



Breves notas sobre a configuração jurídico-institucional do Ministério Público de Contas

Rholden Botelho de Queiroz
Procurador-Geral do Ministério Público especial
junto ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará

1. Introdução

É conhecido (e sentido) pelo conjunto dos contribuintes brasileiros o elevado nível atingido pela carga tributária pátria. Noticia-se que teria chegado a patamares próximos a 40% do PIB no primeiro semestre de 2007, batendo-se recordes de arrecadação a cada ano. Por outro lado, é fato notório que o Estado brasileiro não vem conseguindo fazer face às demandas de sua população, devendo-lhe a prestação satisfatória de serviços públicos básicos, como educação, saúde e segurança, bem como a adoção de políticas públicas eficazes no combate à pobreza e à desigualdade social.

Também há um forte consenso no sentido de que a economia não comporta mais aumentos da carga tributária, sob pena de se comprometer o crescimento econômico e, em última instância, também a própria arrecadação. Neste cenário, ganha corpo a idéia de que tão ou mais importante do que arrecadar é controlar eficientemente os gastos públicos¹. Daí desponta o relevante papel que os Tribunais de Contas são chamados a desempenhar no atual momento da República, na qualidade de órgãos fundamentais para a efetivação do controle externo da Administração Pública.

Nesse contexto de mudança de foco da arrecadação para o eficiente controle dos gastos públicos, também assume um papel destacado o

Ministério Público de Contas, instituição incumbida de zelar, perante os Tribunais de Contas, pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais. E é precisamente sobre esta instituição que nos ocuparemos no presente trabalho, buscando destacar alguns dos aspectos mais controversos acerca de sua configuração jurídico-institucional. Cabe ressaltar que nossa proposta é tão-somente contribuir para o diálogo dos temas adiante tratados, sem qualquer pretensão de exaurir a matéria.

2. Configuração jurídico-institucional do Ministério Público de Contas

O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas existe desde a aurora da República no Brasil. De fato, já no Decreto n. 1.166, de 17 de outubro de 1892, havia menção à referida instituição:

“Art. 19. O pessoal do Tribunal de Contas compor-se-á de cinco membros, o Presidente e quatro Diretores, com voto deliberativo, um dos quais representará o Ministério Público.”

Em 1896, o Decreto n. 392 melhor delineou a atuação do Ministério Público de Contas:

“Art. 81. O representante do Ministério Público é o guarda da observância das leis fiscais e dos interesses da Fazenda perante o Tribunal de Contas. Conquanto representante dos interesses

¹ V. CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças: ampliação de foco. *Nomos: Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*. Fortaleza: Edições Universidade Federal do Ceará, vol. 25, jan-dez, 2006, p. 67-78.

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 ação”.

Ao longo da história constitucional brasileira, tanto os Tribunais de Contas, quanto o Ministério Público perante eles atuante, passaram por uma série de transformações em sua estrutura e funcionamento, até alcançarem a conformação atualmente conferida pela CF/88. E é sobre a configuração dada ao Ministério Público de Contas pelo direito positivo vigente que nos ocuparemos no momento².

A Constituição Federal de 1988 trata da instituição em tela em dois momentos distintos. Primeiramente, quando cuida da composição do Tribunal de Contas da União, reservando uma das vagas de Ministro da Corte para membros do Ministério Público ali atuantes (art. 73, §2º, I). Mais adiante, já na Seção referente ao Ministério Público, dispõe brevemente sobre o órgão em referência:

“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”

A excessiva economia do texto constitucional em relação ao trato da instituição em análise deu ensejo ao florescimento de acesa controvérsia acerca da sua natureza jurídica. Questionava-se, sobretudo, se o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas integrava ou não o Ministério Público, sendo apenas um ramo deste. É de se destacar que, em muitos estados da Federação, as funções de Ministério Público junto aos Tribunais de Contas eram (e, em muitos, ainda são) exercidas por membros do *parquet* ordinário. A discussão, todavia, chegou ao seu termo com o advento da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 789, a qual fixou o entendimento da disjunção entre o Ministério Público e o Ministério Público especial junto ao Tribunal de Contas:

“E M E N T A - ADIN - LEI N. 8.443/92 - MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU - INSTITUIÇÃO QUE NÃO INTEGRA O MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO - TAXATIVIDADE DO ROL INSCRITO NO ART. 128, I, DA CONSTITUIÇÃO - VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA À CORTE DE CONTAS - COMPETÊNCIA DO TCU PARA FAZER INSTAURAR O PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE A ESTRUTURAÇÃO ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE PERANTE ELE ATUA (CF, ART. 73,

CAPUT, IN FINE) - MATÉRIA SUJEITA AO DOMÍNIO NORMATIVO DA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA - ENUMERAÇÃO EXAUSTIVA DAS HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS DE REGRAMENTO MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR - INTELIGENCIA DA NORMA INSCRITA NO ART. 130 DA CONSTITUIÇÃO - AÇÃO DIRETA IMPROCEDENTE. - O Ministério Público que atua perante o TCU qualifica-se como órgão de extração constitucional, eis que a sua existência jurídica resulta de expressa previsão normativa constante da Carta Política (art. 73, par. 2., I, e art. 130), sendo indiferente, para efeito de sua configuração jurídico-institucional, a circunstância de não constar do rol taxativo inscrito no art. 128, I, da Constituição, que define a estrutura orgânica do Ministério Público da União. - O Ministério Público junto ao TCU não dispõe de fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus Procuradores pela própria Constituição (art. 130), encontra-se consolidado na "intimidade estrutural" dessa Corte de Contas, que se acha investida - até mesmo em função do poder de autogoverno que lhe confere a Carta Política (art. 73, caput, in fine) - da prerrogativa de fazer instaurar o processo legislativo concernente a sua organização, a sua estruturação interna, a definição do seu quadro de pessoal e a criação dos cargos respectivos. - Só cabe lei complementar, no sistema de direito positivo brasileiro, quando formalmente reclamada a sua edição por norma constitucional explícita. A especificidade do Ministério Público que atua perante o TCU, e cuja existência se projeta num domínio institucional absolutamente diverso daquele em que se insere o Ministério Público da União, faz com que a regulação de sua organização, a discriminação de suas atribuições e a definição de seu estatuto sejam passíveis de veiculação mediante simples lei ordinária, eis que a edição de lei complementar é reclamada, no que concerne ao Parquet, tão-somente para a disciplinação normativa do Ministério Público comum (CF, art. 128, par. 5.). - A cláusula de garantia inscrita no art. 130 da Constituição não se reveste de conteúdo orgânico-institucional. Acha-se vocacionada, no âmbito de sua destinação tutelar, a proteger os membros do Ministério Público especial no relevante desempenho de suas funções perante os Tribunais de Contas. Esse preceito da Lei Fundamental da República submete os integrantes do MP junto aos Tribunais de Contas ao mesmo estatuto jurídico que rege, no que concerne a direitos, vedações e forma de investidura no cargo, os membros do Ministério Público comum.” (ADI 789/DF, Pleno, Relator: Min. Celso de Mello, DJ 19/12/1994)

Com base no entendimento há pouco exposto, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a

² Para uma visão panorâmica acerca da evolução histórica do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas no Brasil, ver FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 698-701; SOUZA, André Santana de. *O Ministério Público no Tribunal de Contas*. Disponível em <<http://jus.uol.com.br>>

Resolução n. 22/2007, que estabeleceu prazo para o regresso aos órgãos de origem dos membros do Ministério Público comum que oficiem perante os Tribunais de Contas com atividades e atribuições próprias de Ministério Público de Contas.

Assim, no âmbito do ordenamento jurídico positivo em vigor, não cabe mais discussão acerca da natureza jurídica do Ministério Público de Contas, uma vez que se consolidou, no âmbito da mais alta Corte do País, a quem incumbe fixar em última instância a interpretação da Constituição, o entendimento de que o Ministério Público de Contas possui conformação orgânico-institucional distinta da do Ministério Público comum, não integrando a estrutura deste.

Embora, à luz do texto constitucional vigente, nos pareça razoável o entendimento fixado pelo STF³, não podemos deixar de perceber os efeitos negativos dele decorrentes para o cumprimento do dever institucional do Ministério Público de Contas. Explicamos: estando fora do Ministério Público comum e gozando apenas de garantias subjetivas para os seus membros, conclui-se que o Ministério Público de Contas não auferia a autonomia orçamentária e administrativa conferida ao primeiro. De fato, no acórdão há pouco colacionado, afirmou-se que o Ministério Público de Contas encontra-se na “intimidade estrutural” da Corte de Contas, o que o coloca em situação de dependência em relação a esta, não obstante entender-se que seus membros gozam de independência funcional.

Não possuir autonomia administrativa e financeira implica o potencial enfraquecimento da atuação do Ministério Público de Contas, deixando-o vulnerável a ingerências externas, advindas de outros Poderes, ou da própria Corte de Contas onde milita. Em verdade, para bem desenvolver a sua nobre função de zelar pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais no âmbito dos Tribunais de Contas, o Ministério Público ali atuante deve ter o poder de agir com toda liberdade e autonomia, sem temer represálias, ainda que indiretas ou veladas. Para isso, é fundamental que possua autonomia para gerir seu orçamento, organizar sua estrutura, alocar os recursos necessários para prover suas atividades e serviços. Pode-se afirmar, com segurança, que a autonomia administrativa e financeira é pressuposto da independência funcional.

Com base nessa constatação, foi proposta a PEC N. 27/2007, a qual pugna pela modificação do art. 130 da CF/88, conferindo autonomia administrativa ao Ministério Público de Contas, com o objetivo de, segundo o seu autor, senador Pedro

Simon, “tornar explícito no texto constitucional o que ainda não se depreendeu de forma pacífica da leitura sistemática dos artigos que tratam do Ministério Público e da natureza mesma desta Instituição”⁴. Eis o que preconiza a proposta:

“Art. 1º O artigo 130 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 130. O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas é instituição permanente, essencial à função do controle externo da Administração Pública, dotada de autonomia funcional e administrativa, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Parágrafo único. Aos membros do Ministério Público Especial junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta Seção, inclusive as pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.” (NR)

Apesar do inegável avanço contido na proposta, entendemos que ela poderia ter ido além, conferindo também ao Ministério Público de Contas a autonomia financeira de que goza o Ministério Público comum, consubstanciada no §3º do art. 127, segundo o qual “o Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”. Assim, sugerimos, para o aperfeiçoamento institucional do Ministério Público de Contas, que se substitua, na PEC em referência, a expressão “Parágrafo único” por “§1º”, e se lhe acrescente um “§2º”, com a seguinte redação: “o Ministério Público de Contas elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”.

3. Conclusões

Ao longo da exposição, vimos que, no atual momento de nossa história republicana, os Tribunais de Contas e, em especial, o Ministério Público de Contas, são convocados a assumir um papel mais destacado, uma vez que se observa maior necessidade de controle eficiente dos gastos públicos.

O Ministério Público de Contas foi reconhecido pelo STF como uma instituição específica, que não se insere no âmbito do Ministério Público comum. Embora aos seus membros sejam atribuídos os mesmos direitos, vedações e forma de investidura dos membros do *parquet* ordinário, não foi reconhecida à instituição autonomia financeira e administrativa, o que pode prejudicar a atuação independente de seus membros.

³ De fato, se o Ministério Público de Contas integrasse o Ministério Público comum, não faria sentido o disposto no art. 130, que estende aos membros daquele os direitos, vedações e forma de investidura deste, o que implicaria aceitar que o constituinte utilizou palavras inúteis.

⁴ Trecho extraído da Justificação da proposta de emenda em referência, disponível em <www.senado.gov.br>

Na tentativa de reverter esse quadro, há proposta de emenda constitucional PEC 27/2007 pugnando pela autonomia administrativa do Ministério Público de Contas. Elaboramos críticas construtivas a essa proposta, no sentido de que ela encampasse também a necessária autonomia financeira, que se traduz na possibilidade de o órgão elaborar sua proposta orçamentária.

Referências

CAVALCANTE, Denise Lucena. **Dos tributos para as finanças: ampliação de foco. Nomos: Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC.** Fortaleza: Edições Universidade Federal do Ceará, vol. 25, jan-dez 2006, p. 67-78.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência.** 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

SOUZA, André Santana de. **O Ministério Público no Tribunal de Contas.** Disponível em <<http://jus.uol.com.br>>