressa de sua autonomia plena; é justamente por ser Ministério Público que se pode exigir que à instituição ministerial de Contas seja reconhecida uma autonomia não só funcional, mas em todas as demais

dimensões. Como bem afirma Dussel, "as instituições são necessárias para a reprodução material da vida, para a possibilidade de ações legítimas democráticas, para alcançar eficácia instrumental, técnica, administrativa", o que não as torna imunes às transformações necessárias para que possam bem cumprir com o seu papel dentro das possibilidades empíricas historicamente apresentadas. Definitivamente, não há melhor caminho e, como ensina Gramsci, este precisa ser trilhado e perseguido não só com coragem, mas com otimismo na vontade e pessimismo na razão.

Referências bibliográficas

DOS SANTOS, Theotonio. Teoria da dependência: balanço e perspectivas. Florianópolis: Editora Insular, 2015.

DUSSEL, Enrique. 20 teses de Política. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos. "In" GARGARELLA, Roberto (compilador) Por una justicia dialógica: el Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo veintiuno, 2014, p. 119-158

HINKELAMMERT, Franz. Mercado *versus* Direitos Humanos. São Paulo: Editora Paulus, 2015.

MASSARIA, Glaydson Santo Soprani. O Ministério Público de Contas e a evolução social: uma releitura 26 anos após a promulgação da Constituição da República de 1988. Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, número 1, novembro-2014 a maio-2015, p. 148-155.

[1] A atualidade do que Theotonio dos Santos dizia anos atrás bem explica: "A diminuição do gasto público criou um superávit do tesouro nacional suficientemente grande para permitir que mais de 50% dos gastos da União se destinem ao pagamento de juros de uma dívida pública rodada mensall, quinzenal e mesmo diariamente. E ainda assim o Banco Mundial, o FMI e as classes dominantes deste país não falam em outra coisa do que no 'ajuste fiscal'. Este não consiste em cortar drasticamente o pagamento dos altíssimos e injustificáveis juros pagos pelo Estado brasileiro e sim em mais uma redução dos gastos públicos, que deveriam atender as necessidades da população".

[2] HINKELAMMERT, 2015.

[3] DUSSEL, 2007, p. 136.

[4] PEC de autoria do Deputado Francisco Praciano (MP-AM), que, dentre outros temas, pretende alterar a forma de composição dos Tribunais de Contas para estabelecer melhores e



mais rígidos critérios que os atuais, submetendo tanto os Conselheiros como os Procuradores de Contas, respectivamente, aos Conselhos Nacionais de Justiça e Ministério Público.

[5]

[6] CNMP – Consulta n.º 0.00.000.000843/2013-39, Rel. Cons. Taís Schilling Ferraz, julgamento em 07/08/2013.

[7] MASSARIA, Glaydson Santo Soprani. O Ministério Público de Contas e a evolução social: uma releitura 26 anos após a promulgação da Constituição da República de 1988. Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, número 1, novembro-2014 a maio-2015, p. 148-155.

[8] www.mpd.org.br.

[9] www.gnmp.com.br.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2015-nov-23/mp-debate-autonomia-plena-necessidade-ministerio-publico-contas/>