

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

ANALISSA BARROS PINHEIRO

**O ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO NO ESTADO DO
MARANHÃO: mecanismos de atuação do Ministério Público de Contas**

São Luís
2019

ANALISSA BARROS PINHEIRO

**O ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO NO ESTADO DO
MARANHÃO: mecanismos de atuação do Ministério Público de Contas**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Curso de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção parcial do título de mestre em Direito.

Área de concentração: Mecanismos Efetivos de Combate à Corrupção e Instituições do Sistema de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

São Luís

2019

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Barros Pinheiro, Analissa.

O ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO NO ESTADO DO MARANHÃO :
mecanismos de atuação do Ministério Público de Contas /
Analissa Barros Pinheiro. - 2019.

207 p.

Orientador(a): Paulo Roberto Barbosa Ramos.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Direito/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís,
2019.

1. Enfrentamento da Corrupção. 2. Mecanismos de
Controle. 3. Ministério Público de Contas do Maranhão. I.
Ramos, Paulo Roberto Barbosa. II. Título.

ANALISSA BARROS PINHEIRO

**O ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO NO ESTADO DO
MARANHÃO: mecanismos de atuação do Ministério Público de Contas**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Curso de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção parcial do título de mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos (Orientador)
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Marco Aurélio Pinto Florêncio Filho
Universidade Presbiteriana Mackenzie

À Deus, e meus pais, Raimunda Nonata Barros e José Marcino Pinheiro.

AGRADECIMENTOS

Esse título de Mestra em Direito perpassou muitas histórias que se cruzaram durante a minha vida. Meu coração se enche de felicidade ao ver para trás todo o caminho percorrido até aqui, neste trabalho.

Primeiramente, agradeço à Deus, pela minha vida que me conduziu até este título. Agradeço a Ele também pelos momentos de aprendizado, sabedoria, recomeços, inclusive aqueles momentos difíceis os quais me fortaleceram na caminhada e fez com que eu desejasse mais ainda alcançar minhas metas e objetivos.

Aos meus pais, José Marcino Pinheiro e Raimunda Nonata Barros Pinheiro, que nunca mediram esforços para investir em mim, pelo apoio em iniciar o mestrado e terminá-lo. Até hoje tenho esse apoio incondicional e sou grata por isso.

À minha irmã, Rossana Barros Pinheiro que segue os seus caminhos sempre ao meu lado e me apoia sempre. Aos meus primos, na pessoa de Jackeline Pinheiro e Hector Hugo Pinheiro que durante esses anos de mestrado sempre entenderam os momentos em que eu precisava estar em casa, seja escrevendo a dissertação, seja escrevendo artigos, preparando seminários.

Aos demais membros da minha família que também se alegram com esse momento na minha vida. Em especial, *in memoriam* da minha avó Maria Lúcia Coelho que perdi durante essa caminhada no mestrado, mas que sei que em algum lugar ela acompanha todos os acontecimentos da minha vida.

Ao meu amor, Laércio Serra da Silva, pelo seu apoio incondicional. Obrigada por estar comigo nos momentos de ansiedade que todo mestrando costuma se encontrar, por ler meus artigos, discutir a minha pesquisa, pelos momentos de alegria, por entender minhas ausências devidas às atividades acadêmicas, e por acreditar muito que esse dia iria chegar.

Ao meu orientador, o Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos, por todos os ensinamentos adquiridos durante todos esses anos. O meu ingresso na vida acadêmica se deu em grande parte a ele, quando ingressei no Núcleo de Estudos em Direito Constitucional, ainda na graduação, e chegamos aqui. Obrigado pela sua dedicação, pelo exemplo de honestidade e humanidade, sua paciência, apoio e orientações que lapidaram meu trabalho de pesquisa que resultaram nesta dissertação.

Não poderia deixar de reconhecer a valorosa contribuição de todos os professores e funcionários do Mestrado, em especial, à Prof^ª Dr^ª. Edith Maria Barbosa Ramos, à Prof^ª.

Dr^a. Márcia Haydée Porto de Carvalho, que estiveram presentes na fase inicial de elaboração do projeto de pesquisa e deram sugestões metodológicas na qualificação desta dissertação. Ao atual coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão, o Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso, que é uma inspiração na minha vida acadêmica.

Aos meus amigos do Núcleo de Estudos em Direito Constitucional, pelas maravilhosas discussões acadêmicas e pela amizade. Aos meus colegas do Programa, obrigada pelos momentos de alegria, de correria, e de amizade.

Ao Ministério Público de Contas do Maranhão, na pessoa de seus quatro Procuradores: o Procurador-Geral Jairo Cavalcanti Vieira, o Procurador Douglas Paulo da Silva, a Procuradora Flávia Gonzalez Leite e o Procurador Paulo Henrique Araujo dos Reis, assim como todos os funcionários que foram muito solícitos e gentis comigo, que dedicaram um tempo para me explicar o funcionamento da instituição e que passaram conhecimentos imprescindíveis para o presente trabalho.

À Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), essencial nessa caminhada, e pelo incentivo de fomento da presente pesquisa no âmbito maranhense.

Por fim, agradeço às muitas pessoas que, embora não citadas aqui, fazem parte da minha vida. Deus com seu infinito cuidado e amor me presenteou com familiares, amigos, professores e colegas que contribuíram e torcem para que a minha jornada seja de alegrias e vitórias.

Não acreditamos que o egoísmo da natureza humana venha a ser vencido, mas planejaríamos as leis e instituições de modo a desencorajá-lo de todas as formas possíveis. (RIDLEY, Matt, 1847).

RESUMO

O presente trabalho objetiva contribuir para a discussão sobre a atuação do Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão, no que tange o enfrentamento da corrupção. Dessa forma reúne elementos que permitam compreender como o referido órgão institucional tem atuado no enfrentamento da corrupção, por meio do emprego de seus mecanismos institucionais, buscando o estímulo à transparência, à moralidade e à ética na Administração Pública. Nesse sentido traz considerações acerca da problematização desenvolvida pela pesquisa, assim como seus pressupostos, justificativa, além de sua metodologia. Promove ainda uma abordagem sobre a corrupção na administração pública brasileira, trazendo considerações históricas e conceituais. Procede também a uma análise acerca dos órgãos de controle externo e o enfrentamento da corrupção no Brasil com abordagens conceituais e normativas. Analisa ainda o Ministério Público de Contas brasileiro na perspectiva histórica e legislativa, assim como traz discussões sobre a referida instituição, além de relacionar a sua missão institucional ao enfrentamento da corrupção no Brasil. Por fim, faz um estudo sobre acerca do Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão, no que tange suas atribuições e como a referida instituição promove o enfrentamento da corrupção no Estado do Maranhão. Identifica e analisa quais têm sido os mecanismos de controle da corrupção utilizados pelo Ministério Público de Contas do Maranhão, assim como faz um estudo comparado com os modelos de controle externo do Brasil, Chile e Uruguai, visando identificar órgãos similares ao Ministério Público de Contas.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público de Contas do Maranhão. Mecanismos de Controle. Enfrentamento da Corrupção.

ABSTRACT

This paper aims to contribute to the discussion about the performance of the Public Prosecutor's Office of the State of Maranhão, regarding the confrontation of corruption. In this way, it brings together elements that allow us to understand how the aforementioned institutional body has acted in confronting corruption, through the use of its institutional mechanisms, seeking to encourage transparency, morality and ethics in Public Administration. In this sense it brings considerations about the problematization developed by the research, as well as its presuppositions, justification, besides its methodology. It also promotes an approach on corruption in the Brazilian public administration, bringing historical and conceptual considerations. It also analyzes the organs of external control and the confrontation of corruption in Brazil with conceptual and normative approaches. It also analyzes the Brazilian Public Prosecutor's Office in the historical and legislative perspective, as well as discusses the institution, as well as relating its institutional mission to the fight against corruption in Brazil. Finally, it makes a study about the Public Prosecutor's Office of the State of Maranhão, regarding their attributions and how this institution promotes the confrontation of corruption in the State of Maranhão. Finally, to identify and analyze the mechanisms of control of corruption used by the Public Prosecutor's Office of Maranhão, as well as a study compared with the external control models of Brazil, Chile and Uruguay, in order to identify similar organs to the Public Prosecutor's Office of bills.

KEYWORDS: Public Ministry of Accounts of Maranhão. Mechanisms of Control. Confronting Corruption.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMPEM – Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão
CAOp – Centro de Apoio Operacional
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF – Constituição Federal
CGU – Controladoria Geral da União
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
FUMTEC – Fundo de Modernização do Tribunal de Contas
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GM – Gestor Municipal
IPC – Índice de Percepção da Corrupção
JSTOR – Journal Storage
MP – Ministério Público
MPC – Ministério Público de Contas
MPCM – Ministério Público de Contas Municipal
MPC/MA – Ministério Público de Contas do Maranhão
MPTCU – Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União
ONU – Organização das Nações Unidas
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PGE – Procuradoria Geral Do Estado
PGJ – Procuradoria Geral de Justiça
PGM – Procurador Geral do Município
PGE/MA – Procuradoria Geral do Estado do Maranhão
PSD – Partido Social Democrático
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
SciELO – Scientific Electronic Library Online
SEFAZ/MA – Secretaria da Fazenda do Estado do Maranhão
STC – Secretaria de Transparência e Controle

SUPEX – Supervisão de Acompanhamento de Execução de Acórdãos

STF – Supremo Tribunal Federal

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TC – Tribunal de Contas

TCE/MA – Tribunal de Contas do Estado do Maranhão

TCU – Tribunal de Contas da União

UFMA – Universidade Federal do Maranhão

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime

VMAA – Valor Mínimo Anual por Aluno

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Tema	20
1.2 Problematização	21
1.3 Objeto de investigação	21
1.4 Objetivos	21
<i>1.4.1 Objetivo Geral</i>	21
<i>1.4.2 Objetivos Específicos</i>	21
1.5 Metodologia	22
<i>1.5.1 Abordagem</i>	22
<i>1.5.2 Campo de Estudo</i>	23
<i>1.5.3 Procedimentos Metodológicos</i>	23
<i>1.5.4 Entrevistas semiestruturadas</i>	24
<i>1.5.5 Amostra</i>	25
<i>1.5.6 Tratamento dos dados obtidos</i>	25
<i>1.5.7 Tratamento dos dados qualitativos obtidos por meio das entrevistas estruturadas</i>	28
2 CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: considerações iniciais, históricas e conceituais	29
2.1 Aspectos e dimensões do termo corrupção: a dificuldade em estabelecer um único significado para o termo corrupção	29
<i>2.1.1 O conceito de corrupção adotado nesse trabalho</i>	35
2.2 As várias facetas da corrupção ao longo da história do Brasil	36
<i>2.2.1 A Corrupção na Administração do Brasil Colônia</i>	37
<i>2.2.2 Corrupção na Administração do Brasil Império</i>	42
<i>2.2.3 O Brasil Pós-Império: da República Velha à Constituição Cidadã de 1988</i>	46
2.3 Perspectivas teóricas que orientam o debate sobre a corrupção no campo da administração pública brasileira	48
<i>2.3.1 A Teoria da Modernização no Brasil</i>	49
<i>2.3.2 O Neo-Institucionalismo Econômico</i>	52
2.4 Os efeitos da Corrupção sobre a Esfera Pública: breves considerações	56
2.5 Corrupção e Improbidade Administrativa: relações e aproximações	59

3 OS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO E O ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL: considerações iniciais, conceituais e normativas	61
3.1 Controle Externo: considerações introdutórias	61
3.2 Evolução Histórica do Controle Externo no Brasil	65
3.3 A Configuração atual do Controle Externo na Constituição Federal Brasileira ...	68
3.4 O Tribunal de Contas do Brasil: natureza jurídica, autonomia institucional e previsão constitucional	72
<i>3.4.1 Natureza jurídica do Tribunal de Contas no Brasil: órgão do poder judiciário ou do poder legislativo?</i>	73
3.5 Tribunal de Contas: um órgão autônomo e independente	75
<i>3.5.1 Independência administrativa</i>	76
<i>3.5.2 Independência financeira</i>	77
3.6 Organização do Tribunal de Contas: o modelo da União	78
3.7 Organização dos Tribunais de Contas dos estados, Distrito Federal e municípios	79
3.8 O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas: órgão essencial no controle externo	81
3.9 Os órgãos de controle externo no Brasil e sua importância no enfrentamento da corrupção	84
4 O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS BRASILEIRO NO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO NA ESFERA PÚBLICA	88
4.1 Ministério Público de Contas: origem e evolução histórica no Brasil	89
4.2 O Ministério Público de Contas na Constituição de 1988	94
<i>4.2.1 Ministério Público de Contas: previsão constitucional</i>	95
<i>4.2.2 A ADI 789/DF: um Ministério Público Especial e discussões sobre a sua autonomia</i>	97
<i>4.2.3 Os efeitos da ADIn 789/DF sobre o Ministério Público de Contas no que tange a sua autonomia</i>	104
4.3 Um Ministério Público de Contas dotado de autonomia: o reposicionamento do órgão perante a Convenção de Mérida e a Proposta de Emenda Constitucional n. 329/201.	106
<i>4.3.1 A Convenção de Mérida e o Ministério Público de Contas: novas perspectivas no combate e enfrentamento da corrupção</i>	109
<i>4.3.2 Por um Ministério Público de Contas independente: a Proposta de Emenda Constitucional n. 329/2013</i>	113
4.4 Do Regime Jurídico do Ministério Público de Contas: o alcance sistemático do art. 130 da Constituição Federal de 1988	117

4.5 O Ministério Público de Contas da União: função, composição, regime jurídico de seus membros e dispositivos normativos que o regulam	120
4.6 O comando Constitucional de implementação do Ministério Público de Contas em todos os Tribunais de Contas dos Estados: a Resolução nº 22, de 20 de agosto de 2007 do CNMP	127
4.7 O Ministério Público de Contas e o Enfrentamento da corrupção no Brasil	127
5 O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO: histórico estrutura organizacional e normas relacionadas.....	133
5.1 O Ministério Público de Contas do Maranhão: breve histórico	134
5.2 O Ministério Público de Contas do Maranhão na Constituição Estadual, na Lei Orgânica e no Regimento Interno do Tribunal de Contas Maranhense.....	135
5.2.1 <i>Previsão na Constituição do Maranhão</i>	136
5.2.2 <i>Previsão na Lei Orgânica</i>	137
5.2.3 <i>Competências do Ministério Público de Contas do Maranhão dispostas no Regimento Interno do TCE-MA</i>	138
5.3 A Estrutura Organizacional do Ministério Público de Contas do Maranhão	141
5.3.1 <i>Os órgãos da Administração Superior do Ministério Público de Contas do Maranhão</i>	142
5.3.1.1 O Conselho Superior do Ministério Público de Contas do Maranhão	142
5.3.1.2 A Procuradoria-Geral e a Corregedoria	142
5.3.1.3 A SUPEX	142
5.3.2 <i>Os Órgãos de Execução do Ministério Público de Contas do Maranhão</i>	143
5.3.2.1 O Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Maranhão	144
5.3.2.2 O Procurador-Geral Adjunto	145
5.3.2.3 O Procurador Corregedor	145
5.3.2.4 O Procurador Coordenador da SUPEX	146
5.3.2.5 Os Procuradores	147
5.4 Esferas de atuação do Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão ...	148
6 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO MARANHÃO: mecanismos de enfrentamento da corrupção	151
6.1 Considerações metodológicas: observação sistemática	152
6.1.1 <i>Entrevistas semi-estruturadas realizadas com os Procuradores do Ministério Público de Contas do Maranhão</i>	153
6.2 Algumas das Atividades Desenvolvidas pelo Ministério Público de Contas maranhense	154
6.2.1 <i>Atividades do ano de 2015</i>	155
6.2.1.1 <i>Algumas das Atuações e resultados alcançados no ano de 2015</i>	155
6.2.2 <i>Atividades do ano de 2016</i>	158
6.2.2.1 <i>Algumas das Atuações e resultados alcançados no ano de 2016</i>	158
6.2.3 <i>Atividades do ano de 2017</i>	160
6.2.3.1 <i>Algumas das Atuações e resultados alcançados no ano de 2017.....</i>	169

6.2.4	<i>Atividades do ano de 2018</i>	161
6.2.4.1	<i>Algumas das Atuações e resultados alcançados no ano de 2018</i>	162
6.2.5	<i>Análise e Discussão acerca da atuação do Ministério Público de Contas do Maranhão, de acordo com os relatórios de atividades dos anos de 2015 a 2018</i>	162
6.3	Mecanismos de atuação do Ministério Público de Contas no enfrentamento da corrupção no Estado do Maranhão	164
6.3.1	<i>As Representações</i>	165
6.3.2	<i>Mecanismos não-judicializantes</i>	166
6.3.3	<i>Denúncias</i>	168
6.3.4	<i>A Execução dos Acórdãos condenatórios do Tribunal de Contas do Maranhão</i> ..	169
6.4	Mecanismos de atuação conjunta do Ministério Público de Contas com outras instituições no enfrentamento da corrupção no Estado do Maranhão	172
6.4.1	<i>A Rede de Controle e Gestão</i>	174
6.4.4.1	<i>Ações promovidas pela Rede de Controle e Gestão no Maranhão</i>	174
6.4.4.2	<i>A Rede de Gestão Pública e o Ministério Público de Contas do Maranhão</i>	177
6.5	Os mecanismos empregados no âmbito do enfrentamento da corrupção pelo MPC/MA e a participação da sociedade	182
6.6	Desafios, perspectivas e dificuldades que permeiam o enfrentamento da corrupção no âmbito do Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão	184
6.7	O que é preciso para um tratamento mais eficaz da corrupção?	185
6.8	Estudo comparado com os modelos de controle externo do Brasil, Chile e Uruguai	186
6.8.1	<i>O Uruguai</i>	187
6.8.2	<i>O Chile</i>	192
6.8.3	<i>Estudo comparado Chile e Uruguai</i>	195
6.9	Considerações Finais	199
REFERÊNCIAS	195
ANEXO I (ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS)	206

1 INTRODUÇÃO

As práticas corruptas e ímprobas apresentam-se sob as mais variadas formas e se caracterizam pelo alto grau de operatividade, em constante aprimoramento, desafiando a ação dos órgãos incumbidos na defesa do patrimônio público.

Integrando a agenda política do Estado brasileiro, o enfrentamento à corrupção tem buscado, a partir da pesquisa científica, a delimitação da dimensão danosa que a prática imprime ao regime democrático e o conhecimento dos fenômenos institucionais nos quais está associada. Destarte, mister se faz o reconhecimento de que instituições governamentais e do sistema de justiça fortalecidas, no sistema político e econômico do país, funcionariam como escudo resistente à instalação de práticas corruptas.

A corrupção, ao diminuir a resistência ética das instituições, consumindo os valores da democracia, ameaça a estabilidade e a segurança da sociedade, comprometendo o desenvolvimento do Estado de Direito, visto que as práticas corruptas constituem meios de fortalecimento do crime organizado.

A organização não-governamental Transparência Internacional, engajada na luta contra a corrupção, tem produzido relatórios anuais com o fito de analisar os índices de percepção de corrupção dos países do mundo¹, elencando-os de acordo com o grau de corrupção entre autoridades públicas e políticas. Os últimos relatórios² apontam a posição preocupante do Brasil no ranking global de corrupção, denunciando o impacto negativo imposto pelo fenômeno à sociedade, uma vez que a corrupção, além de ser a causa da deficiência dos serviços públicos, os quais devem ser prestados de forma eficaz aos cidadãos, constitui barreira para a superação destas deficiências.

Diante dessa realidade torna-se evidente que a corrupção representa um dos graves problemas que assolam a sociedade brasileira sendo ainda responsável por outras dificuldades que tornam esse país um dos mais desiguais do mundo.

Considerando o problema exposto, diversas técnicas têm sido empregadas no intuito de erradicar ou mesmo minimizar os efeitos da corrupção. Em especial, as instituições

¹ O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) é a mais antiga e abrangente ferramenta de medição da corrupção no mundo. Ela existe desde 1995 e reúne resultados de 180 países e territórios. A pontuação indica o nível percebido de corrupção no setor público numa escala de 0 a 100, em que 0 significa que o país é considerado altamente corrupto e 100 significa que o país é considerado muito íntegro.

² O Brasil caiu 9 (nove) posições no Índice de Percepção da Corrupção no ano de 2018 em comparação ao ano anterior, ocupando a 105ª colocação entre 180 países avaliados. A pontuação passou de 37 para 35. Este é o pior resultado desde 2012, o qual apresentava a pontuação 43, quando os dados passaram a ser comparáveis ano a ano, e representa a 3ª queda anual seguida.

do sistema de justiça, vêm empregando diversos mecanismos no intuito de enfrentar a corrupção, diante da dinamicidade do fenômeno.

Por essa razão, além de buscar a responsabilização de gestores por atos de improbidade na gestão de recursos públicos, as instituições também concentram esforços em trabalhos e medidas de prevenção, além de outros mecanismos aptos a fazerem frente à corrupção.

Diante desse cenário, percebe-se a crescente preocupação com a corrupção, observando-se as suas causas estruturais e institucionais. Nota-se um direcionamento mais sistemático das ações estatais, em especial por meio de suas instituições do sistema de justiça, com a valorização de mecanismos de controle existentes, no entanto trazendo novas abordagens, incluindo as instituições públicas responsáveis pelos controles interno e externo, e igualmente os atores, como a mídia, as organizações da sociedade civil e os setores da iniciativa privada.

A coordenação desses diferentes agentes, o encaminhamento de reformas institucionais necessárias e o lançamento de novas iniciativas são as formas de atuação das instituições do sistema de justiça. Existe preocupação mais sistemática com a integração, a interação e a cooperação entre eles (SPECK, 2016).

Nesse sentido, as recentes propostas implementadas para controlar a corrupção no Maranhão caminham no sentido de melhorar a qualidade dos mecanismos reguladores, buscando evitar que os arranjos corruptos alcancem níveis perigosos.

De outra banda, é no âmbito dos Ministérios Públicos de Contas que o princípio republicano de prestar contas ganha contornos mais relevantes, desembocando nesta instituição a análise material acerca da legalidade e moralidade dos gastos do erário.

O Ministério Público de Contas é, portanto, fundamental para o efetivo enfrentamento da corrupção e o exato controle da administração pública, o que induz que deve atuar nessa importante jurisdição de controle externo um Ministério Público tão forte e independente quanto o que funciona perante o Poder judiciário.

A necessidade de fortalecer os órgãos de controle na luta contra os efeitos danosos ao erário é premissa que quase monopoliza os anseios populares e está consagrada como verdadeira pretensão coletiva. De fato, pulsa na moderna sociedade brasileira clamores pela probidade pública, com a detecção e punição dos responsáveis por atos de improbidade administrativa. Está na pauta do dia das discussões nacionais a eficiência no combate à corrupção, como um dos objetivos fundamentais do Estado.

Dessa forma, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Maranhão, tendo em vista a natureza de suas atribuições constitucionais e a sua participação no exercício do controle externo sobre a Administração Pública, vem atuando e empregando mecanismos no sentido de aprimorar o controle da Administração Pública e conseqüentemente punir e prevenir a corrupção.

O fato é que a atuação das instituições, assim como os mecanismos de controle tradicionais precisam estar sincronizados com mecanismos cada vez mais recentes, ante a dinamicidade do fenômeno da corrupção, de forma a responder satisfatoriamente ao enfrentamento da corrupção.

Ao mesmo tempo, conferem enfoque especial sobre a integração e a complementação dos diferentes mecanismos de controle, da simples transparência até a sofisticada investigação, mediante a integração das várias iniciativas nas esferas pública, social e privada. Esse conjunto de iniciativas tem como desafio e finalidade demonstrar os custos que a corrupção acarreta à economia, aos programas sociais, a toda a classe política e à nação.

Os principais mecanismos de controle e transparência da gestão pública destacam a importância desses instrumentos ao exigir a publicação das informações governamentais e, também, incentivar o crescimento da conscientização do cidadão quanto ao exercício da participação na elaboração dos atos públicos e da fiscalização quanto à qualidade de responsabilidade efetiva dos gestores públicos no exercício da função administrativa.

Nesse sentido, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas constitui-se em um órgão fundamental para a promoção de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, requerendo as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário.

É o Ministério Público de Tribunal de Contas, portanto, órgão de fundamental importância para o aperfeiçoamento da jurisdição de contas, sendo imprescindível a sua participação em todos os processos decorrentes do exercício da competência atribuída às Cortes de Contas pelo artigo 71 da Constituição Federal (BRASIL, 2016).

Dessa maneira, sua atuação foca-se inevitavelmente no enfrentamento da corrupção, tendo em vista o objetivo de uma administração pautada na probidade e no aperfeiçoamento da jurisdição de contas.

Da mesma forma, outros países da América Latina possuem em seus respectivos ordenamentos jurídicos instituições de controle e *accountability*, similares ao Ministério Público de Contas, implantado no Brasil.

A partir deste cenário, o desenvolvimento dos modelos institucionais de controle externo no Brasil, Chile e Uruguai desenvolveram-se após suas redemocratizações, diante da estabilidade política assentada em suas respectivas constituições, que apresentam uma relação direta na institucionalização de mecanismos de *accountability* nos três países (MINISTERIO DE LA SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO, 2012).

Com o retorno do Chile à democracia em 1990 o governo adotou uma série de medidas destinadas a promover a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. O primeiro passo foi à adoção de uma agenda com vistas a aumentar a transparência, fortalecer a probidade e prevenir a corrupção. A institucionalização dessa agenda teve início no ano de 1994 com a criação da Comissão Nacional de Ética Pública (CHILE TRANSPARENTE, 2011).

No que se refere ao Uruguai, com seu retorno à democracia em 1985, o país, assim como o Chile, priorizou a transparência, a prestação de contas e o acesso à informação como eixos fundamentais das políticas públicas de combate à corrupção, as quais passaram a fazer parte da agenda governamental do país com a assinatura no ano de 1996 da Convenção Interamericana contra a Corrupção, ratificada em 1998 (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012).

A comparação entre os países mencionados, no que diz respeito ao controle externo, mostra diferenças no que diz respeito aos desenhos institucionais. Antes mesmo da redemocratização, Uruguai e Chile inauguraram instituições de controle em momentos muito próximos (1830 e 1839, respectivamente). Somente sessenta anos depois no Brasil procedeu-se à criação de desenhos institucionais de controle (MELO, 2007).

Embora isso não nos permita qualquer afirmação no sentido de qualificar ou atestar eficiência dessas instituições, os marcos temporais revelam que as preocupações com o erário e a responsabilização dos agentes públicos se fizeram presentes muito antes entre nossos vizinhos.

Uma segunda característica que nos chama atenção refere-se à percepção da corrupção, balizada aqui pelo índice de Percepção da Corrupção. Uruguai e Chile apresentam desempenhos semelhantes e quantitativamente superiores aos do Brasil (70 e 67, 37, respectivamente)³.

Nesse contexto, faz-se fundamental a compreensão acerca do cenário institucional de controle dos gastos públicos desses três países, visto que possuem diferenças e

³ Relatório desenvolvido pela Organização Transparência Internacional no ano de 2018. Disponível em: <http://www.weforum.org/pdf/paci/BusinessCaseAgainstCorruption.pdf>. Acesso em: 20/02/2018.

aproximações salutares em uma análise mais detida acerca de instituições importantes no Brasil, como o Ministério Público de Contas.

Dentro desse contexto, este trabalho visa, sobretudo, contribuir para a discussão sobre a atuação do Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão, no que tange o enfrentamento da corrupção. Ou seja, objetiva pesquisar e reunir elementos que permitam compreender como o referido órgão institucional tem atuado no enfrentamento da corrupção, por meio do emprego de seus mecanismos institucionais, buscando o estímulo à transparência, à moralidade e à ética na Administração Pública.

Dessa forma, o primeiro capítulo traz considerações a respeito da problematização desenvolvida pela pesquisa, assim como seus pressupostos, justificativa, além de sua metodologia.

O Capítulo II faz uma abordagem sobre a corrupção na administração pública brasileira, trazendo considerações históricas e conceituais. O capítulo seguinte faz uma análise acerca dos órgãos de controle externo e o enfrentamento da corrupção no Brasil com abordagens conceituais e normativas.

Por sua vez, o Capítulo IV analisa o Ministério Público de Contas brasileiro na perspectiva histórica e legislativa, assim como traz discussões sobre a referida instituição, além de relacionar a sua missão institucional ao enfrentamento da corrupção no Brasil.

Ainda, o penúltimo capítulo analisa o Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão fazendo uma abordagem referente à sua evolução histórica, sua estrutura organizacional, além de sua previsão na Constituição Estadual maranhense e demais normas relacionadas.

Por fim, o último capítulo analisa a atuação do Ministério Público de Contas do Maranhão, assim como os mecanismos empregados por aquela instituição no que tange o enfrentamento da corrupção. Além disso, procede-se a um breve estudo comparativo no que tange os órgãos de controle externo no Chile e no Uruguai.

1.1 Tema

Como o Ministério Público de Contas tem atuado no emprego de mecanismos de enfrentamento da corrupção no Estado do Maranhão em casos de improbidade administrativa, no período entre janeiro de 2015 a dezembro de 2018.

1.2 Problematização

Diante dos apontamentos elencados, surge o questionamento sobre como tem sido a atuação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Maranhão no enfrentamento da corrupção, assim como os resultados obtidos por essa atuação, de modo que se possa analisar, com base em dados concretos, a atuação da mencionada instituição no cenário de enfrentamento da corrupção no Estado do Maranhão.

Dessa forma, é pertinente o seguinte questionamento: quais os mecanismos empregados pelo Ministério Público de Contas no combate a corrupção no âmbito do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Maranhão? Que mecanismos são mais ou menos utilizados? Qual a eficácia do emprego desses mecanismos?

Assim, algumas questões também soam instigantes: que articulações e ações efetivas o Ministério Público de Contas do Maranhão tem realizado com as demais instituições do sistema de justiça e a sociedade, tendo em vista a prevenção e o enfrentamento da corrupção?

1.3 Objeto de investigação

Tem-se por objeto de investigação a atuação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Maranhão no que tange aos mecanismos empregados por aquela instituição no enfrentamento da corrupção.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo geral

Analisar a atuação do Ministério Público de Contas do Maranhão no enfrentamento à corrupção no tocante aos mecanismos empregados por aquela instituição, no período entre o ano de 2015 até o primeiro semestre do ano de 2018.

1.4.2 Objetivos específicos

I) Efetuar um resgate histórico sobre o conceito de corrupção no Brasil, assim como sobre o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e a construção de sua função institucional nos

dias atuais, além de compreender como a mencionada instituição tornou-se um dos órgãos fundamentais no que tange ao controle da corrupção no país.

II) Descrever a estrutura organizacional do Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão, assim como as suas atribuições e o seu funcionamento junto ao Tribunal de Contas do referido estado.

III) Investigar quantitativamente como tem sido a atuação do Ministério Público de Contas do Maranhão, no combate à corrupção, desde 2015 até o primeiro semestre de 2018, de maneira a obter dados mais precisos e concretos referentes ao enfrentamento à corrupção realizado pela mencionada instituição.

IV) Identificar e analisar quais têm sido os mecanismos de controle da corrupção utilizados pelo Ministério Público de Contas do Maranhão.

V) Analisar os resultados quantitativos decorrentes da atuação do Ministério Público de Contas do Maranhão no enfrentamento à corrupção no Estado, tendo por base os mecanismos utilizados, assim como a eficácia no âmbito do enfrentamento da corrupção no referido estado.

VI) Fazer um estudo comparado com os modelos de controle externo do Brasil, Chile e Uruguai, identificando ainda órgãos similares ao Ministério Público de Contas.

1. 5 Metodologia

1. 5. 1 Abordagem

A presente pesquisa terá uma abordagem qualiquantitativa, contemplando o procedimento de análise de conteúdo, procedendo-se a todas as suas etapas de forma minuciosa e observando-se as peculiaridades e princípios da pesquisa empírica em ciências sociais.

[...] a relação entre quantitativo e qualitativo (...) não pode ser pensada como oposição contraditória (...) é de se desejar que as relações sociais possam ser analisadas em seus aspectos mais 'concretos' e aprofundadas em seus significados mais essenciais. Assim, o estudo quantitativo pode gerar questões para serem aprofundadas qualitativamente e vice-versa. (MINAYO; SANCHES, 1993, p. 247).

Consoante Serapioni “[...] a combinação dos dois métodos de pesquisa se revela estratégica, evidenciando uma inegável riqueza de análises dos problemas estudados [...]” (2000, p. 189).

Nesse aspecto, além de uma abordagem teórica referente ao resgate histórico do sobre o conceito de corrupção no Brasil, sobre o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e a construção de sua função institucional nos dias atuais, além da compreensão sobre como a mencionada instituição tornou-se um dos órgãos relevantes no que tange ao controle da corrupção no país e um estudo comparado, esta pesquisa realizará um estudo qualiquantitativo e descritivo da atuação da mencionada instituição do sistema de justiça no enfrentamento à corrupção, por meio de seus mecanismos.

A abordagem quantitativa, assim, será utilizada para agrupar os núcleos de sentido, alvo da análise de conteúdo, refletidos em documentos, artigos e entrevistas que compõem o conjunto de dados empíricos a serem avaliados no presente estudo.

Por sua vez, a abordagem qualitativa, de caráter exploratória, será desenvolvida de modo a analisar os mecanismos de controle da corrupção utilizados pelo Ministério Público de Contas do Maranhão, no que se refere à eficácia de sua atuação e de seus mecanismos.

Segundo Perovano (2014), a finalidade da pesquisa descritiva é observar, registrar e analisar os fenômenos ou sistemas técnicos, sem, contudo, entrar no mérito dos conteúdos, de modo que o processo descritivo visa à identificação, registro e análise das características, fatores ou variáveis que se relacionam com o fenômeno ou processo estudado. Já a pesquisa exploratória, conforme evidencia Gonçalves (2014), visa à descoberta, o achado, a elucidação de fenômenos ou a explicação daqueles que não eram aceitos apesar de evidentes.

1.5.2 Campo de Estudo

O campo de estudo compreendeu as instalações do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, situado na cidade de São Luís/Maranhão.

1.5.3 Procedimentos metodológicos

A fim de investigar o objeto de estudo, optou-se pelo conjunto de documentos, entre relatórios anuais do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e diários eletrônicos

oficiais, no período estabelecido entre janeiro de 2015 (data de divulgação dos primeiros relatórios anuais em meio eletrônico) do primeiro semestre de 2018⁴.

Destaque-se assim que o recorte do lapso temporal para o contexto da investigação proposta compreende a divulgação dos primeiros relatórios anuais do Tribunal de Contas do Maranhão em meio eletrônico (janeiro de 2015), seguindo até os relatórios do primeiro semestre de 2018.

Desse modo, a análise documental que será feita nos relatórios anuais compreenderá os avanços e inovações promovidos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, além de suas atividades realizadas (levantamento de acórdãos que constituem título executivo que impuseram sanções a gestores da Administração Pública Estadual e Municipal), assim como os débitos encaminhados para execução (em valores monetários).

Por fim, os diários oficiais serão analisados, no período já indicado acima, a fim de identificar ações de estratégia e mecanismos empregados pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no que tange ao enfrentamento da corrupção.

Vale ressaltar, que embora seja a ferramenta principal de análise, nos relatórios e diários oficiais, a análise documental será também o procedimento metodológico para permanente atualização de todo o referencial teórico orientador da presente pesquisa.

1.5.4 Entrevistas semiestruturadas

As entrevistas semiestruturadas (anexo I) foram utilizadas para coleta de informações junto aos sujeitos pesquisados indicados no item 8.4 do presente projeto. Dessa forma, as perguntas foram conduzidas de forma a permitir o surgimento de novas questões que evidenciem as convicções dos entrevistados no trato do tema em questão.

Além disso, as entrevistas foram utilizadas para obter informações adicionais referentes aos possíveis mecanismos de atuação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas frente ao fenômeno da corrupção.

Junto aos gabinetes dos procuradores do Ministério Público de Contas, a pesquisadora objetivou compreender, através das entrevistas, as práticas desenvolvidas por esses atores institucionais na temática da corrupção na gestão pública, assim como quais são

⁴ O fim do lapso temporal da pesquisa foi selecionado até o primeiro semestre de 2018 uma vez que os resultados dos relatórios de atividades do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão são divulgados no semestre seguinte. Dessa forma, a fim de concluir a pesquisa a tempo hábil fez-se necessário a escolha de somente o primeiro semestre do ano de 2018.

os desafios atuais, perspectivas e dificuldades que permeiam o enfrentamento da corrupção no âmbito da administração pública.

As entrevistas ainda tiveram a finalidade de identificar possíveis dinâmicas institucionais, assim como se os mecanismos empregados possibilitam a participação da sociedade, ambos no âmbito do combate da corrupção no Estado do Maranhão.

1.5.5 Amostra

Considerando que o Ministério Público de Contas do Maranhão é o órgão responsável por verificar a regularidade de todas as despesas e atos de gestão dos municípios e do Estado, optou-se por ter como amostras ações que refletem a atuação institucional do referido órgão no enfrentamento da corrupção, tendo por base as suas atividades previstas no regimento interno do Tribunal de Contas do Maranhão.

Dessa forma, a fim de investigar o objeto de estudo da presente pesquisa, se analisará investigações iniciadas, apurações de denúncias e acordos com os gestores em termos de ajustamento para cessação da prática e volta à licitude, todas relacionadas à corrupção. Por fim, buscar-se-á identificar provocações feitas pelo Ministério Público de Contas do Maranhão, no que tange às responsabilizações devidas por atos de improbidade administrativa.

Vale ressaltar que a apuração de investigações iniciadas, apurações de denúncias, assim como acordos e provocações tem como lapso temporal janeiro de 2015 até o primeiro semestre de 2018.

1.5.6 Tratamento dos dados obtidos

Para alcançar os objetivos da pesquisa e de modo a organizar sistematicamente a elaboração final da dissertação, em um primeiro momento, realizou-se um levantamento bibliográfico básico referente às atribuições do Ministério Público de Contas do Maranhão, assim como a jurisprudência nacional sobre o tema e literatura nacional, além de literatura internacional sobre a corrupção entendida como um fenômeno social e político e seu impacto no desenvolvimento e no funcionamento da justiça, seguida da devida catalogação das obras e artigos científicos por conteúdos, dos mais gerais aos mais específicos. Nessa fase foram utilizados os métodos da pesquisa bibliográfica e documental. Conforme Silva e Grigolo:

A pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam nenhuma análise aprofundada. Esse tipo de pesquisa visa, assim, selecionar, tratar e interpretar a informação bruta, buscando extrair dela algum sentido e introduzir-lhe algum valor, podendo, desse modo, contribuir com a comunidade científica a fim de que outros possam voltar a desempenhar futuramente o mesmo papel. (*apud* BEUREN, 2006, p. 89).

Em um segundo momento pretende-se realizar o levantamento dos dados empíricos específicos da atuação do Ministério Público de Contas do Maranhão no enfrentamento da corrupção. A investigação consistirá em pesquisa bibliográfica e documental (em especial o relatório anual da instituição estudada, entrevistas semiestruturadas com procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, assim como análise das investigações iniciadas, apurações de denúncias e acordos com os gestores em termos de ajustamento para cessação da prática e provocações feitas pelo mencionado órgão institucional).

A fim de complementar os dados, fez-se consulta aos portais na internet e ao diário oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, visando identificar especificamente a sua atuação no enfrentamento da corrupção. Nessa fase, foram utilizados métodos estatísticos de agrupamento e separação de dados e o método de análise de conteúdo das publicações no diário. Campos (2004) afirma que:

A análise de conteúdo, de acordo com Bardin, se configura como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Porém, a própria autora afirma que este conceito não é suficiente para definir a especificidade da técnica, acrescentando que a intenção é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente de recepção), inferência esta que ocorre a indicadores quantitativos ou não. Desta forma, atualmente, a técnica de análise de conteúdo refere-se ao estudo tanto dos conteúdos nas figuras de linguagem, reticências, entrelinhas, quanto dos manifestos (CAMPOS, 2004, p. 612).

No que tange aos dados quantitativos, esses foram avaliados tendo por parâmetro a análise de conteúdo temática. A análise por categorias temáticas tenta encontrar “uma série de significações que o codificador detecta por meio de indicadores que lhe estão ligados; [...] codificar ou caracterizar um segmento é colocá-lo em uma das classes de equivalências definidas, a partir das significações, [...] em função do julgamento do codificador

(CAREGNATO; MUTTI, 2006). Em outras palavras, é a busca dos diversos sentidos existentes nos documentos escolhidos.

Esta técnica propõe analisar o que é explícito no texto para obtenção de indicadores que permitam fazer inferências. Assim, a análise de conteúdo temática seguirá as seguintes etapas: pré-análise; exploração do material e tratamento dos resultados/inferência/interpretação. Após a pré-análise e exploração do material, os resultados serão avaliados, utilizando-se para isso, a inferência e interpretação dos resultados obtidos com o auxílio da fundamentação teórica adotada. Através da inferência, deduzimos de maneira lógica algo do conteúdo que está sendo analisado.

Como diz Bardin, “o analista é como um arqueólogo” (*apud* MINAYO, 2009, p. 89), trabalhando com vestígios que se manifestam na superfície da mensagem, havendo, portanto, necessidade de articular a superfície do material a ser analisado com os fatores que determinam suas características.

A sistematização e análise dos dados obtidos em consulta documental e bibliográfica junto ao Tribunal de Contas do Maranhão serão realizadas seguindo as seguintes fases: I. levantamento quantitativo das atividades realizadas pela instituição, durante o tempo delimitado por esta pesquisa; II. Levantamento do conteúdo dos dados levantados, de modo a analisar como essa instituição tem atuado no combate à corrupção; III. Análise e discussão dos dados obtidos, de modo a perceber como tem sido a atuação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Maranhão, quais os mecanismos empregados nesse âmbito, possíveis avanços/retrocessos, além dos desafios existentes.

A terceira etapa descrita acima teve como critério a análise do conteúdo dos relatórios trimestrais (levantamento do número de acórdãos que constituem títulos executivos que impuseram sanções a gestores da Administração Pública Estadual e Municipal, assim como o total de débitos encaminhados para execução). Ainda, como critério de análise, tem-se o número de pareceres e manifestações do MPC, com a classificação dos processos que ingressaram no Ministério Público de Contas e aqueles que saíram com parecer da referida instituição.

De modo a permitir a sistematização das ideias acerca da problemática do estudo, durante toda a realização da pesquisa foi executado o plano de estudos indicado pelo orientador selecionado pela coordenação do Programa com o qual serão discutidas as abordagens teóricas e os dados bibliográficos levantados até a elaboração final e defesa pública da dissertação.

Importante destacar que existem recursos materiais e viabilidade para a execução da presente pesquisa, uma vez que como fonte de buscas bibliográficas serão utilizadas as bases de dados Vlex, Heinonline, Portal de Periódicos da CAPES, JSTOR (Journal Storege), SciELO, Banco de Teses da Capes e acervo físico da Biblioteca da UFMA e Biblioteca setorial do Mestrado em Direito da UFMA.

1.5.7 Tratamento dos dados qualitativos obtidos por meio das entrevistas estruturadas

Cumpra apenas enfatizar que a preocupação metodológica do pesquisador ao trabalhar com análise qualitativa reside em uma apreensão abrangente do fenômeno estudado. Dessa forma, a análise qualitativa se caracteriza por buscar uma apreensão de significados na fala dos sujeitos, interligada ao contexto em que eles se inserem e delimitada pela abordagem conceitual (teoria) do pesquisador, trazendo à tona, na redação, uma sistematização baseada na qualidade, mesmo porque um trabalho desta natureza não tem a pretensão de atingir o limiar da representatividade (Fernandes, 1991).

Dessa forma, são fatos inquestionáveis que as entrevistas semi-estruturadas, nas quais os discursos dos sujeitos foram gravados e transcritos na íntegra, produzem um volume imenso de dados que se acham extremamente diversificados pelas peculiaridades da verbalização de cada um.

Assim, para iniciar o trabalho nesta etapa o pesquisador se vê pressionado a retomar seus pressupostos, e três são suas guias mestras: 1 - As questões advindas do seu problema de pesquisa (o que ele indaga, o que quer saber); 2 - As formulações da abordagem conceituais que adota (gerando pólos específicos de interesse e interpretações possíveis para os dados); 3 - A própria realidade sob estudo (que exige um "espaço" para mostrar suas evidências e consistências).

Portanto, ao seguir os pressupostos acima, as entrevistas obtidas durante a pesquisa terão como finalidade identificar possíveis dinâmicas institucionais, assim como se os mecanismos empregados possibilitam a participação da sociedade, ambos no âmbito do combate da corrupção no Estado do Maranhão.

2. CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: considerações iniciais, históricas e conceituais

É sabido que a Administração Pública exerce um papel fundamental para a manutenção do princípio da dignidade da pessoa humana, que se constitui em um dos princípios salutarés do Estado Democrático de Direito. Considerando tal perspectiva, a Administração Pública se torna essencial para a concretização de direitos sociais fundamentais, tais como saúde, educação, lazer, trabalho, alimentação, habitação, segurança pública, portanto, direitos imprescindíveis para a própria sobrevivência humana, com o mínimo de dignidade.

Nessa esteira, a concretização dos direitos supracitados se torna inconciliável com uma administração ímproba e omissa. Assim, é relevante que todo agente público – partindo do mais alto escalão até o mais baixo – observe de forma irrestrita os princípios regentes da boa Administração Pública, não sendo por outro motivo que tais princípios foram assentados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, constituindo-se em parâmetro para o administrador, o qual não pode se imiscuir de cumpri-la, a detrimento de sacrificar diversos direitos fundamentais. Por essa razão, a garantia de uma administração proba se constitui em um dos grandes desafios enfrentados pela coletividade.

Os tópicos a seguir desenvolvem perspectivas conceituais e históricas e teóricas sobre a corrupção na esfera pública, em especial, no âmbito brasileiro. Tais aspectos e dimensões da corrupção no âmbito público são essenciais para o estudo dos mecanismos de controle externo no Brasil, principalmente, o Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão.

2.1 Aspectos e dimensões do termo corrupção: a dificuldade em estabelecer um único significado para o termo corrupção

Derivada do latim *corruptio*, o termo corrupção é utilizado para se referir à deterioração. O referido termo formou-se a partir da junção entre o prefixo de intensidade *com* e o verbo *rumpere*. Termo similar, *corruo*, relaciona-se ao termo colapso, e *corrupte* diz respeito à palavra viciosamente (DA CUNHA; DA CUNHA; SOBRINHO, 2015). Observa-se, assim, que as mencionadas junções e alterações da palavra, nitidamente refletem um quadro de degradação e destruição.

No sentido etimológico, Emerson Garcia (2018) define a corrupção igualmente pela origem do latim, porém, como *rumpere*, o equivalente a romper, dividir, derivando o vocábulo *corrumpere*, que por seu turno, significa deterioração, depravação, alteração. Essa terminologia é largamente utilizada para definir o cerne do que seria corrupção.

Na contemporaneidade, compreende-se a corrupção como uma perversão moral, em vista da contrariedade a princípios éticos de uma determinada sociedade. Os diversos países do mundo relacionam a corrupção a fatores culturais, históricos, ou mesmo derivada de padrões sociais desvirtuados, diretamente ligados à educação, à cultura, à política, conforme se explanará, especialmente, sobre o Brasil.

A análise sobre a corrupção constitui tarefa complexa, podendo ser feita sob várias dimensões, de forma que não existe um conceito jurídico unívoco sobre o que seria corrupção. Nesse sentido, Leal (2013) afirma que não há uma definição ou um consenso sobre o que seria corrupção na tradição do pensamento político ocidental. Também não haveria uma teoria política da corrupção, existindo, em vez disso, diferentes abordagens sobre o assunto, a partir de determinados marcos teóricos e filosóficos específicos.

O termo corrupção associa-se a diversas práticas: roubo, vantagem ilícita, trapaça, desfalque, falsificação, suborno, peculato e nepotismo, que constituem algumas das associações existentes com o referido termo. Tal fenômeno se apresenta em uma gradação infinita que se reflete em pequenos desvios de comportamento até práticas ilegais de crime organizado em diversas instâncias nas esferas governamentais ou ainda privadas.

Vale ressaltar ainda, que em uma sociedade de complexidade acentuada, é recorrente considerar que um ato seja tido como corrupto em uma perspectiva e perfeitamente aceitável em outra (BREI, 1996a).

Brei (1996b) aponta que tal dificuldade em se obter um consenso no que se refere à definição do termo corrupção se dá em razão da complexa teia teórica e prática que circunda esse fenômeno. O referido autor ressalta que a corrupção pode ser conceituada com ênfase no mercado, nos interesses públicos, na lei e na opinião pública. Cada perspectiva conduziria tal fenômeno a ambientes distintos de conceituação.

Assim, por sua complexidade, tal fenômeno se manifesta e se reflete no âmbito político, jurídico, econômico e social. Assim, em um sentido estrito, existem diferentes conceitos de corrupção, de maneira que, conforme o critério utilizado, se poderá alcançar respostas diversas.

É possível identificar na literatura abordagens bem distintas sobre corrupção, apresentando diversas dimensões de estudos, em especial a legal, econômica, política, cultural

e administrativa. Cada uma dessas abordagens traz diferentes entendimentos sobre quais são as causas da corrupção e quais as possíveis maneiras de reduzir a sua ocorrência ou intensidade.

Lira (2005) aponta que, sob uma perspectiva do senso comum, corrupção relaciona-se ao poder, aos políticos e às elites econômicas. É compreendida como uma forma banal do uso do poder público para fins privados, à margem das leis e regulamentações vigentes, remetendo-se à transferência ilegal de renda, consistindo o ato ilegítimo e criminoso.

Sob a perspectiva política, corrupção se refere ao uso ilegal do poder público, assim como de recursos financeiros de organismos governamentais, com o intuito de transferir, de maneira ilícita, renda pública para determinados indivíduos (AYDOS, 2006).

A corrupção política ainda constitui uma forma sistêmica de emprego de recursos públicos em proveito privado de caráter ilícito (AYDOS, 2006). Em um primeiro momento, o termo corrupção surgiu em estudos filosóficos e políticos para exprimir a perversão de um regime. Depois passou a referir-se ao “uso indevido do poder em troca de vantagens econômicas ou de outro tipo” (BARBOZA, 2006, p. 109).

Barboza (2006) observa que o vocábulo corrupção já existia nos escritos dos filósofos clássicos para descrever a perversão de um regime político, como explicavam Platão e Aristóteles. Para este, a tirania consistia na corrupção da monarquia; a oligarquia refletia a corrupção da aristocracia e a democracia, por seu turno, referia-se à corrupção da república (ARISTÓTELES, 2011).

Em outra esteira, Maquiavel, Montesquieu e Rousseau relacionaram o termo corrupção a uma moléstia disseminada na estrutura política, tendo como significado contemporâneo o abuso de poder (WEFFORT, 2008).

A corrupção constitui ainda um problema de governo, uma vez que relaciona-se à ação de burocratas detentores do poder de monopólio sobre a oferta de bens e serviços públicos ou a tomada de decisões que afetam a renda de grupos na sociedade civil (CARRARO, 2003).

No plano da moralidade política, a corrupção deve ser entendida tendo por base valores pressupostos, de acordo com concepções normativas de interesse público que caracterizam o que é e o que não é corrupção, considerando a existência de normas que possuem um caráter formal ou informal.

Considerando tal perspectiva, Filgueiras (2008) aponta que a corrupção se reflete, especialmente, em uma natureza moral que conforma-se de acordo com os juízos que atores relevantes fazem a respeito da ordem política. Em consequência, a corrupção consiste em um

juízo moral, com base no qual consideramos determinada ação política correta ou incorreta, conforme os valores pressupostos que definem um conteúdo normativo da moralidade.

Dessa forma, quando se afirma, no plano do discurso político, que determinado agente X é desonesto, utilizou indevidamente os recursos públicos, praticou atos de improbidade administrativa, usou de clientelismo para se eleger ou simplesmente utiliza seu poder para obtenção de vantagens, julgamos que ele cometeu um ato de corrupção.

O enfoque político da corrupção é caracterizado por Ferraz e Finan (2008) como quaisquer irregularidades relacionadas a fraudes em aquisições, desvios de fundos públicos e superfaturamento decorrentes de manipulações políticas. Assim, a dimensão política leva em consideração que a corrupção constitui-se em uma prática realizada por políticos corruptos.

No que tange à dimensão econômica, existem muitos fatores que relacionam economia e corrupção. Inicialmente, o fenômeno da corrupção reduz receitas, aumentando gastos públicos e acarretando a geração de déficits fiscais, que, por consequência, podem incidir no âmbito inflacionário.

Em outro viés, a corrupção no âmbito da economia pode afugentar (ou desestimular) o investidor privado a realizar novos investimentos, pois a sua existência, além de aumentar o custo do investimento, eleva também a incerteza quanto ao seu sucesso, o que reflete negativamente o crescimento do país (MAURO, 1995).

Além disso, Al-Marhubi (2000) afirma que, no que tange à coleta de impostos e de evasão fiscal, a existência da corrupção pode motivar o governo a transformar o imposto inflacionário em mais uma fonte de receita governamental, acarretando mais inflação.

Para Susan Rose-Ackerman (1999, p.6), a corrupção é o grande indício de que a administração do Estado não está operando corretamente. Instituições criadas com o objetivo de regular as relações entre o Estado e os cidadãos estariam sendo utilizadas para buscar o enriquecimento pessoal por meio dos benefícios do suborno.

Nesse sentido, pesquisadores como Susan Rose-Ackerman, Vito Tanzi e Mauro Paolo empreenderam esforços objetivando a utilização de instrumentais econômicos na tarefa de analisar as causas e os efeitos da corrupção na economia. Rose-Ackerman (1978) e Shleifer e Vishny (1993) analisam a corrupção como um problema estrutural de mercado monopolizado, sendo a concorrência a política desejada para controlar o fenômeno da corrupção no setor público.

Assim, a existência de corrupção burocrática refere-se à percepção, dos burocratas, de que o Estado pode se tornar uma fonte de renda proveniente da venda de

serviços públicos. Dessa forma, o fato de uma prestação de serviço público ser efetuada por um setor cria poderes de monopólio para o burocrata responsável pela alocação de recursos.

Nessa visão, uma estrutura pública monopolista se torna atraente para burocratas na disputa pela renda do monopólio (rent-seeking). Disso resulta que a corrupção constitui-se em uma consequência, estando os países com excessiva interferência governamental na seara econômica, promovendo estímulos necessários para a prática da atividade corrupta por parte de seus burocratas.

Com base na análise cross-section, Mauro Paolo (1995) e VitoTanzi (1998) desenvolveram estudos com o intuito de estimar os impactos da corrupção na taxa de crescimento da renda per capita, nos investimentos públicos e na qualidade da infra-estrutura.

Os referidos estudos constataram uma relação negativa entre corrupção e taxa de crescimento da renda per capita, além da qualidade da infra-estrutura, além de uma relação positiva entre corrupção e investimento público. Dessa forma, a corrupção é vislumbrada como a causa do enfraquecimento econômico de alguns países, do empobrecimento relativo e do mau funcionamento do sistema econômico.

Portanto, a incidência da corrupção acarreta prejuízos à sociedade. Tais danos praticados pela corrupção são estudados sob um enfoque econômico da corrupção. Tais análises e estudos relacionam-se principalmente à obtenção de vantagens financeiras ilegais, em relação aos agentes envolvidos (DEL MONTE e PAPAGNI, 2001).

Em outra esteira, a corrupção também é analisada sob uma dimensão cultural trazida por Power e González (2003). Os autores abordam a questão conforme a região ou país, e verificam se realmente os atributos culturais explicam, ao menos parcialmente, uma variação no nível de corrupção.

Del Monte e Papagni (2001) acrescentam que a corrupção relaciona-se à forma como uma sociedade tolera tanto ela, como os agentes corruptos, referindo-se a crenças, ou mesmo religião predominante, ideais, influência dos meios de comunicação e comportamento social. Assim, sob essa dimensão a corrupção somente será reduzida se mudar a cultura.

Nos estudos sobre a dimensão administrativa da corrupção, Melo, Sampaio e Oliveira (2015) assinalam que a abertura de empresas nos estados brasileiros é afetada negativamente pela incidência da corrupção. Os referidos autores apontam a burocracia como um fator limitante à abertura de empreendimentos econômicos. Dessa forma, no intuito de agilizar os procedimentos burocráticos, as novas empresas e agentes públicos, podem unir-se, uma vez que os agentes públicos poderiam ser corrompidos para gerar maior celeridade em procedimentos de legalização (DREHER e GASSEBNER, 2013).

Sob esse enfoque, concebe-se a corrupção como o desvio do dinheiro público a detrimentos de interesses privados. Os efeitos dessa prática na seara administrativa são nocivos para a economia, destruindo a competição, assim como as oportunidades de negócios, que por sua vez, limita a eficiência econômica do Estado, resultando na falta de recursos para a efetivação de políticas públicas.

Há ainda autores que consideram a corrupção sob uma dimensão comportamental. Carraro et. al. (2011) constataram que a burocracia reforça a visão de vulnerabilidade e a fragilidade da prática governamental, em relação à praticada por indivíduos que atuam mediante grupos de interesse em virtude de si próprio, transformando-se em condutas corruptas.

Outros autores ainda apontam que a corrupção se constitui em um problema de governança e *compliance*. Segundo a ONU (UNODC, 2004), um desafio contra a corrupção é a ausência de boa governança e estado de Direito, já que a falta de um quadro regulamentar robusto é uma vulnerabilidade à corrupção.

Decorrentes de falta ou falha de processos e procedimentos, o problema da corrupção surge em contextos nos quais há um problema de assimetria de informações, em que agentes detêm mais conhecimento sobre a administração, dos princípios ou de clientes (KRISHNAN; TEO e LIM, 2013).

Em tais contextos, os agentes podem aproveitar a posição de intermediários e tirar vantagem do poder que lhes foi confiado, a agir mais no seu próprio interesse, geralmente por meio de suborno, extorsão, fraude, nepotismo ou peculato (UNODC, 2004).

Por fim, e não menos importante, o fenômeno da corrupção apresenta uma dimensão jurídica. No âmbito brasileiro, variados diplomas normativos buscaram reprimir a corrupção, de maneira que o conceito do referido termo corresponderá às normas aplicáveis ao ato de corrupção em cada hipótese de incidência.

Tal constatação observa-se no caso concreto, quando diferentes leis são aplicáveis a um mesmo ato de corrupção, podendo incidir diferentes consequências e sanções conforme a perspectiva adotada. Dessa forma, no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, o conceito de corrupção é referente a atos de improbidade administrativa, caracterizados tais atos como danosos ao erário, atinentes também ao enriquecimento ilícito e à violação aos princípios administrativos (ARAÚJO, 2018).

Na seara penal, o termo corrupção foi tipificado para caracterizar o mau uso da função pública, visando obter uma vantagem. Assim, a corrupção passiva caracteriza-se quando um agente público solicita dinheiro ou outra vantagem para fazer algo ou deixar de

fazer algo. Por outro lado, a corrupção ativa se configura quando um cidadão oferece uma vantagem financeira ou de outra natureza a um agente público, visando a um benefício (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015).

Ainda no âmbito penal, há também os crimes contra a administração pública, que são ilícitos praticados por funcionários públicos vinculados à esfera criminal, diversamente das ações de improbidade administrativa, que são processados na esfera cível/administrativa.

Assim, conforme o disposto no Código Penal, os crimes contra a administração são, dentre outros, o exercício arbitrário ou abuso de poder, a falsificação de papéis públicos, a má-gestão praticada por administradores públicos, a apropriação indébita previdenciária, a lavagem ou ocultação de bens oriundos de corrupção, emprego irregular de verbas ou rendas públicas, contrabando ou descaminho e a corrupção ativa (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015).

A Lei Anticorrupção, novel diploma que objetiva combater atos de corrupção praticados por empresas, tutela o patrimônio público (nacional e estrangeiro), assim como os princípios que norteiam a administração pública, a moralidade administrativa e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a partir da tipificação da corrupção atinente à atos lesivos à Administração Pública (COSTA, 2017).

Considerando os diversos âmbitos nos quais a corrupção permeia, um conceito unívoco seria falho a fim de defini-la. Assim, a depender da ênfase dada à análise da corrupção sob os seus diferentes enfoques, se terá uma significação diversa do fenômeno.

2.1.1 O conceito de corrupção adotado nesse trabalho

No presente trabalho, adota-se como a definição mais adequada àquela trazida por Bezerra (1995, p.24), em que a corrupção é entendida como “o uso da autoridade ou poder no intuito de obter vantagens através da utilização do dinheiro público para benefício próprio ou de terceiros com objetivo fraudulento”.

Embora se reconheça que as dimensões legal, política, econômica, cultural e administrativa, assim como as abordagens comportamentais, de governança e *compliance* e de processos e procedimentos sejam fatores importantes no estudo da corrupção, tem-se que a dimensão administrativa apresenta grande potencial de reduzir a vulnerabilidade ocasionada pela corrupção, principalmente no que tange à ampliação da capacidade de gestão, gestão por resultados, eficiência e melhoria institucional da gestão pública (FILGUEIRAS e MELO, 2011).

Assim, a administração pública constitui um dos pilares que possibilitam a efetividade do objetivo organizacional do Estado. Com a utilização de mecanismos, conceituados por Luciano e Testa (2014) como algo genérico a ponto de poder ser incluído em um projeto ou iniciativa mais específica e discriminante, que por sua vez abarcam um conjunto de práticas que, se apropriadas ao contexto e bem adotadas, propicia a realização das metas e objetivos do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, compreende-se que a corrupção constitui um malefício de grandes proporções à sociedade, acirrando-se mais ainda em sociedades permeadas por grandes desigualdades sociais. Dessa forma, a corrupção representa “uma das mais perversas categorias criminosas” (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005, p. 52), uma vez que afeta negativamente a capacidade dos governos de prover serviços públicos de qualidade à sociedade.

Na seara da administração pública compreende-se que diante da existência de um ato de corrupção, há interesse privado envolvido, ou seja, os agentes tratam a coisa pública como se privada fosse. Considerando tal perspectiva, Araújo e Sanchez (2005) assinalam que há duas vertentes de corrupção: a) a primeira se refere ao ato fraudulento do funcionário público que se privilegia de sua posição para receber dinheiro para executar funções que já são de sua incumbência; b) a segunda, de maiores proporções, consiste em fraudes nos processos de licitações e contratos e na fiscalização tributária de grandes empresas (PEREIRA, 2002). Nesse sentido, atos de corrupção no sistema público brasileiro comprometem a eficácia das três esferas do poder (executivo, legislativo e judiciário).

Portanto, considerando a perspectiva do presente trabalho, assim como a importância de uma análise aprofundada sobre a corrupção na esfera pública, e o objeto de pesquisa referência do presente trabalho, o conceito supramencionado é o que mais se adequa à consecução dos objetivos a serem alcançados na presente dissertação.

2.2 As várias facetas da corrupção ao longo da história do Brasil

À medida que os regimes e governos se sucediam no Brasil, assumiram o comando líderes das mais diversas ideologias, sendo que a corrupção perdurou interferindo no interesse público no âmbito estatal durante todo esse tempo.

Na história brasileira, é fundamental ressaltar que o termo corrupção, assim como o sentido de interesse público, apenas se consolidou da maneira como conhecemos recentemente. A título de exemplo, tem-se que no âmbito colonial o fenômeno da corrupção

relacionava-se à deterioração material e moral. Contudo, sempre existiu na sociedade brasileira alguma forma de aversão ao favorecimento de poderosos em detrimento da maioria através da exploração do trabalho da população.

Os tópicos a seguir desenvolvem uma reflexão sobre o processo histórico de ressignificação do termo corrupção na esfera pública brasileira. Tal construção do significado do referido termo inicia-se no período colonial.

2.2.1 A Corrupção na Administração do Brasil Colônia

De modo geral, atribui-se a corrupção à herança ibérica e ao patrimonialismo como tipo de dominação política. Este tipo de leitura a respeito do problema da corrupção atribui ao Estado e à cultura política brasileira a explicação das mazelas institucionais promovidas pela malversação dos recursos públicos, tendo em vista a herança histórica do país. Com isto, tende-se a naturalizar o conceito de corrupção, sendo o Estado brasileiro, pelo conceito de patrimonialismo, o espaço natural dos vícios (FILGUEIRAS, 2009).

Este tipo de abordagem proporciona um engessamento crítico das instituições políticas, uma vez que a possibilidade de controle da corrupção ocorreria apenas mediante uma revolução cultural e histórica do Brasil.

É latente a exigência de interpretar os primórdios do fenômeno da corrupção na administração pública brasileira sob a perspectiva da época colonial, que sob diretrizes gerais, refletiam as práticas administrativas, a cultura política, assim como a dinâmica da colonização mercantilista na América portuguesa. Determinada compreensão das condutas advindas de funcionários régios e moradores costuma recair no anacronismo, na redução simplista e em estudos baseados em especulações (FILGUEIRAS, 2009. p. 174).

Tal advertência se dá em razão da corrupção ser incidente na trajetória de formação do país, assim como tal fenômeno ser recorrente na vida contemporânea. Tal cenário cristalizou a ideia de que a corrupção é resultante de uma espécie de herança que se funda em raízes da tradição portuguesa que permeia o cerne dos males da atualidade.

Dessa forma, não constitui uma tarefa simples qualquer aproximação com o tema. Um marco relevante a ser considerado permeia os séculos XIX e XX, os quais modelaram a sociedade e a administração no período colonial, apresentando características de dissolução, desregramento e desordem.

Há muitos exemplos que ressaltam o advento da corrupção na administração colonial como uma das heranças perversas da colonização⁵. Mesmo um dos grandes intérpretes do Brasil, Caio Prado Júnior, em *Formação do Brasil Contemporâneo* (1942), manifesta seu ceticismo no que tange à organicidade da sociedade colonial, registrando e reiterando a “ausência de nexos morais”, com indivíduos que mal se unem, não havendo um todo coeso: antes, “justapõem-se uns aos outros; formando-se unidades e grupos incoerentes que somente coexistem e se tocam” (PRADO JÚNIOR, 1987, p. 341).

Dessa forma, a corrupção se apresenta como um desdobramento natural da dinâmica dos primeiros anos da colônia brasileira: “incoerência e instabilidade no povoamento; pobreza e miséria na economia; dissolução dos costumes; inércia e corrupção nos dirigentes leigos e eclesiásticos” (PRADO JÚNIOR, 1987, p. 356).

A conjuntura se acirra ainda mais, tornando-se delicada no que diz respeito ao desconhecimento associado a textos marcados por anacronismos, que transferem para o passado juízos éticos e morais contemporâneos que não existiam na época moderna (BUENO, 2006).

Nesse sentido, Faoro (2008) e Avritzer (2008) nos apresentam um panorama geral sobre a corrupção na Administração Pública brasileira em épocas passadas. No período colonial, o próprio caráter do regime estimulava a ocorrência acentuada e recorrente de corrupção governamental, ou do furto, possibilitada pela dificuldade no que tange à distância com a metrópole e pela morosidade dos meios de coação, configurando-se prática legítima devido à sua regularidade.

Tendo em vista as considerações acima, a fim de contrabalançá-las, uma análise da natureza da administração e da forma de exercício do poder no Antigo Regime, que se estende para o processo de colonização brasileiro oferece, à luz das revisões recentes sobre administração, justiça e os poderes em Portugal (HESPANHA, 1986) outra perspectiva a respeito das condutas dos funcionários régios.

A desordem legislativa, a morosidade e os artifícios da máquina legal, a justaposição de funções administrativas, suas remunerações desniveladas, a acumulação de cargos pelos mesmos oficiais, assim como as recorrentes contradições no teor dos diplomas legais aparentam desordem, porém são flagrantes das condições de organização típicas do Estado moderno em fase de centralização.

⁵ Para uma leitura aprofundada sobre o tema ver, dentre outros exemplos, VARNHAGEN. História geral do Brasil (antes da sua separação e independência de Portugal); e LISBOA. Crônica do Brasil colonial (apontamentos para a história do Maranhão).

Não havia um sistema jurídico ordenado e organogramas que obedecessem à distribuição racional de funções, méritos, divisão calculada de tarefas e carreiras pontuadas pelo mérito. Sequer se firmara, ao tempo da colonização brasileira, a dicotomia entre público e privado (GODINHO, p.1978).

A figura do soberano se pautava na gestão dos negócios do reino e suas colônias, além do equilíbrio de poderes dos grupos sociais com os quais convivia. Os oficiais que serviam ao rei constituíam um conjunto heterogêneo e desigual apresentando situações nas quais se exigia para o cargo formação específica ou não, salários pagos às custas do erário régio, propinas ou remuneração advinda do próprio cargo, duração vitalícia ou temporária, exercícios comissionados ou eletivos (FIGUEIREDO, 2012).

Esse era o cenário da administração, rei acionando oficiais distribuídos sem uma lógica burocrática para efetivação das tarefas de garantia do bem comum, relacionadas à justiça, fazenda, defesa ou religião. O respeito ao compromisso com o governo justo que desejava um rei cristão era o condicionante geral que norteava o exercício de funções régias, a ocupação do cargo consistia em uma cessão patrimonial por parte do soberano (FIGUEIREDO, 2012. p. 177).

Arno e Maria José Wehling pontuam que “o cargo público ou ofício na administração colonial pertencia ao rei, por ser um atributo de sua soberania” (WEHLING; WEHLING, 2000, p. 143). Seguindo conveniências, o rei poderia vender, arrendar ou cedê-los, temporária ou vitaliciamente. Além de servir ao rei, arte das mais concorridas no Antigo Regime, o oficial esperava contrapartidas que se traduzissem em ascensão social. A combinação fazia-se perfeita às honras e privilégios se somassem ganhos pecuniários.

A política régia de remunerar mal seus servidores tornava tácita a possibilidade de complementação com ganhos referentes à sua função, especialmente nas colônias. Charles Boxer aponta que, ao examinar o conjunto do império colonial português, “se a coroa não tolerasse alguma margem de lucro por parte dos funcionários, ela sequer encontraria candidatos aos cargos” (BOXER, 1981, p. 309).

Não eram raras as oportunidades que a experiência colonial oferecia nas diferentes esferas do governo régio ou das funções cedidas a particulares, como os arrendamentos fiscais. Saída, muitas vezes freqüente, foi a participação de autoridades em atividades comerciais, dividindo os ganhos com os cofres régios.

Tendo em vista esses baixos salários, a conduta dos funcionários régios que excediam suas funções não era considerada ilegal. Ainda, “os governadores coloniais e os

altos funcionários tornavam-se frequentemente sócios comanditários de empresas mercantis, ou usuários numa escala considerável” (BOXER, 1981, p. 308).

Nesse sentido, ocupantes de cargos públicos como magistrados, capitães, governadores, vice-reis, meirinhos, contratadores, eclesiásticos usufruíam da oportunidade de cultivar ganhos paralelos. Como moeda de troca, os guardas facilitavam a soltura de condenados, juízes calibravam o rigor das sentenças, fiscais cunhavam somente parte das mercadorias que deveriam tributar. A participação em atividades de contrabando mostrava-se também tolerada.

Afinal era recomendável, ao menos tacitamente, participar das oportunidades da economia colonial, auferindo ganhos para o patrimônio familiar. Tal lógica naturalizava a recepção por parte dos funcionários de proveitos no exercício de funções em nome do rei, integrando o universo cultural em diversas proporções, começando pelo âmbito das relações locais em que a autoridade atuava, que toleravam até as esferas decisórias na metrópole, que eram aceitas. Nesse sentido, assinalam Arno e Maria José Wehling:

Se a fidelidade política e doutrinária era indiscutível, o peso dos interesses pessoais ou de grupo foi muito grande. Quando juízes dilatavam decisões para beneficiar-se financeiramente, clérigos cobravam exageradamente por seus serviços religiosos, militares recebiam dinheiro para “esquecer” recrutas que deveriam ir para as guerras do sul, escrivães e tabeliães aumentavam as custas, todos justificavam-se explicitamente pelos baixos rendimentos dos ofícios e implicitamente pelo clima predatório de “fazer a América” que caracterizou boa parte da colonização (WEHLING; WEHLING, 2000, p. 159).

Nesse sentido, é preciso ter em vista que, a despeito da ação dos funcionários nos trópicos, diversa era a ação permissiva que gerava rendas particulares para autoridades em exercício de funções régias e a prática de extorsões, assim como o desrespeito às leis estabelecidas ou algumas práticas de violências que violassem as determinações das leis e costumes do reino.

Apesar dos limites que diferenciavam as esferas de participação entre aquelas consentidas e aquelas efetivamente proibidas e ilegais sejam, de maneira geral, imprecisos, havia extremos como o contrabando ou o recebimento de propinas, de um lado, e a fabricação de moeda falsa, participação em desvios de receitas da coroa e outros crimes, de outro.

Nessa esteira, Charles Boxer afirma que: “as queixas acerca da rapacidade e da venalidade dos funcionários governamentais em geral (...) são um tema constante da correspondência particular e oficial durante mais de três séculos” (2000, p. 54).

Se inexistia corrupção nas vantagens auferidas pelos funcionários, quando respaldados pelo assentimento implícito do soberano, onde residia a transgressão que motivou inúmeras denúncias de roubos e violências praticadas por funcionários do império? Certamente ela não é conhecida no vocabulário da época, no qual o termo “corrupção” expressa deteriorização material e moral, desprovido do emprego objetivo do termo para fazer referência às condutas ilícitas de oficiais régios.

Além das denúncias originadas por inimizades e disputas de grupos em torno do controle de poderes na colônia e das atividades contrárias aos estatutos legais, chegava-se também no cenário em que o modo de operar dos funcionários, apesar de lícito, infringia os direitos dos súditos.

Tal situação, que pareceu prevalecer relacionava-se aos abusos, à opressão ao patrimônio, à segurança e justiça, quando o poder do funcionário descumpria as regras do bom governo, segundo as quais os direitos deveriam ser respeitados sem que os súditos fossem vexados.

O mencionado cenário ocupou incessantemente as compreensões de eruditos da época, que se utilizavam da justificativa teológico-política que condenava a ambição e a corrosão das bases que deveriam regular a conduta harmônica e virtuosa da comunidade cristã. Sua desaprovação se fez em muitas crônicas, sátiras e sermões, cartas e pareceres.

Nesse sentido, a perspectiva apresentada pelo Padre Antônio Vieira, refletida em diversos sermões, constitui-se como nítida denúncia acerca dos perigos políticos que circundavam a conduta dos servidores do rei: “alguns ministros de Sua Majestade não vêm cá buscar o nosso bem, vem cá buscar nossos bens” (FAORO, 2008, p. 275). A devastadora doença do corpo da República apresenta-se associada com a tarefa colonizadora:

El-rei manda-os tomar Pernambuco, e eles contentam-se com o tomar... Este tomar o alheio, ou seja, o do Rei ou o dos povos, é a origem da doença; e as várias artes e modos e instrumentos de tomar são os sintomas, que, sendo de sua natureza muito perigosa, a fazem por momentos mais mortal. E senão, pergunto...: Toma nesta terra o ministro da Justiça? – sim, toma. – Toma o ministro da fazenda? – sim, toma. – Toma o ministro da milícia? – sim, toma. (...) E como tantos sintomas lhe sobrevêm ao pobre enfermo, e todos acometem à cabeça e ao coração (...) fica tomado todo o corpo e tolhido de pés e mãos, sem haver mão esquerda que castigue, nem mão direita que premie (FAORO, 2008, p. 173).

Notadamente em *Sermão do bom ladrão*, o Padre Antônio Vieira ataca a corrupção governamental, destacando que o problema da distância, assim como da demora dos meios de coação provocam a generalização do furto que, com regularidade, torna-se uma

prática legal. Embasando-se em uma fundamentação teológico-política, Vieira alcança de forma amplificada o que se passava no Brasil: os recorrentes e exorbitantes desajustes promovidos pelo caráter da colonização (VIEIRA; PÉCORRA, 1995).

Com a permissividade da administração da América portuguesa, os recursos que o Estado deixou de receber constituíram o patrimônio de grupos sociais, redes e famílias que o Novo Mundo atraiu. Sob extrema dinâmica que equilibrava estabilidade e instabilidade política, os desgastes e tensões resultantes dos abusos, ambição e rapacidade dos servidores régios corromperam os ideais de bom governo ultramar.

2.2.2 *Corrupção na Administração do Brasil Império*

No seu percurso histórico, as palavras adquirem novos sentidos e estabelecem novas relações semânticas umas com as outras. Às vezes, o sentido tanto se altera que pode partir, por exemplo, de um valor axiológico positivo para um valor axiológico negativo, ou vice-versa, e as conotações de caráter puramente periférico passam a ser nucleares. Dessa forma, os termos carregam sua própria valoração significativa conforme a sociedade e a época relacionada.

Nesse sentido, no âmbito do Império brasileiro, o vocábulo corrupção foi raramente utilizado ou mesmo referido. Percebe-se que a ideia de corrupção se encontra, de um lado, relacionada naturalmente a um tipo de Estado cuja lógica decorre da noção de igualdade de direitos, perspectiva esta que não diz respeito às concepções de um governo que, possuía como um dos poderes, o moderador, de exclusividade do monarca, e que anulava os demais poderes.

Além disso, o soberano foi relacionado, em gravuras oficiais e documentos amplamente divulgados, à imagem do monarca divino, aquele que não era julgado por seus atos entre os homens, mas por outro tipo de justiça, menos terrena. Dessa maneira, é preciso um esforço de tradução do termo: ele possui um sentido diverso, apesar de muitas vezes paralelo.

No âmbito do Primeiro Reinado, caracterizado por um cenário político conturbado, pelo fechamento da Assembleia Constituinte e mesmo a crise que resultaria na partida de D. Pedro I para Portugal, a noção de corrupção pouco aparece ou mesmo qualquer outro termo de significado semelhante nos jornais e atas da Câmara (SCHWARCZ, 2008).

Com efeito, estabelecida uma monarquia constitucional em meio à América republicana, questões do dia a dia eram debatidas em termos acalorados, mas preservava-se o Estado e seu governante.

Tal constatação evidencia-se ainda mais ao longo do Segundo Reinado, e principalmente, nos momentos de maior popularidade do Império, quando D. Pedro II passou a ser lembrado como um monarca de direito divino e um mecenas das artes.

Associada à prosperidade econômica que se consolidou durante de 1850 e 1870, permaneceu a imagem deste sistema político, que parecia pairar acima das demais questões “mundanas”. No entanto, ao final da Guerra do Paraguai, o Império de D. Pedro II viveria seu momento de maior apogeu, mas também sua decadência (SCHWARCZ, 2008).

Nessa conjuntura é que a questão do abolicionismo ganha força, assim como o Partido Republicano é fundado e que o exército, como instituição, passa a se opor frontalmente a sua antiga ocupação como “caçador de escravos fugidos”.

Nesse cenário se encontrava os sinais de oposição direta ao regime, que se fortaleceria ainda mais a partir de então, assim como os estopins para a derrocada de um sistema que começava a mostrar suas rachaduras internas.

A situação seria, no entanto, atenuada por um determinado período, com as recorrentes viagens de D. Pedro ao exterior, assim como uma série de leis de caráter paliativo e manifestamente conservadoras – a exemplo da Lei do Ventre Livre e a Lei dos Sexagenários -, e com as mudanças sucessivas de ministério.

Porém na década de 1880, o Império seria afetado por questões que iniciariam nova agenda de acusações, colocando em xeque a própria idoneidade do sistema. Se o conceito de corrupção vincula-se ao ato de corromper, e à ação de subornar, o fato é que pela primeira vez o regime seria identificado por esse tipo de prática. À medida que o monarca e seu governo mostravam suas vulnerabilidades, uma série de casos começava a surgir na imprensa e causava escândalo (SCHWARCZ, 2008).

Isso não importa dizer que antes não existiam exemplos de descontentamento; porém o mais importante é que nesse cenário eles saíam do espaço privado e ganhavam o público. Concomitantemente, passavam a se constituir como delimitadores poderosos a indicar os limites desse sistema, gradativamente relacionado a expedientes que implicavam subornar funcionários e cidadãos, ou evitar que a lei vingasse.

Se questionava pela primeira vez o poder do monarca, assim como a imprensa passava a se imiscuir na sua vida privada. Por certo, em um sistema monárquico, a fronteira

entre as esferas públicas e privadas é tão relativa como porosa, e até então D. Pedro parecia afastado e preservado no que tange a esse tipo de problema (SCHWARCZ, 2008).

Alguns incidentes que ocorreram no Império podem ser vinculados à noção de corrupção do Estado⁶. Tais incidentes desgastaram a monarquia em razão da conivência e da falta de medidas punitivas.

À luz de inúmeros escândalos ocorridos durante o Império, a imprensa da época expressava-se por meio de folhetins e charges que atacavam o governo, mas também a pessoa do Imperador. A decadência refletia-se na representação da figura de um monarca na sua vida privada, que por consequência era a figura representante do país. Atacar o imperador se tornou um sinônimo de atacar o Estado, uma vez que ele o personificava (SCHWARCZ, 2008).

É interessante pensar, pois, na especificidade da noção de corrupção no período do Brasil imperial. As divulgações apresentadas pela imprensa sobre um soberano que faz simples acordos com seus funcionários é cada vez um soberano do Estado, uma que vez que se encontra suscetível às mesmas tentações de seus súditos.

Ainda mais importante, é pensar que naquele momento, tais perspectivas são compartilhadas. Portanto, corrupção é uma noção que emerge nesse contexto, mesmo que sob outros nomes, como forma de acusação ao sistema, o qual, para existir, precisava estar acima dela.

Nesse sentido, dentre as peculiaridades da monarquia, está justamente a dificultosa relação entre as esferas públicas e privadas. Resta uma tarefa árdua na distinção

⁶Um dos episódios emblemáticos que ocorreu no final do Império ficou conhecido como o caso do roubo das jóias. Foram subtraídas jóias da Imperatriz Teresa Cristina e de sua filha, a Princesa Isabel. Com efeito, o Império era uma vítima do ocorrido, no entanto, a negligência e a omissão na condução do ocorrido (que teve repercussão, uma vez que as jóias da coroa eram objetos públicos), fizeram com que a opinião pública questionasse o Império: se na condução dos temas privados a Coroa age com tamanha displicência, o que se poderia dizer da situação dos súditos? A história desdobrou-se em inúmeras acusações de suborno e de inépcia administrativa no que tange às investigações. Em um primeiro momento suspeitava-se de que o furto era obra de um larápio comum. Conforme o processo seguia, ficou nítido que as provas eram artificiais, pois o furto partira de dentro da própria estrutura da Coroa. Dois funcionários foram responsabilizados e detidos, no entanto, O desgaste da monarquia se deu após a solução do caso. O principal suspeito havia sido formalmente afastado do serviço, porém continuava com a proteção do monarca, residindo em um terreno próximo ao local onde foram encontradas as joias. Além disso, mantivera consigo as chaves do palácio, apesar de não desempenhar as suas funções oficiais. Por fim, os três implicados no furto haviam sido soltos imediatamente com o consentimento prévio do imperador. Nesse meio tempo, os dois policiais que atuaram no caso foram contemplados com ordens honoríficas. Tais gestos foram interpretados pela imprensa como uma tentativa de silenciar os policiais e amaciá-los com títulos em geral reservados à nobreza. Os termos eram outros, porém se referiam à noção de corrupção política ou favoritismo. Ainda que o crime tivesse sido solucionado rapidamente, e com relativa eficiência, o episódio serviu para revelar as falácias morais do governo (DAIBERT; DAIBERT JUNIOR, 2007, p. 68-71).

entre o que competia ao rei, e o que é parte das responsabilidades do Estado. Dessa maneira, as críticas ao monarca significavam de alguma forma, atingir o sistema em sua idoneidade (SCHWARCZ, 2008).

É importante ressaltar que a ocupação de cargos régios por servidores se constituía por meio de cessão patrimonial, e, a política régia remunerava mal seus servidores. Há nesse sentido, certa tolerância na complementação da remuneração com ganhos relacionados às suas atividades. Dessa forma, Figueiredo assinala que:

Essa lógica que tornava natural a recepção por parte dos funcionários de ganhos no exercício de funções em nome do rei integrava o universo cultural em diversas escalas, desde o ambiente das relações locais em que a autoridade atuava, que aceitavam, até as esferas decisórias na metrópole, que toleravam. (2008, p. 177).

Com efeito, inúmeras denúncias de corrupção dos funcionários reais foram realizadas no Brasil, uma vez que “os ordenados dos funcionários pouco crescem no curso dos anos numa despesa global fixa, apesar do número crescente de pessoal, com o aumento das tentas e dos juros nas despesas públicas, o que sugere a expansão da nobreza e do comércio, controlada a burocracia numa rede de governo, que gravita em torno do rei e de sua aristocracia” (FAORO, 2008, p. 199).

Conforme pontua Faoro, tais condutas refletidas nos funcionários portugueses encontravam-se encobertas na contradição entre regimentos, leis e provisões, assim como a conduta jurídica, “com o torcimento e as evasivas do texto em favor do apetite e da avareza” (2008, p. 199).

Além disso, a arrecadação de tributos dos contribuintes na colônia parecia não ser revertida em benefícios daqueles; a injeção de riquezas em favor da metrópole não deixava restar muito do que se pagou nos trópicos.

Nesse sentido, é a fala de Padre Antonio Vieira em clara indignação sobre a violação do interesse público no Brasil colônia pela metrópole portuguesa e sua administração: “muito deu em seu tempo Pernambuco; muito deu e dá hoje a Bahia, e nada se logra, porque o que se tira do Brasil, tira-se do Brasil; e o que o Brasil dá, Portugal o leva” (FAORO, 2008, p. 275).

Sobre tais considerações, Faoro pontua que “o produto enche os bolsos da camada aristocrática e mercantil que suga o Estado, monopoliza o luxo e ostenta a arrogância de cabedais sem raízes” (2008, p. 275).

Dessa forma, o patrimonialismo proporcionou o aparecimento da figura de um burocrata que “[...] já desenvolvido do embrião estamental do cortesão, furta e drena o suor do povo porque a seu cargo estão presos os interesses materiais da colônia e do reino” (FAORO, 2008, p. 201).

Além disso, o controle da administração pública sobre o comércio, decorrente do capitalismo imposto, era tão predominante que a burguesia dependia de concessões e vínculos com o governo, abrindo espaço para que os funcionários do governo se aproveitassem de tal dependência.

O Império fundamentava-se em um sistema no qual a distinção entre o que era responsabilidade do rei ou o que cabia ao Estado era dificultosa. À proporção que o imperador se personificava no Estado, as críticas tecidas pela imprensa e pela sociedade da época implicavam em um ataque ao Estado.

Dessa forma, a mídia da época manifestou muito descontentamento com a ausência de leis, “carência de ordem, poder público frágil, monarquia desacreditada, [e] polícia dominada por interesses vis” quando deu publicidade a uma série de escândalos envolvendo a família do imperador (SCHWARCZ, 2008, p. 198).

2.2.3 O Brasil Pós-Império: da República Velha à Constituição Cidadã de 1988

À semelhança do que ocorria no Império, o governo da Primeira República do Brasil causou incômodos em setores da população que viam o sistema republicano como despótico e oligárquico, sob a acusação de que este não promovia o bem público.

Os adeptos da revolução de 1930 acusavam os políticos republicanos de carcomidos, expressão que se relacionava a um sistema ruído, deteriorado e velho, com características tradicionais e supressoras, ao tempo em que havia anseios na população pela superação dessa forma de governo. O sistema democrático-representativo era acusado de estar corrompido em sua essência (CARVALHO, 2008).

Já na Era Vargas, a oposição udenista acusava os políticos getulistas e o próprio Vargas de corruptos por, supostamente, enriquecerem os amigos e a si mesmo à custa do roubo do dinheiro público (CARVALHO, 2008).

A suposta falta de moralidade individual dos membros do governo incomodava a oposição e a imprensa, que, liderado por Carlos Lacerda, imputava-os de estarem “mergulhados em um mar de lama”. Naquele momento, o descontentamento pela moralidade

de posturas individuais dos políticos foi vocalizado em proporções maiores do que em ocasiões anteriores, quando o sistema era o principal alvo de acusação.

Juscelino Kubitschek - JK foi visto pela oposição como uma continuidade do varguismo, inclusive no mau uso da máquina pública. A realização de grandes obras, assim como a construção de Brasília, previstas no projeto desenvolvimentista, forneceram aos opositores do governo argumentos para denunciar a corrupção (MOTTA, 2008).

Nesse sentido, existiram denúncias de superfaturamento de obras e de favorecimento de empreiteiras relacionadas ao grupo político de JK, que vale ressaltar, nunca chegaram a ser comprovadas (SENADO FEDERAL, 2015).

Não obstante a falta de comprovação, as suspeitas de que JK estivesse envolvido em casos de corrupção e sendo apoiado por militantes comunistas foram suficientes para que Jânio Quadros ascendesse nas eleições de 1960, sob a promessa de acabar com a corrupção no país. Não por outra razão, o político adotou como símbolo de campanha uma vassoura a fim de varrer do governo a corrupção e seus praticantes.

Meses após sua posse como presidente, Jânio Quadros renunciou. Com sua campanha fortemente contrária à corrupção, em sua carta de renúncia apontou que “forças terríveis” se impunham contra ele (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

É provável, inclusive, que a falta de alianças políticas decorrente de um forte discurso anticorrupção tenham impedido que Jânio Quadros adquirisse o mínimo de governabilidade necessária para manter-se na presidência.

Governando sob um clima de instabilidade política, o vice de Quadros, João Goulart, foi acusado de estar ligado a comunistas. Além disso, a aliança PTB-PSD no poder com Goulart foi vista como referência ao varguismo que para setores da sociedade estava intimamente relacionado à corrupção. Nessa esteira, Motta observa que:

Parte da indisposição contra o governo de Jango deveu-se à convicção de que o presidente era tolerante com a corrupção, característica que seria típica de seu grupo político. De acordo com seus adversários, a corrupção seria prática corriqueira na gestão Goulart e esse foi argumento importante na mobilização liberal-conservadora responsável pelo golpe de 1964. (2008, p. 208)

Com a promessa de derrotar o comunismo e combater a corrupção, no sentido de furto do dinheiro do Estado, a ditadura militar emergiu sob a concepção de que o vício impregnava o espaço público, de forma que a sociedade se encontrava fora do governo e que somente uma postura firme livraria o país de tamanha desonestidade.

Entretanto, o regime militar falhou no combate à corrupção e conviveu com ela, ao tempo em que a censura impedia a divulgação de esquemas de corrupção. Starling explica que tal falha devia à natureza do regime. Se a corrupção é a violação do interesse público, a ditadura era corrupta quando colocava barreiras à participação na vida pública do país pelos cidadãos:

A corrupção fazia parte da essência do regime militar [...] não apenas porque conduzia à perda de referenciais que levam os homens a agir em prol do bem público, mas principalmente porque ela desata o processo de vida política que destrói a coisa pública. (2008, p. 218)

Além disso, a arbitrariedade enseja privilégios, desigualdade, impunidade excessiva e apropriação privada do bem público. Starling destaca, ainda a adoção do regime militar à tortura, que constitui-se no ápice da corrupção:

Para a tortura funcionar é preciso que na máquina judiciária existam aqueles que reconheçam como legais processos absurdos, confissões renegadas, laudos e perícias mentirosos; também é preciso encontrar, nos hospitais, gente disposta a fraudar autópsias, autos de corpo de delito e a receber presos marcados pela violência física. (2008, p. 220)

Assim, constata-se que a corrupção instalou-se de forma drástica durante o regime militar. A liberdade dos cidadãos suprimida, por um lado, e a liberdade de ação do governo exacerbada, por outro, são um reflexo da corrupção nesse governo. Ribeiro (2000) concebe a liberdade e a corrupção como duas faces da mesma moeda. Isso em razão de ambas terem adquirido mais espaço na modernidade a partir da perda de importância de uma comunidade de valores, tão forte em épocas anteriores.

À proporção que se tem mais liberdade de ação, também se alcança mais liberdade para agir de modo corrupto. Ribeiro (2000) ainda observa que o caminho no combate à corrupção deve incluir, portanto, a amplificação de liberdades, aptas a reprimir esse mal, de forma que a solução contra a corrupção é mais democracia.

Na democracia do Brasil após 1988, entretanto, a corrupção continuou a perdurar no Estado. Apesar disso, a corrupção não se constitui em essência desse regime, tal qual o autoritarismo, posto que o ideal democrático visa ao interesse público. Certamente, a democracia coexiste com a corrupção por permitir que os homens sejam livres para agir e que

alguns homens tenham mais poder do que outros; em uma democracia real, os indivíduos têm liberdades desiguais, ainda que mais iguais do que em um regime autoritário (CARVALHO, 2000).

Não obstante, o projeto ideal da democracia é a busca pela igualdade de liberdades dos homens, assim, seu ideal é que não haja corrupção e que, caso haja, que os homens que a praticarem sejam julgados e punidos e que os danos sejam reparados na medida do possível.

2.3 Perspectivas teóricas que orientam o debate sobre a corrupção no campo da administração pública brasileira

Conforme pontua Filgueiras (2008), as perspectivas teóricas referentes à corrupção se sistematizam a partir de duas agendas de pesquisas. A primeira, que prevaleceu até os anos 1990, funda-se na ótica da teoria da modernização. Tal teoria, nos estudos da corrupção no Brasil, baseia-se no conceito de patrimonialismo.

A segunda teoria, atualmente hegemônica, refere-se à concepção do neo-institucionalismo econômico e possui o conceito *rent-seeking* como foco central. As duas agendas de pesquisa assinalam paradigmas importantes sobre a corrupção, constituindo o resultado da própria evolução do pensamento relacionado a esse fenômeno, de caráter histórico, como indica Carvalho (2008), alterando-se no decorrer do tempo, tanto os sentidos que lhe são conferidos, quanto às perspectivas sobre as medidas eficazes para seu enfrentamento.

O estudo dessas perspectivas teóricas para o âmbito da administração pública brasileira possui relevância, uma vez que no Brasil a corrupção se constitui em uma das maiores mazelas do país.

O segundo ponto de relevância reside na estreita relação entre a evolução do pensamento sobre a corrupção e as propostas de reformas do aparelho do Estado realizadas no país a partir do século passado. Lustosa da Costa (2010) afirma que diversas experiências se originaram e se fundaram em conceitos relativos às concepções típicas das agendas de pesquisa sobre a corrupção, associando-se à influência histórica e na transição da hegemonia entre elas.

2.3.1 A Teoria da Modernização no Brasil

Conforme afirmado acima, a primeira importante agenda de pesquisa sobre corrupção no século XX, prevalecendo até os anos 1990, analisa o fenômeno com base na teoria da modernização (FILGUEIRAS, 2008).

Tal perspectiva tem por base os estudos de Max Weber referentes aos tipos de dominação legítima, às formas de orientação da ação, assim como aos conceitos a elas associados, especialmente do patrimonialismo, da burocracia e do estamento, considerando uma epistemologia centrada na construção da compreensão dos fatos sociais a partir da concepção de modelos ideais.

A presente teoria relaciona os processos de mudança social com a construção de instituições, considerando as grandes dicotomias como o âmbito rural e urbano, o não industrializado e o industrializado, subdesenvolvido e desenvolvido.

Sob uma ótica geral, a corrupção está relacionada, de acordo com essa teoria, ao subdesenvolvimento. Portanto, a corrupção refere-se aos processos de mudança social que se apresenta em momentos de disfunção das instituições políticas, conforme o peso da tradição nos processos de mudança (HUNTINGTON, 1975).

Considerando tal perspectiva, a mudança social reflete os estágios nos quais ocorre um problema de institucionalização, de forma que organizações da política criam contextos favoráveis a um “comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas aceitas a fim de servir a interesses particulares” (HUNTINGTON, 1975, p. 72).

Sobre a perspectiva teórica, no que tange a corrupção no Brasil, partindo da concepção weberiana, Souza (2008, p. 84) assinala que o patrimonialismo é a concepção central dos trabalhos que analisam o tema a partir da teoria da modernização.

Tal conceito diz respeito à representação de um arranjo institucional pré-moderno, no qual prevalecem as relações de dominação legitimadas pela tradição (arcaicas), contrapondo-se ao moderno, em que predominaria o tipo de legitimação ideal, norteadas pelo racional-legal ocidental.

A obra *Raízes do Brasil*, de autoria de Sérgio Buarque de Holanda, aplica a teoria da modernização, ao analisar o processo de formação da sociedade brasileira indicando a existência de modalidades arcaicas de organização social fundamentadas na família patriarcal, ressaltando que o desenvolvimento das cidades e da máquina pública não se concederia sem a reprodução das falhas características dessa formação. Em trecho da obra, o referido autor destaca que:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizavam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber, Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos (HOLANDA, 1995, p. 145-146).

Dissertando sobre qual seria o comportamento dos indivíduos no contexto formador da sociedade brasileira, Holanda (1995, p. 147) cunhou a ideia de “homem cordial”. Tal cordialidade apontada como “traço definido do caráter brasileiro”, refletiria a forma em que o indivíduo mantém sua supremacia em detrimento do social, uma vez que na seara moderna são estabelecidas algumas regras coercitivas às quais o comportamento do brasileiro não corresponderia.

Dessa forma, mais do que polimento ou irracionalidade emotiva plena, a cordialidade objetiva conferir a viabilidade a um comportamento que, na verdade, consiste no reconhecimento dos interesses particulares do homem cordial acima do interesse público.

Nesse sentido, o indivíduo que se comporta de acordo com a cordialidade seria influenciado por seus próprios interesses. Portanto, restaria desvinculado da racionalidade pública característica da modernidade, de forma que o homem cordial representaria um componente primário das relações sociais de um Brasil ainda primitivo, o que torna-se um fundamento teórico que pode explicar a conduta dos indivíduos em uma estrutura institucional, em que o tipo de dominação legítima é tradicional, em que “o personalismo é representado pela prática social do homem cordial na esfera privada e pública [e] o patrimonialismo representaria o homem cordial como membro de um suposto ‘estamento’ estatal” (SOUZA, 2008, p. 84).

Para os adeptos da tese patrimonialista, a corrupção brasileira é decorrente da colonização portuguesa, cujo resultado consistiu na permanência de um modelo institucional onde as relações sociais, políticas e econômicas acontecem sem haver uma distinção nítida entre o público e o privado, é o que indica Filgueiras:

Supõe-se que a tradição política brasileira não respeita a separação entre o público e o privado, não sendo, o caso brasileiro, um exemplo de Estado moderno legitimado por normas impessoais e racionais. O patrimonialismo é a mazela da construção da República, de maneira que ele não promoveria a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que esses tenham

acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos. Dado o patrimonialismo inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção é um tipo de prática cotidiana, chegando mesmo a ser legitimada e explícita no âmbito de uma tradição estamental e tradicional herdada do mundo ibérico (Filgueiras, 2009, p. 388).

Assim, o referido autor entende que o entendimento da corrupção sob análises dicotômicas e evolucionistas, e, assim sendo, tal fenômeno é típico de sociedades subdesenvolvidas, de maneira que o combate deve ser voltado a reformas que promovam afirmações próprias da racionalidade moderna, como a adoção da burocracia profissional, bem como da meritocracia (FILGUEIRAS, 2008).

Considerando tal perspectiva, a primeira experiência sistemática de enfrentamento da corrupção, visando o combate ao patrimonialismo, diz respeito à reforma administrativa, promovida pelo Estado Novo, iniciada em 1938, no Governo Getúlio Vargas.

Lustosa da Costa (2010, p. 97) afirma que tal processo viabilizou a burocratização do Estado brasileiro, objetivando “introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado”.

2.3.2 O Neo-Institucionalismo Econômico

No que se refere a segunda grande agenda de pesquisa da corrupção, essa se fundamenta na concepção do neo-institucionalismo econômico e possui como conceito central o *rent-seeking*⁷. A presente teoria teve como marco inicial a publicação em 1978, do livro de Susan Rose-Ackerman, intitulado “*Corruption: a study in Political Economy*”, sendo que tal agenda se tornou hegemônica a partir da década de 1990, no contexto em que instituições financeiras internacionais, principalmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, passaram a apoiar programas de caráter gerencialistas de reforma do Estado, fundamentados em teorias econômicas voltadas para o mercado (FILGUEIRAS, 2008, p.357-358).

⁷Na economia, *rent-seeking* ou **busca de renda** é uma tentativa de obter renda econômica pela manipulação do ambiente social ou político no qual as atividades econômicas ocorrem, em vez de agregar valor aos produtos. Um exemplo de *rent-seeking* era a limitação do acesso a cargos qualificados imposta pelas guildas medievais. Muitos estudos atuais sobre *rent-seeking* focam na captura do regulador, ou seja, na exploração pelo agente público dos privilégios de monopólio decorrentes da regulação governamental da concorrência. O próprio termo deriva, no entanto, da antiga prática de apropriar uma porção da produção ao ganhar a propriedade ou controle da terra. Esta expressão, em certos casos, relaciona-se também com o conceito de *logrolling*.

Nesse sentido, os estudos de Sacramento e Pinho (2009, p. 15) sobre os autores mais citados em obras acadêmicas referentes ao tema corrupção, entre os anos 1997 e 2008, apontam uma hegemonia no campo da administração pública brasileira.

No que tange o neo-institucionalismo econômico, tal perspectiva fundamenta-se em um viés hobbesiano da natureza humana, possuindo o racionalismo econômico como pressuposto primeiro. Partindo da premissa do *homo æconomicos*, conferido ao estudo da prosperidade na teoria econômica clássica de Adam Smith, os homens racionalizam suas decisões por julgamentos amorais, sendo levados exclusivamente por seus interesses egoístas, comportando-se com base no utilitarismo em suas relações econômicas, sociais e políticas (COSTA, 2010).

Nessa esteira, com base nesse primeiro pressuposto, o segundo pressuposto se refere ao individualismo metodológico. Tal pressuposto assinala que as decisões derivadas do âmbito familiar, profissional ou político se fundamentam no interesse, então não existe decisões coletivas originadas de um interesse coletivo genuíno. Tais decisões são resultado do universo de interesses individuais dos agentes envolvidos naquela decisão (MARQUES, 1997).

Com base nos pressupostos mencionados, emergem o conceito do *rent-seeking* e as teorias essenciais para o entendimento da corrupção pela perspectiva do neo-institucionalismo econômico, a saber: a teoria dos incentivos, dos custos de transação, da escolha pública, dos jogos, bem como da escolha pública e do agente-principal.

Sob a ótica do *rent-seeking* a corrupção é compreendida como um comportamento oportunista de agentes amorais, e apresenta-se através de ações ilegais que visam transferências de renda que correspondam a seus interesses particulares em face do interesse público, sendo decorrente de incentivos promovidos pelas redes de privilégios resultantes de arranjos institucionais precários, que propiciam a ocorrência de monopólios estatais, de excesso de discricionariedades na gestão dos negócios públicos e de mecanismos inadequados ou insatisfatórios de *accountability* (KLITGAARD, 1994; SILVA, 2001).

Por outro lado, a aplicação da teoria da escolha racional à compreensão da corrupção objetiva analisar como as instituições moldam o processo decisório e diminuem ou aumentam os custos associados, propiciando a construção de propostas de reformas institucionais que elevam o constrangimento à busca da satisfação de interesses individuais contrapostos ao interesse público ou que criem incentivos que conciliem os interesses privados ao público (COSTA, 2010).

Já a teoria dos incentivos desdobra-se na teoria da escolha racional e orienta-se a interpretar como as decisões dos agentes relacionam a consideração dos incentivos que poderão obter, a compreensão das recompensas possíveis (*pay-offs*) (MARQUES, 1997).

No estudo da corrupção, os *pay-offs* constituem objeto de estudo, própria de uma corrente da teoria dos incentivos, a teoria da propina (*bribe*), que conduz à perspectiva de que um Estado destituído de instituições apropriadas à responsabilização de seus agentes (*accountability*) possibilita a impunidade que, por consequência é tida como um estímulo ao comportamento corrupto (ACKERMAN, 2010).

Considerando não somente as falhas nas instituições formalizadas na seara estatal, mas também padrões e regras de comportamento, que decorrem de fatores culturais, a exemplo do patrimonialismo, que são aptos a interferir nos níveis de corrupção em um país, a teoria dos custos de transação observa como as instituições moldam os processos racionais de decisão, agravando ou atenuando as incertezas, visando a propositura de mudanças institucionais direcionadas à redução desses custos (COSTA, 2010, p. 143).

Dessa forma, os custos de transação são caracterizados, por exemplo, por possíveis propinas (*bribes*) pagas a agentes públicos que exercem uma função de despachantes dentro do Estado, a fim de agilizar os processos para o exercício de direitos, tais como licenças e alvarás. Para os agentes, as propinas referidas constituem as recompensas (*pay-offs*) da decisão em se corromper, associadas à teoria dos incentivos e da propina (SILVA, 2001).

A teoria dos jogos refere-se à escolha racional e visa observar como a tomada de decisões entre indivíduos, cuja decisão de um afeta os resultados de outros, e vice-versa, trazendo para a agenda de pesquisa da corrupção um modelo de análise de estratégias com base nos dilemas da confiança e da previsibilidade limitada, do compartilhamento de informações entre agentes em competição, consentimento e colaboração e do equilíbrio ineficiente, caracteristicamente representados pelo dilema do prisioneiro (TAYLOR, 2003, p. 204).

Em outra esteira, a teoria da escolha pública é resultante do “estudo da agregação de preferências e da decisão coletiva (escolha pública), o que corresponde ao ponto de vista da demanda por bens públicos” (COSTA, 2010, p. 145).

Relacionada à teoria dos jogos e da escolha racional, a escolha pública objetiva analisar os desenhos institucionais e as instituições associadas às decisões colegiadas próprias dos processos legislativos ou eleitorais.

Em outra perspectiva, a teoria do agente-principal possui como fundamento a premissa de que a política e a economia operam a partir de relações contraditórias, em que tanto produtos e serviços quanto leis e políticas constituem a consequência de interações entre atores com interesses opostos. A presente teoria objetiva compreender como as instituições interferem nas relações entre os principais, aqueles que são detentores de bens ou direitos ou a satisfação de tais necessidades, subordinam-se às ações de terceiros, os agentes, os quais possuem o direito de serem contemplados por tais ações (PRZEWORSKI, 2006).

Assim, cria-se um desafio, a busca pelo equilíbrio da ação efetuada pelo agente e com a remuneração paga pelo principal, apesar da diversidade de informações entre o agente, que é detentor dos conhecimentos sobre a ação que executou, e o principal, cuja função é remunerar o agente (COSTA, 2010).

A perspectiva do neo-institucionalismo econômico aplicada à análise da corrupção, objetiva identificar as possibilidades de agentes (burocratas, empresários e políticos) alcançarem benefícios em face dos interesses dos principais (cidadãos), resultantes do déficit informacional de suas ações e da resultante deficiência dos sistemas de *accountability* em assegurar o *compliance*, isto é, pela ineficiência dos controles sociais e governamentais em responsabilizar os agentes pelos resultados de tais ações quando aquelas comprometem questões de probidade e ética.

Sob essa ótica, o ato corrupto é resultante da percepção dos agentes no que tange às fraquezas das instituições, uma vez que é a partir delas que são calculados os possíveis benefícios que excedem os eventuais custos da atividade corrupta (VIEIRA, 2006).

Seguindo esse raciocínio, os níveis de corrupção serão maiores nas sociedades onde as instituições sejam menos orientadas por valores republicanos (racionais-legais) e mais direcionadas por representações próprias do tipo de dominação tradicional weberiana, a exemplo do patrimonialismo, o clientelismo ou o nepotismo, em que se excedem os monopólios e redes de privilégios, assim como os controles governamentais e sociais forem mais deficitários (SILVA, 2001).

Dessa forma, as propostas de enfrentamento da corrupção fundamentam-se no neo-institucionalismo econômico, pautando-se na busca de reformas nas instituições, uma vez que as fragilidades delas constituem as maiores causas para tal fenômeno.

Seguindo essa esteira, em seus estudos, Klitgaard (1994) afirma que o combate à corrupção deve abarcar medidas direcionadas ao estabelecimento de procedimentos meritocráticos e impessoais a fim de selecionar agentes, adequados às estruturas organizacionais, assim como referente aos processos decisórios à luz de divisões de funções e

à atenuação de discricionariedades, à realização de ações de sensibilização sobre as mazelas da corrupção, à instituição de ações concernentes ao levantamento e análise de informações sobre casos de corrupção, assim como à alteração da relação entre benefícios e custos da corrupção, visando o desestímulo da conduta oportunista dos agentes.

Tendo por base os estudos realizados por Lustosa da Costa (2010) e Paula (2005), constata-se que a proposta de reforma do aparelho de Estado no Brasil, buscava o estabelecimento de uma nova perspectiva para a administração pública brasileira, a “administração pública gerencial”, que se iniciou no ano de 1995, e referiu-se à concepção neo-institucionalista econômica, uma vez que partilharam-se as bases teóricas e conceituais idênticas, isto é, a teoria da escolha racional, a teoria agente-principal, a teoria dos incentivos, entre outras.

Bresser-Pereira (2006, p. 26) assinala que o modelo de administração pública burocrática só foi apropriado no contexto em que a corrupção no Brasil se operava por práticas patrimonialistas, isto é, enquanto havia uma “incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados” (2006, p. 26). O autor defende que houve uma modificação no que tange a predominância da modalidade de corrupção no Brasil, que passou a se manifestar a partir de condutas de *rent-seeking*.

2.4 Os efeitos da Corrupção sobre a Esfera Pública: breves considerações

A eficiência na gestão pública é exigida cada vez mais diante da crescente demanda da sociedade por serviços públicos, e por outro lado, diante do quadro de escassez de recursos. Dessa forma, é premente a manutenção de um equilíbrio fiscal, assim como a oferta de serviços públicos eficientes e dotados de qualidade, cenário esse que caracteriza um dos pontos principais concernentes aos debates sobre a administração pública.

Melo (2010) assinala que o atendimento às demandas sociais com recursos escassos perfaz a rotina dos gestores públicos e quando se traz à discussão o desempenho na ação estatal, a corrupção constitui tema frequente em razão das suas implicações negativas.

Ao favorecer os inescrupulosos e aqueles que detêm maior nível de *network* em face daqueles que apresentam maior eficiência produtiva, a corrupção desconfigura as funções alocativas e redistributiva do Estado, afetando a sua legitimidade política (ACKERMAN, 1999).

Nessa perspectiva, a corrupção configura-se em um elemento perversivo que prejudica a eficiência na gestão pública. O fenômeno é apontado como um dos obstáculos que

dificulta que os países em desenvolvimento alcancem um nível similar aos países desenvolvidos. Bardhan (1997), Abed e Gupta (2002) explicam que a corrupção constitui-se em um elemento decisivo no que tange a incapacidade das sociedades mais desprovidas em usufruir das possibilidades de desenvolvimento.

Como consequência que aflige o quadro de estabilidade de política, a corrupção também reduz a legitimidade do governo perante a sociedade. Nesse sentido, os esforços empreendidos para o controle da corrupção por meio de instituições políticas e sociais de qualidade se fazem decisivos (ANDERSON e TERDOVAN, 2003).

Além disso, estudos que abordam a temática demonstram que a corrupção causa distorções orçamentárias (CROIX e DELAVALLADE, 2009); redução no que tange o crescimento econômico (MO, 2001; CROIX e DELAVALLADE, 2009); diminuição nos investimentos do governo com políticas públicas de educação (MAURO, 1998; TANZI, 1998 e DELAVALLADE, 2006); aumento no custo do serviço da dívida (DEPKEN e LAFOUNTAINÉ, 2006); assim como constitui uma das causas da ineficiência na alocação na área de saúde e educação (LOPES e TOYOSHIMA, 2013).

Tais estudos têm como enfoque a compreensão acerca dos efeitos da corrupção sobre a economia e a gestão pública. Assim, Mauro (1998) diagnosticou que a corrupção incide negativamente nos gastos de governos com educação, apontando ser essa uma área em que ocorre maiores desvios de recursos pelos corruptores. O autor assinala que o resultado se torna alarmante uma vez que a educação se constitui em um dos pilares do crescimento econômico.

Por outro lado, os estudos de Del Monte e Papagni (2001) constatam que a corrupção inibe o crescimento econômico ao tornar os investimentos públicos ineficientes. Ainda sobre a relação corrupção e crescimento econômico, Mo (2001) elaborou estudo demonstrando que a corrupção diminui o crescimento econômico, especialmente porque causa instabilidade política, assim como a redução do nível de capital humano e diminui ainda o peso do investimento do setor privado.

Seguindo a mesma linha de entendimento, Svensson (2005) constatou que o determinante que define os países com alta corrupção são as economias em desenvolvimento ou em transição. No que tange os efeitos fiscais da corrupção, Depken e Lafontaine (2006) demonstram que após o controle das variáveis de âmbito econômico sobre *ratings*⁸ de título,

⁸ Os *ratings* são notas de crédito emitidas por agências de classificação de risco sobre a qualidade de crédito. Essas agências avaliam a capacidade de um emissor (bancos, financeiras, empresas, etc.) de honrar suas obrigações financeiras integralmente e no prazo determinado.

evidenciou-se que nos governos mais corruptos as classificações de *ratings* são baixas, o que significa dizer que os contribuintes apresentam uma externalidade negativa que se manifesta por meio de um pagamento de um prêmio para a dívida. Assim, a corrupção intensifica os custos da dívida pública, e, por conseguinte, o endividamento governamental.

Ainda sobre o investimento público, este pode ser desconfigurado em detrimento de tipos definidos de gastos nos quais o *rent-seeking* se constitui em um arranjo mais simples e melhor escondido pelos atores de corrupção. Croix e Delavallade (2009) constatam que nos países considerados em desenvolvimento, os investimentos se mostram mais distorcidos nas áreas de habitação, capital físico, saúde e educação. Tal resultado é corroborado por Lopes e Toyoshima (2013) que demonstram que a corrupção é a causa de ineficiência na alocação de recursos públicos nas políticas das searas de saúde e educação.

Por fim, foram identificadas relações entre saúde precária e a corrupção, sendo evidenciada em todos os grupos socioeconômicos, uma relação mais sistêmica entre pessoas com menor escolaridade (WITVLIET et al., 2013).

Assim, percebe-se a vasta literatura que estuda os efeitos da corrupção na seara pública, inclusive se projetando para a seara internacional. Observa-se a maior incidência do fenômeno no âmbito do crescimento econômico e nas áreas sociais como saúde e educação. Vale ressaltar que tal cenário se torna um ciclo vicioso uma vez que o desenvolvimento associa-se ao bom desempenho do governo, especialmente nas políticas públicas mais afetadas pela corrupção, mencionadas anteriormente.

No cenário brasileiro, o fenômeno da corrupção perpassa pelos diversos âmbitos administrativos, nos três níveis de governo, sendo frequente, na mídia, escândalos onde encontram-se envolvidos membros do legislativo, do executivo ou judiciário, na União, Estados ou Municípios.

Tal cenário repercute nas esferas internacionais, como por exemplo, no índice de percepção da corrupção (IPC). O IPC avalia a percepção de empresários e analistas de governo no que tange à presença e o nível de corrupção em diversos países. Publicado anualmente, o índice de percepção da corrupção vai de 0 a 100, onde zero significa alta percepção de corrupção, e 100 elevada percepção de integridade.

Nesse sentido, no ano de 2018, o Brasil caiu 12 posições no IPC, passando a ocupar a 105ª colocação no ranking global, contra a posição de número 96 da pesquisa realizada em 2017. A pontuação passou de 37 para 35: o valor mais baixo dos últimos sete anos (TRANSPARENCY INTERNACIONAL, 2018).

Comparando a pontuação alcançada pelo Brasil em relação a alguns países considerados como em desenvolvimento, o país se encontra atrás de países com igual ou piores indicadores de atividade econômica, como o Uruguai, Colômbia, Cuba, Costa Rica e África do Sul (SODRÉ e ALVES, 2010). Assim, o fenômeno da corrupção, além de se constituir em complexo, se ramifica em diversas esferas, afetando negativamente um país tanto interna como externamente.

2.5 Corrupção e Improbidade Administrativa: relações e aproximações

Originado termo latino *probitate*, improbidade é composta pelo prefixo latino *im*, que exprime denegação, assim como a palavra probidade denota honradez, integridade, honestidade. Assim, a palavra improbidade significa a falta de probidade, constituindo-se em uma prática desonesta, que denota mau-caráter e contraria a honradez, a boa fé, a integridade, o bom caráter e a lisura.

Quando relacionada ao setor público, a expressão se refere à proteção institucional, conduzindo ao termo jurídico denominado improbidade administrativa. Pazzagline et. al. (1999, p. 39) afirmam que o designativo técnico da improbidade (corrupção administrativa) é a promoção, sob diversas formas (ação), do desvirtuamento da Administração Pública, ultrajando princípios basilares da ordem jurídica definidos em um Estado de Direito, Democrático e Republicano.

No que tange à relação entre o fenômeno da corrupção e a improbidade administrativa, Emerson Garcia (2014) ressalta que a corrupção se constituiria somente em uma das facetas da improbidade. Assim, a corrupção (como espécie) restaria absorvida pela improbidade (como gênero).

Tal entendimento do autor fundamentou-se na norma disposta no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e também na Lei n. 8.429/92, que tipificou alguns atos que configuram improbidade administrativa. Entretanto, tal conclusão não é inequívoca, uma vez que, as duas terminologias se equivaleriam.

Conforme os tópicos acima abordados, o fenômeno da corrupção abarca várias condutas de desvio ético e moral estabelecidas em uma sociedade. No sentido etimológico, a corrupção constitui o ato ou efeito de corromper; e improbidade, o ato ou ação de quem é ímprobo.

Assim, não importando como é denominada a conduta, ao ser praticada sempre haverá uma ação desviada da ética e da moral. Entretanto, consolidou-se na doutrina a

perspectiva de que improbidade é o desvio (ato ímprobo) em favor próprio, com prejuízo à coisa pública, sendo este material (perda patrimonial) ou imaterial (infringir princípios e deveres morais)⁹.

Assim, quando o legislador utilizou o termo para definir um conjunto de ações específicas no âmbito público, fez com que a improbidade se constituísse em uma ação consequente de fatores pré-definidos, uma ação equivalente a um tipo de corrupção administrativa.

No entanto, várias são as maneiras de se corromper o indivíduo e, assim, abre-se um leque de possibilidades de corrupção. Por essa razão, discorda-se da afirmação feita pelos autores, no que diz respeito a corrupção ser somente uma das faces do ato de improbidade.

Sendo assim, com a institucionalização das condutas dos agentes públicos não condizentes com a administração, de acordo com a Lei n. 8.429/92, que passou a vincular tais condutas e às penas a que se sujeitarão os infratores na esfera civil. Por essa razão tal diploma normativo é considerado como a Lei de Improbidade Administrativa, porém trata da definição de algumas condutas, entre outras, de corrupção administrativa.

Nesse sentido, Adriano Soares da Costa (1988, p. 85) ressalta que: “improbidade administrativa é o termo técnico para designar atos de corrupção na esfera pública, os quais podem ou não ter consequências patrimoniais”.

Portanto, a abordagem do tema sob a ótica da corrupção administrativa contribui para a perspectiva como um todo, não somente abrangendo um nível maior ao convencional social de honestidade, seja na esfera pública ou privada (na hipótese de esta se relacionar a assuntos de interesse público).

Para Martins Júnior (2001, p. 113) a improbidade administrativa relaciona-se à função pública, no qual a finalidade desta função volta-se para atos de favorecimento pessoal ou alheio, mesmo contrário ao interesse público, “menosprezando os valores do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, inclusive por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial”.

Assim, a corrupção administrativa é compreendida como o desvio de condutas éticas definidas em diretrizes legais, com ou sem prejuízo ao erário, mas que interferem na esfera pública e refletem no Estado e na sociedade de maneira negativa, decorrente de ação ou omissão de agentes públicos.

⁹ Artigos 9 a 11 da lei de Improbidade Administrativa, n. 8.429/92.

3 OS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO E O ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL: considerações iniciais, conceituais e normativas

A ideia de democracia é inseparável da noção de controle. No âmbito democrático, qualquer governante, gestor público, parlamentar, magistrado, ou seja, todo agente titular de parcela do poder estatal sujeita as suas atividades a múltiplos controles.

Os órgãos de controle externo da administração, previstos pela Constituição Federal brasileira, como os tribunais de contas e os ministérios públicos de contas, são importantes para a prevenção e o combate à corrupção, uma vez que tal fenômeno é apontado pela sociedade como o principal problema do país, desencadeando a ausência ou mesmo o fenômeno da precariedade de serviços públicos de qualidade.

A organização do estado democrático prevê inúmeros mecanismos mediante os quais o poder é controlado e a atuação de seus detentores é limitada, de forma a diminuir ou mesmo punir os atos de corrupção na administração pública brasileira. Ao longo do presente tópico, analisar-se-á as diversas formas pelas quais é exercido tal controle, com enfoque especial no controle externo.

3.1 Controle Externo: considerações introdutórias

Na ciência da Administração, o controle é considerado como uma das funções administrativas fundamentais. Na Escola Clássica de Taylor e Fayol, o ciclo da administração consistia em planejar, organizar, dirigir e controlar. Chiavenato conceitua controle como uma “função administrativa que monitora e avalia as atividades e os resultados alcançados para assegurar que o planejamento, a organização e a direção sejam bem-sucedidos” (2006, p. 447).

No âmbito da Administração Pública, o controle é consectário do Estado Democrático de Direito, obstaculizando o abuso de poder por parte da autoridade administrativa, tornando a atuação direcionada ao interesse coletivo, fundada em uma fiscalização, orientadora, corretiva, e, inclusive punitiva (MILESKI, 2003). A respeito disso, destaca Guerra:

Controle, como entendemos hoje, é a fiscalização, quer dizer, inspeção, exame, acompanhamento, verificação, exercida sobre determinado alvo, de acordo com certos aspectos, visando averiguar o cumprimento do que já foi predeterminado ou

evidenciar eventuais desvios com fincas de correção, decidindo acerca da regularidade ou irregularidade do ato praticado. Então, controlar é fiscalizar emitindo um juízo de valor (GUERRA, 2005, p. 90).

Portanto, no âmbito da Administração Pública compreende-se o controle como a faculdade que determinado ente estatal possui de fiscalizar os atos de gestão de outro ente, podendo se apresentar com sentido negativo ou positivo. Na modalidade negativa, o controle externo apresenta-se como sinônimo de fiscalização, incidindo sobre pessoas. Já aquele de caráter positivo refere-se às atividades de gestão conforme o prévio planejamento, com vistas ao alcance dos objetivos.

No que diz respeito ao conceito de controle da Administração Pública, é salutar o conceito trazido por Carvalho Filho: “Controle da Administração Pública é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder” (2007, p. 157).

Dessa forma, se faz essencial o controle dos atos realizados em nome da Administração Pública, uma vez que está presente o interesse público na análise da eficiência dos serviços disponíveis à disposição da população.

Assim, o conjunto de mecanismos de controle realizados pelos órgãos de controle externo conduzem a uma administração pública eficiente e pautada nos fins do Estado Democrático de Direito. Quando há um desvio nas funções estatais, os mencionados órgãos também atuam, visando minimizar ou mesmo erradicar os efeitos das irregularidades cometidas.

À respeito do caráter externo do controle, Hely Lopes Meireles (2013) destaca que o controle externo é aquele realizado por órgão distinto da Administração, responsável pelo ato controlado, e, objetiva comprovar a probidade da Administração, assim como a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, além da fiel execução do orçamento.

O controle externo também é vislumbrado como um juízo, seguido, em caso negativo, de eventual medida, com forma impeditiva (ineficácia do ato), extintiva (anulação do ato) ou reparativa, expressa como sanção aos responsáveis (ROCHA, 2004).

No sentido orgânico e técnico Pardini define controle externo como:

(...) todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros. Nesse sentido, é controle externo o que o Judiciário efetua sobre os atos dos demais

Poderes. É controle externo o que a administração direta realiza sobre as entidades da administração indireta. É controle externo o que o Legislativo exerce sobre a administração direta e indireta dos demais Poderes. Na terminologia adotada pela Constituição, apenas este último é que recebe a denominação jurídico-constitucional de controle externo (CF arts. 31 e 70 a 74), denominação esta repetida especificamente em outros textos infraconstitucionais, como, por exemplo, a Lei nº 8.443/1992 (PARDINI, 1997, p. 40).

O referido autor ainda explica suas características:

- a) é externo porque é exercido pelo Parlamento sobre a administração pública direta e indireta e sobre as atividades de particulares que venham a ocasionar perda, extravio ou dano ao patrimônio público [...]
 - b) é controle porque lhe compete examinar, da forma mais ampla possível, a correção e a regularidade e a consonância dos atos de Administração com a lei e com os planos e programas;
 - c) é múltiplo, pois examina, simultaneamente, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos que lhe compete controlar;
 - d) tem múltiplas incidências, pois são submetidos ao controle externo os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial;
 - e) atua em momentos diversos. Embora a regra geral seja a do controle posterior, pode, também, ser prévio, concomitante ou misto;
 - f) efetua-se por dois órgãos distintos e autônomos: o Parlamento e o Tribunal de Contas; (...)
- O objeto do controle externo são os atos administrativos em todos os poderes constituídos nas três esferas de governo e atos de gestão de bens e valores públicos (PARDINI, 1997, p. 103-104).

Assim, o controle externo, realizado pelas instituições definidas pela Constituição, é uma exigência e condição do regime democrático, devendo, cada vez mais, capacitar-se tecnicamente e converter-se em eficaz instrumento da cidadania, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública.

A doutrina costuma distinguir dois sistemas principais de controle externo, embora cada país possua suas peculiaridades, decorrentes de sua história, tradições, características políticas, administrativas, étnicas e religiosas. Tais sistemas contemplam a Corte de Contas ou de Auditorias Gerais¹⁰ (ZIMLER, 2012).

Historicamente, as Cortes de Contas conferiram maior ênfase a aspectos referentes à legalidade, enquanto as Auditorias Gerais pautavam a sua atuação no desempenho dos auditados. Nos dias atuais, os Tribunais de Contas empregam técnicas de aferição de

¹⁰Com base nos estudos de Gualazzi, Zymler aponta cinco modelos de controle externo: anglo-saxônico, latino, germânico, escandinavo e latino-americano.

desempenho – utilizando-se de auditorias operacionais, similares às presentes nas Auditorias Gerais.

Não obstante as especificidades que os distinguem, muitas características são similares nos dois sistemas: tanto as Auditorias Gerais quanto os Tribunais de Contas são órgãos vinculados ao aparelho do Estado, previsto constitucionalmente; possuem elevado grau de independência, inclusive se o órgão possui um vínculo estreito com o Legislativo; o exercício do controle externo constitui função precípua; e, geralmente o conteúdo de suas decisões não se encontra sujeito a revisão por outro órgão ou instância (RIBEIRO, 2002).

O sistema de Corte de Contas é adotado pelos seguintes países, dentre outros: Brasil, Coreia, Grécia, Japão, Alemanha, Uruguai e Holanda. Por outro lado, são adeptos do sistema de Auditorias Gerais: Austrália, África do Sul, Argentina, Reino Unido, Suécia, Cuba, Estados Unidos, México, Paraguai, Venezuela e Índia. De modo geral, tanto as Auditorias Gerais quanto as Cortes de Contas se encontram vinculadas ao Parlamento (RIBEIRO, 2002).

No que tange o Sistema de Auditoria ou Controladoria Geral, esse é caracterizado por ser comumente, um controle de aspecto essencialmente opinativo ou consultivo, sem dispor de poderes jurisdicionais e coercitivos. Suas manifestações consistem em pareceres e recomendações, sendo subscritas de forma monocrática ou singular pelo Auditor ou Controlador Geral, que usualmente é nomeado pelo Parlamento, para um mandato previamente fixado (LIMA, 2015).

Por outro lado, os sistemas de Tribunais de Contas possuem como características essenciais o caráter colegiado de suas decisões, além de serem dotados de poder coercitivo de impor sanções, pecuniárias ou não. Tais aspectos incidem diretamente sobre sua organização e formas de atuação.

Nessa esteira, ao apresentar um viés jurisdicional, o controle externo inevitavelmente atribui maior ênfase ao processo, com procedimentos de fiscalização predominantemente formais e legalistas.

Em muitos países, busca-se a garantia de independência dos Tribunais de Contas conferindo, por exemplo, vitaliciedade aos Ministros ou Conselheiros. Em outros países, a exemplo da Espanha, existem mandatos, cuja duração, de modo geral, excede uma legislatura, além de serem suscetíveis de recondução.

Em seus estudos, Cretella (2018) diferencia três modelos de Tribunais de Contas: o italiano, o belga e o francês, classificando o Tribunal de Contas da União do Brasil como um modelo eclético. Dessa forma, o controle externo brasileiro é exercido por dois órgãos autônomos: o Poder Legislativo e o órgão de controle externo, que apresenta competências

constitucionalmente definidas e distintas, e abrange o controle e a fiscalização de toda a Administração Pública. Assim, tem-se que o controle externo realizado pelo Poder Legislativo possui viés político, enquanto que o controle exercido pelos órgãos de controle possui caráter técnico.

Para o autor, o modelo italiano é caracterizado pela fiscalização *a priori* da legalidade dos atos de despesa, havendo a possibilidade de veto absoluto. Por outro lado, o modelo belga contempla o exame com veto relativo e registro sob protesto. Com origem em 1846, o referido Tribunal exerce o controle mediante visto preliminar apostado em toda ordem de pagamento, possuindo competências jurisdicionais, a exemplo das Cortes francesas e italianas.

Por fim, no modelo francês, o controle realiza-se *a posteriori* e as responsabilidades pelos pagamentos indevidos são atribuídas aos funcionários pagadores e não aos ordenadores. Vale ressaltar que existem no mundo Tribunais de Contas sem poderes jurisdicionais como na Alemanha, Áustria, Holanda e o Tribunal de Contas Europeu.

A despeito dos diversos modelos de controle externo serem diversos, é tendência de grande parcela desses sistemas o emprego de técnicas de fiscalização da utilização dos recursos públicos, possibilitando o alcance de melhores patamares de probidade na Administração Pública, e assim contendo os abusos praticados por gestores públicos ímprobos. Em razão disso, os órgãos de controle têm adotado uma fiscalização mais ampla, não se restringindo somente ao controle de procedimentos, mas também, com enfoque no desempenho e eficiência da gestão pública.

3.2 Evolução Histórica do Controle Externo no Brasil

A criação de um órgão de controle externo no Brasil constituiu um marco histórico, que surgiu diante da necessidade de uma administração pública capaz de controlar gastos e apta ao gerenciamento da coisa pública. O advento do referido órgão ocorreu na transição entre a administração pública patrimonial para a burocrática, de forma que traz em sua essência a necessidade de retidão do gasto com a coisa pública, inaugurando a distinção entre o público e o privado, conforme entendida na contemporaneidade.

Alejarra (2014) indica que a perspectiva inaugural de controle externo no Brasil se deu no período colonial. Nesse âmbito, foram instituídas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionada por Portugal, em 1680.

Em meados de 1808, sob a administração de D. João VI, criou-se o Erário Régio pelo Conselho da Fazenda, que possuía como atribuição o acompanhamento da execução da despesa pública. Já em 1822, no cenário de proclamação da independência, o Erário Régio modificou-se, passando a ser denominado Tesouro, na vigência da Constituição monárquica de 1824, na qual se identificavam os primeiros orçamentos e balanços gerais.

Vale ressaltar ainda, que sob a égide da Constituição de 1824, existiam algumas normas de administração financeira, que ordenavam a fixação anual de despesas e repartição da contribuição direta dos cidadãos. Competia ao Imperador a definição acerca da utilização dos recursos, atribuídos à Assembleia, na gestão da coisa pública (AGUIAR, 2013).

A concepção sobre um Tribunal de Contas foi citada pela primeira vez em 23 de junho de 1826, por Felisberto Cladeira Brandt, Visconde de Barbacena, e José Inácio Borges, que apresentaram, perante o Senado do Império, um projeto de lei que abordava tal tema.

Nesse sentido, Alejarra (2014) afirma que a instituição de um tribunal de contas foi demasiadamente discutida, polarizada entre aqueles que defendiam a sua necessidade, com o propósito das contas públicas serem examinadas por um órgão autônomo, e por outro lado, entre aqueles que o combatiam, por entenderem que as contas públicas poderiam ser controladas pelas mesmas pessoas que as realizavam.

Almeida (2001) destaca que em 1831 instituiu-se o Tribunal do Tesouro Público Nacional, tendo em vista a extinção do Erário Régio e do Conselho da Fazenda que foram criados sob a administração de D. João VI. O referido Tribunal vinculava-se ao Ministério da Fazenda, realizando um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional, encaminhando tais balanços à Câmara dos Deputados.

Alejarra (2014) ressalta que somente após a queda do Império as reformas político-administrativas da recente República se tornariam realidade. Assim, em 07 de novembro de 1890, Rui Barbosa, Ministro da Fazenda, amparado pelo Decreto n. 966-A, originou o Tribunal de Contas da União (TCU), sob a égide dos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

Sendo a primeira constituição brasileira a prever a existência de um Tribunal de Contas, a Constituição de 1891 dispunha em seu artigo 89:

É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença (BRASIL, 1891).

A implantação efetiva do Tribunal de Contas da União só ocorreu em 17 de janeiro em 1893. Inicialmente, o TCU possuía como atribuições o exame, revisão e julgamento de todas as atividades relacionadas à despesa e receita da União.

Em outra esteira, a Constituição de 1934 assegurou ao TCU as competências associadas ao acompanhamento da execução orçamentária, registro prévio de despesas e contratos, julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro público, além da apresentação de parecer prévio das contas do Presidente da República para em seguida ser remetido à Câmara dos Deputados (ALEJARRA, 2014).

No âmbito da Constituição de 1937, Alejarra (2014) assinala que não houve qualquer modificação na configuração constitucional do Tribunal de Contas, exceto no que tange ao parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. No entanto, na Constituição de 1946 inseriu-se uma nova atribuição referente ao julgamento da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Por outro lado, a normativa constitucional de 1967, ratificada pela Emenda n. 1, de 1969, suprimiu do Tribunal de Contas o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que se não fossem solucionadas poderiam constitui objeto de representação no Congresso Nacional.

Nessa perspectiva, Melo (2013) acentua que no âmbito da Constituição de 1967 o Tribunal de Contas enfraqueceu-se em razão da supressão da função do Tribunal de examinar e julgar com antecedência os atos e contratos de despesas. Em contrapartida, o Tribunal Conservou a sua atribuição de apontar falhas e irregularidades, que caso não fossem sanadas, poderiam ser remetidas ao Congresso Nacional.

A referida constituição retirou também a competência do Tribunal de Contas que diz respeito ao julgamento sobre a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, restando somente a atribuição de examinar a legalidade para finalidade de registro.

A Constituição de 1988 consolidou o Tribunal de Contas, expandindo as suas competências e atribuições, tendo como destaque o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas da União no que tange a necessidade de prestação de contas anual do Presidente da República (Contas de Governo), assim como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos da administração direta e indireta (Contas de Gestão).

Observa-se que a cada alteração na Constituição brasileira, o Tribunal de Contas configurou-se até alcançar o patamar atual. Várias modificações foram úteis a fim de moldá-

lo conforme as exigências do Poder Público, ressaltando que a conjuntura atual demanda a preponderância da transparência dos gastos públicos, tema amplamente debatido, que se faz essencial nas demandas da democracia contemporânea.

Por fim, vale ressaltar que isso não significa que a mencionada instituição assentou-se no seu último estágio por meio da configuração institucional atual. O desenvolvimento institucional é contínuo, variando de acordo com as demandas da sociedade que se encontram intrinsecamente relacionadas ao Estado de Direito.

3.3 A Configuração atual do Controle Externo na Constituição Federal Brasileira

O entendimento acerca do sistema de controle externo brasileiro presente na Constituição de 1988, ou seja, o controle que incide sobre a administração pública em suas esferas federal, estaduais, municipais e distrital, requer uma análise sobre as relações políticas, institucionais e jurídicas entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas. Tal sistema de viés republicano e democrático é inspirado no modelo francês, porém apresentando suas peculiaridades próprias.

Dessa forma, o controle externo no sistema brasileiro atual constitui atribuição do Poder Legislativo, a quem compete, em primeiro plano, o julgamento político das prestações de contas do Chefe do Poder Executivo (ocorrendo de maneira simétrica em todas as esferas federativas). A respeito desse controle, Celso Antônio Bandeira de Mello resalta os aspectos presentes:

[...] a missão de efetuar um apurado controle sobre a legitimidade dos atos administrativos conducentes à despesa pública é, obviamente, uma missão teórica – técnico-jurídica e, portanto, dificilmente poderia ser desempenhada a contento por um corpo legislativo, sem que contasse com o auxílio de um organismo especializado ao qual incumba esta apreciação técnica, que irá iluminar a posterior decisão política do legislativo na apreciação da gestão dos recursos públicos (MELLO, 2005, p. 89).

Ainda sobre o controle externo Luciano Ferraz destaca que:

Em síntese, o Controle Externo é um gênero que abarca duas espécies: Controle Parlamentar Indireto, que é realizado pelo Parlamento com auxílio do Tribunal, e Controle diretamente exercido pelo Tribunal de Contas, que este exerce, ele mesmo, sem qualquer interferência do Poder Legislativo ou de qualquer outro órgão estatal (FERRAZ, 2004, p. 124).

Assim, o julgamento é precedido pela emissão, independente, de um parecer prévio do Tribunal de Contas, sendo que tal parecer constitui-se em uma peça político-institucional e jurídica indispensável para o exercício dessa competência a cargo das Casas Legislativas. Por essa razão, a Constituição de 1988 dispõe que o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

Há ainda outras atribuições essenciais ao controle amplo e abrangente da administração pública, que relacionam-se diretamente ao Tribunal de Contas, o qual exerce de forma também independente, em seara fiscalizatória própria. Como exemplo, tem-se os exames de legalidade dos atos de admissão e de inativação dos servidores públicos. A individualidade autonômica dos entes de Estado no exercício dessas competências, além da intrincada relação entre eles, uma interação colaboracional republicana que o texto constitucional conceitua como auxílio do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo.

Dessa forma, o controle externo na Constituição de 1988 se encontra disposto no artigo 70 e seu parágrafo único:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responde, ou que, em nome desta, assume obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).”

Dessa maneira, o dispositivo inaugura a Seção IX do Capítulo I – Do poder Legislativo (Título IV – Da Organização dos Poderes). Tal normatividade refere-se à competência constitucional atribuída ao Poder Legislativo, exercida em ambas as Casas, definindo o dever-poder de fiscalização exercido pelo Congresso Nacional, por meio dos controles externos e internos.

Nesses termos, tem-se a expressão fiscalização mediante controle que se refere àquela com sede no Poder Legislativo, dotada de natureza política, no sentido finalístico. Tal atribuição ao Poder Legislativo no que tange ao exercício da competência fiscalizatória no elenco que enumera, compatibiliza a Constituição de 1988 com o Estado Democrático de Direito.

Assim, depreendendo-se do texto constitucional, constituem conteúdos fiscalizatórios submetidos ao controle externo: contábil, que diz respeito tanto àquele de caráter público quanto privado, uma vez que o universo abrangido pela fiscalização contábil inclui os entes de direito público (administração direta, autarquias e fundações de natureza pública) e os entes de direito privado (sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações estatais com natureza privada). Possui como objetivo a verificação dos registros e sua confiabilidade, assim como é utilizado como parâmetro para as demais fiscalizações;

O conteúdo financeiro relaciona-se à atividade financeira que tem como finalidade a obtenção de recursos que ingressam no Estado sem condição no passivo e que serão aproveitados para a satisfação das necessidades públicas, coletivas ou individuais;

Por outro lado, o viés orçamentário diz respeito ao planejamento, elaboração, normatização e execução orçamentários. Constituem atividades essenciais no âmbito financeiro do Estado, o qual prevê receitas e define despesas: Orçamento Anual ou Fiscal, Orçamento Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias;

O conteúdo fiscalizatório também relaciona-se ao aspecto operacional que se direciona fundamentalmente aos atos e fatos da administração pública e objetiva assegurar o cumprimento de normas que determinam as ações estatais. Constitui instrumento de avaliação e aprimoramento de tarefas executivas.

Por fim, o conteúdo patrimonial tem por objeto os bens que compõem o patrimônio público, não somente o imobiliário, incluindo-se também dinheiro, títulos e valores. Também concerne aos bens móveis permanentes e de consumo.

Ao definir a fiscalização, acompanhado do advérbio “quanto”, assinalado no caput do artigo 70, a Constituição Federal Brasileira confere três princípios que se relacionam à ação fiscalizatória: legalidade, legitimidade e economicidade, além dos objetivos fiscalizatórios de aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O primeiro dos princípios, o da legalidade, inclusive presente também no artigo 37, que dispõe acerca da Administração Pública, não se restringe a fiscalizar o cumprimento da estrita legalidade, mas também a concordância com o teor da lei, em consonância com os demais princípios constitucionais e que compõem o interesse público, uma garantia normativa dos direitos fundamentais.

Já o princípio da legitimidade diz respeito à fiscalização da ação administrativa na sua adequação e conformidade com o sistema jurídico. Em outra esteira, princípio da economicidade, se torna fundamental, uma vez que tem como enfoque a eficiência, pautada na proporcionalidade e na razoabilidade.

Por fim, a aplicação de subvenções é o emprego do dinheiro público (transferidos sem retorno) com as exigências que a legislação lhes impõe. Trata-se da fiscalização na seara da administração financeira, sob os mesmos princípios enunciados no artigo 70.

Vale ressaltar que, além dos princípios elencados no art. 70, a Administração Pública também é regida de acordo com os princípios referidos no art. 37, a saber: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, assim como os princípios dispostos nos incisos do mencionado artigo, v.g., concurso público, licitação, responsabilidade civil, além dos demais princípios aplicáveis (princípio da igualdade, da informação, por exemplo) explícitos ou implícitos.

Verifica-se, de maneira idêntica, que o disposto no artigo 70 constitui modelo obrigatório, diante da simetria federativa adotada em 1988, para as Constituições Estaduais, isto é, a fiscalização atribuída como dever-poder ao Congresso Nacional também constitui dever-poder das Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e à Câmara Legislativa do Distrito Federal. De forma respectiva, o objeto da fiscalização dos entes federados são as administrações públicas estadual, municipal e distrital, em conformidade com os princípios mencionados e com o elenco fiscalizatório do artigo 70.

O parágrafo único do artigo 70 enumera aqueles que prestam contas: qualquer pessoa física ou entidade pública e as ações das quais é devida a prestação de contas¹¹. Dispõe o referido dispositivo: “Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde ou gerencie dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

As mencionadas operações – utilize, arrecade, guarde ou gerencie – abarcam intencionalmente, a administração pública direta e indireta, inclusive, na última, quando for pessoa de direito privado. No entanto, esse elenco de operações é enunciativo, pois outras operações financeiras ou ações administrativas – cujo elenco é abrangente, se inserem também no rol de atividades fiscalizadas. Conforme a simetria federativa, os demais entes federados supracitados também incidem no parágrafo único do art. 70.

Em outra esteira, tem-se o auxílio ao controle externo disposto no artigo 71 da Constituição Federal de 1988: “Artigo 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (...)”.

¹¹Esse elenco daqueles que prestam contas não deixa margem a dúvidas: nele se insere desde o Presidente da República até o mais simples servidor do menor dos municípios brasileiros.

Assim, prossegue o texto constitucional dispondo acerca das competências do Tribunal de Contas da União, que em face do princípio da simetria federativa, é impositivo para as demais Cortes de Contas, naquilo que for compatível, em conformidade com o artigo 75 e seu parágrafo único. Importar acrescentar que o auxílio prestado pelo Tribunal de Contas da União não é somente a única competência, apesar de mais relevante; outras competências se elencam no âmbito do Tribunal de Contas, as quais serão analisadas detidamente a seguir.

3.4 O Tribunal de Contas do Brasil: natureza jurídica, autonomia institucional e previsão constitucional

O Tribunal de Contas, constituído nacionalmente como modelo para o Tribunal de Contas da União, está previsto no artigo 71 e seguintes da Constituição Federal brasileira de 1988.

O controle externo exercido pelo Tribunal de Contas possui como finalidade o emprego de mecanismos que visem garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, uma vez que compreende que a própria Administração Pública deve ser fiscalizada por órgãos diversos, objetivando a gestão dos interesses da sociedade. Nesse sentido, é salutar que os gestores públicos devem atuar sempre em consonância com os princípios previstos pelo ordenamento jurídico, a saber: os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, dentre outros.

Nos termos da Lei n. 8.443, de julho de 1992, o Tribunal de Contas da União constitui-se em órgão de controle, de forma que a estrutura do Estado brasileiro apresenta o exercício do poder atribuídos a órgãos distintos e independentes, com funções respectivas, prevendo-se ainda um sistema de controle entre eles, de forma que nenhum possa agir em desconformidade com as leis e a Constituição.

Assim, os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares e de orientação do Poder Legislativo, cuja função é prestar o auxílio no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos administrativos e Entes Federados.

A sua denominação (Tribunal), assim como a posição constitucional no Poder Legislativo, além da qualificação de suas competências (como apoio ou colaboração) são questões complexas que não encontram pacífica conceituação na doutrina; da mesma forma, no Poder Judiciário, os entendimentos são discrepantes.

Assim, é salutar o enfretamento de tais questões, tendo em vista que, apesar de o artigo 71 dispor acerca do Tribunal de Contas da União, o imperativo presente no artigo 75,

conforme já afirmado anteriormente, é modelo obrigatório para os demais Tribunais ou Conselhos de Contas do Brasil, em consonância com o princípio da simetria federativa presente na Constituição de 1988.

3.4.1 Natureza jurídica do Tribunal de Contas no Brasil: órgão do poder judiciário ou do poder legislativo?

Ao analisar-se a doutrina jurídica e a jurisprudência brasileiras concernentes ao Tribunal de Contas, observa-se grande divergência sobre a natureza jurídica das Cortes de Contas. Nesse sentido, é salutar o entendimento sobre a natureza jurídica do referido órgão, uma vez que sua análise repercute na sua organização e competências.

Assim, uma das doutrinas mais balizadas sobre o tema é aquela trazida por Seabra Fagundes, que afirma que “o Tribunal de Contas não é simples órgão administrativo, mas exerce uma verdadeira judicatura sobre os exatores, os que têm em seu poder, sob sua gestão, bens e dinheiros públicos” (FAGUNDES, 2010, p. 86).

Apesar de o Tribunal de Contas não integrar o rol dos órgãos do Poder Judiciário, a Constituição Federal de 1988, ao conferir-lhe o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens ou dinheiros públicos, atribuiu a tal julgamento um caráter jurisdicional.

Essa natureza jurisdicional implica em investi-lo no parcial exercício da função julgante, considerando o sentido definitivo da manifestação da Corte, diferente do emprego da palavra julgamento, uma vez que se a regularidade das contas fosse suscetível de nova apreciação pelo Poder Judiciário, seu pronunciamento redundaria em prescindível.

Tendo em vista tal perspectiva, as Cortes de Contas decidem conclusivamente, de forma que os órgãos do Poder Judiciário não são dotados de jurisdição para o reexame dos julgamentos por elas proferidos.

Os estudiosos ao analisar a questão, fazem-na somente sob a perspectiva do Direito Constitucional ou do Direito Administrativo, sem vislumbrar a análise sobre a visão atualizada da teoria da separação dos poderes de Montesquieu, a qual não é adotada no Brasil em seu estrito.

Sob tal ótica, a distinção das funções do Estado em Legislativa, Executiva e Judiciária e a separação absoluta dos Poderes conforme tal critério são totalmente diferentes. No Brasil a separação das funções legislativa, administrativa e judiciária não é absoluta, nem adstrita aos órgãos do respectivo Poder.

Considerando esse quadro institucional delineado pela Constituição de 1988, conclui-se que o Poder Judiciário não possui competência para a ampla revisão dos atos não-judiciais estritos. Com efeito, o princípio da revisibilidade judicial não é estanque, pois, interpretando de forma sistemática os preceitos constitucionais, constatar-se-á que, em alguns casos, a própria Constituição Federal fixa a competência para outros órgãos procederem ao julgamento de determinados assuntos, como, por exemplo, o julgamento do *impeachment* e aqueles que os Tribunais de Contas proferem, verdadeiras exceções ao monopólio do Poder Judiciário.

A respeito do tema, Cretella Júnior assinala que: “inteiramente livre para examinar a legalidade do ato administrativo, está proibido o Poder Judiciário de entrar na indagação de mérito, que fica totalmente fora do seu policiamento (2001, p. 28)”.

Portanto, as decisões dos Tribunais de Contas no Brasil são a expressão da jurisdição a qual se pode denominar de jurisdição de contas, já que o julgamento sobre estas decide pela regularidade ou irregularidade de contas, sendo soberano, privativo e definitivo.

No que tange a sua vinculação ao Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não possui atividade formal, apesar de colaborar na edição de leis de seu interesse, através do poder de iniciativa de leis, a exemplo da criação de cargos, porém, não exerce elaboração legislativa propriamente dita, como a de fixar normas para reger as relações sociais e do Estado.

As atividades dos Tribunais de Contas consistem no auxílio aos órgãos do Poder Legislativo, no âmbito das funções de controle externo atribuídas pela Constituição Federal. No entanto, o referido órgão detém algumas funções exclusivas, sendo que o caráter de algumas dessas tarefas são *sui generis*. Isso evidencia no disposto nos artigos 71, III, IX e X da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

[...] IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; [...] (BRASIL, 2016, p. 89).

Observando-se, assim, as funções devem ser exercidas, em muitas ocasiões, em conjunto, inclusive cabendo decidir sobre as contas anuais das Mesas Diretoras das Casas do Legislativo, característica que atribui ao TCU um expressivo poder independente e uma dissociação do Congresso Nacional, e do Poder Legislativo.

Do mesmo modo, de acordo com o artigo 71, o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Tal normativa exprime uma relação de cooperação, sobretudo de natureza política, pois o parecer prévio, emitido pelo órgão de contas será submetido ao Congresso Nacional para julgamento, abrangendo, não somente teor técnico, mas político. Dessa forma, a apreciação acerca da legitimidade implica o exercício de funções fiscalizatórias que envolvem a moralidade e a eficiência administrativas.

Assim, no que tange à atuação do Tribunal de Contas da União em auxílio do Congresso Nacional, verifica-se que o referido tribunal não se encontra de maneira alguma subordinado a este, o qual não age como delegado seu, e não pode lhe ditar ordens nem determinar o modo de agir em situações específicas.

Nessa perspectiva, com base nas considerações acima, é salutar o posicionamento de Carlos Ayres Britto sobre o assunto:

Feita a ressalva, começo por dizer que o Tribunal de Contas da União **não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo**. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, *litteris*: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, **que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**” (negrito à parte). Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada (grifo do autor) (apud SANTI, 2008, p. 173-174).

Constata-se que o Tribunal de Contas da União, efetivamente, não é órgão do Poder Legislativo. Com efeito, desempenha cooperação prevista constitucionalmente, com teor técnico e político.

3.5 Tribunal de Contas: um órgão autônomo e independente

As disposições relativas ao controle externo encontram-se na Constituição Federal brasileira, no Título IV – Da Organização dos Poderes, no Capítulo I – Do Poder Legislativo, na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária.

Nessa perspectiva, onde o controle externo se situa na Constituição esclarece-se a intenção do constituinte. O controle externo não foi posicionado no Título concernente à Organização do Estado, por exemplo, no capítulo referente à Administração Pública (Título III, Capítulo IV) nem entre as normas sobre finanças públicas (Capítulo II, do Título VI).

De fato, a relevância do controle externo efetuado pelos Tribunais de Contas não se delimita apenas aos aspectos referentes à eficiente gestão das finanças ou à efetiva gerência administrativa do setor público. Constitui ainda, matéria que abrange o equilíbrio entre os Poderes na organização do Estado de Direito democrático.

Cumprе ressaltar que a sua vinculação ao Poder Legislativo diz respeito à tradicional e nobre missão do Parlamento de fiscalizar o correto emprego, pelo Executivo, dos recursos provenientes da sociedade. Conforme foi analisado em parágrafos anteriores, na maioria dos países as instituições de controle externo vinculam-se ao Poder Legislativo, e no Brasil tal predileção remete-se à primeira Constituição Republicana.

Dessa forma, a própria configuração do texto constitucional designa o Tribunal de Contas da União, órgão técnico que auxilia o Congresso Nacional na função do controle externo, não se subordinando à aquele, constituindo, de acordo com os ensinamentos de Diogo Moreira Neto (1992) e do Ministro Ayres Brito (2000), um órgão constitucional autônomo, temática analisada nos tópicos seguintes.

3.5.1 Independência administrativa

Para o satisfatório exercício de suas funções, o Tribunal de Contas possui algumas garantias que dizem respeito à própria gestão dos seus assuntos administrativos, inclusive aqueles referentes ao pessoal. Assim, conforme dispõe o artigo 73 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas no âmbito da União é composto por nove ministros, possuindo sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo naquilo que for compatível, as atribuições previstas no art. 96 da Constituição.

Logo, as atribuições concernentes aos Tribunais Judiciais, consistem na eleição de seus órgãos diretivos e elaboração de seus regimentos internos, em consonância com normas de processo e garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e funcionamento dos respectivos órgãos decisórios e administrativos (art. 96, “a”, da CF/1988),

provimento dos cargos necessários à sua administração (art. 96, I, “e” da CF/1988), organização de suas secretarias e serviços auxiliares (art. 96, I, “b”, da CF/1988, e concessão de férias e outros afastamentos aos seus membros e servidores (art. 96, I, “f”, da CF/1988).

Esse amplo rol possui a finalidade de gerência dos próprios assuntos administrativos do Tribunal de Contas, sem a interferência de outros agentes públicos, vinculados a outros Poderes ou órgãos do Estado, garantindo também independência dos Tribunais de Contas no exercício das suas funções (DECOIMAN, 2006).

3.5.2 Independência Financeira

Ainda, para o efetivo desempenho de suas funções, os Tribunais de Contas necessitam de recursos financeiros. Por essa razão, devem ser asseguradas dotações orçamentárias satisfatórias a fim de que o órgão institucional possa desempenhar suas tarefas eficazmente.

Vale ressaltar que a mencionada independência administrativa atribuída pela Constituição Federal também se estende à independência para realização de seus pagamentos, assim como a admissão de seu pessoal administrativo (com base na necessidade de concurso público); eventual concessão de férias, licenças e outros afastamentos (DECOIMAN, 2006).

Dessa forma, conclui-se que o Tribunal de Contas, da mesma forma que o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Ministério Público, possui dotação orçamentária global, sendo que o duodécimo mensal lhes deve ser repassado periodicamente, sem condicionamentos e restrições, cabendo ao próprio Tribunal promover o pagamento das despesas com a gestão dos seus assuntos (DECOIMAN, 2006). A respeito do tema, tem-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL. ART. 30, INCISO I DA LEI N.º 8.906/94. CAPACIDADE POSTULATÓRIA DE ASSESSOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE EXCLUSIVAMENTE NA DEFESA DE PRERROGATIVA INSTITUCIONAL, DEVIDAMENTE INSCRITO NOS QUADROS DA OAB. EXCEPCIONALIDADE. ATO COATOR DE GOVERNADOR DE ESTADO QUE GLOSA REPASSE DOS DUODÉCIMOS CONSTITUCIONAIS PARA O TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. ENTE DESPERSONALIZADO, DOTADO DE PERSONALIDADE JUDICIÁRIA. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DO JUS POSTULANDI PELO PROCURADOR DO ESTADO, TENDO EM VISTA A COLIDÊNCIA DE INTERESSES. NÃO CONFIGURAÇÃO DE IMPEDIMENTO, AINDA QUE O PATROCÍNIO DA CAUSA SEJA CONTRA O ESTADO, PORQUE VIOLADO DIREITO-FUNÇÃO DO ÓRGÃO PÚBLICO PELO REPRESENTANTE DA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. [...] II - É direito público subjetivo

do Tribunal de Contas do Estado do Acre a defesa de seu direito-função ao controle das contas públicas, profanada por ato coator que sustou repasse de setenta por cento dos recursos referentes aos duodécimos da dotação orçamentária, em desobediência à norma da Constituição Estadual que reproduz o art. 168 da CF-88 (grifo nosso) (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2012).

A decisão supracitada, com referência expressa pelo art. 168 da CF/1988, reconheceu aos Tribunais de Contas, a fim de assegurar o repasse de duodécimos orçamentários, a mesma independência do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Com efeito, não há menção expressa no art. 168 da CF/ 1988, no entanto, compreende-se que deve haver a inclusão de repasses mensais de recursos orçamentários, considerando que a Constituição Federal conferiu a mesma independência administrativa aos órgãos do Poder Judiciário (DECOIMAN, 2006).

Sobre a independência financeira, cumpre ainda ressaltar que cabe aos Tribunais de Contas a fiscalização da gestão financeira empreendida pelas Mesas Diretoras do Poder Legislativo, de acordo, com o art. 71, II, da Constituição Federal.

Observa-se assim que a aplicação do art. 71, II, da CF/1988 define a independência financeira do TCU no que tange o exercício das suas funções em face do Poder Legislativo. Essa constatação pauta-se no fato de que compete aos Tribunais de Contas o julgamento das contas dos dirigentes do Poder Legislativo, e isso em razão de os Presidentes dos órgãos e, assim mesmo devem ser considerados como responsáveis pelos respectivos gastos, sendo por essa razão que suas prestações de contas se encontram sujeitas a apreciação pelos Tribunais de Contas, cumprindo ressaltar que tal órgão não se limita a proferir parecer prévio, mas sim, decidir pela regularidade ou não das contas.

3.6 Organização do Tribunal de Contas: o modelo da União

O exame acerca da organização das Cortes de Contas se faz fundamental a fim de compreender a configuração jurídica do Ente. Dessa forma, conforme o art. 73, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas é composto por: nove Ministros, em que o requisito de idade para ingresso desses é na faixa etária de mais de trinta e menos de sessenta e cinco anos; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos referidos acima.

A escolha dos Ministros é feita da seguinte forma: um terço dos ministros é escolhido pelo Presidente da República, com a aprovação pelo Senado Federal, sendo dois, de forma alternada, dentre auditores e membros do Ministério junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, conforme os critérios de antiguidade e merecimento; dois terços (seis) pelo Congresso Nacional.

Observa-se assim um pluralismo na composição da Corte, sendo que dois membros deverão ser concursados e com formação técnica específica. Para exercer a escolha, e após a nomeação de ministros oriundos do quadro próprio, cujo procedimento constitucional inicia com listas tríplices de auditores e membros do referido Ministério Público, o Presidente da República possui poderes limitados, visto que sua competência se encontra restrita a uma lista elaborada pelos Ministros, de acordo com critérios de antiguidade e merecimento.

Dessa forma, somente um único Ministro é de escolha exclusiva do Presidente da República. Isso implica, nessas três vagas de Ministro, que o primeiro, e somente este, é escolha exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mediante aprovação sabatinada do Senado Federal. Os demais Ministros (seis) são de escolha exclusiva do Congresso Nacional. As cadeiras do Tribunal possuem destinação especificada e serão reocupadas, em caso de vaga, pelos mesmos procedimentos constitucionais.

3.7 Organização dos Tribunais de Contas dos estados, Distrito Federal e municípios

O artigo 75 da Constituição Federal de 1988 determina que as normas estabelecidas para o controle externo no âmbito federal aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, assim como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Em seu parágrafo único, o referido artigo orienta as constituições estaduais a dispor sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros. A respeito do tema, Castro (2005) observa que o mencionado dispositivo consagra o princípio da simetria concêntrica ou simetrização.

Vale ressaltar que o parágrafo único do artigo 75 ainda dispõe que os Tribunais de Contas estaduais possuem um número limitado em sua composição, não ultrapassando sete conselheiros. Tal limitação se deu em razão da dificuldade de adaptação nos Estados-Membros, da proporção estabelecida no plano federal, tendo como parâmetro o Tribunal de Contas da União, que possui nove integrantes.

No capítulo voltado para a fiscalização nos municípios, a Constituição prevê que essa será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, por meio do controle externo, e mediante os sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei (CF, art. 31, *caput*).

O texto constitucional não contempla algum dispositivo para o sistema de controle interno do Poder Legislativo Municipal. Entretanto, tal exigência foi estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. De forma semelhante à esfera federal, o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (CF, art. 31, § 1º).

Outra particularidade diz respeito ao dispositivo que prevê o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, somente deixa de prevalecer mediante decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (CF: art. 31, §2º).

Observa-se assim que a regra para os municípios é diversa daquelas previstas para a União, Estados e Distrito Federal. Ainda sobre os municípios, há a previsão de publicidade das contas dos governos municipais que deverão ficar, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de todo contribuinte para o exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, conforme previsto em lei (CF: art. 31, §3º).

O referido dispositivo foi ampliado com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu art. 49 estabeleceu que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Por fim, tem-se a vedação feita pelo constituinte sobre a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (CF, art.31, §4º). Dessa forma, em todos os demais municípios brasileiros as ações de controle externo envolverão os Tribunais de Contas dos respectivos estados. Sobre o assunto o Supremo Tribunal se posicionou da seguinte forma:

Municípios e Tribunais de Contas. A Constituição da República impede que os municípios criem os seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, §4o), mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios (RTJ 135/457, Rel. Min. Octavio Gallotti – ADIn

445/DF, Rel. Min. Néri da Silveira), incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, §1o).

Esses Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios – embora qualificados como órgãos estaduais (CF, art. 31, §1o) – atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das Câmaras de Vereadores. A prestação de contas desses Tribunais de Contas dos Municípios, que são órgãos estaduais (CF, art. 31, §1o), há de se fazer, por isso mesmo, perante o Tribunal de Contas do próprio estado, e não perante a Assembleia Legislativa do Estado-membro. Prevalência, na espécie, da competência genérica do Tribunal de Contas do Estado (CF, art. 71, II, c/c o art. 75). (ADIn 687, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 10/2/2006).

Em suma, considerando a interpretação dada pelo STF, nenhum município pode criar um Tribunal de Contas Municipal próprio, exclusivo, porém os estados podem criar Tribunais ou Conselhos de Contas Municipais, cujas contas serão julgadas pelo Tribunal de Contas do respectivo Estado.

Sobre o parecer prévio das contas de Governo dos Territórios, uma vez que estes são desprovidos de Poder Legislativo e são amparados por recursos provenientes da União, é natural, na configuração institucional, que as contas de seu Governo recebam parecer prévio do TCU, no prazo de sessenta dias, a contar de seu recebimento, e sejam julgadas pelo Congresso Nacional, após parecer da Comissão Mista de Orçamento.

Conforme pontua André Luís Carvalho (2007), caso sejam criados novos territórios e esses vierem a ser divididos em municípios, cabe às câmaras municipais a titularidade do controle externo, com auxílio de órgão técnico estadual competente sobre as contas municipais, isto é, com o auxílio de conselho de contas dos municípios, que deve ser instituído mediante lei federal.

3.8 O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas: órgão essencial no controle externo

No âmbito das normas que prevêm o controle externo no Brasil, a Constituição Federal de 1988 prevê a existência de um Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, a cujos membros aplicam-se as disposições atinentes a direitos, vedações e forma de investidura dos membros do Ministério Público.

A existência de um Ministério Público, junto aos Tribunais de Contas, vem consagrada no inciso I, do §2º, do artigo 73 da Constituição Federal, ao fazer menção à escolha do seu Diretivo, abrangendo os seguintes critérios:

A existência de um Ministério Público, junto aos Tribunais de Contas, vem consagrada no inciso I do § 2º do artigo 73 da Constituição Federal, quando faz menção à escolha do seu Diretivo, abrangendo os seguintes critérios:

I – Um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, JUNTO AO TRIBUNAL, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento. (grifos nossos).

Acrescenta-se que o artigo 75 da Constituição Federal aplica-se de forma extensiva aos Estados, Distrito Federal, assim como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, no que tange à organização, composição e fiscalização, seguindo, portanto, o modelo adotado pelo Tribunal de Contas da União.

Há ainda no artigo 130, da Constituição Federal Brasileira, o emprego da expressão Ministério Público de Contas: “Art. 130. Aos membros do Ministério Público de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinente a direitos, vedações e forma de investidura”.

Ao atribuir ao Ministério de Contas o status de instituição de natureza constitucional, o constituinte o posicionou na seção do Ministério Público, no capítulo denominado Das funções essenciais à justiça. Estabeleceu também funções institucionais específicas, e, concomitantemente, que os membros do Ministério Público de Contas tenham os mesmos direitos e prerrogativas dos integrantes do Ministério Público Comum.

Cumprido ressaltar que o referido Ministério Público, denominado pela doutrina de Ministério Público de Contas, não integra o Ministério Público da União. Dessa forma, a sua composição e organização se encontram disciplinadas, em geral, nas leis orgânicas dos Tribunais de Contas. A respeito da vinculação do órgão ao Ministério Público da União, assim se manifestou o Supremo Tribunal Federal, em votação unânime:

ADIN – LEI Nº 8.443/1992 – 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 A 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 – INTELIGÊNCIA 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, §2º, 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, § 5o). – 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 (grifos nossos). (ADIn 789-DF, oferecida pelo Procurador-Geral da República, DJ de 19/12/94, p.35180, Relator Ministro Celso de Mello).

Observa-se, portanto, que a atuação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas tem como enfoque a função de *custo legis*, de forma que o mencionado órgão exerce papel fundamental no controle externo das atividades da Administração Pública, considerando que, no desempenho da função supramencionada, deve apurar a ocorrência de eventuais crimes de responsabilidade e/ou crimes praticados contra a Administração Pública, e encaminhá-los aos órgãos responsáveis pelo ajuizamento das ações penais e/ou civis porventura cabíveis.

No âmbito da perspectiva democrática de que o poder emana do povo e em seu nome será exercido, o constituinte, exercendo a função de representante legítimo do povo, desejou que fosse efetuado o controle sobre os atos dos governantes, e sendo o Parlamento essencialmente político, a fiscalização da correta aplicação do erário exigiu a atuação de um órgão técnico, por isso a colaboração do Tribunal de Contas, mediante seu corpo técnico, deliberativo, assim como do Ministério Público de Contas.

A fim de atender o interesse público, em matéria de fiscalização da Administração Pública, a tradição republicana brasileira sempre contemplou a existência de um órgão ministerial junto às Cortes de Contas, tornando indispensável a participação do Ministério Público de Contas como fiscal da correta aplicação da lei e também na condição de

representante da sociedade, atuando de forma autônoma e independente na análise e julgamento das contas públicas, sob pena do controle não ser considerado legítimo.

Nos capítulos seguintes far-se-á uma análise mais detida acerca do Ministério Público de Contas no âmbito federal, assim como no Estado do Maranhão e a sua atuação no enfrentamento da corrupção por meio de seus mecanismos no referido Estado.

3.9 Os órgãos de controle externo no Brasil e sua importância no enfrentamento da corrupção

Sob a perspectiva do enfrentamento da corrupção, os órgãos de controle externo interagem, seja em decorrência de expressa previsão nesse sentido, na estrutura jurídica¹², seja por motivos operacionais, se torna conveniente um trabalho de cooperação. Deve se ter em vista a existência de níveis intermediários de exercício do poder estatal, mediando a tripartição clássica (agências reguladoras, Ministério Público, Tribunais de Contas, Auditorias e Controladorias-Gerais, organismos de investigação policial entre outros).

Assim, nessa ótica de pluricontrole, a expressão órgãos de controle externo tem sido reservada às instituições cuja atribuição precípua (ou até exclusiva) é a fiscalização do uso dos recursos públicos pela Administração. Nessa perspectiva, tem-se a previsão constitucional no artigo 71 sobre a abrangência do controle externo, a saber:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas

¹²No Brasil, por exemplo, o § 1º do artigo 74 da Constituição Federal vincula os responsáveis pelo controle interno (que é administrativo) a dar ciência de irregularidades ao Tribunal de Contas (que efetua controle administrativo/parlamentar). Já as decisões dos Tribunais de Contas de que resulte débito ou multa têm eficácia de título executivo, que dá suporte à uma ação judicial (controle judiciário).

dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Observando-se a primeira das competências estabelecidas no texto constitucional, o Tribunal de Contas posiciona-se como um órgão de auxílio ao Poder Legislativo. No desempenho de tal competência, é onde menos se reflete a possibilidade concreta do enfrentamento da corrupção, uma vez que nesse âmbito as cortes de contas somente efetuam um parecer (favorável ou desfavorável) sobre a globalidade das contas de cada Gestor Público. Nesse cenário o reconhecimento de situações de corrupção somente serão visualizadas se encontradas, de forma genérica, todas as ações da Administração.

Nos demais incisos do referido artigo 71, os Tribunais de Contas e o Ministério Público a ele vinculado exercem suas competências de maneira exclusiva (razão pela qual as mencionadas instituições se constituem em essenciais no controle externo dos recursos públicos), havendo a possibilidade do emprego de políticas de combate à corrupção, tendo em vista, basicamente, a perspectiva de que o aumento nos custos de transação dos partícipes nas atividades de corrupção é fator preponderante na redução dos seus índices.

Dessa forma, na instrumentalização dos diplomas normativos referentes à corrupção entende-se que os órgãos de controle externo constituem-se em guardiões dos recursos públicos, aos quais compete também a aplicação de sanções àqueles que causarem prejuízo ao erário ou colocar em xeque os princípios da Administração Pública.

Nessa esteira, amplia-se o leque de percepção de situações de corrupção no âmbito do julgamento dos responsáveis por “dinheiros, bens ou valores públicos”, e quanto mais efetiva se tornar a ação fiscalizatória, maiores serão os *rent-seeking costs* da corrupção. Esse controle da despesa e da receita públicas, em sua perspectiva formal e material,

evidencia um quadro em que a possibilidade de corrupção se atenua, especialmente quando a ação dos órgãos que compõem o Tribunal de Contas é associada a medidas adotadas por outros órgãos com competências constitucionais específicas, atinentes à matéria (autoridades policiais, Ministério Público, Poder Judiciário).

Considerando tal perspectiva, os órgãos de controle externo colaboram com os demais Poderes e demais instituições para a consecução desse objetivo, algumas dessas atividades são, a saber: a) auxílio ao Legislativo (atribuída pela Constituição Federal, art. 71); b) atuação na esfera administrativa de todos os Poderes, sendo que no Executivo, exercendo controle sobre sua função típica; e, no Legislativo e Judiciário, exercendo o controle sobre suas respectivas funções atípicas; c) contribuição com o Poder Judiciário, no que tange o envio à Justiça Eleitoral da relação dos responsáveis que tiverem suas contas reprovadas, para, se for o caso, obterem a sua inelegibilidade; d) subsídio ao Ministério da União e dos Estados referente à análise processual, ao encaminhar processos de contas consideradas irregulares nos âmbitos cível ou penal (infrações penais, atos de improbidade administrativa ou mesmo crimes de responsabilidade), para uma possível propositura de ações públicas pelo *Parquet*.

O alcance dos melhores resultados, no desempenho das funções dos órgãos de controle externo, é propiciada pelas possibilidades expressas pelo texto constitucional, quando se afirma que os Tribunais de Contas possuem a competência de realizar inspeções e auditorias de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, além da fiscalização no que tange a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União por meio de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

Esse abrangente exercício fiscalizatório, associada à possibilidade que as Cortes de Contas possuem de se auto-regrarem, quanto aos seus procedimentos internos (decorrente do disposto no artigo 96, I, da Constituição Federal), conferindo-lhe, na perspectiva jurídica, um espaço fundamental no combate e enfrentamento da corrupção.

De forma semelhante tem-se a apreciação, para efeitos de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal, assim como o das concessões de aposentadorias, reformas e pensões. Um controle precário, ou até mesmo inexistente, de tais atos administrativos possibilita inúmeras situações em que podem ocorrer, especialmente, lesões ao princípio da impessoalidade, também de caráter constitucional.

Ainda, o controle sobre as contratações temporárias e as admissões para cargos de provimento efetivo, além de empregos públicos, assim como os atos de inativação de servidores públicos constituem-se em garantias de que não houve um ambiente propício para

situações de corrupção, uma vez que somente as situações jurídicas fundamentadas na lei foram respeitadas.

Assim, quanto mais célere for o exame realizados pelos órgãos de controle de externo, impossibilitando-se o surgimento de situações individuais (legais) que se amparam no princípio da segurança das relações jurídicas, mais se estará contribuindo para o combate e enfretamento da corrupção.

4 O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS BRASILEIRO NO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO NA ESFERA PÚBLICA

Conforme exposto nos tópicos anteriores, o controle externo da Administração Pública brasileira, por determinação constitucional, encontra-se a cargo do Poder Legislativo, que conta com a colaboração do Tribunal de Contas.

Contudo, é essencial que esse controle possua caráter legítimo, considerando que o Brasil constitui-se em uma República Federativa e em um Estado Democrático de Direito. Assim, é forçosa a participação popular no exercício do poder e, especialmente, no controle daqueles que o exercem. Tal participação se faz por meio de representantes eleitos e o controle mediante a atuação de membros do Ministério Público que, no âmbito de uma sociedade democrática, atuam na defesa dos interesses coletivos e individuais indisponíveis, assim como, da ordem jurídica e o regime democrático.

No domínio do controle externo brasileiro, o órgão do *parquet*, aqui intitulado Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, integrado aos demais órgãos de controle existentes em nosso ordenamento jurídico, possui como função precípua a fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos.

Desde o advento da República Brasileira, em 1891, com a criação do Tribunal de Contas da União, implantado a partir de 1893, já se encontrava contemplada a Instituição do Ministério Público, para atuar com seu múnus fiscalizatório.

Assim, na linha histórica evolutiva do Ministério Público de Contas brasileiro o legislador sempre garantiu a participação do referido órgão em toda e qualquer atividade de fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial dos Entes da Federação, assim como, das entidades da administração direta e indireta, no que tange à legalidade, legitimidade, economicidade e de todos os princípios que regem a gestão da coisa pública (SILVA, 2013).

Embora o Ministério Público de Conta exista há quase 120 (cento e vinte) anos, a referida instituição é pouco estudada e apresenta precária doutrina a respeito. Não raras vezes é confundido como órgão integrante do Ministério Público ordinário e, até mesmo do próprio Tribunal de Contas perante o qual está oficiando.

A fim de esclarecer essas e outras questões, discorrer-se-á sobre a gênese desse ramo do Ministério Público no brasileiro; a sua participação no controle externo; as atividades desenvolvidas visando esse fim e o seu papel no enfrentamento da corrupção.

4.1 Ministério Público de Contas: origem e evolução histórica no Brasil

Conforme mencionado no tópico anterior, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é uma instituição de longa data, de forma que apresenta sua linha evolutiva e de consolidação como instituição de grande prestígio público, no âmbito da fiscalização das atividades do Tribunal de Contas, relacionadas ao erário¹³.

Até a Constituição de 1967, nada dispunham as constituições brasileiras sobre a existência de um Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. Essa ausência, contudo, não impediu que dele tratasse a legislação que se seguiu à instituição do Tribunal de Contas pelo Decreto n° 966-A/90, a começar pelo Decreto n° 1.166/1892.

Assim, sua criação é coexistente a do próprio Tribunal de Contas, quando da constituição do seu primeiro regulamento, o mencionado Decreto n° 1.166, de 16 de outubro de 1892, que regulava a organização e o funcionamento do referido órgão e apresentava em seu corpo deliberativo a composição de cinco membros, dos quais um era representante do Ministério Público, substituído nos seus impedimentos pelo Diretor de Contencioso do Tesouro Federal (arts. 45, §4°, 19 e 25, §2°) (BATISTA, 2006, p. 76).

Consta a presença do primeiro Procurador de Contas, Dídimo Agapito da Veiga Junior, em ata da primeira sessão solene de instalação do Tribunal de Contas no Brasil, realizada em 17 de janeiro de 1893 (BATISTA, 2006, p. 75).

No que tange ao Ministério Público de Contas, assim dispõe o primeiro regulamento do Tribunal a ele vinculado, disposto pelo Decreto n° 1.166/1892:

Art. 47. O director representante do ministerio publico, perante o Tribunal de Contas, deve ser formado em direito, e compete-lhe:
 § 1° Requerer o que for a bem dos interesses da Fazenda Publica.
 § 2° Responder nos processos que lhe forem continuados.
 § 3° Dar parecer sobre os negocios a respeito dos quaes for ouvido o Tribunal, como órgão consultivo do Governo.
 § 4° Promover a revisão das contas em que houver erro, omissão, falsidade, ou duplicata em prejuizo da Fazenda.
 § 5° Communicar ao Ministerio da Fazenda qualquer dolo, falsidade, concussão ou peculato, que verificar haver o responsavel praticado no exercicio de suas funcções, para que possa instaurar-se o competente processo criminal.
 § 6° Promover a imposição de multa nos casos em que ella tenha logar. (*sic*, mantida a grafia da época) (BRASIL, 2016).

¹³A dificuldade de se estabelecer uma definição mais precisa entre os dois órgãos levou a doutrina a adotar tais expressões, *i e*, Ministério Público *ordinário* para aquele previsto na CF/88 em seus artigos 127 e seguintes, e o Ministério Público Especial para o órgão atuante junto aos Tribunais de contas.

Observa-se que o supracitado diploma normativo atribuiu ao Ministério Público de Contas (MPC) as funções de representante dos interesses da Fazenda Pública, além da função de *custos legis*, de forma que tais funções se assemelhavam com as funções hoje desempenhadas pelo Ministério Público Comum.

É pontual ressaltar, por oportuno, que o Ministério Público de Contas precedeu exatamente em sete dias a edição do Decreto nº 1.030, de novembro de 1890, que reconhecia pela primeira vez o Ministério Público Comum como instituição (MACHADO, p. 2, *online*).

Outras normas eventuais se sucederam, referentes ao Tribunal de Contas, regulando o seu Ministério Público Especial, dentre as quais a Lei nº. 392 de 1896, o Decreto nº. 2.409, de 23 de dezembro de 1896, a Lei nº. 2.511, de 30 de dezembro de 1911 e a Lei nº. 3.454, de 6 de janeiro de 1918 (BAPTISTA, 2006).

Até aquele momento, manteve-se a lógica do primeiro decreto que dispunha sobre o Ministério Público de Contas, o referido Decreto nº 1.166/1892, no qual suas funções consistiam em representar os interesses da Fazenda Pública no âmbito do Tribunal de Contas. O Ministério Público de Contas era representado por somente um procurador. No entanto, suas atribuições se tornaram cada vez mais sofisticadas.

Tal complexidade adquirida fez com a instituição passasse a assumir também a função de promover a execução das sentenças proferidas pelo Tribunal de Contas perante o juízo competente, isto é, o Poder Judiciário.

Esboçava-se então, um mediador independente, entre o Poder que autoriza despesa e o que as executa, o qual seria vigilante, obstaculizando a perpetração das infrações orçamentárias, com o veto oportuno aos atos discrepantes das leis financeiras.

Outra disciplina que passou a reger sobre o Ministério Público de Contas dizia respeito ao Decreto nº 392, de 08 de outubro de 1896, que reorganizou a Corte de Contas. O mencionado Decreto adicionou ao diploma anterior que o representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas seria um bacharel ou doutor em Direito, nomeado pelo Presidente da República (BAPTISTA, 2006).

Ainda naquele mesmo ano, foi editado o Decreto nº 2.409 em 23 de dezembro, que conferiu atribuições compatíveis ao Tribunal de Contas, organizando também o Ministério Público que atuaria junto a ele, estabelecendo as suas funções e atribuições em seu artigo 81, nos seguintes termos:

O Representante do Ministério Público é o guarda da observância das leis fiscais e dos interesses da Fazenda perante o Tribunal de Contas. Conquanto represente os interesses 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 (BRASIL, 1896).

Encontra-se no dispositivo legal supracitado os primeiros fundamentos da autonomia funcional do Ministério Público de Contas, pois este declara que o referido órgão não se constituía em delegado especial e limitado da Administração Pública. Pelo contrário, apresentava personalidade própria, o que referia-se, em última análise, a uma autonomia institucional com inteira liberdade de ação.

Vale destacar que o mencionado decreto também garantiu a prerrogativa de solicitar, de qualquer pessoa responsável pelas diversas repartições públicas, as informações que se fizessem úteis para o desempenho de suas funções constitucionais (art. 87).

O Ministério Público de Contas aumentou seus quadros por ocasião da Lei nº 3.454, de janeiro de 1918 que reorganizou o Tribunal de Contas, o qual passou a se estruturar em duas Câmaras.

Ao promover um aumento nos seus quadros, se observou pela primeira vez a estruturação de uma carreira própria para seus membros. Os referidos membros passaram a contar com auxiliares, e sua nomeação passou a ser privativa do Presidente da República, e não se submetiam mais à demissão *ad nutum*, mas somente a partir de trânsito em julgado de sentença ou processo administrativo (art. 24).

No referido diploma normativo também vedou-se aos membros do Ministério de Público de Contas o exercício da advocacia quando existisse interesse da Fazenda Pública (parágrafo único do art. 24). Ainda, no inciso VIII, do art. 61, dispôs que o Ministério Público de Contas passasse a emitir relatórios periódicos sobre suas atividades, que se destinavam a apreciação do Parlamento em paralelo ao relatório do Tribunal de Contas.

Assim, à medida que o Tribunal de Contas se reorganizava, o Ministério Público junto a ele adquiria mais transparência e se tornava mais caracterizado. Dessa forma, o Decreto 13.147, de 23 de outubro de 1918, dispôs em seu art. 3º que o pessoal do Tribunal de Contas é constituído por quatro corpos distintos, a saber: I - Corpo deliberativo; II - Corpo especial; III - Corpo instrutivo; IV - Ministério Público (SILVA, 2004).

Passados quatro anos, editou-se o Decreto nº 15.770, em 1º de novembro de 1922. O mencionado decreto representou um verdadeiro retrocesso para a instituição, uma vez que os membros do Ministério Público de Contas voltaram a se submeter diretamente ao Chefe do

Poder Executivo, de forma que poderiam ser demitidos *ad nutum* novamente, respeitado o direito adquirido dos que já haviam sido nomeados (DANTAS, 2013).

Apesar disso, vislumbra-se algum avanço em razão da previsão expressa das funções do Ministério Público de Contas, consistindo em: representação dos interesses da Fazenda Pública (arts. 21 e 54), tutela do fiel cumprimento das leis fiscais (art.54) e, em outra esteira, representação dos interesses da justiça (art. 21), isto é, a tutela do interesse público no âmbito do Tribunal de Contas (DANTAS, 2013).

Após o mencionado decreto, editou-se a Lei nº 4.632 de janeiro de 1923. Tal lei dispunha sobre o orçamento e isentava os membros do Ministério Público de Contas das penas disciplinares previstas no art. 78 do Decreto 15.770, mas mantendo a possibilidade de demissão nesses termos.

Fábio Wilder da Silva Dantas (2013) assinala que durante a Era Vargas (1930 a 1945) foi editado o Decreto nº 19.990, de 13 de maio de 1931, que em suma alterou drasticamente a composição do Ministério Público no Tribunal de Contas, com supressão de um lugar de Representante e outro de Adjunto.

Ao longo de todo o Governo Provisório, o Ministério Público de Contas de forma lamentável se manteve na posição de total submissão ao chefe do Poder Executivo. Uma significativa mudança viria a ser introduzida pela Constituição de 1934, a qual inseria o Tribunal de Contas como parte do Poder Judiciário, razão pela qual os membros que compunham o pleno do Tribunal passaram a ser denominados juízes (DANTAS, 2013).

No entanto, a referida constituição de 1934 nunca entrou em vigor, na prática, diante da recusa de Getúlio Vargas em realizar o plebiscito nela prevista, governando por meio do uso excessivo de Decretos-Lei. Assim, a edição do Decreto-Lei nº 156 em 1935 reduziu mais ainda o Ministério Público de Contas, restringindo-o a um Procurador e um Adjunto (SILVA, 2004).

Naquelas circunstâncias manteve-se o Tribunal de Contas e o Ministério Público a ele vinculado até o fim da Era Vargas em 1945. Registra-se como única modificação realizada ao longo desse período, além do posicionamento do Tribunal de Contas dentre os órgãos do Poder Judiciário, aquela trazida pelo Decreto-Lei nº 426 de 12 de maio de 1938 que conferiu nova denominação aos membros do Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas.

No período de 1945 a 1964 o Brasil passou pelo período da redemocratização. Com a nova constituição brasileira, de 1946, criou-se a primeira Lei Orgânica do Tribunal de Contas, por meio da Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949, tendo sido votada pelo Congresso

Nacional e sancionada pelo então presidente da República o General Eurico Gaspar Dutra, que elevou para nove o número de ministros.

O advento da Lei nº 830 representou a volta do Ministério Público de Contas com sua configuração institucional mais sólida. Como antes de 1930, os membros da instituição não poderiam ser demitidos *ad nutum*, assim como os critérios para nomeação voltavam a ser mais criteriosos, suas funções compreendiam o complemento da instrução nos procedimentos do Tribunal de Contas, e a tutela dos interesses da administração, da Justiça e da Fazenda Pública (art. 29).

Ainda durante a vigência da Lei nº 830 de 1949, a Lei 3.414, de junho de 1958 estabeleceu novos valores aos vencimentos aos magistrados e membros do Ministério Público de Contas, aumentando também os seus quadros, passando a ser composto por três Procuradores Adjuntos, em detrimento de um.

Durante o período do governo militar no Brasil (1964-1985), com o advento da Constituição de 24 de janeiro de 1967, implantou-se um novo sistema de controle externo no Brasil. Como mudança promovida no âmbito do Tribunal de Contas, tem-se a abolição do registro prévio, passando o controle a ser realizado somente após a despesa (LOUREIRO; TEXEIRA, MORAES, 2009).

Criou-se o controle interno e foi promulgada a segunda Lei Orgânica do Tribunal de Contas. A Emenda Constitucional nº1, editada em 1º de outubro de 1969, alterou totalmente o texto da Constituição de 1967, referente ao Tribunal de Contas e seu Ministério Público.

A mencionada Emenda alterou a nomenclatura do Tribunal de Contas, passando a se chamar Tribunal de Contas da União (art. 70 a 72). Ao longo desse período, também foram editados os Decretos-Lei nº 1.525, de fevereiro de 1977, e 1.660, de janeiro de 1979, cujos 5º e 3º, respectivamente, modificaram a denominação do antigo cargo de Adjunto.

Assim, o art. 5º do Decreto-Lei nº 1.525/1977 determinou que os cargos de Adjunto de Procurador, do Tribunal de Contas da União, passariam a denominar-se Procurador. Por outro lado, o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.660/1979 alterou a denominação dos cargos de Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, mudando para Subprocuradores-Gerais e alterando-lhes os vencimentos (ROCHA, 2004).

Findo o governo militar, o Brasil experimentou uma nova ordem jurídica e social com a promulgação, em 1988, de sua atual Constituição. A Lei Maior brasileira não somente prestigiou e estendeu as funções de controle externo desempenhadas pelo Tribunal de Contas da União, mas também conferiu uma nova perspectiva ao Ministério Público de Contas.

Dessa maneira, o órgão experimentou com a nova Constituição um status totalmente diferenciado, apresentando maior espaço no âmbito da Ordem Constitucional, além de novas atribuições (BATISTA, 2006, p. 91).

Sobre as importantes mudanças, conferiu a Constituição de 1988 aos membros do Ministério Público de Contas as mesmas prerrogativas e as mesmas limitações referentes aos membros do Ministério Público comum, inclusive quanto à autonomia, inamovibilidade e autonomia, garantindo-lhes o acesso ao cargo de Ministro/Conselheiro do Tribunal de Contas, de acordo com o ente federativo no qual se encontra inserido, mediante lista tríplice (ROCHA, 2004).

Na Constituição Cidadã, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é citado no art. 130 e no art. 73, em seu segundo parágrafo. Entretanto, apesar dos grandes avanços trazidos pela atual Constituição Federal, esta lhe dedicou tão poucos dispositivos, de redação muitas vezes falha e confusa, originando alguns problemas de interpretação que obstaculizam exercício de suas importantes funções constitucionais.

A criação da atual Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei 8.443/92, assim como a jurisprudência construída pelo Supremo Tribunal Federal ao longo dos anos puseram fim a parte dos questionamentos. Tais questões serão amplamente analisadas nos tópicos que se seguem.

4.2 O Ministério Público de Contas na Constituição de 1988

Conforme dispõe a Constituição Federal brasileira de 1988, o controle externo da Administração Pública cabe ao Poder Legislativo, que conta com a colaboração do Tribunal de Contas. No entanto, para que esse controle seja legítimo, uma vez que o Brasil é uma República Federativa, constituindo-se também em Estado Democrático de Direito, é essencial a participação popular no exercício do poder e, essencialmente, no controle daqueles que o exercem.

A referida participação se faz por meio de representantes eleitos e o controle por meio da atuação de membros do Ministério Público que, na esfera democrática, possui o condão de defender os interesses coletivos e individuais indisponíveis, assim como, a ordem jurídica e o regime democrático.

Assim, no âmbito do controle externo brasileiro, o órgão do *Parquet*, corresponde ao denominado Ministério Público de Contas¹⁴, integrado aos demais órgãos de controle existentes no ordenamento jurídico, possuindo a função precípua de fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos.

Dessa forma, atuando o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, exercendo a função de *custo legis*, possui o mencionado órgão papel essencial no controle externo das atividades da Administração Pública, considerando que, no desempenho da função supramencionada, deve proceder à apuração de eventuais crimes de responsabilidade e/ou crimes praticados contra a Administração Pública, dispostos no Código Penal e demais diplomas legais, encaminhando-os aos órgãos responsáveis pelo ajuizamento das ações penais, civis e/ou administrativas porventura cabíveis (LIMA, 2015).

Nessa perspectiva, o MPC é instituição permanente à função jurisdicional do Estado em relação à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e das entidades da administração direta e indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas, bem como, de todos os princípios que regem a Administração Pública.

É cediço que o controle externo compete ao Poder Legislativo com a indispensável colaboração do Tribunal de Contas. Enquanto aquele exerce controle político, este exerce o controle técnico, porém, de qualquer forma contam com a fundamental participação do Ministério Público que atua junto às Cortes de Contas (LIMA, 2015).

Assim, o referido órgão é mencionado expressamente nos arts. 73, §2º, II, e 130 da Constituição Federal de 1988. Tais dispositivos normativos serão analisados detidamente nos tópicos que se seguem.

4.2.1 Ministério Público de Contas: previsão constitucional

A existência de um Ministério Público de Contas vem consagrada em somente dois dispositivos na Constituição Federal. A primeira previsão encontra-se no inciso I, do § 2º do artigo 73 da Constituição Federal, que faz menção à escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União, conforme os seguintes critérios:

¹⁴ Desde a sua origem, esse ramo do Ministério Público, por não integrar o *Parquet* ordinário, foi denominado como Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ou Ministério Público Especial e, a partir de setembro de 2003, por ocasião do I Fórum Nacional dos Procuradores de Contas, realizado em Curitiba-Paraná, ficou pactuado entre os participantes desse conclave, firmado na “Carta de Curitiba”, que todos deveriam defender o tratamento quanto a denominação Ministério Público de Contas.

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

(...)

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I- Um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, JUNTO AO TRIBUNAL, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento (grifos nossos) (BRASIL, 1988).

Vale ressaltar que tal normativa da Constituição Federal possui aplicação extensiva aos Estados, Distrito Federal, assim como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, no que diz respeito à organização, composição e fiscalização, seguindo, assim, o modelo adotado pelo Tribunal de Contas da União. Tal normativa se encontra prevista no art. 75 da Constituição Federal¹⁵.

A segunda previsão constitucional acerca do Ministério Público de Contas encontra-se no artigo 130 da Constituição Federal. O mencionado artigo confere aos seus membros as mesmas prerrogativas do Ministério Público ordinário, extensivo ao Judiciário. Tais prerrogativas dizem respeito a direitos, vedações e forma de investidura, *in verbis*: “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 (BRASIL, 1988)”.

A normativa contida no citado artigo da Constituição Brasileira de 1988 constitui norma de extensão que replicou aos membros do Ministério Público de Contas o mesmo regime jurídico dos membros do Ministério Público em geral. Ao conferir direitos e vedações, o art. 130 da CF estabelece relação intrínseca com aquilo disposto na Seção acerca do Ministério Público (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, 2017).

¹⁵ Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Nessa perspectiva, Gilmar Ferreira Mendes destaca que o comando normativo disposto no art. 130 da Constituição da República tem grande relevância ao determinar as garantias e vedações aos membros do Ministério Público de Contas, uma vez que:

A relevância da sua atividade para o regime republicano democrático indica a necessidade de preservar o membro do Ministério Público de temores e perseguições, que lhe inibam o exercício funcional desassombrado. Sensível a isso, a Constituição de 1988 estabeleceu garantias de vitaliciedade, de inamovibilidade e de irredutibilidade de subsídios.

Note-se que essas garantias devem servir de escudo para o membro do Ministério Público, mas têm por finalidade derradeira acautelar a autonomia com que o constituinte desejou revestir a Instituição. Por isso mesmo, os integrantes da carreira delas não podem dispor nem lhes é dado dispensá-las (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 1024).

Vislumbra-se, dessa forma, que o art. 130 representa uma equiparação, conferida pelo constituinte originário aos membros do *Parquet* Especial com os referentes ao *Parquet Comum*. Vale ressaltar que, diversamente destes, aqueles desempenham função essencial ao controle externo, juntamente com o Tribunal de Contas e, portanto, deve-se fazer certas adequações no que tange à aplicação da norma.

No entanto, as inúmeras dúvidas sobre o Ministério resultam da econômica redação do artigo 130, que pouco elucida sobre o instituto em si, apenas tratando de forma específica no que tange os seus membros.

Dessa forma, os membros pertencentes ao Ministério Público de Contas gozam das prerrogativas da vitaliciedade; inamovibilidade, assim como irredutibilidade de subsídio. Tais prerrogativas serão analisadas detidamente em seção própria que diz respeito ao regime jurídico dos membros do Ministério Público de Contas (MOTTA, 2016).

4.2.2 A ADIn 789/DF: um Ministério Público Especial e discussões sobre a sua autonomia

A escassa previsão constitucional que rege o Ministério Público de Contas trouxe consigo dúvidas sobre uma eventual existência de um Ministério Público Especial, diverso do Ministério Público comum, cujas ramificações constam no art. 128.

Além disso, surgiram controvérsias sobre a autonomia do referido órgão, suscitando profundas polêmicas interpretativas que culminaram, ainda no início da década de 90, na propositura da ADIn 789/DF. A referida Ação Direta de Inconstitucionalidade foi

ajuizada pelo Procurador-Geral da República visando impugnar normas inscritas na Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

Os dispositivos, ora em questionamento, se referiam à disciplina do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (arts. 80 a 84). Assim, estabeleciam a competência daquela Corte para, mediante ato próprio, conceder licença, férias e outros afastamentos aos membros do *Parquet* (art. 1º, XVII); concediam, também, ao Tribunal de Contas da União a prerrogativa de propor ao Congresso Nacional a fixação dos vencimentos dos integrantes do Ministério Público que perante ele atuavam (art. 1º, XIII); por fim, conferiam à Presidência da Corte a competência de conceder posse aos membros do Ministério Público vinculado à Corte, incumbido de auxiliar o Congresso Nacional no controle externo financeiro, orçamentário e contábil. O conteúdo material dos dispositivos que foram objetos de impugnação são os seguintes:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

XII - conceder licença, férias e outros afastamentos aos ministros, auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, dependendo de inspeção por junta médica a licença para tratamento de saúde por prazo superior a seis meses;

XIII - propor ao Congresso Nacional a fixação de vencimentos dos ministros, auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

Art. 70. Compete ao Presidente, dentre outras atribuições estabelecidas no Regimento Interno:

(...)

II - dar posse aos ministros, auditores, membros do Ministério Público junto ao Tribunal e dirigentes das unidades da secretaria, na forma estabelecida no Regimento Interno;

Art. 80. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, ao qual se aplicam os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, compõe-se de um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, bacharéis em direito.

(...)

§ 2º A carreira do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União é constituída pelos cargos de subprocurador-geral e procurador, este inicial e aquele representando o último nível da carreira, não excedendo a dez por cento a diferença de vencimentos de uma classe para outra, respeitada igual diferença entre os cargos de subprocurador-geral e procurador-geral.

§ 3º O ingresso na carreira far-se-á no cargo de procurador, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização e observada, nas nomeações, a ordem de classificação,

enquanto a promoção ao cargo de subprocurador-geral far-se-á, alternadamente, por antigüidade e merecimento.

Art. 81. Competem ao procurador-geral junto ao Tribunal de Contas da União, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras estabelecidas no Regimento Interno, as seguintes atribuições:

I - promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal de Contas da União as medidas de interesse da justiça, da administração e do Erário;

II - comparecer às sessões do Tribunal e dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas e nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões;

III - promover junto à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas da União, as medidas previstas no inciso II do art. 28 e no art. 61 desta Lei, remetendo-lhes a documentação e instruções necessárias;

IV - interpor os recursos permitidos em lei.

Art. 82. Aos subprocuradores-gerais e procuradores compete, por delegação do procurador-geral, exercer as funções previstas no artigo anterior.

Parágrafo único. Em caso de vacância e em suas ausências e impedimentos por motivo de licença, férias ou outro afastamento legal, o procurador-geral será substituído pelos subprocuradores-gerais e, na ausência destes, pelos procuradores, observada, em ambos os casos, a ordem de antigüidade no cargo, ou a maior idade, no caso de idêntica antigüidade, fazendo jus, nessas substituições, aos vencimentos do cargo exercido.

Art. 83. O Ministério Público contará com o apoio administrativo e de pessoal da secretaria do Tribunal, conforme organização estabelecida no Regimento Interno.

Art. 84. Aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União aplicam-se, subsidiariamente, no que couber, as disposições da Lei orgânica do Ministério Público da União, pertinentes a direitos, garantias, prerrogativas, vedações, regime disciplinar e forma de investidura no cargo inicial da carreira (BRASIL, 1992).

Naquela ocasião, o Procurador da República argumentou que a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União interferiu em competência que não lhe cabia, uma vez que ao proceder à criação de um Ministério Público Especial, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, estatuiu sobre o seu regime jurídico¹⁶.

Assim, concluiu o Procurador-Geral da República que a Constituição não estabeleceu um Ministério Público exclusivo e diverso do geral que atuaria perante os Tribunais de Contas, diante da ausência de previsão no rol do art. 128 da Constituição Federal¹⁷.

¹⁶ Para uma análise mais detida do conteúdo da Ação Direta de Inconstitucionalidade, acessar: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266534>.

¹⁷ O artigo 128 da Constituição Federal de 1988 dispõe que o Ministério Público abrange: I - o Ministério Público da União, que compreende: a) o Ministério Público Federal; b) o Ministério Público do Trabalho; c) o Ministério Público Militar; d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; II - os Ministérios Públicos dos Estados.

Dessa forma, as funções ministeriais deveriam ser exercidas, na hipótese do Tribunal de Contas da União, por membros do Ministério Público Federal, e não membros de um Ministério Público de Contas existente na própria estrutura do Tribunal de Contas da União, conforme previa a Lei Orgânica do TCU. A Ação Direta de Constitucionalidade se pautava essencialmente na doutrina apresentada por Hugo Nigro Mazzilli, que argumentava da seguinte forma:

O dispositivo do art. 130 será fonte perpétua de dúvidas, dispositivo de péssima técnica legislativa. Apenas para argumentar, se tivesse ele criado um novo Ministério Público, que não fosse nem o da União, nem o dos Estados, e que se destinasse a officiar junto aos Tribunais e Conselhos de Contas, imperdoável erro técnico teria sido não estar incluído dentre os diversos Ministérios Públicos de que cuida o art. 128; imperdoável ainda, não tivesse cuidado a Constituição de 1988 do processo legislativo para a sua organização, da escolha de sua chefia, da definição de suas atribuições, pois o art. 130 só lhe torna aplicáveis as normas da seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura. (...) Em que pese a péssima técnica legislativa consubstanciada no art. 130 da Constituição de 1988, a nosso ver não há, nem esta fala num “Ministério Público junto ao Tribunal de Contas”; menciona, antes, “membros do Ministério Público junto ao Tribunal” (art. 73, § 2º, I) ou “membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas” (art. 130). Não se pode considerar haja, doravante, assento constitucional para um novo Ministério Público junto aos Tribunais e Conselhos de Contas como instituição autônoma, já que assim não foi consagrado no art. 128: officiar junto aos Tribunais e Conselhos de Contas passa a ser atribuição necessária dos Ministérios Públicos já existentes (MAZZILLI, 1989, p. 64-65).

Além da tese sustentada pelo Procurador-Geral, sobre os Ministérios Públicos de Contas constituírem somente uma lotação e uma procuradoria especializada do Ministério Público regular, devendo ser compostos por membros do Ministério Público Federal, no âmbito do Tribunal de Contas da União, debateram-se mais duas teses contrapostas.

A segunda tese, defendida pela Subprocuradora-Geral, Anadyr de Mendonça Rodrigues, que atuou na ocasião como *custos legis*, argumentava pela total independência do MPC, no que tange ao Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União, sustentando, por conseguinte, sua autonomia financeira e administrativa como fundamentais para o desempenho da atividade ministerial (MESQUITA, 2015).

Por fim, a terceira corrente, predominante até os dias atuais, assinala que, apesar de o Ministério Público atuar perante o Tribunal de Contas da União, aquele não constitui mera lotação especializada do *Parquet* Federal (MESQUITA, 2015). Assim, o MPC se inseriria no aspecto estrutural da Corte de Contas, atuando na qualidade de apêndice do TCU,

despido de gestão própria e autonomia financeiro-administrativa, a despeito de ser garantida aos seus membros a independência funcional.

Assim, na decisão, o Supremo Tribunal Federal expôs entendimento predominante até os dias atuais. O então denominado Ministério Público de Contas não se constitui em mera representação do Ministério Público comum junto aos Tribunais de Contas, composto por membros integrantes de seus próprios quadros. Assinalando que o Ministério Público que funciona junto ao TCU não faz parte da estrutura do Ministério Público da União, o STF argumentou que:

(...) 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 (ADI nº 789-1/DF. Rel. Min. Celso de Mello. DJ, 19 dez. 1994).

Assim, conforme o STF, considera-se a existência autônoma de um Ministério Público no âmbito dos Tribunais de Contas. Dessa maneira, o Ministério Público, entendido como função essencial à justiça, e o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas seriam instituições diversas. Portanto, o disposto no art. 130 da CF estabelece uma cláusula de garantia para a atuação independente do *Parquet* especial que atua junto aos Tribunais de Contas.

Empregando o método interpretativo histórico, o Supremo Tribunal Federal considerou a origem da instituição e suas transformações ao longo da história nos ordenamentos jurídicos brasileiros. Chega-se a conclusão de que o Ministério Público de Contas sempre encontrou-se separado do Ministério Público comum e posicionado junto ao Tribunal.

Portanto, conforme assentado em jurisprudência do STF, predominante até a atualidade, o Ministério Público de Contas constitui-se em órgão diverso do Ministério Público Comum, porém gozando das mesmas prerrogativas e garantias concedidas aos membros desse órgão.

Além disso, a decisão do Supremo Tribunal Federal também expôs entendimento sobre a autonomia do Ministério Público de Contas. É o que se observa em trecho da decisão, abaixo citado:

(...) - **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, (...) 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 e reclamada, no que concerne ao *Parquet*, tão somente para a disciplinação normativa do Ministério Público comum (CF, art.128, par. 5.). (ADI nº 789-1/DF. Rel. Min. Celso de Mello. DJ, 19 dez. 1994) (grifo nosso).

Conforme se observa no trecho da decisão acima, no âmbito da ADI 789/DF, o STF conferiu uma interpretação retrospectiva, observando o modelo estabelecido pelo Tribunal de Contas da União, em detrimento de uma interpretação sistemática e prospectiva, condizente com a essência e as demais normas da Constituição da República aplicáveis ao Ministério Público. Sua “fisionomia institucional própria” tem sido reconhecida apenas para o fim de distingui-lo do Ministério Público “comum”, não para assegurar sua autonomia¹⁸.

Tal entendimento vem sendo adotado nas decisões que se seguiram. Em outro julgado, com a Corte apresentando nova composição, o egrégio STF, por maioria, reafirmou que a Constituição Federal somente estendeu aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas as disposições referentes aos direitos, vedações e forma de investidura do Ministério Público comum, declarando a inconstitucionalidade da expressão “a que se aplicam as disposições sobre o Ministério Público, relativas à autonomia administrativa e financeira, à escolha, nomeação e destituição do seu titular e à iniciativa de sua lei de organização”, disposta no § 7º do art. 28 da Constituição do Estado de Goiás¹⁹.

Vale ressaltar nessa decisão os votos dos Ministros Marco Aurélio e Carlos Brito, que entendiam que a autonomia conferida pela norma impugnada objetivou uma atuação independente do MPC, harmonizando-se com os arts. 25, 127 e 130 da Constituição Federal, restaram vencidos.

A percepção da maioria, sustentada também pela regra de simetria imposta no art. 75 da CF, foi corroborada no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 3361/MG, Rel. Min. Eros Grau, em 10.03.2005; 2884/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, em 02.12.2004, dentre outros precedentes²⁰.

¹⁸ A ADIn 789/DF se tornou precedente, inclusive seguido no MS nº 27.339. Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 02.02.2009. Plenário. DJE, 06 mar. 2009.

¹⁹ Decisão proferida em sede da ADI nº 2.378/GO, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgado em 19.05.2004.

²⁰ Colhe-se do precedente mais recente: “[...] Impossibilidade de Procuradores de Justiça do Estado do Espírito Santo atuarem junto à Corte de Contas estadual, em substituição aos membros do Ministério Público especial. 2.

Em outro julgado, o Supremo Tribunal Federal assinalou que o art. 130 contempla uma denominada cláusula de garantia para a atuação independente do *Parquet* especial junto aos Tribunais de Contas. Assim, o descrito no referido artigo constitui modelo jurídico *sui generis*, determinado pela própria Carta Federal, dotada de estrutura própria de maneira assegurar a mais ampla autonomia a seus integrantes²¹.

Considerando a configuração jurídica brasileira, assim como a função do controle externo, que necessita de autonomia para o correto desempenho do seu exercício, no que tange às instituições, entendemos o mais adequado o entendimento minoritário, apresentado pelo Ministro Marco Aurélio e o Ministro Carlos Brito, similar, inclusive, àquele trazido por José Afonso da Silva.

Em estudo sobre o tema, José Afonso da Silva assinala a necessidade de uma autonomia administrativa e funcional do Ministério Público de Contas, no trecho abaixo o autor questiona a decisão exarada na ADIn 789/DF:

Se não dispõe de fisionomia institucional própria, o que ele é, então? Se ele não integra o quadro do Ministério Público comum, é porque tem configuração própria, e se o Ministério Público comum é instituição, não há como não reconhecer a mesma fisionomia institucional ao Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. E fisionomia institucional própria, já que ele não integra o outro (SILVA, 2004, p. 62).

Assim, de acordo com a perspectiva apresentada acima, a existência de um Ministério Público especializado²² deriva do previsto no art. 130 da Constituição Federal, que estende aos seus membros os direitos, vedações e forma de investidura estatuída para os membros do Ministério Público ordinário.

Esta Corte entende que somente o Ministério Público especial tem legitimidade para atuar junto aos Tribunais de Contas dos Estados e que a organização e composição dos Tribunais de Contas estaduais estão sujeitas ao modelo jurídico estabelecido pela Constituição do Brasil [artigo 75]. Precedentes. 3. É inconstitucional o texto normativo que prevê a possibilidade de Procuradores de Justiça suprirem a não-existência do Ministério Público especial, de atuação específica no Tribunal de Contas estadual” (ADI nº 3.192/ES. Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 24.05.2006. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. DJ, 18 ago. 2006).

²¹ Entendimento esposado na ADI nº 328, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 02.02.2009, Plenário, DJE, 06 mar. 2009.

²² Anote-se que a expressão “especial”, comumente utilizada, refere-se às atividades fiscalizatórias exercidas, marcadamente diferentes da atuação do *Parquet* comum junto à justiça. Preferimos a denominação Ministério Público de Contas, aprovada pela Associação Nacional do Ministério Público de Contas.

4.2.3 Os efeitos da ADIn 789/DF sobre o Ministério Público de Contas no que tange a sua autonomia

A problemática que abrange o Ministério Público de Contas diz respeito à sua caracterização, ou não, como órgão institucional autônomo. Tal cenário é evidente ao observarmos as leis internas dos Tribunais de Contas dos estados da Federação, os quais cada um prevê um funcionamento diverso para seu respectivo Ministério Público de Contas²³.

Tal divergência no que tange ao regramento do MPC nos Estados decorre, em parte pela vontade apresentada pelas Cortes de Contas, e em outra esteira, pela redação econômica contida no art. 130 da Constituição de 1988 (MAZZILLI, 2017a).

Com o julgamento da ADI 789/DF, já analisada anteriormente, o STF entendeu que os Ministérios Públicos de Contas não dispõem de fisionomia institucional própria, havendo somente as garantias de ordem subjetiva conferidas aos seus Procuradores pela Constituição. Assim, assinalou-se a dependência direta do Ministério Público com o seu respectivo Tribunal de Contas, restringindo a sua autonomia nos mais variados aspectos.

Definida por Hugo Nigro Mazzilli (1989, p. 147) como “a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação”, a autonomia carece de regulamentação no âmbito dos Ministérios Públicos de Contas, inclusive na fixação de seu regime remuneratório, sujeitando os membros do Ministério Público de Contas ao órgão competente, o Tribunal de Contas.

Nessa esteira ambos os órgãos possuem atribuições diferenciadas (direcionadas à fiscalização dos recursos públicos), e, em alguns momentos possuem perspectivas distintas e funções diversas, considerando a posição de *custo legis* exercida pelo Ministério Público de Contas e a de julgador de contas, exercida pelo Tribunal de Contas.

Vale ressaltar, conforme as observações de Monique Cheker (2009, p. 190), a Constituição de 1988, de forma semelhante não faz alusão expressa à autonomia financeira do Tribunal de Contas, mas concretamente ela é reconhecida, “tanto por uma interpretação sistemática, quanto pelo reconhecimento das relevantes funções que tais Tribunais exercem”.

²³ Em razão da diversidade institucional dos Ministérios Públicos de Contas dos Estados, muitas Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram propostas ao longo dos anos, a partir da Constituição de 1988. Vale destacar, que em sua maioria, as ADIns são propostas sobre a temática da autonomia dos MPCs. Algumas delas são: ADI 2378/GO; ADI 2068/MG; ADI 160/TO; ADI 263/RO e a ADI 5254/PA.

Semelhante perspectiva deveria ser aplicada ao Ministério Público de Contas, uma vez que de grande relevância a sua função exercida. Sobre a autonomia financeira, Emerson Garcia (2008, p. 100) destaca que:

Trata-se de dispositivo essencial, verdadeira pedra angular da autonomia da Instituição e da independência de seus membros, isto porque certamente não passariam de vãos ideários acaso ausentes os recursos financeiros necessários à sua estruturação e manutenção.

Conclui-se, dessa forma, que a autonomia financeira é fundamental, sendo possível quando não se está diante do receio de interferência no âmbito financeiro.

No que tange à autonomia funcional²⁴ esta é definida como a capacidade de autogoverno da instituição, no que tange os seus assuntos internos e organização dos serviços administrativos. Tal aspecto da autonomia se encontra intrinsecamente relacionada com aquela de caráter administrativo, pressupondo a capacidade de gestão de suas próprias atividades, em consonância com a respectiva lei interna, a exemplo das concessões de férias e licenças (MELLO JUNIOR, 2001).

Portanto, autonomia administrativa diz respeito à prerrogativa de edição dos atos relacionados à gestão do seu quadro de pessoal, à administração e aquisição de bens, dentre outros.

Ademais, tais atos seriam de auto-executoriedade, não se sujeitando à deliberação de qualquer outro órgão ou Poder (GARCIA, 2005). Entretanto, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, supracitado, o Ministério Público de Contas posiciona-se na intimidade estrutural do Tribunal de Contas, de forma que o *Parquet* Especial atuaria desprovido de autonomia administrativa.

Dessa maneira, conclui-se que os atos acima citados (concessão de férias e licenças, por exemplo), mesmo referindo a agentes internos no âmbito do MPC, dependeriam de decisão da Corte de Contas. Nessa perspectiva o *Parquet* Especial se coloca como um setor

²⁴ A autora Monique Cheker faz uma distinção entre independência funcional e autonomia funcional. Tais expressões não constituem sinônimos, pois, enquanto o primeiro se refere a uma garantia atribuída a cada um de seus órgãos, por meio de seus membros, o segundo diz respeito à garantia da própria instituição em si. Portanto, a independência se relaciona à atuação dos membros do Ministério Público, assim como a autonomia se refere a um impeditivo de interferências externas indevidas na instituição. (CHEKER, 2009, p. 163).

no âmbito do Tribunal de Contas. Isso decorre em um cerceamento do exercício de suas funções²⁵, incidindo diretamente na autonomia funcional da instituição.

Constata-se, também, que desprovido de autonomia funcional, o *Parquet* de Contas não pode possuir ampla autonomia administrativa. No entanto, tal ausência dessa autonomia não deve implicar que o Procurador-Geral não tenha a função de chefe administrativo do Ministério Público e, nesses termos, possuir a prerrogativa de, internamente, zelar pelas atividades fundamentais ao funcionamento da instituição e à independência de seus membros (CHEKER, 2009).

Nessa esteira, pertenceria ao Procurador-Geral a prerrogativa de estabelecimento da estrutura basilar do órgão ministerial, ou seja, a elaboração de um regimento interno que discipline as atividades administrativas dos membros do Ministério Público especial, assim como dos respectivos servidores, claramente, com ressalvas fixadas previamente na lei de iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas (CHEKER, 2009).

4.3 Um Ministério Público de Contas dotado de autonomia: o reposicionamento do órgão perante a Convenção de Mérida e a Proposta de Emenda Constitucional n. 329/2013

No âmbito de um Estado Democrático de Direito, os mecanismos de controle externo possuem a tendência de apresentar uma postura diversa no que tange aos órgãos controlados. Vale ressaltar que o mencionado comportamento decorre da dialética argumentativa, pois os órgãos objetos de controle e aqueles que controlam podem vislumbrar perspectivas distintas em relação a uma situação fática ou jurídica (GARCIA, 2017).

Nesse sentido, Emerson Garcia (2017) aponta que, como órgão de controle externo, o Tribunal de Contas inevitavelmente assumirá posturas adversariais, somente por exercer suas atividades-fim. Isso porque é recorrente que o entendimento sobre interesse público pode indicar pontos de discordância no que tange ao entendimento sustentado pelos órgãos controlados. Por essa razão, os Tribunais de Contas são constituídos de plena autonomia, com o fito de desempenhar suas funções regulares.

No que diz respeito aos membros do Ministério Público de Contas, adquire importância o direito à independência funcional ante a ausência de garantias institucionais,

²⁵ A respeito do tema, Monique Cheker observa que o “Ministério Público não pode ser relegado a órgão integrante de Tribunal, até porque, como exercente de função essencial, necessita possuir garantias efetivas para cumprir o mandamento constitucional previsto no caput do art. 127 da constituição Federal, qual seja, o de proteção da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. CHEKER, 2009, 183).

conforme entendimento assentado por jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que assinala que o Ministério Público de Contas “em sua organização, ou estruturalmente, não é dotado de autonomia funcional (como sucede ao Ministério Público comum), pertencendo, individualmente, a seus membros, essa prerrogativa, nela compreendida a plena independência de atuação perante os poderes do Estado, a começar pela Corte junto à qual oficiam”²⁶.

Assim, a ausência de autonomia, indubitavelmente, pode minar o alcance das finalidades atribuídas pela Constituição aos membros do Ministério Público de Contas. Dessa forma, a autonomia administrativa, funcional e a financeira são essenciais ao livre exercício funcional.

Verifica-se ainda, conforme analisada anteriormente a estrutura do controle externo da administração pública, que a atuação ministerial se faz juntamente com o Tribunal de Contas, de forma que, para que haja um desenvolvimento de tal atuação de maneira eficaz, é fundamental que não haja interferências por parte do Tribunal de Contas em assuntos próprios do MPC.

Assim, sobreleva-se ainda mais a importância da autonomia em seus variados aspectos, além da perspectiva de que é substancial que o Ministério Público de Contas desempenhe livremente suas atividades em toda a sua plenitude.

Sobre o tema, Emerson Garcia (2002), aponta que a autonomia, na seara das esferas estatais de poder, ramifica-se em três perspectivas: a) funcional, se refere à liberdade de praticar os atos próprios do ofício, somente devendo obediência à juricidade, sem influências externas; b) administrativa, diz respeito à aptidão para praticar os atos internos de gestão; e (c) financeiro refere-se à capacidade de criar sua proposta orçamentária e ordenar as respectivas despesas.

Entende-se, considerando a postura exercida do Ministério Público de Contas, que é essencial a autonomia administrativa, orçamentária, além da funcional. Dessa forma, o órgão poderá exercer a sua função na amplitude da missão para o qual foi criado, e fazendo frente, inclusive, à corrupção e à imoralidade pública. A respeito do tema, José Afonso da Silva ressalta que:

Confesso que tenho muita dificuldade de entender que os membros de um órgão tenham autonomia funcional, individualmente, prerrogativa que compreende a plena

²⁶Entendimento exposto na ADIn nº 160-TO, Rel. Min. Octávio Gallotti, em 23.04.1998.

independência de atuação perante os poderes, inclusive perante a Corte junto à qual oficiam, sem que o próprio órgão seja igualmente dotado de tal prerrogativa. Essa ADIn 160 decorreu de impugnação ao §5º do art. 35 da Constituição do Estado de Tocantins, que tinha a seguinte redação:

“Junto ao Tribunal de Contas funciona a Procuradoria Geral de Contas, a que se aplicam as mesmas disposições que regem o Ministério Público relativas à autonomia funcional e administrativa”.

No meu entender, esse dispositivo não feria a Constituição. No entanto, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a cláusula “a que se aplicam as mesmas disposições que regem o Ministério Público relativas à autonomia funcional e administrativa”. [...] Atendo-me aqui apenas à questão da autonomia funcional, com a devida vênia, fico com o voto divergente do Min. Sepúlveda Pertence, entendendo também, como ele, que autonomia funcional, no dispositivo impugnado, tem “o sentido preciso da independência funcional de que gozam os membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos termos do art. 130 da Constituição Federal. Pois acrescenta: “Não se pode compreender o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, enquanto o Ministério Público, não dotado de uma independência funcional, o que significa a sua não sujeição a qualquer forma de hierarquia, quer ao próprio Tribunal de Contas, quer a outro órgão da Administração. Do contrário, não teriam os seus membros as condições de exercer, com prerrogativas de Ministério Público que é, a missão precípua de fiscal da lei. A autonomia funcional tem, aqui, uma correspondência à ideia de independência funcional (SILVA, 2004, p. 62).

O jurista ainda arremata o seu pensamento, concluindo:

Se o art. 130 da Constituição confere, desde logo, aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas independência funcional, por serem membros do Ministério Público, não se pode entender que a instituição a que pertencem, enquanto tal, embora sem autonomia administrativa, não esteja também dotada de independência funcional, que importa autonomia funcional (SILVA, 2004, p. 63).

Assim, no âmbito da ADIn 789/DF, negando autonomia financeira e administrativa aos membros do Ministério Público de Contas, o STF seguiu um raciocínio o qual assegurou as garantias subjetivas dos Procuradores de Contas e negou as garantias objetivas do Ministério Público de Contas.

Entretanto, independência institucional e a funcional possuem relação intrínseca, na qual se estabelece relação de meio-fim absolutamente indissociável²⁷. Essa circunstância se dá em razão da atuação do membro do Ministério Público, de Contas, ou o ordinário, que para desempenhar as suas funções necessita de verdadeira independência no cerne de uma instituição igualmente independente, que lhe assegure todos os meios materiais aptos ao

²⁷ Perspectiva seguida em sede da ADI 160/TO, Rel. Octavio Gallotti, Data de Julgamento: 23/04/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 20-11-1998.

alcance de seus deveres/poderes funcionais, assim como garanta proteção contra a interferência indevida daqueles que porventura invistam negativamente em razão /no exercício de suas funções.

Além disso, as autonomias financeiras e administrativas se revelam essenciais, considerando que o *Parquet* de Contas visa promover a defesa dos interesses da sociedade no que tange à prestação de contas dos administradores públicos. Dessa forma, os Procuradores de Contas constituem peças fundamentais na engrenagem do sistema republicano, atuando como advogados representantes da sociedade na prestação de contas daqueles que administram os recursos públicos.

Dessa forma, são garantidas ainda mais a eficiência da fiscalização financeira, contábil, orçamentária operacional e patrimonial dos entes da federação e das respectivas entidades, quanto à legitimidade, legalidade e economicidade

4.3.1 A Convenção de Mérida e o Ministério Público de Contas: novas perspectivas no combate e enfrentamento da corrupção

É sabido que o fenômeno da corrupção ultrapassa os limites territoriais de um Estado, possuindo uma faceta transnacional. Assim limites das fronteiras de países são atravessadas na prática de crimes transnacionais, por exemplo, por ocasião de lavagem de ativos realizada no exterior no âmbito de paraísos fiscais.

Observa-se, assim, que o fenômeno da corrupção é também um fenômeno global. Nesse sentido, se faz necessário uma atuação de caráter globalizado, no que tange a sua prevenção, detecção e repressão, com a busca de mecanismos que propiciem a atuação conjunta e integrada dos Estados, a exemplo das convenções internacionais contra a corrupção.

Em um primeiro plano, a prevenção e o combate à corrupção relacionam-se à moralidade pública e à defesa do patrimônio público. É esperado que as instituições públicas e seus respectivos Estados articulem mecanismos de atuação internacional coordenada nesse âmbito.

Nessa perspectiva criou-se a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. A referida Convenção foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em Mérida, 31 de outubro de 2003, tendo sido assinada pelo Brasil em 9 de dezembro daquele ano.

Dessa forma, o Congresso Nacional aprovou seu texto por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005 e, pelo Decreto 5687, de 31 de janeiro de 2006,

sendo finalmente promulgada, passando a vigorar no Brasil, com força de lei (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2008).

Apresentando um conteúdo mais extenso e detalhado do que a Convenção Interamericana, a Convenção de Mérida objetiva promover e fortalecer as medidas para a prevenção e combate à corrupção de forma mais eficiente e eficaz, por meio da articulação e apoio à cooperação internacional, assim como pela concessão de assistência técnica entre os Estados, inclusive com a finalidade de recuperação de ativos (GARCIA, 2008).

Assim, a Convenção define, preliminarmente, aspectos referentes à sua aplicabilidade, tais como o conceito de "funcionário público", "funcionário público estrangeiro", "funcionário de uma organização internacional pública", "bens", "produto de delito", "embargo preventivo" ou "apreensão", "confisco", "delito determinante" e "entrega vigiada".

Já o Capítulo II dispõe sobre medidas preventivas a serem praticadas pelos países signatários, tratando ainda de políticas e mecanismos de prevenção da corrupção (artigo 5), órgãos de prevenção à corrupção (artigo 6), setor público, códigos de conduta e forma de contratação do funcionalismo público (artigos 7, 8; 9), informação pública (artigo 10), medidas referentes ao poder judiciário e ao ministério público (artigo 11), normas aplicáveis ao setor privado (artigo 12), participação da sociedade (artigo 13), assim como as medidas para a prevenção da lavagem de dinheiro (artigo 14).

No terceiro capítulo a Convenção dispõe sobre a penalização e a aplicação da lei, discriminando as condutas que devem ser criminalizadas. Faz recomendações sobre como os Estados devem proceder na responsabilização das pessoas jurídicas, estabelecendo ainda regras sobre prescrição (artigo 29), processo, sentença e sanções (artigo 30), embargo preventivo e confisco (artigo 31), proteção a testemunhas, vítimas e peritos (artigo 32), proteção aos denunciantes (artigo 33), sigilo bancário (artigo 40), antecedentes penais (artigo 41) e jurisdição (artigo 42)

Há disposições acerca das alternativas que podem ser estabelecidas diante de consequências não-penais dos atos de corrupção (artigo 34), a exemplo da indenização por danos e prejuízos (artigo 35).

A Convenção de Mérida dedica dispositivos atinentes à designação de autoridades especializadas no combate à corrupção (artigo 36), e recomenda a cooperação, no que tange à responsabilização pela prática de atos de corrupção, entre os órgãos públicos, e entre estes e o setor privado (artigos 37 a 39).

O Capítulo IV é dedicado à Cooperação Internacional que estabelece normas sobre extradição (art. 44), traslado de pessoas condenadas a cumprir pena (art. 45), assistência judicial recíproca (artigo 46), enfraquecimento de ações penais (artigo 47), cooperação em matéria de cumprimento da lei (artigo 48); investigações conjuntas (artigo 49) e técnicas especiais de investigação (artigo 50).

O Capítulo V se refere à recuperação de ativos e à identificação de transferências de produto de delito (artigo 52), medidas para a recuperação direta de bens (artigo 53), mecanismos de recuperação de bens mediante a cooperação internacional para fins de confisco (artigos 54 e 55), restituição e disposição de ativos (artigo 57), incentivando a criação de um departamento de inteligência financeira (artigo 58) e a celebração de acordos e tratados bilaterais e multilaterais (artigo 59).

Prosseguindo na temática da cooperação internacional, o penúltimo capítulo dispõe sobre normas de assistência técnica, além do intercâmbio de informações (artigos 60 a 62).

Por fim, o capítulo VII aborda tema relacionado aos mecanismos de aplicação. O artigo 63 estabelece uma Conferência dos Estados Partes com a finalidade de aprimorar a capacidade dos Estados Partes e a cooperação entre eles para o alcance dos objetivos referidos na Convenção, assim como promover e examinar sua aplicação. Com base nos dispositivos da Convenção supracitados, observa que uma nova perspectiva sobre o combate e o enfrentamento da corrupção foi inaugurada.

Trazendo conceitos muito importantes, e oferecendo uma estrutura jurídica para a criminalização de práticas de corrupção, e ainda ampliando a cooperação internacional no enfrentamento de paraísos fiscais, facilitando a recuperação de ativos desviados para o exterior, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção se tornou um dos instrumentos jurídicos mais completos do mundo.

Confere-se à Convenção um destaque ainda maior, em virtude da previsão constante no seu art. 6º, item 2, o qual estatui que os Estados signatários deverão prover seus órgãos de combate à corrupção com a independência necessária para o correto desempenho de suas funções.

Vale ressaltar que a Convenção de Mérida exige a independência do órgão de combate à corrupção, não bastando, assim, somente a independência de determinada categoria de servidores públicos. Dispõe, dessa forma, o mencionado dispositivo:

Artigo 6

Órgão ou órgãos de prevenção à corrupção

1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, garantirá a existência de um ou mais órgãos, segundo procede, encarregados de prevenir a corrupção com medidas tais como:

a) A aplicação das políticas as quais se faz alusão no Artigo 5 da presente Convenção e, quando proceder, a supervisão e coordenação da prática dessas políticas;

b) O aumento e a difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da corrupção.

2. Cada Estado Parte outorgará ao órgão ou aos órgãos mencionados no parágrafo 1 do presente Artigo a independência necessária, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida. Devem proporcionar-lhes os recursos materiais e o pessoal especializado que sejam necessários, assim como a capacitação que tal pessoal possa requerer para o desempenho de suas funções (BRASIL, 2006, p. 3).

O Brasil sendo signatário desse Tratado Internacional, e considerando a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADIn 789/DF, a qual entende que o Ministério Público de Contas se encontra inserido na intimidade do Tribunal de Contas, gozando somente da independência funcional os seus membros, é nítido a necessidade de conferir a independência administrativa e financeira ao MPC.

A internalização no ordenamento jurídico brasileiro reforça a importância em constituir o Ministério Público de Contas como órgão inerente ao combate à corrupção, devendo ser dotado da independência necessária a que se refere o item 2 do art. 6º da Convenção de Mérida (MESQUITA, 2015).

Vislumbra-se que o advento de normatizações novas, mesmo possuindo status infraconstitucional, considerando o procedimento de inserção das Convenções distintas daquelas de direitos humanos em nosso ordenamento jurídico, oferecem novas interpretações no âmbito da hermenêutica constitucional.

A respeito do tema, Patrick Bezerra Mesquita aponta que “a Convenção de Mérida é um reforço do que pode representar a aquisição de direitos civis do Ministério Público de Contas brasileiro (MESQUITA, 2015).

O autor ainda disserta sobre a possibilidade de uma mutação constitucional que poderia reconhecer a independência do Ministério Público de Contas, a qual corresponde a todos as exigências reconhecidas pela doutrina e jurisprudência para a incidência de uma mutação constitucional, de forma que a exegese atualizadora consistiria em uma “antena de captação para as novas exigências, necessidades e transformações resultantes dos processos sociais, econômicos e políticos que caracterizam, em seus múltiplos e complexos aspectos, a

sociedade contemporânea” (MESQUITA, 2015, p. 27). Assim, preenchidos os requisitos para a mutação constitucional, nenhum óbice se constata para a sua ocorrência.

Em outra esteira, se torna estratégica a posição do Ministério Público de Contas no que tange a busca pela moralidade dos gastos do erário e pela legalidade. Na seara republicana, a prestação de contas se faz fundamental, de forma que esta relaciona-se ao combate à corrupção. Por essa razão, é salutar um órgão institucional forte e independente quanto àquele referente ao âmbito jurisdicional, como o Tribunal de Contas.

4.3.2 *Por um Ministério Público de Contas independente: a Proposta de Emenda Constitucional n. 329/2013*

Visando promover algumas reformas constitucionais no âmbito do controle externo, tramita no Congresso Nacional a proposta de Emenda Constitucional n. 329/2013. A referida PEC altera a forma de composição dos tribunais de Contas, acabando com as indicações políticas, no que tange à escolha de Conselheiros.

Objetiva também a mencionada proposta a submissão dos membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), assim como os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Por fim, trata da autonomia do Ministério Público de Contas, alterando o art. 130 da Constituição Federal Brasileira.

No que tange ao Ministério Público Tribunal de Contas, a PEC 329/2013 propõe a sua indispensável autonomia, que não foi prevista expressamente na Constituição de 1988. Assim, o art. 130 passaria a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

Art. 130

(...)

“§1º. Ao Ministério Público de Contas, no exercício de suas atribuições relacionadas à jurisdição de contas, aplicam-se as disposições desta seção.

§2º O Ministério Público de Contas, instituição essencial à jurisdição de contas, será integrado no mínimo por 7 (sete) membros e elaborará sua proposta orçamentária nos limites fixados na lei de diretrizes orçamentárias;

Na atual Constituição Brasileira as disposições atinentes ao Ministério Público de Contas constam no Capítulo IV (das Funções Essenciais à Justiça), Seção I (do Ministério Público). Assim, o referido órgão encontra-se disposto juntamente com o Ministério Público da União, dos Estados e com o Conselho Nacional do Ministério Público. No entanto,

conforme foi dissertado nos tópicos anteriores, a previsão sobre o MPC constitui-se em escassa, abrindo um leque de dúvidas no que tange à instituição.

A mudança proposta visa esclarecer o regime jurídico do Ministério Público de Contas. Como função essencial à justiça, ao referido órgão de controle externo deve se aplicar as disposições atinentes ao Ministério Público Comum, no que tange à autonomia financeira e institucional. Dessa maneira, a PEC objetiva consolidar a posição institucional já conferida pelo constituinte pátrio, a de tratar o MPC como instituição atuante junto ao Tribunal de Contas, e não órgão como órgão integrante deste.

Nessa esteira, são interessantes as observações do Ministro Carlos Ayres Britto sobre o regime jurídico do Ministério Público de Contas:

A linguagem mudou, já não se disse que o Ministério Público figurava ao lado das auditorias financeiras e orçamentárias e demais órgãos auxiliares, do Tribunal de Contas da União. A dicção constitucional não foi essa, foi a seguinte, sendo dois alternadamente dentre Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal. Essa locução adverbial, junto, foi repetida no artigo 130, debaixo da seguinte legenda: aos membros do Ministério Público, já no capítulo próprio do Poder Judiciário e na seção voltada para o Ministério Público. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, a locução adverbial, junto à, foi repetida, aplicam-se às disposições dessa seção pertinentes a direitos, vedações e formas de investidura.

Curioso, na Constituição anterior não se falava de membros, se falava da instituição em si, Ministério Público, agora com imediatidade não se fala da instituição Ministério Público, e sim, de membros do Ministério Público. Isso me parece ter relevo, ter importância interpretativa. Quando a Constituição disse, junto à, quis resolver um impasse surgido com a legenda da Constituição anterior, porque se está junto é porque não está dentro, está ao lado, numa linguagem bem coloquial, ali no oitão da casa, mas não no interior dela, junto à, por duas vezes. E ao falar de membros, me parece que deixou claro, também, que quem é membro de uma instituição não pode ser membro da outra, só pode ser membro da própria instituição a que se vincula, gramaticalmente. A nova linguagem, membros do Ministério Público, dissipando a dúvida, membro do Ministério Público é membro do Tribunal de Contas? Eu respondo que não, até porque os membros do Tribunal de Contas da União são assim literalmente grafados no artigo 102, inciso I, letra c, da Constituição Federal, a propósito da competência judicante do Supremo Tribunal Federal, da competência originária. Então, membros do Tribunal de Contas constitui uma realidade normativa, membros do Ministério Público de Contas, outra realidade normativa. Junto à ou junto ao, não pode ser dentro de. Se o Ministério Público de Contas está fora do Ministério Público tradicional, também está fora do próprio Tribunal de Contas, em que esse Ministério Público atua ou oficia. Essa mudança de linguagem me pareceu sintomática a nos desafiar para uma nova tese, reformular uma tese. Existe mesmo um Ministério Público de Contas, ou Especial, atuando não junto aos órgãos jurisdicionais, mas junto às Cortes ou Casas de Contas. Assim como o Ministério Público usual desempenha uma função essencial à jurisdição, o Ministério Público de Contas desempenha uma função essencial ao controle externo (BRITTO, 2001, p. 74).

Em razão do Ministério Público de Contas se constituir em *custo legis* no âmbito do controle externo, perante o Tribunal de Contas, a PEC 329/2013 ainda propõe a submissão dos procuradores do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). É o que dispõe o parágrafo terceiro do art. 130 e o artigo 130-A, inciso VII:

Art. 130

§3º. Sem prejuízo da competência disciplinar e correicional do Ministério Público de Contas, a fiscalização dos deveres funcionais dos Procuradores de Contas fica a cargo do Conselho Nacional do Ministério Público, cabendo-lhe, neste mister, as competências fixadas no art. 130-A, §2º, inciso III desta Constituição.”

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quinze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

(...)

VII – um membro do Ministério Público de Contas indicado pelos respectivos Ministérios Públicos, na forma da lei.

Considerando os dispositivos da PEC 329/2013, observa-se uma perfeita coerência, uma vez que o regime jurídico do Ministério Público de Contas é similar ao Ministério Público Comum.

Apesar da conhecida proposta de criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas apoiada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon), e, tal proposta apresente importantes progressos no âmbito do controle externo, entendemos que avanços semelhantes serão alcançados, com menos custos e mais segurança para o país com a fiscalização dos Tribunais de Contas e de seus membros pelo Conselho Nacional de Justiça, e, de forma análoga, do MPC ao CNMP.

A proposta trazida pela PEC 329/2013 é mais consistente à sistemática adotada pela Constituição da República, que conformou os tribunais de Contas à imagem e semelhança dos tribunais do Poder Judiciário, inclusive conferindo as mesmas prerrogativas de autonomia administrativa, orçamentária e financeira e autogoverno, sujeitando seus membros ao mesmo regime jurídico, com todos os direitos e deveres da magistratura, exceto a fiscalização promovida pelo CNJ (OLIVEIRA, 2017).

Em trecho da Proposta de Emenda Constitucional 329/2013, se ressalta que o Constituinte optou por posicionar a previsão acerca do CNMP em seção referente ao Ministério Público (da União, dos Estados e de Contas):

A Constituição Federal, ao instituir o CNMP na seção do Ministério Público, impõe estar todo o Ministério Público (da União, dos Estados e de Contas) a ele submetido. O art. 130-A, da Carta Magna, conquanto em alguns momentos refira-se a Ministério Público da União e dos Estados, utiliza em vários outros dispositivos a expressão “Ministério Público”, aludindo-se à Instituição como um todo e não apenas aos da União e dos Estados (art. 130-A, §2º, I e V, §3º, I, da CF/88).

Tal reconhecimento também se faz por parte do Conselho Nacional do Ministério Público. Em decisão recente, o CNMP assinalou positivamente sobre a submissão dos procuradores do MPC àquele Conselho:

CONSULTA Nº 0.00.000.000843/2013-39 RELATORA: TAÍS SCHILLING FERRAZ REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS – AMPCON EMENTA. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS. CONSULTA. CONTROLE EXTERNO PELO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. NATUREZA JURÍDICA. FUNÇÕES INSTITUCIONAIS. GARANTIAS E VEDAÇÕES DOS MEMBROS. AUTONOMIA FUNCIONAL JÁ RECONHECIDA. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA EM PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO. CONSULTA RESPONDIDA POSITIVAMENTE.

1. Considerando que as funções institucionais reservadas ao Ministério Público de Contas -MPC identificam-se plenamente às previstas no art. 127 da Constituição Federal, e que seus membros foram contemplados com as mesmas garantias e vedações relativas aos membros das demais unidades e ramos do Ministério Público (CF, art. 130), impõe-se reconhecer ao MPC a natureza jurídica de órgão do Ministério Público brasileiro.

2. A característica extrajudicial da atuação do MPC não o desnatura, apenas o identifica como órgão extremamente especializado. Outros ramos do MP brasileiro são especializados e todos exercem atribuição extrajudicial ao lado das funções perante o Poder Judiciário.

3. A já reconhecida autonomia funcional dos membros do MPC, em sucessivos precedentes do Supremo Tribunal Federal deve ser acompanhada da gradual aquisição da autonomia administrativa e financeira das unidades, de forma a ter garantido o pleno e independente exercício de sua missão constitucional.

4. A carência da plena autonomia administrativa e financeira não é óbice ao reconhecimento da natureza jurídica ministerial do MPC, antes é fator determinante da necessidade do exercício, por este Conselho Nacional, de uma de suas funções institucionais (CF, art. 130-A, §2º, I), zelando “pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência ou recomendar providências”. Esta atual carência é consequência de um histórico de vinculação, a ser superado, e não pode ser trazida como a causa para negar-se ao MPC a condição de órgão do MP brasileiro.

Conclusão diferente levaria ao questionamento da natureza jurídica do MP Eleitoral, que, como amplamente sabido, além de não figurar no art. 128 da Constituição Federal, não dispõe de estrutura, sequer de um quadro permanente de membros.

5. Situação de gradual aquisição de autonomia já vivenciada pelos demais órgãos do Ministério Público que, historicamente, dependeram, em maior ou menor medida, das estruturas dos tribunais e nunca tiveram, por essa razão, sua condição de Ministério Público questionada.

Consulta respondida positivamente para reconhecer ao Ministério Público de Contas a natureza jurídica de órgão do Ministério Público brasileiro e, em consequência, a competência do CNMP para zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos respectivos membros e pela garantia da autonomia administrativa e financeira das unidades, controlando os atos já praticados de forma independente em seu âmbito, e

adotando medidas tendentes a consolidar a parcela de autonomia de que ainda carecem tais órgãos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos, acordam os Conselheiros do Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público, por unanimidade, em conhecer e dar provimento à consulta, nos termos do voto da relatora. (DOU, nº 156. 14 de agosto de 2013).

TAÍS SCHILLING FERRAZ

Relatora

Observa-se, dessa forma, que a previsão no âmbito constitucional virá corroborar com a interpretação já conferida inclusive pelo CNMP. Portanto, conforme previsão constitucional, que aos Procuradores do Ministério Público de Contas são aplicados os mesmos regramentos disciplinares dos demais membros do Ministério Público, é salutar que a fiscalização do referido Assim, tendo em vista também os princípios da economicidade para o erário, assim órgão deva ser feita pelo mesmo conselho de controle superior, o CNMP.

Com a celeridade no desempenho das atividades de controle, vislumbra-se que o CNMP cumpriria com as exigências conferidas a um órgão fiscalizador de instituições. Além disso, é imperioso reconhecer, sob a perspectiva da interpretação sistemática no plano constitucional, que o art. 130 da CF segue a ideia dos artigos 127, 128, I e II. Portanto, essencial o acréscimo de uma nova cadeira no âmbito do CNMP, correspondente a um representante do MPC.

Até a conclusão do presente trabalho, segue a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional 329/2013. Em 14 março de 2019 foi instalada a Comissão de Constituição e Justiça, tendo sido requerido o desarquivamento da referida PEC. Tal desarquivamento se deu em 19 de março do corrente ano, e constituído um relator para discussão da Proposta, o Deputado Federal Luiz Flávio Gomes (PSB-SP)²⁸.

4.4 Do Regime Jurídico do Ministério Público de Contas: o alcance sistemático do art. 130 da Constituição Federal de 1988

A fim de identificar o regime jurídico do Ministério Público de Contas, é necessário uma análise exegética do desenho constitucional previsto no art. 130. Conforme dispõe o referido artigo, aos membros do Ministério Público de Contas aplicam-se as

²⁸ Para acompanhar na íntegra a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional 329/2013, consultar o sítio eletrônico oficial da Câmara dos Deputados Federais que se encontra disponível: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597232>

disposições da Seção intitulada “Do Ministério Público, atinentes a direitos, vedações e formas de investidura.

Assim, ao dispor sobre direitos, vedações, o art. 130 da CF determina uma relação intrínseca com a Seção correspondente ao Ministério Público ordinário. De maneira, que por extensão, valem para o Ministério Público de Contas os princípios da independência funcional (CF, art. 127, §1º da CF) e da autonomia funcional típica da Instituição Ministério Público (CF, art. 127, §2º).

De raciocínio semelhante, aos membros dos Ministérios Públicos Comuns aplica-se o disposto no art. 128, §5º, I da CF²⁹, de forma que os membros do *Parquet* de Contas também possuem as garantias previstas no citado dispositivo, a saber: a vitaliciedade, a irredutibilidade de salário e a inamovibilidade.

Por vitaliciedade entende-se que um membro do Ministério Público de Contas não pode perder o seu cargo por simples decisão administrativa, senão mediante sentença judicial com trânsito em julgado, assegurado o devido processo legal.

A aquisição da vitaliciedade se dá por meio de um processo intitulado estágio probatório, que deve encontrar previsão em Lei Orgânica da própria instituição, e, caso não haja tal previsão, podem ser aplicadas, de forma subsidiária, as disposições do Ministério Público Comum (CHEKER, 2009).

Tal processo de estágio probatório consiste na exigência de transcorrer o prazo de dois anos de exercício no cargo, sem que nenhuma falta grave tenha sido cometida durante esse tempo. O ato de vitaliciamento deve ser formalmente declarado, após decisão do Conselho Superior do Ministério Público de Contas.

Por inamovibilidade entende-se que no exercício e suas funções junto à Câmara o Procurador do MPC somente pode ser afastado por motivo de interesse público, ou pela adoção dos critérios de tempo fixo, previsto em lei, permuta ou remoção (FREITAS, 2016).

Em seus estudos, Fabrício Motta (2016) destaca que, diante do interesse público, admite-se a remoção. Exige-se nessa ocasião decisão do órgão colegiado do Ministério

²⁹Art. 128. O Ministério Público abrange:

(...)

I - as seguintes garantias:

- a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;
- b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa;
- c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;

Público de Contas e aprovação da medida por dois terços dos componentes do órgão colegiado.

Por fim, a irredutibilidade de subsídio constitui garantia estendida também ao membro do Ministério Público de Contas para o desempenho de suas atividades com independência funcional.

A forma de subsídio do procurador do Ministério Público de Contas é equiparada à do promotor de justiça, conforme a previsão do art. 130 da Constituição Federal que estende o mesmo regime jurídico dos membros do Ministério Público Comum ao Ministério Público Especial. Vale ressaltar que a política remuneratória do MPC, observado o previsto no art. 169 da Constituição Federal, é de competência do próprio Ministério Público Especial (FREITAS, 2016).

Em outra esteira, o art. 130 relaciona as vedações constantes no inciso II do art. 128 da CF, quais sejam: os membros do Ministério Público de Contas não podem receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais, assim como não podem exercer a advocacia e participar de sociedade comercial.

Além dessas vedações, os membros do MPC não podem exercer, mesmo que em disponibilidade, qualquer outra função pública, exceto uma de magistério, nem atividade político-partidária. As proibições ainda dizem respeito ao recebimento, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, com exceções previstas em lei.

Ainda, de acordo com §6º do art. 128 da CF, os membros do Ministério Público de Contas não podem desempenhar atividades da advocacia no Tribunal do qual se afastaram, antes de passados três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração.

Vale ressaltar que tais regramentos constituem cláusula de garantia³⁰ que possibilita a atuação autônoma, livre e independente do *Parquet* Especial. Tal perspectiva serviu como parâmetro para o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIn 328-3-SC³¹ (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), no qual se evidenciou o caráter autônomo da carreira.

Assim, tais dispositivos visam conferir as garantias essenciais para o correto desempenho das funções dos membros do Ministério Público de Contas. Portanto, o art. 130

³⁰ Vide Expressão do Min. Celso de Mello na ADI 789.

³¹ A ADIn 328/SC foi proposta pelo Procurador-Geral da República em face de dispositivo constante do art. 102, parágrafo único, da Constituição do Estado de Santa Catarina, o qual estabelecia que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas seria exercido pelos Procuradores da Fazenda. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal concluíram pela inconstitucionalidade do referido dispositivo, concluindo pela inadmissibilidade de transmigração para o Ministério Público especial de membros de outras carreiras (STF – ADIn: 328 SC, Relator: RICARDO LEWANDOWSKY, Data de Julgamento: 02/02/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJE -043 DIVULG 05-03-2009 PUBLIC 06-03-2009 EMENT VOL – 02351-01 PP-00001).

do texto constitucional confere aos membros do MPC um estatuto mínimo de direitos e garantias, de eficácia plena e aplicação imediata, independentemente de norma legislativa integradora, uma vez, que além de apresentar caráter institutivo, desempenha simultaneamente a função de outorgar aos seus membros e à respectiva instituição, determinados direitos subjetivos de aplicação direta.

4.5 O Ministério Público de Contas da União: função, composição, regime jurídico de seus membros e dispositivos normativos que o regulam

Observa-se que a Carta Magna de 1988, seguindo determinações previstas nas Constituições anteriores, não previu pormenorizadamente a configuração institucional do MP especial. Tal questão foi resolvida com leis infraconstitucionais, entre as quais a Lei n. 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, artigos 80 a 84), e o Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução Administrativa nº 15, de 15 de junho de 1993.

Observa-se também que a Constituição de 1988, apenas não enalteceu e ampliou as funções de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas da União, assim como conferiu uma nova perspectiva ao seu órgão do Ministério Público, garantindo aos seus membros integrantes o direito de acesso à composição da Corte, por meio de lista tríplice (Constituição Federal arts. 70 a 75 e 130).

Dessa forma, no âmbito da União, o órgão que exerce a função de *custo legis* na esfera do controle externo é o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU). Além do previsto nos artigos da Constituição Federal, conforme já mencionado, o referido órgão é regido pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992) e pelo regimento interno do Tribunal de Contas da União.

A Lei Orgânica do TCU dedica o seu Capítulo VI, com cinco artigos (arts. 80 a 84), dispondo sobre o regime jurídico dos membros do MPTCU. O primeiro dispositivo assinala o número de membros, assim como os princípios institucionais referidos ao órgão.

Art. 80. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, ao qual se aplicam os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, compõe-se de um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, bacharéis em direito.

§ 1º (Vetado).

§ 2º A carreira do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União é constituída pelos cargos de subprocurador-geral e procurador, este inicial e aquele

representando o último nível da carreira, não excedendo a dez por cento a diferença de vencimentos de uma classe para outra, respeitada igual diferença entre os cargos de subprocurador-geral e procurador-geral.

§ 3º O ingresso na carreira far-se-á no cargo de procurador, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização e observada, nas nomeações, a ordem de classificação, enquanto a promoção ao cargo de subprocurador-geral far-se-á, alternadamente, por antigüidade e merecimento.

Assim, no âmbito da União, o MPTCU é composto por oito membros, sendo um deles procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, que são nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros dotados de diploma de bacharel em direito. Ao MPTCU aplicam-se os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional.

O referido artigo ainda dispõe sobre o ingresso e a carreira dos membros do Ministério Público de Contas da União. Assim, a carreira é constituída pelos cargos de subprocurador-geral (último nível da carreira) e procurador (inicial), sendo que o vencimento não deve exceder dez por cento de uma carreira para outra, respeitada igual diferença no que tange os cargos de subprocurador-geral e procurador-geral.

O ingresso se dá no cargo de procurador, por meio de concurso público de provas e títulos, garantida a participação da Ordem dos Advogados do Brasil durante a sua realização, e respeitando-se, nas nomeações, a ordem de classificação. Por outro lado, a promoção ao cargo de subprocurador-geral se faz, de forma alternada, por antigüidade e merecimento.

Conforme o art. 58, §1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o Procurador-Geral será nomeado pelo Presidente da República, entre os integrantes da carreira, para exercer mandato de dois anos, permitida a recondução, possuindo tratamento protocolar, direitos e prerrogativas correspondentes aos de cargo de ministro do Tribunal.

Ainda sobre os membros do MPTCU, dispõe o Regime Interno do Tribunal de Contas da União, em seu art. 61, dispõe que a esses aplicam-se o disposto no art. 37 e no inciso VIII e §1º do art. 39 daquele Regimento, assim como, de forma subsidiária, no que couber, na Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.

O art. 37 do Regimento Interno da União estabelece o prazo para posse e exercício no cargo dos ministros do TCU que são trinta dias, contado da publicação do ato de nomeação no Diário Oficial da União, prorrogável por mais sessenta dias, no máximo, mediante solicitação escrita. Tal normativa se aplica também aos membros do MPTCU.

Por outro lado, o inciso VIII, do art. 39 do Regimento dispõe sobre vedações aos ministros do Tribunal de Contas da União. A vedação constante do inciso VIII também se aplica aos membros do MPTCU, referente à atuação em processo de interesse próprio, de cônjuge, de parente consanguíneo ou afim, na linha reta ou na colateral, até o segundo grau, ou de amigo íntimo ou inimigo capital, assim como em processo em que tenha funcionado como advogado, perito, representante do Ministério Público ou servidor da Secretaria do Tribunal ou do Controle Interno.

Aplica-se também aos membros do Ministério Público de Contas no âmbito da União o §1º do art. 39 do Regimento Interno do TCU. Referido dispositivo constitui mais uma vedação que é aplicável aos membros do MPTCU, qual seja: atuação em processo quando nele estiver postulando, como advogado da parte, o seu cônjuge ou qualquer parente seu, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o segundo grau.

O §1º ainda esclarece que tal vedação se verifica se o advogado já estava exercendo o patrocínio da causa, vedando-se ao advogado pleitear no processo, a fim de criar o impedimento do ministro ou procurador do MPTCU.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União ainda estabelece as competências dos membros do Ministério Público de Contas no âmbito da União, em seu art. 81:

Art. 81. Competem ao procurador-geral junto ao Tribunal de Contas da União, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras estabelecidas no Regimento Interno, as seguintes atribuições:

- I - promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal de Contas da União as medidas de interesse da justiça, da administração e do Erário;
- II - comparecer às sessões do Tribunal e dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas e nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões;
- III - promover junto à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas da União, as medidas previstas no inciso II do art. 28 e no art. 61 desta Lei, remetendo-lhes a documentação e instruções necessárias;
- IV - interpor os recursos permitidos em lei³².

³² Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei.

Art. 25. O responsável será notificado para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, efetuar e comprovar o recolhimento da dívida a que se refere o art. 19 e seu parágrafo único desta Lei.

Parágrafo único. A notificação será feita na forma prevista no art. 22 desta Lei.

Art. 28. Expirado o prazo a que se refere o caput do art. 25 desta Lei, sem manifestação do responsável, o Tribunal poderá:

I - determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente; ou

Observa-se que a atuação do MPTCU se desenvolve no âmbito do Tribunal de Contas da União, constituindo como principal função o exercício do controle externo, fiscalizando os bens públicos, assim como o orçamento e as finanças dos órgãos públicos de modo geral.

Portanto, o exercício das funções do Ministério Público abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da Administração Pública, na seara federal, além daqueles que recebem recursos provenientes desta.

O inciso I do art. 81 assinala a promoção da defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal de Contas da União as medidas de interesse da justiça, da administração e do Erário. Assim o MPTCU deve buscar, como fiscal da execução da lei, assegurar a efetiva realização dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Por outro lado, o inciso II do supracitado artigo menciona a atuação do MPTCU perante o Tribunal a ele relacionado, nos processos de tomada de contas dos gestores da União. Vale ressaltar que é fundamental a sua participação em todos os processos, sob pena de nulidade do feito.

Já o inciso III assinala a situação de julgamento das contas irregulares dos gestores. Conforme pontua o art. 19 da Lei Orgânica do TCU, quando as contas forem julgadas irregulares, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, havendo prazo para tanto. Ultrapassado esse prazo, sem qualquer manifestação do responsável, o Ministério Público de Contas da União poderá cobrar judicialmente.

A cobrança judicial poderá ser perante a Advocacia-Geral da União ou diante dos dirigentes das entidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas da União. Vale ressaltar que, conforme prevê o art. 60 da Lei Orgânica do TCU, o Tribunal poderá solicitar por intermédio do MPTCU, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débitos, devendo haver contraditório no que tange à liberação dos bens arrestados e sua restituição.

II - autorizar a cobrança judicial da dívida por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal, na forma prevista no inciso III do art. 81 desta Lei.

Art. 61. O Tribunal poderá, por intermédio do Ministério Público, solicitar à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição.

Por fim, o inciso do art. 81 dispõe que o MPTCU é competente para interpor recursos permitidos em lei. Sobre os recursos interpostos pelo referido órgão, o Regimento Interno do TCU regula os procedimentos no âmbito do referido Tribunal. No seu art. 283, dispõe que nos recursos interpostos pelo Ministério Público de Contas, é indispensável a instauração do contraditório, mediante concessão de oportunidade para oferecimento de contrarrazões recursais, quando se tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável.

Assim, os recursos previstos para interposição pelo Ministério Público de Contas constam nos Capítulos II, III, IV, V e VI do Título IX, do Regimento. Assim, os recursos que o Ministério Público de Contas no âmbito do TCU são: recurso de reconsideração, pedido de reexame, embargos de declaração e o recurso de revisão.

Caberá recurso de reconsideração em decisão definitiva ocorrida em processo de prestação ou tomada de contas, inclusive especial (art. 285 do Regimento do TCU). Já o pedido de reexame cabe em decisão de mérito proferida em processo referente a ato sujeito a registro e a fiscalização de atos e contratos (art. 286 do Regimento).

Ainda, o MPTCU poderá interpor embargos de declaração nas hipóteses em que houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal (art. 287). Finalmente, o recurso de revisão é cabível em decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, inclusive especial, perante o Plenário (art.288).

Sobre o MPTCU, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União ainda dispõe, em seu art. 82, que as competências previstas aos membros do MPTCU são atribuídas por delegação do procurador-geral aos subprocuradores-gerais e procuradores.

O referido artigo estabelece também, em seu parágrafo único, que na hipótese de vacância, ausências e impedimentos em razão de licença, férias ou outro afastamento legal, o procurador-geral poderá ser substituído pelos subprocuradores-gerais, e na ausência destes, pelos procuradores, observando-se, nesses casos, a ordem de antiguidade no cargo, ou a maior idade, na hipótese de idêntica antiguidade, auferindo, por ocasião dessas substituições, os vencimentos do cargo exercido.

O artigo 83 da Lei Orgânica do TCU dispõe sobre o apoio administrativo e de pessoal por parte da secretaria do Tribunal para com o MPTCU. Finalmente, o art. 84 assinala que aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas aplicam-se, de forma subsidiária, no que couber, as disposições da Lei Orgânica do Ministério Público da União, no que tange direitos, garantias, prerrogativas, vedações, regime disciplinar e forma de investidura no cargo inicial da carreira.

Esse último dispositivo segue a diretriz constitucional prevista no art. 130, já exaustivamente analisado, de que aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

Portanto, observa que o Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas da União é regulado por lei ordinária cuja iniciativa é do próprio TCU, apesar de seus membros gozarem dos direitos, vedações e forma de investidura conferida aos integrantes do Ministério Público comum (art. 130 da CF).

É sabido que a Instituição não é detentora de uma Lei Orgânica Nacional, diploma que poderia unificar a denominação almejada pelos membros da instituição, assim como, temas relacionados à composição, atribuições e organização.

4.6 O comando Constitucional de implementação do Ministério Público de Contas em todos os Tribunais de Contas dos Estados: a Resolução nº 22, de 20 de agosto de 2007 do CNMP

Antes da Constituição Federal de 1988, em muitos estados da Federação, as funções típicas do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas eram exercidas por membros do *parquet* ordinário. Ademais, com o advento da referida constituição e sua previsão sobre a disposição do Ministério Público de Contas, assim como a discussão sobre o pertencimento do Ministério Público de Contas ao Ministério Público Comum, muitas dúvidas surgiram nos Estados acerca da configuração institucional do mencionado *custo legis* no controle externo.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, com base no precedente assentado na ADIn 789/DF, fixou entendimento rejeitando a designação de membro do Ministério Público Comum no âmbito dos Ministérios Públicos de Contas dos Estados, o que se observa no acórdão da ADIn 3192/ES³³, colacionado abaixo:

³³Por unanimidade dos votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou procedente Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn 3192) proposta pela Procuradoria Geral da República, contra o governador e a Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo. A ação foi ajuizada contra a Lei Complementar 95 que previa a possibilidade de procuradores de Justiça do Estado do Espírito Santo atuarem junto à Corte de Contas estadual, em substituição aos membros do Ministério Público especial.

A procuradoria alegava que a inexistência de um Ministério Público especializado para atuar junto ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo viola a Constituição Federal (artigos 75 e 130). “Não é possível atribuir ao chefe do Ministério Público estadual a prerrogativa de designar os membros que formarão o quadro funcional do Ministério Público especial, muito menos suprir a falta de um quadro próprio com membros do Ministério Público estadual”, afirmava, ressaltando que a composição dos tribunais de contas dos Estados-membros deve observar o que foi fixado pela Constituição.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO §1º, INCISO IV, E DO §2º, DO ARTIGO 21; DO §2º DO ARTIGO 33 E DA EXPRESSÃO “E AO TRIBUNAL DE CONTAS”, CONSTANTE DO ARTIGO 186 E DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 192, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR N. 95 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. ATRIBUIÇÕES DE OFICIAR EM TODOS OS PROCESSOS DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 75 E 130 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Impossibilidade de Procuradores de Justiça do Estado do Espírito Santo atuarem junto à Corte de Contas estadual, em substituição aos membros do Ministério Público especial. 2. Esta Corte entende que somente o Ministério Público especial tem legitimidade para atuar junto aos Tribunais de Contas dos Estados e que a organização e composição dos Tribunais de Contas estaduais estão sujeitas ao modelo jurídico estabelecido pela Constituição do Brasil [artigo 75]. Precedentes³⁴.

Assim, juntamente com outras decisões, o STF solidificou o entendimento de que o Ministério Público de Contas constitui-se em órgão de extração constitucional, autônomo e distinto do Ministério Público Comum.

Após o julgado do Supremo Tribunal Federal, e, visando uniformizar os Tribunais de Contas dos Estados, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução 22, de 20 de agosto de 2007.

Além de observar a declaração de inconstitucionalidade no âmbito da ADIn 3192/ES, e seus precedentes, o referido Conselho considerou o disposto nos artigos 75 e 130 da Constituição Federal³⁵. O CNMP também considerou o possível o desvio de função dos membros dos Ministérios Públicos Estaduais que oficiavam perante os respectivos Tribunais

O ministro Eros Grau, relator da matéria, citou o julgamento da ADIn 2884, que tratou de questão idêntica, no qual foi discutida a possibilidade de atuação do Ministério Público comum junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Na oportunidade, a Corte entendeu que somente o Ministério Público especial tem legitimidade para atuar junto aos Tribunais de Contas dos Estados e que a organização e composição dos tribunais de constas dos Estados-membros estão sujeitas ao modelo jurídico estabelecido pela Constituição do Brasil [artigo 75], que prevê a atuação do MP especial junto aos Tribunais de Contas. Assim, segundo o relator, a Lei Complementar 95 é inconstitucional “nos pontos em que prevê a possibilidade de procuradores de Justiça suprirem a não-existência, naquela unidade federativa, do Ministério Público especial de atuação específica no Tribunal de Contas estadual”.

Para ele, os preceitos são incompatíveis com o modelo federal, “de observância compulsória pelos Estados-membros, inclusive no que se refere à clientela à qual estão vinculadas as nomeações do governador: um provimento será de sua livre escolha e as duas vagas restantes deverão ser preenchidas, necessariamente, uma por ocupante de cargo de auditor do Tribunal de Contas, a outra por membro do Ministério Público junto àquele órgão”. Dessa forma, acompanhando o voto do relator Eros Grau, os ministros julgaram procedente o pedido e declararam a inconstitucionalidade do inciso IV do parágrafo 1º e 2º do artigo 21; o parágrafo 2º do artigo 33; a expressão “e ao Tribunal de Contas” constantes do artigo 186; e o parágrafo único do artigo 192; todos da Lei Complementar nº 95/97 do Estado do Espírito Santo.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 3192/ES – Espírito Santo. Rel. Min. Eros Grau; Julgamento: 24/05/2006. **Diário da Justiça**, Brasília, 18 ago. 2006.

³⁵ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 22, de 20 de agosto de 2007. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-022-Republica%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 22 jan.2019.

de Contas e que não foram incluídos pelas decisões de controle de Constitucionalidade do STF.

Por outro lado, existiam Estados que criaram, porém não implementaram quadros próprios do Ministério Público de Contas; assim como havia Estados que nem mesmo criaram o Ministério Público de Contas, função que estava sendo indevidamente exercida por membros do Ministério Público Estadual em ambas as situações³⁶.

Por fim, havia o imperativo de transcendência das decisões do Supremo Tribunal Federal no que tange aos Estados que apresentavam situação considerada inconstitucional³⁷, além da necessidade de se estabelecer prazos razoáveis para a transição do quadro existente para o modelo previsto pela Constituição Federal de 1988.

Diante dessas circunstâncias apresentadas acima, o Conselho Nacional do Ministério Público editou em 20 de agosto de 2007 a Resolução nº 22. Tal resolução visava definir e estipular prazos para o fim das atividades dos membros dos Ministérios Públicos Estaduais perante Tribunais de Contas, que se encontra disposto em seu art. 1º:

Art. 1º Os membros do Ministério Público Estadual que oficiam perante Tribunais de Contas, com atribuições próprias do Ministério Público de Contas, deverão retornar ao Ministério Público Estadual nos seguintes prazos, contados da publicação desta resolução:

§ 1º No Estado onde não há Ministério Público de Contas criado por lei, o prazo para o retorno é de um ano e meio.

§ 2º No Estado onde há Ministério Público de Contas criado por lei, sem, contudo, ter ocorrido o provimento dos respectivos cargos, o prazo para retorno é de um ano.

§ 3º No Estado onde há Ministério Público de Contas com os respectivos cargos já providos, o prazo para retorno é de seis meses.

§ 4º Os Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados deverão comunicar aos Presidentes dos Tribunais de Contas a cessação das atividades dos membros do Ministério Público Estadual naquelas Cortes, nos termos desta resolução.

§ 5º Nos Estados sem Ministério Público de Contas criado por lei, e naqueles onde foram criados mas não foram implementados com o provimento dos respectivos cargos, o Procurador-Geral de Justiça deverá comunicar esta resolução aos Presidentes dos Tribunais de Contas e demais autoridades competentes para a criação e/ou pelo provimento dos cargos do Ministério Público de Contas.

Assim, seguindo a normativa prevista na Resolução nº 22, de 20 de agosto de 2007 (CNMP), os Estados da Federação iniciaram o seu processo de implementação dos seus respectivos MPC's, ou adequando-os conforme os ditames constitucionais.

³⁶ CNMP resolução 22/2007.

³⁷ Em muitos Estados da Federação não havia Ministérios Públicos de Contas. Aqueles que estados que possuíam os seus Ministérios Públicos no âmbito do Tribunal de Contas eram compostos por promotores de justiça, ou seja, por integrantes dos Ministérios Públicos dos Estados.

Dessa forma, tem-se na Região Norte do Brasil 04 (quatro) Ministérios Públicos de Contas relativamente recentes, que surgiram após a Constituição Federal de 1988, quais sejam: Acre, em 1990, Amapá, em 2011; Roraima, 2008 e Tocantins, em 1989. Por outro lado, são anteriores à Constituição cidadã, possuindo MPC desde 1950 e 1959, o Amazonas e o Pará, respectivamente. Por seu turno, o MPC de Rondônia data de 1983³⁸.

Já a Região Centro-Oeste é a segunda maior região do país, em termos de quantidade de Ministério Públicos de Contas. Além dos Ministérios de Contas dos Estados, existe o Ministério Público de Contas da União, do Distrito Federal, e, em Goiás, também o MPC nos municípios de Goiás.

Já na Região Sul todos os Ministérios Públicos de Contas foram instalados antes da CF de 1988: Rio Grande do Sul em 1935; Santa Catarina em 1955 e Paraná em 1962. O Relatório do Conselho Nacional dos Procuradores de Contas ainda identificou que o MPC na Região Sudeste é relativamente recente.

Dessa forma, tem-se o Estado do Espírito Santo com os inícios de suas atividades no âmbito de um Ministério Público de Contas no ano de 2010; Minas Gerais, em 2008; São Paulo, em 2012. Somente o MPC do Rio de Janeiro é anterior à Constituição, ano de 1980. Vale ressaltar que a capital do Rio de Janeiro se encontra em processo de implantação de um MPC municipal.

No que tange à origem desses MPCs estaduais e municipais, o mencionado relatório observa que grande parcela dos referidos órgãos já existem há um tempo considerável, inclusive antes da promulgação da Constituição Federal de 1988: o DF em 1960; Goiás em 1952; Mato Grosso do Sul em 1979; o MPC da União em 1893. Somente são posteriores à Constituição de 1988 o MPCM de Goiás, em 1999 e o do Mato Grosso, em 2009.

Por fim, na Região Nordeste há dois Estados que apresentam dois Ministérios Públicos de Contas, um de âmbito estadual e outro municipal: Ceará e Bahia. Vale ressaltar que apesar da criação do MPC de Alagoas antes da CF de 1988, aquele foi extinto em 2004, com a aposentadoria compulsória de seu último membro, tendo sido reinstituído no ano de 2011, com a nomeação dos novos procuradores de contas do referido Estado.

De maneira semelhante, no Estado de Pernambuco havia a Procuradoria-Geral que exercia funções típicas do Ministério Público de Contas, se fazendo presente às sessões,

³⁸ Dados extraídos de Relatório elaborado pelo Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Contas. RELATÓRIO NACIONAL: CONHECENDO O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. Disponível em: <http://www.cnpgec.org.br/wp-content/uploads/2019/01/CNPGC-Relat%C3%B3rio-Nacional-MPCs.pdf>.

recorrendo das deliberações³⁹. Com o advento da atual Constituição, adequou-se e passou a utilizar a nomenclatura Ministério Público de Contas.

Os Ministérios Públicos de Contas restantes surgiram após a Constituição de 1988, a saber: na Bahia, no âmbito estadual em 2011, no âmbito municipal em 2012; no Ceará o MPC estadual foi criado em 2007. Na seara municipal, o Estado do Ceará contava com um órgão municipal em 1989. Já no Piauí, foi instituído um Ministério Público de Contas em 1989.

Por fim, o Estado do Maranhão instituiu seu Ministério Público de Contas no ano de 2007. Tal advento da instituição no referido estado será analisado detalhadamente no próximo capítulo.

4.7 O Ministério Público de Contas e o Enfrentamento da corrupção no Brasil

A fim de alcançar sua missão institucional, assim como cumprir seus compromissos previstos em âmbito constitucional, o Estado carece de recursos financeiros, por intermédio dos quais decorrerá a materialização dos mais variados direitos fundamentais. Nesse sentido, os referidos recursos são pertencentes ao povo, que por si só, não podem implementar a sua gestão, de forma que se utilizam de gestores habilitados legalmente para tal finalidade.

Entretanto, os recursos públicos possuem como característica a escassez, além de serem, em muitas ocasiões, mal administrados, havendo, assim, a necessidade da existência de um controle externo competente para promover a prevenção no tange à malversação do erário, além de aplicar sanções aos devidos responsáveis.

Algumas das funções mais relevantes dos Ministérios Públicos de Contas consistem no relacionado acima. Como órgão integrante do controle externo, o MPC atua no julgamento dos responsáveis por bens ou valores públicos e dinheiros o que aumenta a possibilidade de percepção de situações de corrupção, de forma que à medida que se mostrar mais efetiva a ação fiscalizatória, maiores serão os *rent-seeking costs* da corrupção.

Vale ressaltar que o domínio de atuação dos integrantes do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas se encontra intrinsecamente relacionado às competências dos Tribunais de Contas, partindo da análise do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, repasses ao terceiro setor, apreciação dos contratos celebrados pelo Poder Público, assim

³⁹ Lei 6078/97, arts 1º, a; 18, 20, 21 e 39.

como contas de governo e gestão, até a apreciação dos atos de admissão de pessoal da Administração.

Assim, considerando uma perspectiva formal e material, o controle da receita e da despesa pública aduzem inevitavelmente a um cenário onde as chances de incidência da corrupção se reduzem, sobretudo quando a ação dos Ministérios Públicos de Contas associa-se à mecanismos adotados por outros órgãos que apresentam competências constitucionais específicas, atinentes à matéria (Poder Judiciário, Ministério Público comum, autoridades policiais etc.).

Nesse sentido, o alcance de maiores resultados, nesse âmbito, é propiciado pelas alternativas oferecidas pelo texto constitucional, norteador das funções previstas em lei orgânicas dos TCs, a exemplo do TCU, afirmando que aos Ministérios Públicos de Contas compete a promoção da defesa da ordem, requerendo, perante o Tribunal de Contas da União as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário; assim como a previsão sobre a obrigatoriedade da sua participação nos processos de tomada ou prestação de contas.

Além disso, o seu papel de *custo legis* no âmbito dos Tribunais de Contas⁴⁰ conduz a uma ampliação da atividade fiscalizatória, se associada com as atividades desempenhadas

⁴⁰A atuação do Ministério Público de Contas é essencial, pois resguarda e aprofunda o exercício das funções do Tribunal de Contas, que se encontram dispostas no art. 71 da Constituição Federal, a saber:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

pelas Cortes de Contas. Tal perspectiva confere, sob o prisma jurídico, um âmbito importante no combate à corrupção.

De forma semelhante, tem-se a função de participação nos processos referentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Tal seara constitui uma fonte importante de corrupção, de forma que um controle que se apresente precário (ou mesmo inexistente) nos mencionados atos administrativos abre um leque amplo de possibilidades de situações nas quais incidem o fenômeno da corrupção.

Dessa maneira, a fiscalização e a presença do Ministério Público de Contas no âmbito das contratações temporárias, assim como as admissões para cargos de provimento efetivo (e empregos públicos), além dos atos de inativação de servidores públicos, constitui-se em garantia de que não foi criado um ambiente propício para ocorrências de corrupção, uma vez que as situações jurídicas previstas em lei foram respeitadas.

Observa-se, assim, que a atuação do Ministério Público de Contas intensifica o controle social dos gastos públicos, conforme previsão legal referente à sua obrigatória participação nos processos de prestação de contas dos agentes públicos, nos atos de admissão de pessoal, de concessões de aposentadorias e pensões, devendo ainda buscar a recomposição dos recursos públicos desfalcados.

Além da função de fiscal da lei perante os Tribunais de Contas, o Ministério Público de Contas possui ainda a iniciativa de promover ações no âmbito daquelas Cortes visando a preservação e restauração da moralidade da gestão pública, observando os gestores, para que não pratiquem irregularidades na aplicação de recursos públicos. Dessa maneira, ao identificar uma irregularidade, o Ministério Público de Contas pode propor uma representação (denúncia) ao Tribunal de Contas, a fim de apurar os desvios, e os gestores, responsabilizados.

A fim de salvaguardar o interesse público, no que tange os recursos estatais, o MPC também pode recorrer das decisões tomadas nas Cortes de Contas, podendo ainda solicitar a rescisão ou revisão dos julgados.

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

No que tange os processos em curso no Tribunal de Contas, os membros do *Parquet* Especial participam das sessões de julgamento, podendo fazer sustentações orais objetivando defender a posição que entenda mais adequada à execução das leis.

Tal perspectiva se justifica diante do comando constitucional que posiciona os integrantes do Ministério Público como fiscalizadores do cumprimento e a aplicação da lei. Assim, o MPC atua com o olhar da sociedade sobre tal relação, inclusive para assegurar a imparcialidade dos julgadores.

Tais funções fiscalizadoras, porém diferenciadas, conferidas aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, que apresentam uma categoria e uma carreira à parte, com quadro próprio, atribuições específicas no plano da fiscalização das finanças e orçamentos públicos, constituindo a sua atuação em pareceres técnicos e jurídicos, essenciais à formação de elementos de convicção que levem o Colegiado de Contas a proferir decisões e acórdãos com segurança.

Em vista disso o papel de fiscal da ordem jurídica ganha destaque, considerando que o MPC exerce o contraponto técnico, dentro da concepção de freios e contrapesos. Consequentemente, o *Parquet* de Contas se posiciona de forma indelével e estratégica nos Tribunais de Contas brasileiros, nos quais ocorre o exercício direto de combate à corrupção, evitando, assim, a malversação e o desperdício das verbas públicas.

5 O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO: histórico estrutura organizacional e normas relacionadas

Conforme analisado nos capítulos anteriores, o Ministério Público de Contas constitui um importante instrumento do regime democrático que possibilita que a gestão do patrimônio público seja devidamente fiscalizada e acompanhada pelos cidadãos. Além disso, a instituição visa atuar para que qualquer irregularidade praticada no gerenciamento dos recursos públicos seja corretamente apurada e penalizada de acordo com os limites de sua atuação.

Com previsão constitucional no artigo 130, o Ministério Público Especial tem sua previsão inclusive no âmbito dos Estados da Federação, tendo em vista a normatividade constante no art. 75 da Constituição, que dispõe que as normas relacionadas à organização e fiscalização do Tribunal de Contas se aplicam aos demais tribunais de contas.

Tal prerrogativa, que se refere aos Estados da Federação regulamentarem suas normas, considerando como parâmetro os ditames constitucionais, se funda no princípio da simetria que consiste na exigência de que os Estados, Distrito Federal e Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas constituições e leis orgânicas, os princípios fundamentais, assim como as regras atinentes à organização existentes na Constituição da República.

Tal simetria deve ser observada principalmente no que tange à estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Dessa forma, se impôs o comando constitucional da institucionalização dos Ministérios Públicos de Contas no âmbito dos Estados. Vale ressaltar que, como dito em tópico anterior, alguns Estados já apresentavam um Ministério Público de Contas, e, assim necessitaram somente adequar à Constituição de 1988.

No Estado do Maranhão, a referida instituição originou-se após a Constituição de 1988⁴¹, no ano de 2007, com a nomeação de quatro aprovados em concurso anteriormente realizado. Antes do advento do MPC/MA, exerciam a função de *custo legis* no âmbito do

⁴¹ Dados extraídos de Relatório elaborado pelo Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Contas. RELATÓRIO NACIONAL: CONHECENDO O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. Disponível em: <http://www.cnpge.org.br/wp-content/uploads/2019/01/CNPGC-Relat%C3%B3rio-Nacional-MPCs.pdf>

Tribunal de Contas maranhense procuradores de justiça, oriundos do Ministério Público Estadual.

Dessa forma, o titular do exercício do controle externo no âmbito do Estado do Maranhão é a Assembleia Legislativa do referido Estado, auxiliado pelo Tribunal de Contas maranhense, sendo o Ministério Público de Contas órgão essencial ao controle externo.

Os estudos sobre os mecanismos empregados no enfrentamento da corrupção no âmbito do Ministério Público de Contas do Maranhão⁴² perpassam pela análise de seu histórico, pela análise de sua estrutura organizacional, assim como suas competências e âmbito de atuação. Dessa forma, o presente capítulo objetiva analisar tais questões, baseando-se em pesquisa de campo realizada no âmbito da referida instituição.

5.1 O Ministério Público de Contas do Maranhão: breve histórico

Conforme mencionado anteriormente, o Ministério Público de Contas no Estado do Maranhão foi instituído após a Constituição de 1988, no ano de 2007. Flávia Gonzalez Leite (2008, p. 13) destaca que a instituição consolidou-se após o primeiro concurso para Procurador junto ao Tribunal de Contas, o qual previa 4 (quatro) vagas, tendo sido realizado em 2005.

Somente no dia 02 de maio do ano de 2007 ocorreu a posse dos então quatro aprovados no mencionado concurso de provas e títulos, a saber: Jairo Cavalcanti Vieira, Edno Carvalho Moura, Flávia Gonzalez Leite e Paulo Henrique Araújo dos Reis, este último nomeado na época como Procurador-Geral do MPC do Maranhão (LEITE, 2008).

Dessa forma, o projeto de implantação da referida instituição no estado maranhense antecede a já analisada Resolução nº 22 do Conselho Nacional do Ministério Público, que foi editada em 20 de agosto de 2007⁴³, e dispunha sobre a regulamentação dos Ministérios Públicos de Contas no Brasil, tendo por base a decisão proferida em sede da ADIn 789/DF.

⁴² Seguindo orientação nacionalmente assentada pelos demais órgãos ministeriais dos outros Estados da Federação e Distrito Federal, foi instituída a denominação usual “Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão”.

⁴³ O CNMP editou a Resolução 22, de 20 de agosto de 2007 no qual estabelecia o retorno dos promotores de justiça que oficiavam perante os Tribunais de Contas às suas respectivas promotorias no âmbito do Ministério Público Estadual. Também determinava prazos para a implantação dos Ministérios Públicos Especiais, nos Estados que não existiam.

O ingresso dos novos procuradores de contas no TCE/MA ocasionou a edição, em 20 de dezembro de 2007, da Emenda Constitucional n. 53, a qual adicionou o art. 102-A ao texto da Constituição do Estado do Maranhão.

A iniciativa da Proposta de Emenda na Constituição Federal partiu do Presidente da Corte de Contas do Maranhão, baseado em requerimento feito pelo Ministério Público Especial, diante da inapropriada redação do texto constitucional original que dispunha que os membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas compunham um quadro único no âmbito do Ministério Público Estadual (LEITE, 2008, p. 14).

Dessa forma, como observa Flávia Gonzalez Leite (2008), a Emenda Estadual n. 53, de dezembro de 2007 possibilitou um resgate histórico de caráter institucional e independente do Ministério Público de Contas do Maranhão. Isso se deu em razão da criação de um quadro próprio de Procuradores, distinto do Ministério Público Estadual, assim como de previsão específica na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Maranhão.

5.2 Ministério Público de Contas do Maranhão na Constituição Estadual, na Lei Orgânica e no Regimento Interno do Tribunal de Contas Maranhense

A previsão normativa acerca do Ministério Público Especial no Estado do Maranhão encontra-se na Constituição Estadual, na Lei Orgânica do Tribunal de Contas maranhense, além de seu Regimento Interno.

Conforme afirmado anteriormente, a inserção na Constituição Estadual se deu com a edição da Emenda Constitucional n. 53 de 20 de dezembro de 2007, a qual acrescentou a previsão normativa sobre o *Parquet* Especial.

Por outro lado, no âmbito da Lei Orgânica do TCE/MA, a Lei n. 8.569, de 15 de março de 2007, alterou os artigos 110 a 112 referentes às disposições do Ministério Público de Contas do Maranhão.

Já o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Maranhão foi aprovado pela Resolução Administrativa n.º 001, de 21 de janeiro de 2000. As disposições atinentes ao seu *Parquet* Especial constam de sua aprovação, com algumas alterações feitas ao longo dos anos a fim de adequar-se à nova disposição constitucional estadual da instituição.

Dessa forma tem-se o conjunto normativo que dispõe sobre o Ministério Público Estadual maranhense. Tais diplomas referem-se à forma de atuação, competências, vedações, garantias e formas de ingresso dos membros na mencionada instituição.

5.2.1 Previsão na Constituição do Maranhão

Conforme explicitado no tópico anterior, a partir da Emenda Constitucional n. 53, de 20 de dezembro de 2007 o Ministério Público de Contas passou a ser contemplado na Constituição maranhense.

Nessa esteira, a instituição encontra-se prevista no art. 102-A⁴⁴. Reproduzindo o comando constitucional federal, conforme o princípio da simetria, a Constituição maranhense define o Ministério Público de Contas como um órgão essencial ao controle externo no âmbito do estado maranhense, conferindo-lhe, ainda, os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional.

Da mesma forma que a Constituição Federal de 1988, estende aos membros do Ministério Público de Contas os direitos, vedações e garantias dos membros do Ministério Público comum, a Constituição do Maranhão assegura, em seu §4º, do art. 102-A, as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos dos Procuradores de Justiça.

Nesse sentido, tem-se também a previsão constante do §3º, art. 102-A que assinala que o Chefe do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é o seu Procurador-Geral, que possui o tratamento protocolar, direitos e prerrogativas referentes aos cargos de Conselheiro do Tribunal.

A forma de escolha do Procurador-Geral de Contas do Maranhão se faz mediante lista tríplice, dentre seus membros, na forma da Lei Orgânica do Tribunal, que será nomeado pelo Governador do Estado, para exercer um mandato de dois anos, permitindo-se uma recondução (Art. 102-A, §2º, da Constituição do Maranhão).

⁴⁴ Art. 102-A. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é essencial à função de controle externo exercida pelo Estado, aplicando-se aos seus membros as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura. (Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 053, de 20/12/2007)

§ 1º Ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, aplicam-se os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional. (Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 053, de 20/12/2007)

§ 2º Os Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas formarão lista tríplice dentre seus integrantes, na forma da Lei Orgânica do Tribunal, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Governador do Estado, para mandato de dois anos, permitida uma recondução. (Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 053, de 20/12/2007)

§ 3º O Chefe do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é o seu Procurador-Geral, que tem tratamento protocolar, direitos e prerrogativas correspondentes aos de cargo de Conselheiro do tribunal. (Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 053, de 20/12/2007)

§ 4º Aos Membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, são asseguradas as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos dos Procuradores de Justiça. (Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 053, de 20/12/2007)

§ 5º As atribuições do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas serão estabelecidas na Lei Orgânica do Tribunal. (Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 053, de 20/12/2007). (MARANHÃO, 2015).

Por fim, o último parágrafo do art. 102-A da Constituição maranhense dispõe que as atribuições do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas encontram-se estabelecidas em Lei Orgânica do Tribunal.

5.2.2 Previsão na Lei Orgânica

A Lei Estadual n. 8.258, de junho de 2005 dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Maranhão. Dentre as diversas disposições atinentes ao referido Tribunal, a lei orgânica dedica o Capítulo VIII (arts. 106 a 114) ao Ministério Público Especial. Por outro lado, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Maranhão estabelece o regulamento do Ministério Público de Contas no Capítulo XVIII, com dez artigos.

Inicialmente, o art. 106 da Lei Orgânica do TCE/MA dispõe que aos membros do MPC maranhense se aplicam os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade, assim como da independência funcional.

Seguindo perspectiva constitucional federal, relacionada no §1º, art. 127, extraída pelo comando do art. 130, o qual confere a principiologia dos membros do MP ordinário aos membros do MP especial, o princípio da unidade preconiza a atuação dos membros do Ministério Público enquanto um só corpo, consistindo em vontade una, de forma que a manifestação de vontade de cada um de seus membros representa a manifestação de todo o órgão.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Maranhão constitui-se em indivisível, uma vez que seus membros não se vinculam aos processos nos quais atuam, podendo ser substituídos reciprocamente, conforme normas legais.

Já o princípio da independência funcional possibilita ao membro do MPC-MA o exercício independente de suas atribuições funcionais, tornando-o imune a pressões de terceiros que de alguma forma tentem frustrar o cumprimento de sua missão institucional. Sobretudo, representa uma garantia conferida à sociedade de que seus interesses estarão sendo resguardados por um agente atuante de modo independente, e alheio às pressões externas ou internas.

O referido artigo ainda estabelece que o Ministério Público de Contas do Maranhão é composto por quatro procuradores, sendo um Procurador-Geral, dois Subprocuradores-Gerais e dois Procuradores⁴⁵.

A investidura no cargo de procurador de contas do Maranhão depende de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, garantida a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em Direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica (art. 106, §3º, da Lei Orgânica do TCE-MA).

Segundo ainda a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, o Chefe do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é o Procurador-Geral, e possui tratamento protocolar, direitos e prerrogativas correspondentes aos de cargo de Conselheiro do Tribunal (art. 106, §4º).

No que tange à escolha do Procurador-Geral, esta se faz, conforme afirmado anteriormente, por meio de lista tríplice dentre seus integrantes, cabendo a nomeação ao Governador do Estado, dentro do prazo de quinze dias, para mandato de dois anos, sendo uma recondução sendo permitida. Vale ressaltar que o segundo parágrafo do art. 106 dispõe que a diferença entre o subsídio do Procurador-Geral e os subsídios dos Procuradores não podem exceder a sete por cento.

À respeito da promoção ao cargo de Subprocurador-Geral, essa far-se-á de forma alternada, pelos critérios de antiguidade e merecimento, conforme o comando do §2º do artigo 120 do Regimento Interno do TCE/MA.

Reproduzindo o comando constitucional federal, em um contexto estadual, dispõe o Regimento Interno do TCE/MA, em seu art. 123, que aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal aplicam-se, de forma subsidiária, no que couber, as disposições da Lei Orgânica do Ministério Público Estadual, no que tange direitos, prerrogativas, vedações, regime disciplinar e forma de investidura no cargo inicial da carreira.

5.2.3 Competências do Ministério Público de Contas do Maranhão dispostas no Regimento Interno do TCE-MA

No que diz respeito à atuação do Ministério Público Especial no âmbito do Tribunal de Contas, essa se encontra pormenorizada nos artigos 124, 125 e 126 do Regimento

⁴⁵ Vale ressaltar que qualquer um dos sub-procuradores e procuradores podem ocupar o cargo de Procurador-Geral. Findo o mandato de 2 (dois) anos do referido cargo, o novo Procurador-Geral é escolhido dentre os Procuradores de Contas em atividade, indicados em lista tríplice, sendo nomeado pelo governador do Estado.

Interno do Tribunal de Contas maranhense. Como fiscal da correta aplicação da lei, o Ministério Público de Contas do Maranhão promove a defesa da ordem jurídica, ao requerer, perante o Tribunal de Contas, as medidas de interesse da Justiça (art. 124, I, do Regimento Interno do TCE/MA).

A função de *custo legis* exercida pelo MPC/MA também relaciona-se ao comparecimento às Sessões do Tribunal, ao exercício de dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, de forma que é obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas, assim como os atinentes a interesses de menores ausentes e alienados mentais (incisos II e III, do art. 124, do Regimento Interno do TCE/MA).

Ainda no âmbito do Tribunal de Contas do Estado maranhense, ao Ministério Público de Contas compete interpor os recursos permitidos em lei ou previstos no referido Regimento (inciso IV, do artigo 124, do Regimento Interno supracitado). Nesse sentido, o MPC/MA pode interpor o recurso de reconsideração, os embargos de declaração e o recurso de revisão.

Dessa forma, o recurso de reconsideração promove nova deliberação do órgão que prolatou a decisão do Relator ou o Conselheiro que tenha proferido em primeiro lugar o voto vencedor (art. 286, do Regimento Interno do TCE/MA). Ainda dispõe o art. 87, do Regimento Interno do Tribunal de Contas maranhense. Nos casos em que tal recurso é interposto por responsável ou pelo interessado, caberá manifestação por parte do Ministério Público de Contas.

Por outro lado, o Ministério Público de Contas ainda pode interpor embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição do Acórdão ou da Decisão recorrida (art. 288 do Regimento Interno, TCE/MA).

Por fim, conforme a normativa presente no art. 289 do Regimento Interno do TCE/MA, o Ministério Público de Contas poderá interpor o recurso de revisão ao Plenário diante de evidente violação da lei; ausência de citação do responsável quando da decisão; erro de cálculo nas contas; falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida, e na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Ainda sobre o rol de competências do Ministério Público de Contas do Maranhão, dispõe o inciso V, do artigo 124, do Regimento Interno do TCE/MA que o referido órgão deve levar ao conhecimento do Tribunal, para fins de direito, a ocorrência de qualquer delito, infração ou irregularidade na administração pública estadual ou municipal, de que venha a ter

ciência no desempenho de suas funções. Tal atribuição refere-se à representação perante o Tribunal de Contas estadual.

De ofício ou por provocação do Tribunal, para iniciativa junto aos órgãos competentes, o MPC/MA pode remeter ao Procurador-Geral de Justiça: a) cópia de peças extraídas pelo Tribunal, toda vez que se verificar, na apreciação e de liberação de qualquer processo, a ocorrência de violação da lei penal ou de norma constitucional; b) cópia de decisões do Tribunal sobre alcances verificados nos processos de prestação de contas, inspeções e auditorias.

No cerne do Tribunal de Contas maranhense, o MPC/MA deve opinar, obrigatoriamente, por escrito, nos processos de contrato de prestação e tomada de contas, de concessão de aposentadorias, reformas e pensões e em todos os assuntos sujeitos à deliberação do Tribunal.

Há também a função de solicitar à Procuradoria Geral do Estado ou do Município, a pedido do Tribunal, as medidas referentes ao arresto de bens dos responsáveis julgados em débito pelo Tribunal.

Compete ainda ao MPC/MA requisitar ao Presidente o apoio administrativo e de pessoal da Secretaria do Tribunal necessários ao desempenho da missão do Ministério Público junto ao Tribunal, assim como a elaboração de relatório anual contendo o andamento dos processos de execução dos Acórdãos do Tribunal, e, a resenha das atividades específicas, relacionadas ao exercício encerrado.

Ao fim do artigo 124 do Regimento Interno do TCE/MA, consta a competência referente à avocação, quando entender necessário, de processo que esteja sob exame de qualquer dos membros do Ministério Público de Contas.

À respeito das atribuições do Ministério Público de Contas no âmbito do TCE/MA, o *parquet* especial poderá: a) propor retificação de ata, quando for o caso; b) usar da palavra em Plenário, no expediente quando julgar necessário, desde que deferida pelo Presidente; c) requerer as diligências que entender necessárias à tramitação regular dos feitos; d) promover, a requerimento do Tribunal, a competente ação sobre quaisquer ilegalidades, ou irregularidades praticadas no âmbito dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado e dos Municípios.

Como representante do Ministério Público junto ao Tribunal, a sua intervenção se fará nos autos, por meio do pedido de vista, pelo prazo de cinco dias, por despacho do Relator; e em Plenário, após o relatório e antes do julgamento, quando julgar necessário ratificar ou retificar parecer ou prestar esclarecimentos nos processos em que haja oficiado.

5.3 A Estrutura Organizacional do Ministério Público de Contas do Maranhão

Dispondo sobre a organização administrativa do Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão, foi editada a Portaria MPC nº 01, de 23 de janeiro de 2019. Definindo as atribuições correspondentes à estrutura administrativa da instituição, a mencionada portaria dispõe sobre a composição do Ministério Público de Contas, princípios relacionados à instituição, seus órgãos de execução e da administração superior, e suas respectivas competências⁴⁶. Assim, no que tange à organização administrativa, o Título II dispõe, em seu artigo 4º:

Art. 4º. São Órgãos do Ministério Público de Contas:

I - Órgãos da Administração Superior do Ministério Público de Contas:

- a) Conselho Superior (CS)
- b) Procuradoria-Geral (PG);
- c) Corregedoria;
- d) Coordenação da Supervisão de Acompanhamento de Execução de Acórdãos (SUPEX).

II - Órgãos de Execução:

- a) Procurador-Geral do Ministério Público de Contas;
- b) Procurador-Geral Adjunto do Ministério Público de Contas;
- c) Procurador Corregedor do Ministério Público de Contas;
- d) Procurador Coordenador da Supervisão de Acompanhamento de Execução de Acórdãos (SUPEX),
- e) Procuradores do Ministério Público de Contas

Dessa forma, a organização administrativa do Ministério Público de Contas do Maranhão se divide em dois grandes grupos: os Órgãos da Administração Superior do Ministério Público de Contas e os Órgãos de Execução.

Quanto aos órgãos da administração superior, esses se constituem pelo Conselho Superior; pela Procuradoria-Geral; pela Corregedoria e pela Coordenação da Supervisão de Acompanhamento de Execução de Acórdãos (SUPEX).

Por outro lado, têm-se os órgãos de Execução: o Procurador-Geral do Ministério de Contas; Procurador-Geral Adjunto do Ministério Público de Contas; Procurador Corregedor da Supervisão de Acompanhamento de Execução de Acórdãos (SUPEX), e Procuradores de Contas. Cada um desses órgãos são definidos pela citada Portaria pormenorizadamente.

⁴⁶ A Portaria MPC nº 01, de 23 de janeiro de 2019 encontra-se disponível no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão: http://site.tce.ma.gov.br/DOE/2019/01/diario25_01_2019.pdf

5.3.1 Os órgãos da Administração Superior do Ministério Público de Contas do Maranhão

O Capítulo I, do Título II, da Portaria nº1 do MPC/MA, define as competências dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público de Contas. Tais divisões administrativas correspondem às atividades-fim da instituição. Cada órgão com suas respectivas competências serão tratados a seguir.

5.3.1.1 O Conselho Superior do Ministério Público de Contas do Maranhão

O art. 5º conceitua o Conselho Superior como o responsável pelas funções correcionais, fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros e servidores lotados no Ministério Público de Contas, sendo presidido pelo Procurador-Geral de Contas.

O Conselho Superior é composto por todos os Procuradores do Ministério de Contas em atividade, que se reúnem trimestralmente ou em sessão extraordinária, por provocação de um de seus membros (art. 6º, da Portaria nº1, MPC/MA).

5.3.1.2 A Procuradoria-Geral e a Corregedoria

Outro órgão que compõe o grupo dos órgãos da administração superior é a Procuradoria-Geral. Esta se encontra descrita no art. 7º da Portaria nº1, MPC/MA: tem como representante e chefia o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas.

Por outro lado, a Corregedoria é o órgão responsável pela orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos membros e servidores lotados no MPC (art. 8º, Portaria nº1, MPC/MA), sendo o Procurador Corregedor eleito pelo Conselho Superior do *Parquet* Especial maranhense.

Assim, as atividades da Corregedoria consistem na apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores do Ministério Público de Contas maranhense e a aplicação das devidas penalidades, assim como a fiscalização das atividades desenvolvidas pelos Procuradores de Contas e demais servidores.

5.3.1.3 A SUPEX

À Supervisão de Acompanhamento de Execução de Acórdãos (SUPEX) compete a execução das ações descritas no inciso V, do artigo 110 da Lei Orgânica do TCE/MA⁴⁷ e no art. 2º da Resolução TCE/MA Nº 214/2014⁴⁸.

Além dos dispositivos supracitados, cabe à SUPEX: recepcionar os acórdãos, acompanhados da respectiva Certidão de Trânsito em Julgado, os quais originaram débitos e/ou multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão assim como proceder e manter atualizado sistema informatizado do registro de imputações de débitos e/ou multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.

Compete também à SUPEX a emissão da Certidão de Débito, com força de título executivo, nos termos do § 3º do art. 71 da Constituição Federal e arts. 51, § 3º e 172, § 3º da Constituição Estadual, o envio de Certidão de Débito para o ente credor, o controle mediante sistema informatizado de acompanhamento de processos e emissão de certidões expedidas aos credores responsáveis.

5.3.2 Os Órgãos de Execução do Ministério Público de Contas do Maranhão

O Capítulo II descreve os órgãos de execução no âmbito do Ministério Público de Contas do Maranhão. Os órgãos de execução são compostos pelos Procuradores membros da Instituição, constituindo-se em uma divisão de atribuições entre seus membros.

⁴⁷ No que se refere ao art. 110, inciso V, da Lei Orgânica do TCE-MA, este dispõe que: compete ao Ministério Público de Contas promover junto à Procuradoria-Geral do Estado, à Procuradoria do Município ou, conforme o caso, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas do Tribunal, as medidas previstas no inciso II do art. 32 e no art. 74, remetendo-lhes a documentação e instruções necessárias. Tal normativa do inc. II, do art. 32 diz respeito às hipóteses de decisões definitivas no caso de contas regulares com ressalva, de que resulte imposição de multa, e contas irregulares. Expirado o prazo para o pagamento de multa, o Tribunal de Contas providenciará a inclusão do nome do responsável no cadastro informativo de créditos não quitados do setor público, na forma estabelecida no regimento interno. Já o artigo 74 dispõe que o tribunal poderá solicitar, por intermédio do Ministério Público, à Procuradoria-Geral do Estado, à Procuradoria do Município ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição.

⁴⁸ A Resolução 214/2014 TCE/MA dispõe sobre os procedimentos de acompanhamento, controle e registro das decisões que resultem em sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, e dá outras providências. Em seu art. 2º assinala que: caberá à Supervisão de Execução de Acórdãos (SUPEX): I – recepcionar os acórdãos, acompanhados da respectiva Certidão de Trânsito em Julgado, os quais originaram débitos e/ou multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão; II - proceder e manter atualizado sistema informatizado do registro de imputações de débitos e/ou multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão; III – emitir a Certidão de Débito, com força de título executivo, nos termos do § 3º do art. 71 da Constituição Federal e arts. 51, § 3º e 172, § 3º da Constituição Estadual, conforme modelo constante no Anexo I, da qual deverá constar: a) o resumo da decisão, com a indicação do ente credor; b) a data de sua publicação e do trânsito em julgado; c) o demonstrativo da dívida, conforme Anexos II e III; d) informações pessoais do responsável de que constem a sua qualificação civil, a identificação da entidade ou órgão em que praticou o ato causador do débito ou multa; e) outras informações necessárias à execução judicial. IV - Enviar a Certidão de Débito – Título Executivo para o ente credor. V - controlar mediante sistema informatizado de acompanhamento de processos e emissão de certidões expedidas aos credores responsáveis.

O primeiro dos órgãos de execução é o Procurador-Geral, que constitui a chefia do Ministério Público de Contas. A seção atinente à referida chefia corresponde à forma de provimento, escolha do Procurador-Geral, os casos de impedimentos, suspeições e ausências. Tais temas já foram abordados em tópico anterior. No entanto, a Portaria traz como novidade as competências do Procurador-Geral de Contas do Maranhão.

5.3.2.1 O Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Maranhão

A Subseção II, do Capítulo II define as competências do Procurador-Geral do MPC/MA, em seu artigo 13. Dessa forma, compete ao Procurador-Geral: exercer a chefia do Ministério Público de Contas, representando-o judicial e extrajudicialmente, além de integrar, como membro nato, presidir e convocar o Conselho Superior.

Compete ainda ao Procurador-Geral encaminhar ao Governador do Estado a lista tríplice para nomeação do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, assim como dispor sobre a organização e o funcionamento interno das atividades administrativas do referido órgão.

A expedição e publicação dos atos da administração interna do Ministério Público de Contas, além das resoluções e demais atos aprovados pelo Colégio de Procuradores também competem ao Procurador-Geral. Esse também deve comparecer de forma obrigatória às sessões do Tribunal Pleno, por si ou seu substituto legal.

Cabe também ao Procurador-Geral a organização da escala de representação do Ministério Público de Contas nas sessões das Câmaras e, se for o caso, do Tribunal Pleno. A tomada de compromisso e a concessão de posse aos membros do Ministério Público de Contas, em sessão solene do Colégio de Procuradores também são atribuições do mencionado Procurador.

O Procurador-Geral também deve decidir sobre o cumprimento do estágio probatório dos servidores do Ministério Público de Contas, e, quando for o caso, promover a expedição da respectiva exoneração. A designação de portaria no prazo de 15 (quinze) para a sua investidura no cargo de Procurador-Geral do MPC/MA constitui outra das atribuições do Procurador-Geral.

Além disso, àquele cabe determinar a instauração de sindicância ou de processo administrativo disciplinar contra servidores do quadro de pessoal do Ministério Público de Contas, assim como encaminhar informações para investigação de responsabilidade criminal,

quando, em processo administrativo disciplinar, houver fortes indícios da existência de crime de ação pública.

A Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas deve também celebrar convênios e outros instrumentos de cooperação, com quaisquer órgãos municipais, estaduais e federais, entidades privadas ou organizações sociais, para atendimento das necessidades do Ministério Público de Contas.

Por fim, o Procurador-Geral deve exercer as demais atribuições referentes ao respectivo cargo que se encontrem previstas em lei. A coordenação de atividades administrativas e do quadro de pessoal do setor de protocolo do Ministério Público.

Vale ressaltar, para concluir, que o Procurador-Geral poderá delegar a servidor do quadro de pessoal do Ministério Público de Contas, por ato formal publicado na imprensa oficial, para a prática de atos de gestão administrativa, financeira, patrimonial e de pessoal, somente em relação aos servidores e serviços auxiliares.

5.3.2.2 O Procurador-Geral Adjunto

Descrito na Seção II, a função de Procurador-Geral Adjunto será exercida por um Procurador do Ministério Público de Contas efetivo, conforme designação do Procurador-Geral, sendo observada a ordem de antiguidade da posse, da nomeação e de classificação no concurso público de ingresso na carreira, de forma sucessiva (art. 14, Portaria nº 1, do MPC/MA). As competências atribuídas ao Procurador-Geral Adjunto são aquelas referentes ao Procurador-Geral, sendo que o exercício de suas funções se dá por delegação deste.

5.3.2.3 O Procurador Corregedor

De acordo com o artigo 16 da Portaria nº 1, do MPC/MA, a função de Procurador Corregedor será exercida por Procurador do Ministério Público de Contas efetivo, escolhido pelo Conselho Superior do Ministério Público de Contas para o mandato de 2 (dois) anos.

Discriminadas no art. 17 da supramencionada portaria, compete ao Procurador Corregedor: I - realizar, de ofício ou por determinação do Procurador-Geral, e após deliberação do Conselho Superior, correições e sindicâncias, apresentando os respectivos relatórios; assim como, II - instaurar e presidir sindicância contra membro do Ministério Público de Contas e propor a instauração do respectivo processo administrativo disciplinar.

Compete ainda ao Procurador Corregedor: III - dirigir e acompanhar o estágio probatório dos membros e servidores lotados do Ministério Público de Contas; IV - propor ao Procurador-Geral a substituição de servidor lotado do Ministério Público de Contas que não cumprir as condições do estágio probatório; V - encaminhar ao Procurador-Geral, os processos administrativos disciplinares cujas decisões lhes competem.

Por fim, o Procurador Corregedor deve: VI - apresentar ao Procurador-Geral, até o dia 30 (trinta) de abril de cada ano, relatório com dados estatísticos sobre as atividades dos membros do Ministério Público de Contas e do Conselho Superior, relativas ao ano anterior. VII – enviar informações ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão para elaboração de relatórios pertinentes.

5.3.2.4 O Procurador Coordenador da SUPEX

A Supervisão de Acompanhamento de Execução de Acórdãos (SUPEX) constitui-se em setor responsável pela organização da cobrança dos acórdãos, condenatórios emanados do Tribunal de Contas. No âmbito da SUPEX, tem-se o seu Procurador Coordenador, cuja competência se encontra descrita no art. 18 da Portaria nº 1, MPC/MA.

Dessa forma, ao Coordenador da SUPEX cabe: a elaboração das estratégias de atuação, fortalecimento e modernização dos procedimentos de acompanhamento de decisões; assim como, dispor sobre a organização e o funcionamento das atividades da SUPEX.

Compete ainda ao Procurador Coordenador a elaboração e apresentação ao TCE/MA do plano anual de ações da SUPEX; elaborar a modelagem de processos e atividades da SUPEX; coordenar, orientar e supervisionar os trabalhos desenvolvidos pela SUPEX e administrar seu quadro de pessoal.

Constitui ainda atribuição do Coordenador da SUPEX coordenar a qualidade e a transparência do sistema de informações sobre o controle do cumprimento de decisões; ser o interlocutor das ações realizadas em parceria com Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, Ministério Público Estadual, Procuradoria-Geral do Estado, Secretaria do Estado da Fazenda e Procuradorias Municipais, com vistas ao fortalecimento da efetividade e do controle do acompanhamento de decisões.

Por fim, conforme dispõe o art. 19. Da Portaria nº 1, do MPC/MA, compete ao Supervisor de Acompanhamento da Execução de Acórdão: gerenciar as atividades de competência da SUPEX; formalizar os processos de Acompanhamento de Decisão (ACD); gerenciar os serviços cobrança de cumprimento de Decisões; gerenciar o sistema de

informações que subsidiem as atividades de controle do cumprimento de decisões e baixa de responsabilidades; elaborar relatórios gerenciais que contemplem a avaliação da eficácia e efetividade das ações de acompanhamento do cumprimento de decisões, bem como sobre as atividades desenvolvidas pela SUPEX.

5.3.2.5 Os Procuradores

Seguindo os parâmetros normativos previstos na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e seu Regimento Interno, a Portaria nº1, MPC/MA, a Seção V dispõe sobre as atribuições dos Procuradores do Ministério Público de Contas.

Dessa forma, em seu artigo 20, constituem atribuições dos Procuradores do Ministério Público de Contas: officiar nos feitos da competência institucional do Ministério Público de Contas, ressalvados aqueles privativos do Procurador-Geral, nos quais intervirão somente quando, por ele, houver delegação.

Os Procuradores do MPC/MA também devem atuar junto às Câmaras do Tribunal de Contas e ao Tribunal Pleno, neste caso quando designado, cabendo-lhes exercer, na sua plenitude, as atribuições afetas ao Ministério Público de Contas. Participar de forma obrigatória em todas as sessões da Câmara em que atuar e das sessões do Tribunal do Pleno, em substituição legal ao Procurador-Geral ou por delegação também constitui uma das atribuições dos Procuradores.

Cabe aos Procuradores a interposição de recursos das decisões ou acórdãos proferidos nos processos nos quais tenham oficiado, assim como a solicitação aos órgãos competentes do Tribunal de Contas acerca de informações complementares ou elucidativas que entender convenientes nos processos sujeitos a sua intervenção.

Podem ainda requerer ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator qualquer providência que lhes pareça indispensável à instrução do processo. Os Procuradores podem promover denúncias sobre quaisquer atos ou fatos que protelem a sua manifestação nos feitos, ou que possam limitar sua independência ou criar restrições a sua atuação.

Por fim, constituem atribuições dos Procuradores de Contas do Maranhão a expedição de ofícios, notificações e requisições de documentos e informações no domínio de suas atividades, independentemente de tramitação inicial de processo ou de delegação do Procurador-Geral, assim como exercer quaisquer outras atribuições compatíveis com suas

funções e com a natureza do cargo, além da coordenação de atividades administrativas e quadro de pessoal do seu Gabinete.

De posse das análises sobre a estrutura organizacional, assim como sobre as competências do Ministério Público de Contas maranhense, faz-se necessário analisar as frentes de atuação nas quais a referida instituição desenvolve suas atividades.

5.4 Esferas de atuação do Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão

Como órgão essencial à função do controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas maranhense, o Ministério Público de Contas possui como missão a guarda da lei e a fiscalização de sua execução, assim como promover o aprimoramento da Administração Pública, com seus princípios basilares de forma a punir e prevenir a corrupção.

Dessa forma, a atuação do Ministério Público de Contas do Maranhão adquire traços significativos de complexidade, haja vista haver um amplo leque de possibilidades que demanda a sua ação.

Diante das múltiplas situações, as quais exigem maior preparo dos seus membros e servidores, assim como de uma resposta cada vez mais célere, o MPC/MA busca atuar de forma integrada e uniforme, conjugando sua atuação judicial com a extrajudicial. Esta última atuação do MPC do Maranhão constitui-se em relevante, principalmente na defesa do erário.

Considerando tal perspectiva, o MPC/MA possui três frentes de atuação, expressas detidamente na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Maranhão, assim como em seu Regimento Interno.

À respeito do tema, José Jorge Mendes dos Santos (2017) distingue três estágios referentes à atuação institucional do *Parquet* Especial maranhense. A primeira fase corresponde à prevenção que se reflete por meio de Representações, pedidos de fiscalização, assim como nos cancelamentos de editais de concurso públicos, que porventura, se encontrem em situação irregular, ou processos licitatórios.

Nessa fase predomina a atuação extrajudicial por parte do Ministério Público de Contas, podendo se revelar de diversas formas, através de audiências públicas, reuniões, procedimentos administrativos preliminares, recomendações e termos de ajustamento de conduta.

No que tange aos Termos de Ajustamento de Condutas, estes são dotados de caráter coercitivo por tratar-se de título executivo extrajudicial, logo são previstas multas em

caso do seu descumprimento. Vale ressaltar que os TAC's devem ser efetivamente fiscalizados para que haja sua execução e, conseqüentemente, êxito de seus objetivos.

O estágio de prevenção perpassa ainda o controle de atos de admissão, o controle de atos de aposentadoria, de forma que a análise acerca da legalidade é preliminar. O recebimento de denúncias e a promoção de cautelares também fazem parte da mencionada fase (SANTOS, 2017).

Já a segunda frente de atuação diz respeito ao controle que consiste na apreciação de atos já concretizados. Tal etapa refere-se ao âmbito da prestação de contas, daquilo que já foi praticado.

Dessa forma, são verificados os atos de forma a identificar se esses foram praticados respeitando-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, assim como fundado na responsabilidade social (SANTOS, 2017).

Identifica-se nessa fase, por exemplo, se o processo ocorreu de forma regular, se não houve superfaturamento de preços ou contratações irregulares. Constitui, portanto, em uma etapa na qual se apura as responsabilidades do gestor, e se aplicam sanções, a exemplo das multas, além da imputação dos ressarcimentos de recursos aplicados indevidamente, ilegítimos ou irregularmente.

Por fim, tem-se a última frente de atuação, a execução. Tal fase visa o ressarcimento de recursos indevidamente aplicados, que foram identificados na fase do controle, assim como as sanções que lhe foram aplicadas. Tais procedimentos são feitos por intermédio da execução fiscal, caráter obrigatório.

Conforme ressalta Santos (2017), o Ministério Público de Contas maranhense não executa, mas encaminha tais sanções para que os órgãos competentes executem. Tal encaminhamento se faz por meio do órgão de execução existente no âmbito do MPC/MA: a Supervisão de Acompanhamento de Execução de Acórdãos (SUPEX).

Dessa forma, os créditos pertencentes ao Estado são inscritos em dívida ativa no âmbito estadual, assim, caso os créditos cobrados não sejam adimplidos de forma voluntária, proceder-se-á à execução forçada que é promovida pela Procuradoria Geral do Estado do Maranhão (PGE/MA).

Portanto, nesse procedimento cabe à SUPEX fazer inscrição em dívida ativa, e, em caso do não pagamento por parte do gestor para com a Secretaria da Fazenda Estadual, a cobrança será feita pela PGE. Da mesma forma, em âmbito municipal, a SUPEX promove a inscrição em dívida ativa, de forma que a cobrança desses créditos municipais fica à cargo da procuradoria do município respectiva.

Nessa fase, os órgãos responsáveis pela cobrança das dívidas ativas inscritas, seja em âmbito estadual ou âmbito municipal, encaminham para o Tribunal de Contas para a comprovação de que os débitos foram quitados ou qual foi a providência tomada. Na hipótese de o gestor não tomar nenhuma providência, o MPC/MA poderá encaminhar tal informação ao Ministério Público Estadual, visando a promoção por esse órgão de ação por prevaricação, uma vez que o gestor deixou de cumprir ato de ofício em benefício próprio ou de alguém (art.319, Código Penal), ou mesmo por improbidade administrativa, por abrir mão da receita (art.10, VII, da Lei 8.429/92).

Percebe-se, portanto, que o Ministério Público de Contas exerce função importante no que tange a concretização das atividades realizadas no âmbito do Tribunal de Contas maranhense.

6 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO MARANHÃO: mecanismos de enfrentamento da corrupção

Conforme já narrado na introdução desse trabalho de dissertação, a segunda etapa de metodologia da presente pesquisa foi dedicada ao levantamento dos dados numéricos empíricos específicos da atuação do Ministério Público de Contas no Maranhão no enfrentamento da corrupção, de 2015 até 2018.

Esse capítulo ainda identifica e analisa quais têm sido os mecanismos de controle da corrupção utilizados pelo Ministério Público de Contas no Maranhão. Nesse sentido, o presente trabalho objetiva-se descrever e discutir os dados de modo a avaliar a eficácia da atuação da referida instituição no período considerado.

Vale ressaltar que os dados numéricos de operações promovidas pelo Ministério Público de Contas do Maranhão, assim como pareceres e valores monetários, dentre outros, tiveram como fonte de pesquisa o sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado, especificamente o relatório de atividades do MPC/MA, além de uma busca pormenorizada por todo o site.

Outra fonte de pesquisa consistiu em documentos disponibilizados pelos Procuradores de Contas do Maranhão, assim como pelos órgãos relacionados à instituição. A fim de complementar as informações, procedeu-se às entrevistas estruturadas e pesquisa documental em outros portais oficiais de instituições parceiras do *Parquet* Especial⁴⁹.

Tais fontes de dados complementaram-se e conferiram maior segurança em relação às informações, porquanto verificou-se os dados do portal eletrônico oficial do TCE-MA se encontravam completos ou não englobavam os anos de 2015 a 2018, de forma que os registros internos realizados no âmbito dos gabinetes dos Procuradores de Contas pesquisados confirmavam o que estava no sítio eletrônico do TCE/MA ou complementavam informações.

Nessa perspectiva, cumprindo as fases de sistematização e análise dos dados obtidos, conforme metodologia descrita na introdução do trabalho, os tópicos a seguir tratam da descrição, análise e discussão dos dados obtidos, de modo a evidenciar e refletir sobre como foi a eficácia da atuação do Ministério Público de Contas do Maranhão, e seus mecanismos de enfrentamento da corrupção no âmbito do mencionado Estado.

⁴⁹ Realizou-se pesquisas no âmbito dos sítios oficiais do Ministério Público do Estado do Maranhão, Controladoria Geral da União, Rede de Controle da Gestão Pública, Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, Tribunal de Contas da União, dentre outros.

6.1 Considerações metodológicas: observação sistemática

Diante dos apontamentos elencados em sede do projeto de pesquisa, surgiu o questionamento sobre como tem sido a atuação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Maranhão no enfrentamento da corrupção, assim como os resultados obtidos por essa atuação, de modo que se possa analisar, com base em dados concretos, a eficiência da atuação da mencionada instituição no cenário de enfrentamento da corrupção no Estado do Maranhão.

Dessa forma, utilizou-se o seguinte questionamento: quais os mecanismos empregados pelo Ministério Público de Contas no combate a corrupção no âmbito do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Maranhão? Que mecanismos são mais ou menos utilizados? Qual a eficácia do emprego desses mecanismos?

Assim, algumas questões também soaram instigantes: que articulações e ações efetivas o Ministério Público de Contas do Maranhão tem realizado com as demais instituições do sistema de justiça e a sociedade, tendo em vista a prevenção e o enfrentamento da corrupção?

Os resultados a seguir traduzem tais questionamentos, aprofundando o estudo sobre a atuação e o emprego dos mecanismos no que tange o enfrentamento da corrupção pelo MPC/MA.

Considerando as dificuldades metodológicas, acadêmicas, doutrinárias e legais que orientam a compreensão acerca do enfrentamento da corrupção, a primeira inserção em campo deu-se de forma antecipada, tão logo fora concluída a elaboração do projeto de pesquisa e definida a conformação inicial do recorte a ser estudado, revelando-se imprescindível e indispensável para a percepção do tratamento jurídico dispensado ao objeto de estudo em questão, bem como da consideração de suas variáveis, apresentadas no primeiro contato.

Buscando a identificação dos pressupostos científicos, teóricos e empíricos envolvendo os mecanismos de enfrentamento da corrupção, a pesquisadora buscou em sites informações, procedendo assim na análise documental e bibliográfica, sobre como algumas instituições do sistema de justiça e do controle externo trabalham direta ou indiretamente com o mencionado enfrentamento, encontrando notícias sobre a existência dessas atividades em variadas instituições⁵⁰.

⁵⁰Pesquisa exploratória realizada no intervalo de 13/07/2018 a 16/07/2018

Considerando a escassez de informações acerca do *Parquet* Especial, a pesquisadora ainda buscou informações junto à Biblioteca do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, no sítio do referido Tribunal, assim como livros e artigos nos meios digitais. Ademais, coletou informações nos demais sítios dos Ministérios Públicos de Contas dos outros Estados da Federação, nos quais encontrou artigos, notícias, documentos que refletem como as mencionadas instituições atuam no enfrentamento da corrupção.

Especificamente, no âmbito do Estado do Maranhão, a pesquisadora buscou notícias, assim como procedeu a consultas no diário oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. No sítio da instituição, localizou relatórios de atividades, nos quais encontram-se a atuação do Ministério Público de Contas de forma quantitativa⁵¹.

De posse dessas informações preliminares, a pesquisadora procedeu a mais leituras sobre o assunto, visando uma segunda inserção em campo, agora com o fito de desenvolver a dissertação.

Na segunda etapa da pesquisa, após a qualificação do projeto de pesquisa, a Pesquisadora inseriu-se em campo junto aos Gabinetes dos Procuradores do Ministério Público de Contas maranhense. Nessa fase, o ambiente se revelou acolhedor à presença da pesquisadora, que demonstrando curiosidade em conhecer o objeto da pesquisa, contou com um excelente atendimento⁵².

Na oportunidade, a pesquisadora fez um contato inicial com os Procuradores de Contas do Estado do Maranhão, apresentando a pesquisa, assim como buscando informações acerca do enfrentamento da corrupção no âmbito do Estado do Maranhão. Ainda procedeu ao agendamento das entrevistas semi-estruturadas que seriam realizadas na semana seguinte, após uma análise do primeiro contato com a instituição na fase da dissertação.

6.1.1 Entrevistas semi-estruturadas realizadas com os Procuradores do Ministério Público de Contas do Maranhão

Para uma compreensão mais adequada sobre a atuação do Ministério Público de Contas no enfrentamento da corrupção a pesquisadora realizou entrevistas semi-estruturadas com os procuradores (Anexo I). As referidas entrevistas também foram gravadas por mídia digital.

As entrevistas semi-estruturadas foram utilizadas para coleta de informações junto

⁵¹Pesquisa realizada nos dias 24/08/2018 a 28/08/2018 no sítio do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.

⁵²Visitas preliminares aos Gabinetes dos Procuradores realizada entre os dias 4/02/2019 a 06/02/2019.

aos sujeitos pesquisados. Dessa forma, as perguntas foram conduzidas de forma a permitir o surgimento de novas questões que evidenciem as convicções dos entrevistados no trato do tema em questão.

Além disso, as entrevistas objetivaram obter informações adicionais referentes aos possíveis mecanismos de atuação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas frente ao fenômeno da corrupção.

Junto aos gabinetes dos Procuradores do Ministério Público de Contas, a pesquisadora objetivou compreender, através das entrevistas, as práticas desenvolvidas por esses atores institucionais na temática da corrupção na gestão pública, assim como quais são os desafios atuais, perspectivas e dificuldades que permeiam o enfrentamento da corrupção no âmbito da administração pública.

As entrevistas ainda tiveram ainda a finalidade de identificar possíveis dinâmicas institucionais, assim como se os mecanismos empregados possibilitam a participação da sociedade, ambos no âmbito do enfrentamento da corrupção no Estado do Maranhão.

Vale ressaltar, que por imperativo ético, os entrevistados não terão os seus nomes revelados no presente trabalho. A transcrição de suas respostas trará abreviatura PC (PC1, PC2, PC3 e PC4).

Tecidas essas considerações, passar-se-á a análise dos mecanismos de atuação do Ministério Público de Contas no enfrentamento da corrupção do Estado Maranhão. Dessa forma, os tópicos se estruturam conforme as questões abordadas na entrevistas no âmbito da instituição⁵³.

6.2 Algumas das Atividades Desenvolvidas pelo Ministério Público de Contas maranhense

⁵³Os questionamentos feitos aos Procuradores de Contas do Estado do Maranhão (em anexo, no presente trabalho) foram:

I - Dentre o rol de mecanismos de enfrentamento da corrupção, quais o Ministério Público de Contas do Maranhão emprega com mais frequência? Como funcionam?

II - O Ministério Público de Contas se articula com outras instituições do sistema de justiça no que tange aos mecanismos empregados no combate à corrupção? Quais?

III - Os mecanismos empregados no âmbito do combate da corrupção possibilitam a participação da sociedade?

IV - Quais são os desafios, perspectivas e dificuldades que permeiam o enfrentamento da corrupção no âmbito do Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão?

V - Em sua opinião, quais as necessidades do ponto de vista institucional (pessoal, materiais, instalações) para tratamento mais eficaz da corrupção?

VI - Que considerações a senhora ou o senhor poderia tecer acerca Ministério Público de Contas do Maranhão do enfrentamento da corrupção?

A fim de descrever algumas das atividades exercidas pelo MPC/MA, a pesquisadora procedeu a uma análise documental do Relatório de Atividades disponível no sítio eletrônico oficial do Tribunal de Contas.

Tal Relatório de Atividades é divulgado a cada trimestre, ao longo do ano (exercício financeiro), e corresponde aos débitos encaminhados para execução pela SUPEX, pareceres, manifestações do Ministério Público de Contas, assim como algumas atuações da instituição no exercício de suas funções.

O lapso temporal selecionado abrange o ano de 2015 ao segundo trimestre do ano de 2018. Tal etapa da pesquisa contemplou o procedimento de análise de conteúdo.

6.2.1 Atividades do ano de 2015

No presente exercício, a Supervisão de Execução de Acórdãos (SUPEX) efetuou a pré-inscrição na dívida ativa de 489 (quatrocentos e oitenta e nove) acórdãos (títulos executivos), totalizando R\$ 24.441.835,02 (vinte e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e um mil, oitocentos e trinta e cinco reais e dois centavos) referentes às multas que são fontes de receitas destinadas ao Fundo de Modernização do Tribunal de Contas (FUMTEC). Ainda foram emitidos no ano de 2015 o total de 4.326 pareceres⁵⁴ ministeriais⁵⁵.

6.2.1.1 Algumas das Atuações e resultados alcançados no ano de 2015

a) A Representação do MPC sobre Edital da Secretaria de Estado da Saúde

⁵⁴ São temáticas relacionadas aos pareceres ministeriais, emitidos pelo Ministério Público de Contas do Maranhão: acompanhamento da gestão fiscal; acompanhamento da gestão de recursos vinculados; admissão; aposentadoria; auditoria; comunicado; concorrência; consulta; contrato; convênio; denúncia; dispensa de licitação; encaminhamento de cópia de documento; licitação; pensão; plano de fiscalização; prestação de contas anual de gestão; prestação de contas anual de governo; prestação de contas anual de prefeito; prestação de contas de adiantamento; prestação de contas de convênio; prestação de contas do presidente de câmara; prestação de contas dos gestores das entidades da administração indireta; projeto; recurso de reconsideração; recurso de revisão; reforma ex-ofício; relatórios; representação; requerimento; retificação de aposentadoria (documento); retificação de pensão; revisão de proventos; solicita auditoria; solicita reconsideração; solicitação; tomada de contas; tomada de contas dos gestores da administração; tomada de contas dos gestores dos fundos municipais; tomada de contas especial e transferência para a reserva.

⁵⁵ Os relatórios de atividades referentes aos quatro trimestres do ano de 2015 se encontram disponíveis no sítio oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão: <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/transparencia/gestao-do-tce/relatorio-de-atividades/2-uncategorised/1031-relatorio-atividades-2015>.

Em 7 de abril de 2015, o Ministério Público de Contas do Maranhão realizou pedido de medida cautelar requerendo a suspensão de dois editais publicados no Diário Oficial do Estado em 23 de março daquele ano, visando a seleção e contratação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) pela Secretaria de Estado da Saúde.

Nessa perspectiva, o foco da Representação do MPC/MA foi a correção dos vícios contidos nos editais, com a republicação destes e a concessão de prazo razoável, para a apresentação das propostas, em obediência ao que determina a legislação em vigor sobre a matéria. De forma que, após esses ajustes, o processo de contratação poderia seguir seu curso normalmente.

Na ocasião, a Unidade Técnica do Tribunal de Contas entendeu que os argumentos apresentados pela defesa não foram capazes de mudar o entendimento quanto à necessidade de promover ajustes no edital conforme pleiteados pelo Ministério Público de Contas em sua representação.

De acordo com a Unidade Técnica do Tribunal, o Termo de Referência era pouco detalhado para uma contratação de valor tão elevado, R\$ 700.000.000,00 (setecentos milhões de reais), destinados à gestão de todas as unidades hospitalares do estado. Além disso, destacou a Unidade que o prazo estipulado entre a data da publicação dos editais e a data limite para a entrega dos envelopes era de apenas 10 dias úteis, insuficiente para elaborar propostas técnicas e de preços complexas, projetos e planos de trabalho e realizar visitas *in loco*, como assinala o edital.

Diante dos fatos, o pedido de cautelar se encontrava em sintonia com a norma contida no art. 3º, § 1º, I da Lei 8.666/1993, bem como no art. 47, I da Lei nº 9.579/2012, o Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão “que estabelecem expressa vedação ao estabelecimento de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo dos certames, bem como ferem os princípios basilares da legalidade, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade”. Cabendo ao Pleno decidir acerca da matéria, este acatou a representação do MPC.

b) Representação do MPC/MA contra a Prefeitura de Imperatriz

Tratou-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas em face da Prefeitura de Imperatriz, no qual contestou-se a contratação de serviço de radiologia com dispensa de licitação sem que o referido município estivesse sob estado de emergência ou calamidade pública.

Acatando as alegações do Ministeriais, o Pleno do TCE decidiu pela inclusão da referida representação no processo de contas da prefeitura no exercício, assim como pela intimação do prefeito de Imperatriz, e a secretária municipal de saúde, a fim de prestarem esclarecimentos ao órgão. Na ocasião, a Prefeitura foi multada em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) pela irregularidade⁵⁶.

c) Ministério Público de Contas pede afastamento de prefeito do Município de São João do Sóter

Constituindo medida cautelar, solicitada ao Pleno do Tribunal de Contas, solicitava o afastamento de prefeito do Município de São João do Sóter, incluindo ainda a decretação da indisponibilidade dos bens do gestor.

Na referida medida cautelar, havia um segundo pedido que determinava a suspensão de todos os pagamentos feitos à empresa prestadora de serviços de transporte escolar do município⁵⁷.

Tal representação se deu, dentre outros motivos, em razão da recusa do gestor municipal em assinar o Termo de Ajustamento de Conduta estipulado pelos órgãos integrantes da Rede de Controle. A assinatura do TAC constituía uma das etapas da “Operação Dia T – Pau de Arara”, realizada no ano passado em alguns municípios do Estado do Maranhão⁵⁸. De acordo com o MPC, as medidas solicitadas se fundamentavam no caráter lesivo das despesas e no justificado receio de grave lesão ao erário.

⁵⁶Disponível em: <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/noticias-internet/913-tce-acata-representacao-de-ministerio-publico-de-contas-contraprefeitura-de-imperatriz>.

⁵⁷Disponível em: <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/noticias-internet/931-ministerio-publico-de-contas-pede-afastamento-da-prefeita-de-sao-joao-do-soter>.

⁵⁸A Operação Dia T – Pau de Arara será detalhada nos próximos tópicos. Por ora, explica-se que a auditoria no transporte escolar foi realizada pela Controladoria Geral da União (CGU), em parceria com o Ministério Público Federal (MPF), Polícia Federal (PF), Ministério Público de Contas (MPC) e Ministério Público Estadual (MPE). A auditoria avaliou as condições de segurança dos veículos, a qualidade do serviço, o cumprimento das rotas e também as despesas executadas com a prestação do transporte escolar.

O afastamento temporário de gestor público pelo Tribunal de Contas se encontrava amparado pelo art. 71 da Constituição Federal e, no caso do TCE maranhense, pela Lei Orgânica da instituição em seu art. 71. Trata-se de procedimento em regime de urgência, antes que seja julgado o mérito da matéria, adotado com o objetivo de impedir que o gestor continue causando prejuízos ao erário.

6.2.2 Atividades do ano de 2016

No ano de 2016, a SUPEX efetuou o levantamento de 273 (duzentos e setenta e três) acórdãos, totalizando R\$ 7.770.177,89 (sete milhões, setecentos de setenta mil, cento e setenta e sete reais e oitenta e nove centavos) referentes aos débitos encaminhados para execução. Naquele ano, foram emitidos 4.523 (quatro mil, quinhentos e vinte e três) pareceres ministeriais.

6.2.2.1 Algumas das Atuações e Resultados Alcançados no Ano de 2016

a) Medida Cautelar do TCE suspende pagamentos da Prefeitura de Turiaçu a empresas sob suspeita

Atendendo à representação do Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão (MPC/MA), o Tribunal de Contas do Estado (TCE/MA) concedeu medida cautelar suspendendo quaisquer pagamentos da Prefeitura de Turiaçu para empresas⁵⁹.

A representação do MPC teve como base o resultado de investigações conjuntas realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU), Ministério Público do Estado do Maranhão (MPE/MA) e Polícia Civil do Maranhão, que revelaram a existência de compras e pagamentos feitos pela Prefeitura de Turiaçu, ao longo do ano de 2016, a empresas cuja existência não pôde ser comprovada.

O total dos pagamentos feitos às seis empresas sob suspeita somavam o total de R\$ 3.069.000,00 (três milhões e sessenta e nove mil). A soma dos valores correspondiam às notas fiscais emitidas, de acordo com informações da Receita Estadual.

Para o Ministério Público de Contas, os pagamentos eram irregulares, uma vez que existiram indícios de que se tratavam de empresas de fachada, utilizadas para receber

⁵⁹Informações disponíveis no link: <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/noticias-internet/1416-medida-cautelar-do-tce-suspende-pagamentos-da-prefeitura-de-turiacu-a-empresas-sob-suspeita>

recursos públicos, favorecendo a prática de crime contra a administração pública e a ordem tributária.

Por decisão do Pleno, que ainda julgará o mérito da questão, o processo de representação foi convertido em Tomada de Contas Especial, para apuração dos fatos na esfera do TCE para a identificação dos responsáveis e quantificação do dano ao erário.

b) A Operação Pau de Arara: MPC entra com representação contra nove prefeituras maranhenses

O Ministério Público de Contas deu entrada, em um conjunto de nove representações junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão contra prefeituras maranhenses por conta de irregularidades no transporte escolar.

As representações pediam, além da apuração por parte do TCE, a concessão de medidas cautelares, suspendendo pagamentos decorrentes de contratos sob suspeita e, em alguns casos, o afastamento do prefeito e a decretação da indisponibilidade de seus bens para fins de devolução de recursos ao erário⁶⁰.

As prefeituras alvo da representação do MPC/MA foram: Grajaú, Caxias, Presidente Juscelino, Sítio Novo, Timon, Viana, Anajatuba, Governador Edson Lobão e Vargem Grande.

As irregularidades encontradas diziam respeito, principalmente, a contratos de locação para transporte escolar. Dentre os problemas detectados se destacaram a péssima qualidade dos veículos e o valor exorbitante dos gastos. Só o município de Vargem Grande, por exemplo, teria gasto um total de R\$ 3.400.000,00 (três milhões e quatrocentos mil reais) em dois anos em contratos de locação desses veículos.

As representações tiveram como base relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) no Maranhão, no contexto das ações conjuntas entre CGU, Ministério Público Estadual (MPE/MA), Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público de Contas (MPC/MA), no âmbito da Operação Pau de Arara⁶¹.

c) Suspensão de pagamentos das Prefeituras de Santo Inês e Alto Alegre do Pindaré a empresas sob suspeita

60 Informação disponível no link: <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/noticias-internet/1492-operacao-pau-de-arara-mpc-entra-com-representacao-contras-nove-prefeituras-maranhenses>.

⁶¹O desenvolvimento da Operação Pau de Arara será descrito em tópicos anterior, assim como seus resultados.

Por meio de duas Medidas Cautelares concedidas, o Tribunal de Contas do Estado maranhense decidiu suspender qualquer pagamento por parte das Prefeituras de Santa Inês e Alto Alegre do Pindaré a diversas empresas. As mencionadas empresas eram suspeitas de fazerem parte de um esquema criminoso por meio de Ata de Registro de Preços fraudulenta.

As medidas cautelares suspenderam a Ata sob suspeita (nº 01/15, Santa Inês) destinada à contratação de materiais de limpeza, expediente e suprimentos de informática. A medida incluía ainda a citação dos gestores, auxiliares e dos representantes legais das empresas para apresentação de defesa nos prazos legais.

A decisão atendeu à representação formulada pelo Ministério Público de Contas do referido estado, que encontrou sérios indícios de irregularidades e ilegalidades na relação dos dois municípios com as empresas citadas, por meio de contratos envolvendo somas expressivas.

Conforme apurou o Ministério Público de Contas, os endereços das empresas não conferiam e as sedes não correspondiam à descrição física de uma empresa regular. Em sua peça, o MPC informou ainda que as empresas em questão mantinham relações espúrias e pertenciam ao mesmo grupo, com o fim específico de lesar os cofres públicos.

Somente no ano de 2016, o município de Santa Inês pagou às empresas um total de R\$ 21.200.000,00 (vinte e um milhões e duzentos mil reais). Já entre 2014 e 2015 os pagamentos chegaram a mais de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais) ⁶².

6.2.3 Atividades do ano de 2017

No ano de 2017, a SUPEX efetuou o levantamento de 273 (duzentos e setenta e três) acórdãos, totalizando R\$ 7.770.177,89 (sete milhões, setecentos e setenta mil, cento e setenta e sete reais e oitenta e nove centavos) referentes aos débitos encaminhados para execução. Naquele ano, foram emitidos 4.523 (quatro mil, quinhentos e vinte e três) pareceres ministeriais.

6.2.3.1 Algumas das Atuações e resultados alcançados no ano de 2017

⁶² Disponível em: <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/noticias-internet/1309-tce-suspende-pagamentos-das-prefeituras-de-santo-ines-e-alto-alegre-do-pindare-a-empresas-sob-suspeita>.

No ano de 2017 desenvolveu-se uma auditoria operacional no sistema carcerário maranhense⁶³, visando dar uma resposta à sociedade maranhense diante da crise que atingira o sistema prisional brasileiro, gerando um diagnóstico e propondo correções de modo a evitar o colapso do sistema.

O MPC participou ainda do Ato Interinstitucional que implementou ações para a correta aplicação de recursos oriundos de diferença de VMAA (Valor Mínimo Anual por Aluno) no repasse de FUNDEF para os Municípios maranhenses. Em parceria com órgão da Rede de Controle, foram adotadas medidas em face de contratações de escritórios de advocacia para recuperação de recursos do FUNDEF. Como resultado, foram protocoladas 185 representações perante do TCE-MA, tendo sido concedidas 127 medidas cautelares com diversas determinações. A mobilização e a articulação do MPC/MA junto ao TCE/MA, bem como junto aos parceiros da Rede de Controle, especialmente MP/MA, CGU, AGU e TCU, teve efeitos imediatos, prevenindo o uso indevido de recursos destinados à educação.

Ainda no ano de 2017 foi firmada parceria com a Secretaria de Transparência e Controle do Governo do Estado (STC) para apuração de desvios de recursos públicos. Tal parceria tratava-se da utilização do Sistema de Cadastro e Informações de Tomada de Contas Especial (Suprema), desenvolvido pela equipe de técnicos da STC.

Por meio do Suprema é feita, de maneira informatizada, a inserção de todos os atos e documentos que instruem uma Tomada de Contas Especial. A informatização do cadastro e do próprio processo de responsabilização por danos causados ao erário facilita a expedição de relatórios gerenciais e a coordenação do cumprimento de prazos previstos para o procedimento.

É possível ainda descobrir, por exemplo, a quantidade de processos de Tomadas de Contas Especiais instaurados, o valor global inscrito como devido ao erário, além do número de Tomadas de Contas já enviadas ao Tribunal de Contas do Estado para fins de julgamento⁶⁴.

6.2.4 Atividades do ano de 2018

No ano de 2018, a Supervisão de Execuções de Acórdãos - SUPEX, efetuou a pré-inscrição na dívida ativa de Acórdãos do TCE/MA que aplicaram multas a

⁶³ <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/noticias-internet/1565-tce-aprova-auditoria-operacional-no-sistema-carcerario-maranhense>

⁶⁴ <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/noticias-internet/1894-stc-e-ministerio-publico-de-contas-firmam-parceria-para-apuracao-de-desvios-de-recursos-publicos>

jurisdicionados, totalizando R\$ 17.724.795,95 (dezessete milhões, setecentos e vinte e quatro reais e noventa e cinco centavos).

Ainda no presente exercício, foram emitidos o total de 2.123 (dois mil, cento e vinte e três) pareceres ministeriais. Além disso, os Procuradores de Contas receberam a premiação "Talentos do Ministério Público de Contas Brasileiro" pela atuação na questão das contratações de escritórios advocatícios para recuperação de diferença do FUNDEF, que será tratado nos próximos tópicos do presente trabalho.

6.2.4.1 Algumas Atuações e resultados alcançados no ano de 2018

a) Suspensão de concurso com indícios de irregularidades no Município de Caxias

Com pedido de Representação com medida cautelar realizado no ano de 2017, o Ministério Público de Contas conseguiu a suspensão de concurso público que seria realizado no final do mês de maio de 2018 pela prefeitura de Caxias.

Tal representação apontava irregularidades na contratação realizada entre o município e empresa com a finalidade de realização do concurso para provimentos de cargos na administração pública municipal.

Em sua Representação, o MPC/MA apontou a existência de erro na modalidade licitatória utilizada (o Pregão Presencial nº 147/2017) e que a empresa não possui qualificação para a prestação dos serviços contratados, sendo, portanto, irregular a cobrança de taxas de inscrição⁶⁵.

Com a medida, o concurso ficou suspenso até que fosse realizada inspeção para verificar a lisura do processo seletivo, ficando proibida qualquer iniciativa referente ao concurso até a decisão do mérito.

6.2.5 Análise e Discussão acerca da atuação do Ministério Público de Contas do Maranhão, de acordo com os relatórios de atividades dos anos de 2015 a 2018

Observa-se, conforme o recorte de algumas atividades realizadas entre o ano de 2015 e 2018, que o Ministério Público de Contas atua basicamente de duas formas: emitindo

⁶⁵<http://site.tce.ma.gov.br/index.php/noticias-internet/2212-medida-cautelar-do-tce-suspende-concurso-publico-em-caxias>

pareceres em processos iniciados pelo próprio tribunal de contas ou provocando o início de processos de fiscalização por intermédio das representações apresentadas aos tribunais de contas.

A representação do *Parquet* Especial corresponde à Ação Civil Pública do *Parquet* Ordinário. A fim de respaldar as suas representações, o MP de Contas pode promover investigações preliminares a partir da prerrogativa de requisitar informações diretamente aos órgãos e entidades jurisdicionados.

Ainda de acordo com as informações contidas nos relatórios de atividades, o MPC/MA pode ainda, com fulcro na sua independência funcional, expedir recomendações diretamente aos órgãos e entidades da administração, sem nenhuma necessidade de intermediação do Tribunal de Contas.

Conforme vimos nos tópicos anteriores, as recomendações feitas pelo Ministério Público de Contas podem produzir alguma conduta adequada da administração pública, sem a necessidade de instauração de processos, sempre mais demorados, por mais céleres que sejam. Vale ressaltar, que tais recomendações, apesar de dotadas de grande persuasão e autoridade moral e institucional, não possuem caráter mandamental como as determinações do Tribunal de Contas.

Tem-se ainda os Termos de Ajustamento de Conduta celebrados entre o MPC/MA e instituições, por seus gestores. Os TAC's constituem acordos para o estabelecimento de correções graduais de situações de ilegalidade, sem a necessidade de autuação de processo de fiscalização por parte do Tribunal de Contas. Se descumpridos, os TAC's podem conduzir a medidas sancionadoras perante os Tribunais de Contas.

Assim, o Ministério Público de Contas maranhense constitui-se em uma das primeiras trincheiras no enfrentamento da corrupção no âmbito da administração pública. Com um planejamento direcionado por critérios de materialidade, relevância e risco, o controle externo exercido pela instituição reflete-se nos temas de maior impacto para a sociedade, gerando expectativa de controle na administração pública.

Nessa esteira, a expectativa de controle torna-se fundamental e tão efetiva quanto o controle em si, pois produz efeito de dissuasão naqueles agentes que porventura estejam cogitando cometer algum ato de corrupção. Portanto, o Ministério Público de Contas é instituição chave para a prevenção e o combate à corrupção.

Observa-se ainda a atuação da referida instituição como *custo legis* no âmbito do Tribunal de Contas maranhense, com uma média de mais de três mil pareceres durante um ano, conforme observado. O Procurador do Ministério Público de Contas, dentro de sua

independência funcional, pode postular que as contas de determinado gestor sejam julgadas regulares, ou mesmo opinando sobre aposentadorias pensões, dentre outros.

No desempenho de sua missão constitucional, o Ministério Público de Contas participa de sessões de julgamento, manifesta-se em processos de controle externo, interpõe recursos previstos em lei, instaura procedimentos investigatórios, celebra termos de ajustamento de conduta, firma convênios de cooperação com os demais órgãos de controle e ramos do Ministério Público, entre outras medidas necessárias à consecução do seu mister.

Tanto atuando como fiscal do fiel cumprimento da lei (*custos legis*) quanto atuando como parte, o Ministério Público de Contas apresenta-se como órgão de defesa da sociedade maranhense no enfrentamento da corrupção e da má gestão dos recursos públicos, zelando pela legalidade e higidez da Administração Pública direta e indireta do Estado e dos municípios maranhenses.

6.3 Mecanismos de atuação do Ministério Público de Contas no enfrentamento da corrupção no Estado do Maranhão

O presente tópico tem por objetivo a análise e discussão do tema abordado na primeira pergunta presente no questionário aplicado em entrevista realizada com os Procuradores do Ministério Público de Contas do Maranhão: “dentre o rol de mecanismos de enfrentamento da corrupção, quais o Ministério Público de Contas do Maranhão emprega com mais frequência? Como funcionam?”

A busca pela responsabilização de gestores por atos de improbidade na gestão de recursos públicos é uma constante no âmbito do Ministério Público de Contas maranhense. No entanto, a instituição também concentra esforços em trabalhos e medidas preventivas, além de outros mecanismos aptos à fazerem frente à corrupção.

Conforme se verá nos resultados apresentados, que foram colhidos em sede de pesquisa de campo realizada no âmbito da referida instituição percebe-se uma preocupação com a corrupção, observando-se as suas causas estruturais e institucionais.

Os mecanismos empregados pelo Ministério Público de Contas do Maranhão se direcionam de forma sistemática, por meios de ações institucionais, valorizando-se mecanismos de controle já existentes, mas trazendo novas abordagens, incluindo as instituições públicas responsáveis pelos controles interno e externo.

Nessa perspectiva, é no âmbito dos Ministérios Públicos de Contas que o princípio republicano de prestar contas adquire contornos mais relevantes, desembocando nessa instituição a análise material sobre a legalidade e moralidade dos gastos do erário.

Dessa forma, observa-se a fundamental importância da instituição no que tange o efetivo enfrentamento da corrupção e o exato controle da administração pública. De fato, pulsa na moderna sociedade brasileira clamores pela probidade pública, com a detecção e punição dos responsáveis por atos de improbidade administrativa. Está na pauta do dia das discussões nacionais a eficiência no combate à corrupção, como um dos objetivos fundamentais do Estado.

Dessa forma, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Maranhão, tendo em vista a natureza de suas atribuições constitucionais e a sua participação no exercício do controle externo sobre a Administração Pública, vem atuando e empregando mecanismos no sentido de aprimorar o controle da Administração Pública e consequentemente punir e prevenir a corrupção.

Assim, os mecanismos a seguir foram identificados por meio das entrevistas semi-estruturadas com os Procuradores do Ministério Público maranhense, de forma que procedeu-se a posterior análise de tais mecanismos de suas previsões na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, assim como seu Regimento Interno.

A fim de complementar as informações trazidas pelos Procuradores, utilizou-se análise documental e pesquisa bibliográfica com o fito de analisar os documentos encontrados na pesquisa de campo que foram disponibilizados pelos entrevistados, assim como aqueles encontrados em meio digital, no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado.

6.3.1 As Representações

As representações objetivam levar ao conhecimento do Tribunal de Contas a prática de ato administrativo reputado suspeito, ilegal, ilegítimo ou dispendioso, clamando pela atuação da corte na sua devida apuração e correção. Trata-se de ação preventiva e proativa, já que se possibilita o oferecimento de representação com pedido de medida cautelar, desde que caracterizada a urgência, o fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, ou mesmo o risco de ineficácia da decisão final.

Em pesquisa documental realizada na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, encontra-se dispositivo relacionado à medida cautelar no âmbito das representações realizadas pelo *Parquet* Especial, em seu art. 75, e 110, transcritos abaixo:

Art. 75. O Pleno do Tribunal ou o relator, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.

Art. 110. Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras estabelecidas no regimento interno: (nova redação dada pela Lei n.º 8.569, de 15 de março de 2007)

I – promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do erário.

Dessa forma, o *Parquet* Especial maranhense identificando quaisquer irregularidades no que tange a gestão de recursos públicos, e à própria administração pública, poderá representar perante o Tribunal de Contas, podendo pedir liminar cautelar, a fim de cessar a irregularidade encontrada de forma a preservar o erário, por meio de suspensão ou anulação de atos.

Observa-se que as representações têm dado ensejo a importantes avanços, evitando grandes danos, reduzindo ou eliminando práticas deletérias. O que se pretende, portanto, por meio da representação, é provocar a exata conduta administrativa, permeada pelos princípios basilares da administração pública.

Ao tomar conhecimento, por meio de documentos encaminhados por agentes públicos ou outras formas de notícia, da ocorrência de ilegalidades ou irregularidades decorrentes do exercício de cargo ou função pública, cuja apuração esteja inserida no rol de competências do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, os membros do Ministério Público de Contas poderão representar ao TCE/MA, ao qual caberá, após juízo de admissibilidade, determinar aos órgãos de controle competentes que adotem as providências necessárias para apuração dos fatos representados.

6.3.2 Mecanismos não-judicializantes

Também de caráter preventivo, o Ministério Público de Contas se utiliza de medidas não-judicializantes que se constituem em um trabalho coordenado com os demais órgãos institucionais, a exemplo da Secretaria Estadual da Fazenda, e da Controladoria Geral da União.

Constatada alguma irregularidade na gestão de recursos públicos, o MPC/MA aciona outros órgãos a fim de suspenderem atividades que não se encontram respaldadas

legalmente. Sobre esse mecanismo extrajudicial, preventivo, destaca-se um trecho de entrevista realizada com um dos Procuradores de Contas, o qual explica como funciona determinada medida:

PC1: Tenho usado muito parcerias com outras instituições em medidas judicializantes. Que é conseguir, por exemplo, junto à Secretaria de Fazenda suspender uma empresa de fachada. Identifica-se o CNPJ da empresa, consegue-se evidências, tendo-se a possibilidade normativa de suspensão fiscal da empresa. A empresa que não existe, não tem sede e é contratada pela administração pública. Assim, se identifica tal empresa e encaminha-se as informações para a SEFAZ promover a suspensão fiscal da empresa, de forma que a empresa não poderá receber e nem emitir nota fiscal. Não conseguindo mais efetuar muitas transações.

O corrupto é muito mais ágil do que a gente uma vez que não tem que seguir regras. Ampliar mecanismos extraprocessuais se torna muito mais eficientes a fim de cessar as práticas irregulares. Isso tem dado resultado quando se trabalha em parceria com outras instituições.

O PC1 ainda cita como exemplo a atuação desse mecanismo no âmbito do processo licitatório.

PC1: Recentemente conseguimos identificar um sobrepreço em uma ata de registro de preços de medicamentos. Repassamos as informações para Controladoria Geral da União (CGU), pois ela trabalha com fiscalização de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS). A informação era consistente, e a CGU fez uma análise, na qual resultou em uma nota técnica notificando o município, informando que a licitação que ele realizou apresentava sobrepreço. A ata de registro de preços possuía três adesões de municípios. Um dos municípios ao receber a nota técnica da CGU cancelou a adesão.

Observa-se a grande importância do mecanismo explicitado acima, visando evitar a ocorrência de danos ao erário. Atuando de forma administrativa, o Ministério Público de Contas faz um trabalho preventivo sustando atos eivados de irregularidades.

Sobre esses mecanismos não-judicializantes, os atos de corrupção ocorrem quando conjugadas as variáveis de motivação/pressão, capacidade do agente, racionalização e oportunidade. A expectativa de controle e o controle efetivo operam justamente sobre a variável oportunidade. A percepção de que há oportunidade para a corrupção é afetada quando há expectativa de controle. Se o agente percebe que seu ato tem razoável probabilidade de ser descoberto pelos órgãos de controle, há redução da probabilidade de ele praticar o ato.

6.3.3 Denúncias

Diferentes das representações, que possui somente um rol taxativo de autoridades públicas (incluindo o MPC/MA), qualquer cidadão poderá realizar denúncia perante o TCE/MA e logicamente a denúncia poderá ser oferecida pelo próprio MPC.

Dessa forma, o MPC/MA recebe e analisa as denúncias, inclusive online, pois o sítio eletrônico do Tribunal de Contas disponibiliza um espaço para denúncias, de forma que as remete ao Tribunal de Contas para que tome as providências cabíveis.

Nesse sentido, tem-se previsão regulando o procedimento de denúncias, que consta na Lei Orgânica do TCE/MA, nos seus artigos 40 e 42:

Art. 40. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

§ 1.º Em caso de urgência, a denúncia poderá ser encaminhada ao Tribunal por telegrama, fac-símile ou outro meio eletrônico, sempre com confirmação de recebimento e posterior remessa do original em dez dias, contados a partir da mencionada confirmação.

§ 2.º A denúncia que preencha os requisitos de admissibilidade será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e só poderá ser arquivada pelo Tribunal depois de efetuadas as diligências pertinentes.

§ 3.º Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, observado o disposto no art. 41, assegurando-se aos acusados oportunidade de ampla defesa.

Art. 42. No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria.

§ 1.º Ao decidir, caberá ao Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto da denúncia, devendo mantê-lo, em qualquer caso, quanto à autoria.

§ 2.º O denunciante não se sujeitará a nenhuma sanção administrativa, cível ou penal em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.

Assim, as denúncias levam ao conhecimento das instituições competentes os atos praticados em desrespeito aos princípios da administração pública, além de buscar a punição de gestores que praticam atos de corrupção.

A denúncia é um importante instrumento de cidadania, por refletir a participação direta do cidadão no controle das contas públicas.

No âmbito do Tribunal de Contas, qualquer cidadão, autoridade, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao Tribunal de Contas irregularidades

ou ilegalidades de que tiver notícia, atribuídas a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição.

Qualquer desses legitimados poderá endereçar a denúncia ao Ministério Público de Contas, contendo identificação civil do denunciante, a descrição do fato denunciado, a denominação da entidade pública a que se refere, provas ou indícios de provas da ocorrência do fato denunciado, além de declaração do denunciante autorizando – ou não – a divulgação do seu nome. Tão logo formalizada a denúncia, ela será distribuída a um Conselheiro Relator, que a processará de acordo com a previsão legal.

6.3.4 A Execução dos Acórdãos condenatórios do Tribunal de Contas do Maranhão

Objetivando desfazer as consequências danosas dos atos de improbidade administrativa causados à Administração Pública, assim como a toda a sociedade, ao Ministério Público de Contas compete a execução dos Acórdãos condenatórios do Tribunal de Contas do Maranhão.

Quando do julgamento da prestação de contas, apresentada pelo gestor maranhense, seja na esfera estadual ou municipal, o Tribunal de Contas decidir pela regularidade com ressalvas ou pela irregularidade das contas, caberá ao Ministério Público de Contas providenciar a cobrança judicial da dívida, conforme já descrito no presente trabalho.

Tal procedimento se encontra previsto nos artigos 10, 28, 32 e 110 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, conforme se extraiu a seguir:

Art. 10. O Tribunal, ao apreciar a prestação de contas anual apresentada pelo Prefeito, na data e forma previstas no regimento interno:

II - julgará as contas dos gestores responsáveis pelos atos de que resultem receita e despesa, com fundamento no art. 172, incisos IV e IX, da Constituição Estadual, mediante acórdão.

§ 2.º Ao julgar as contas de que cuida o inciso II deste artigo, o Tribunal decidirá pela regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade, não cabendo sobre elas deliberação da Câmara Municipal.

Art. 27. A decisão definitiva publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado, constituirá:

(...)

III – no caso de contas regulares com ressalva, de que resulte imposição de multa, e contas irregulares:

a) obrigação de o responsável, no prazo estabelecido no regimento interno, provar, perante o Tribunal, o pagamento da quantia correspondente ao débito que lhe tiver sido imputado ou da multa cominada;

b) título executivo bastante para a cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável;

Art. 28. A decisão do Tribunal, de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo.

Art. 32. Expirado o prazo a que se refere a alínea “a” do inciso III do art. 27, sem manifestação do responsável, o Tribunal:

II – autorizará, alternativamente, a cobrança judicial da dívida, por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal;

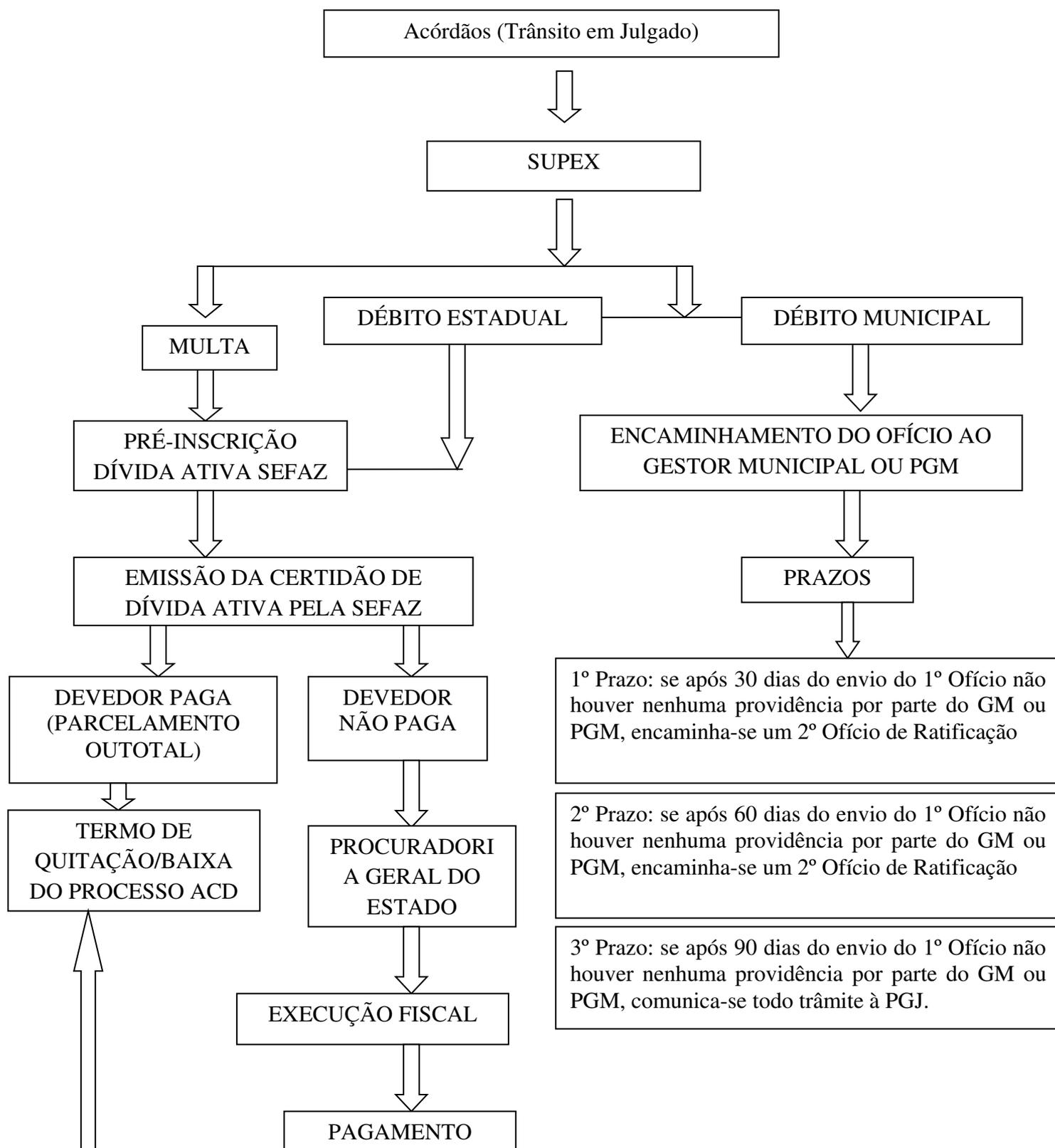
Art. 110. Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras estabelecidas no regimento interno:

V – promover junto à Procuradoria-Geral do Estado, à Procuradoria do Município ou, conforme o caso, perante os dirigentes das entidades jurisdicionadas do Tribunal, as medidas previstas no inciso II do art. 32 e no art. 74, remetendo-lhes a documentação e instruções necessárias.

Após seguir o rito exposto, o Ministério Público de Contas fornece os Acórdãos com trânsito em julgado para a SUPEX, na qual segue procedimento próprio, conforme descrito detalhadamente no quadro-resumo⁶⁶ abaixo:

⁶⁶Quadro-resumo elaborado com base em documentos cedidos pela Supervisão de Acompanhamento de Execução de Acórdãos (SUPEX).

QUADRO-RESUMO DA EXECUÇÃO DE ACÓRDÃOS PROMOVIDA PELA SUPEX,
ORGÃO DE EXECUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO MARANHÃO



Caso haja recebimento de informação relativa ao 1º Ofício, referente à Quitação ou Parcelamento do Débito ou Ajuizamento de Ação de Execução correspondente, a SUPEX fará o respectivo acompanhamento objetivando findar o respectivo Processo ACD. Se após 90 dias da informação recebida, referente ao 1º Ofício, não houver qualquer movimentação, envia-se todo o trâmite processual à PGJ.

Nesse sentido, o art. 74 da Lei Orgânica destaca a previsão de arresto dos bens dos responsáveis em débito. Tal medida também compete ao MPC/MA que solicitará à Procuradoria Geral Do Estado (PGE), à procuradoria do município ou aos responsáveis pelas entidades jurisdicionadas as providências legais para o cumprimento da decisão da corte de contas, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens e sua liberação.

Dessa forma, o Ministério Público de Contas promove a eficácia das decisões do Tribunal de Contas do Estado por meio da SUPEX. Esse resgate de valores do erário, gastos indevidamente, assim como a execução de multas em razão da gestão irregular de recursos públicos, de certa forma constitui um mecanismo essencial no enfrentamento da corrupção no Estado do Maranhão.

6.4 Mecanismos de atuação conjunta do Ministério Público de Contas com outras instituições no enfrentamento da corrupção no Estado do Maranhão

Outra pergunta feita aos Procuradores de Contas do Maranhão, e, também objeto de estudo e análise bibliográfica e pesquisa documental pela pesquisadora, foi sobre a articulação do Ministério Público de Contas com outras instituições no enfrentamento da corrupção.

Um caminho importante para o enfrentamento da corrupção, sem dúvida alguma, é o da atuação integrada e coordenada dos órgãos institucionais. A participação do Ministério Público de Contas nessas redes é de grande valia para potencializar seus resultados.

Nessa perspectiva, durante a entrevista os quatro Procuradores mencionaram a Rede de Controle e Gestão, assim como algumas grandes operações feitas com outras instituições. Passar-se-á à análise detida de cada uma delas.

6.4.1 A Rede de Controle e Gestão

Sendo o principal mecanismo de atuação institucional conjunta no combate à corrupção no Maranhão, a Rede de Controle e Gestão constitui-se em um Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram diversos órgãos públicos e entidades, federais, estaduais e municipais, no Estado do Maranhão, para formação de rede de âmbito estadual com vistas à articulação de ações de fiscalização, combate à corrupção, e controle social, assim como para interação das redes, no âmbito federal e no estadual.

Firmado em 25 de março de 2009, em Brasília – DF, o Protocolo de Intenções descreve o objetivo da rede em empreender um esforço estratégico e conjunto entre órgãos públicos e entidades para a prática de medidas uniformes direcionadas à priorização da identificação e do combate à corrupção, do fomento e reforço ao controle social e do compartilhamento ágil e eficiente de dados e documentos.

No âmbito maranhense, o Acordo foi firmado em 31 de março de 2010. Os primeiros partícipes que firmaram o Acordo na referida data foram: a Controladoria-Geral da União no Estado do Maranhão; Controladoria-Geral do Estado do Maranhão; Ministério Público de Contas do Maranhão; Ministério Público do Estado do Maranhão; Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal no Estado do Maranhão; Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Maranhão; Tribunal de Contas da União; Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.

As atribuições dos Partícipes constam na Cláusula Terceira do Acordo de Cooperação⁶⁷:

- I- Desenvolver ações de combate à corrupção, a partir da identificação institucional de prioridades comuns e do desenvolvimento de estratégias conjuntas;
- II – designar responsável, no âmbito do seu órgão ou entidade, para atuar como agente de integração, visando facilitar a coordenação e a execução das atividades vinculadas ao presente ACORDO, bem como para dirimir dúvidas ou prestar informações a elas relativas;
- III – designar seus representantes para participação nos foros e debates e nas demais ações derivadas deste ACORDO;
- IV – colaborar para o desenvolvimento da Rede de Controle da Gestão Pública, nos termos dispostos em seu instrumento de constituição, mediante divulgações, programas, reuniões, audiências públicas, palestras e outros eventos similares, estabelecidos em calendário anual de atividades;
- VI – promover mecanismos corporativos de divulgação com vistas a difundir boas práticas na administração pública e operacionalizar atividades de capacitação, com foco na gestão pública, transparência e controle social, observada a política de comunicação de cada órgão ou entidade;
- VII – implementar ações de capacitação entre os PARTÍCIPES, com alocação ou disponibilização de pessoal e de recursos e materiais didáticos próprios, visando ao conhecimento mútuo sobre suas atividades e esferas de atuação, ao intercâmbio de experiências, à habilitação para atividades decorrentes deste ACORDO e ao aperfeiçoamento de seus quadros;
- VIII – levar, imediatamente, ao conhecimento dos demais PARTÍCIPES, ato ou ocorrência que interfiram no andamento das atividades decorrentes deste ACORDO, para adoção de medidas cabíveis.
- IX – fornecer as informações e orientações necessárias ao melhor desenvolvimento e ao fiel cumprimento deste ACORDO e à formalização de demais instrumentos necessários à execução das intenções aqui pactuadas;
- X – viabilizar a troca de informações entre os PARTÍCIPES, de forma ágil e sistemática, com compartilhamento de dados e documentos, autorizando acessos e

⁶⁷ Para ler na íntegra o Acordo de Cooperação, documentos disponíveis em: <http://www.tre-ma.jus.br/otre/governanca-gestao/rede-de-controle-da-gestao-publica>

recebimentos necessários, observadas as políticas de segurança de cada órgão, de acordo com as respectivas esferas de atuação, ressalvando-se o sigilo expressamente previsto em lei, as limitações técnico-operacionais e as observações a seguir consignadas:

a) os relatórios e informações decorrentes de fiscalização, oriundos dos corpos técnicos do Tribunal de Contas da União serão disponibilizados, ainda que em caráter preliminar, após as devidas autorizações previstas em seus normativos internos.

b) no que concerne à obtenção de documentos e informações bancárias e financeiras, que se refiram à movimentação de recursos públicos, o acesso a todos é liberado, com autorização judicial nos casos em que se fizer necessária;

c) para o trânsito dos dados e documentos entre os PARTÍCIPES, as pessoas designadas para as atribuições previstas no inciso II desta Cláusula, encarregar-se-ão do acompanhamento interno quanto ao atendimento das solicitações formalmente demandadas e motivadas, tendo como referência o prazo de 10 (dez) dias úteis, sem prejuízo do repasse de informações urgentes por quaisquer meios de comunicação institucionalmente admissíveis, quando for possível e compatível com os normativos próprios;

d) as informações e documentos repassados por cada PARTÍCIPLE, no âmbito deste ACORDO, podem prover estatísticas e bancos de dados específicos e desencadear atividades de investigação, próprias ou conjuntas, respeitando-se sempre os campos de atuação de cada ente.

Em 29 de maio de 2014 foi editado o primeiro aditivo da Rede de Controle, o qual inseriu mais instituições à Rede: Controladoria Geral do Município de São Luís; Procuradoria da República no Estado do Maranhão; Procuradoria da União no Estado do Maranhão; Procuradoria Federal no Estado do Maranhão, Serviço de Auditoria do Ministério da Saúde/MA; Delegacia da Receita Federal do Brasil em São Luís; Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão e Consultoria Jurídica da União no Maranhão.

Por fim, novos partícipes foram incluídos: Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Agência Brasileira de Inteligência – ABIN; Procuradoria Geral do Estado do Maranhão; Secretaria de Segurança Pública do Estado do Maranhão; AMPEM, SEFAZ, Ordem dos Advogados do Maranhão, Polícia Civil do Maranhão e Secretaria de Transparência e Controle no Estado do Maranhão.

6.4.1.1 Ações promovidas pela Rede de Controle e Gestão no Maranhão

Como atividades já desenvolvidas⁶⁸, a Rede de Controle promove reuniões onde são debatidas a realização de seminários de transição, a exemplo do que ocorreu na cidade de Imperatriz (26/10/2016) e São Luís (29/11/2016), tendo por público-alvo os gestores eleitos.

⁶⁸Para ler na íntegra as ações implementadas pela Rede de Controle da Gestão Pública do Maranhão, acessar: <http://www.tre-ma.jus.br/o-tre/governanca-gestao/rede-de-controle-da-gestao-publica>.

O principal objetivo dos eventos seria a sensibilização para a criação de controles internos, bem como para evitar a reiteração de práticas ilegais comuns.

A Rede de Controle e Gestão também promove a realização de eventos de debates acadêmicos, tendo por público-alvo estudantes e professores. O principal objetivo dos eventos seria fomentar o debate acadêmico sobre controle de contas, transparência e anticorrupção, assim como o incentivo dessa linha de pesquisa.

As atividades também envolvem a realização de avaliação/fiscalização dos Portais da Transparência dos municípios maranhenses, estimulando a correção de falhas e o avanço na seara. Realiza-se também o evento de divulgação do Dia Internacional Anticorrupção.

A Rede também promove a integração das instituições envolvidas com a sociedade por meio de ações de estímulo ao Controle Social. Assim, são realizadas Audiências Públicas de Controle Social e Cidadania a respeito de temas de educação fiscal e cidadania; análise de prestação de contas; Lei de Acesso à Informação; mecanismos de transparência do Estado; meios jurídicos para o efetivo exercício do controle social; as pequenas corrupções do dia-a-dia, assim como ações do MP/MA no enfrentamento à corrupção.

Nessas ações de estímulo a Rede de Controle capacitou 4.170 auditores sociais entre os anos de 2015 a 2017. Tais pessoas receberam orientação sobre como acompanhar a gestão pública e fiscalizar a aplicação dos recursos na sua localidade.

Foram promovidas também ações especiais conjuntas, a exemplo da Operação Cheque em Branco⁶⁹ (2013), Usura II⁷⁰ (2013) – desvios de recursos, Attalea (2014)⁷¹ -

⁶⁹A operação foi fruto de investigações que apontavam a existência de um esquema de agiotagem no Estado. Estavam envolvidos diversos gestores e ex-gestores municipais, empresários de diversos seguimentos, especialmente do ramo de factoring, bem como as empresas sob seus respectivos controles, esquema este movimentado e alimentado, inclusive, por meio do desvio de recursos públicos federais, notadamente daqueles destinados à educação e à saúde.

O nome da operação faz alusão ao *modus operandi* da organização criminosa, o qual indica que os referidos gestores municipais entregavam cheque e guias de saques, vinculados à contas abertas especificamente para movimentação de recursos federais dos municípios, todos assinados “em branco” pelos gestores, como forma de pagar empréstimos pessoais contraídos a juros exorbitantes, deixando ao alvitre dos agiotas os recursos públicos federais repassados aos municípios.

⁷⁰A operação evidenciou desvios de recursos públicos federais do município de São João do Paraíso/MA, para o pagamento de ações de agiotagem.

Inicialmente foram realizadas auditorias, *in loco*, nos municípios de Bacabal e Zé Doca, que tiveram como escopo os recursos federais destinados aos Fundos Municipais de Saúde (em Zé Doca e Bacabal) e ao FUNDEB (em Zé Doca). As verificações realizadas confirmaram, em suma, que recursos públicos foram desviados de contas públicas para contas de particulares sem comprovação ou com comprovação irregular.

O montante estimado dos desvios é da ordem de aproximadamente R\$ 7,5 milhões na área da saúde em Bacabal, e de R\$ 4,5 milhões na área de saúde e no FUNDEB de Zé Doca.

⁷¹A Operação visava combater desvios de recursos federais oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na prefeitura de Anajatuba, no interior do Maranhão. As investigações, que iniciaram em 2014, apontam que a organização

desvios no Fundeb, Sermão aos Peixes⁷² (2015), Abscôndito⁷³ (2015), Voadores⁷⁴ (2016), Cooperare⁷⁵ (2016), Rêmora⁷⁶ (2017) , Dia T – Operação Pau de Arara (será detalhada a seguir).

A fim de aprimorar a Rede de Gestão, foram promovidas ações de capacitação entre os partícipes. Dentre essas ações de capacitação, se encontram a capacitação realizada para promotores de justiça, que atuam em defesa da educação e da probidade administrativa, no que tange à fiscalização de transporte escolar. Tal ação foi realizada em 22 de julho de 2016.

Outra capacitação realizada referiu-se ao curso de formação de novos auditores de controle interno do município, realizado pelos partícipes Secretaria de Transparência e Controle do Maranhão – STC, Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado, Receita Federal do Brasil e Secretaria Municipal da Fazenda. A mencionada capacitação ocorreu em fevereiro de 2017.

Por fim, a Rede de Controle de Gestão no Maranhão tem empreendido esforços no sentido de tornar o enfrentamento da corrupção mais eficaz, utilizando-se de mecanismos

criminoso desviava recursos públicos e lavava os valores oriundos do crime através da contratação direcionada de “empresas de fachada” que sequer possuíam sede física, estrutura, equipamentos ou funcionários para realizar os serviços contratados. Apesar da inexecução dos serviços, tanto as fraudes aos procedimentos licitatórios, quanto o pagamento de valores, só eram possíveis mediante a corrupção de membros da Comissão Permanente de Licitação da prefeitura, de secretários municipais e até do prefeito.

⁷²A operação descobriu um esquema criminoso que desviava recursos públicos federais na área da saúde do Governo do Maranhão. As entidades desviavam o dinheiro fazendo uso de empresas de fachada e superfaturando prestação de contas. O esquema teria beneficiado políticos, servidores públicos, empresários e familiares dos operadores da fraude.

⁷³A Operação se trata de investigações identificaram que um grupo criminoso agiu no sentido de destruir e ocultar provas, incluindo a venda suspeita de uma aeronave objeto de decisão judicial, após o possível vazamento da Operação Sermão aos Peixes, em novembro de 2015.

⁷⁴Outra fase da Operação Sermão aos Peixes, a Operação Voadores, apurou o desvio de cerca de R\$ 36 milhões através do desconto de cheques e posterior depósito nas contas de pessoas físicas e jurídicas vinculadas aos envolvidos, incluindo o saque de contas de hospitais.

750 Grupo de Atuação Especial no Combate ao Crime Organizado (Gaeco), com apoio da Controladoria Geral da União (CGU) e a Polícia Civil do Maranhão, deflagraram uma operação Cooperare contra 17 prefeituras maranhenses suspeitas de fraudar licitações.

As investigações do Ministério Público apontaram que as prefeituras maranhenses estavam envolvidas em um esquema que desviou cerca de R\$ 170 milhões dos cofres públicos. Segundo representação do órgão, houve irregularidades na contratação da Cooperativa Maranhense de Trabalho e Prestação de Serviços – COOPMAR e mais de 10 empresas.

Ainda durante as investigações, foi apurado que a COOPMAR, ao longo de três anos, recebeu repasses de prefeituras na ordem de R\$ 230 milhões. Dentre as prefeituras citadas nas investigações estão Timon, Caxias, Viana, São Mateus, Grajaú, Paço do Lumiar, São José de Ribamar, Coroatá, Peritoró, Rosário, Presidente Dutra, São Domingos do Maranhão, Santa Helena, Santa Rita, Chapadinha, Matinha e Arari.

⁷⁶A operação objetivava apurar os indícios de desvios de recursos públicos federais destinados ao sistema de saúde do Maranhão, os quais eram geridos pelo Instituto de Desenvolvimento e Apoio à Cidadania – IDAC, organização social sem fins lucrativos.

tecnológicos aptos a fazerem frente ao fenômeno que circunda a administração pública maranhense.

Dessa forma, o Maranhão se tornou o primeiro estado a implementar uma ferramenta de ouvidorias a partir da cessão do código-fonte do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv), criado pela Controladoria-Geral da União (CGU). O referido sistema funciona como um canal informatizado para entrada e tratamento de manifestações (denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogios) e foi cedido ao ente pelo Programa de Fortalecimento das Auditorias.

6.4.1.2 A Rede de Gestão Pública e o Ministério Público de Contas do Maranhão

Sobre a interação entre a Rede de Gestão Pública e o Ministério Público de Contas do Maranhão. Os Procuradores do MPC/MA relatam haver contato constante, principalmente no dia-a-dia, uma vez que em muitas ocasiões recorrem a outras instituições da Rede a fim de adquirir informações necessárias para o desenvolvimento de suas atividades como *Parquet Especial*.

Assim, há um constante intercâmbio de informações que visam aprimorar o quadro da gestão pública no Maranhão por meio da fiscalização dos atos dos gestores, evitando, assim, que atos de corrupção sejam praticados, ou quando praticados, os gestores sejam responsabilizados.

No entanto, tal interação se revela mais latente no âmbito de operações especiais realizadas entre MPC/MA e as outras instituições partícipes da Rede de Controle por meio de parcerias. Pode-se mencionar aqui, nesse trabalho, a Operação Pau de Arara, assim como a operação que apurava os recursos desviados no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Passaremos a analisar cada uma delas a seguir.

a) A Operação Pau de Arara

O Ministério Público do Estado do Maranhão, por intermédio da Coordenação do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Direito à Educação (CAOp/Educação), firmou parceria com o Ministério Público de Contas do Maranhão, objetivando apurar a efetiva prestação do serviço de transporte escolar nos municípios maranhenses, bem como as condições em que este vem se realizando.

Inicialmente, foram trabalhados os Municípios de Cachoeira Grande, Presidente Vargas, São João do Sóter, Miranda do Norte e Lago da Pedra. Tal parceria contou com a colaboração decisiva também da Controladoria-Geral da União/Regional-Maranhão, a qual, mediante Auditorias realizadas nos municípios escolhidos, no período de 25 a 28 de agosto de 2014, apontou cenário desolador quanto às condições dos veículos utilizados, decorrente do superfaturamento de preços, contratação de empresas fantasmas e sublocação integral dos serviços de transporte contratados⁷⁷.

Os resultados dessas ações *in loco* apontaram, também, inúmeras ilegalidades afetas ao transporte escolar, tais como utilização de veículos impróprios, conhecidos popularmente como “paus de arara”, desprovidos de cintos de segurança, extintores de incêndio e tacógrafos, e conduzidos por motoristas sem carteira de habilitação ou com a categoria inapropriada ao tipo de veículo dirigido.

Buscou-se pela via da negociação, a efetiva prestação do serviço de transporte escolar de forma digna e consoante as exigências legais (Lei 9.503/97, art. 136 e Resoluções do CONTRAN), e não apenas a responsabilização do gestor público faltoso nos âmbito judicial e do controle externo, o que foi alcançado mediante negociações diretas e incansáveis com os Prefeitos envolvidos, consubstanciadas ao final pela celebração de Termos de Ajustamento de Condutas, no bojo dos quais restou demonstrado ao gestor como proceder para implementar o transporte de qualidade aos alunos das redes municipais de ensino.

A principal inovação da prática consistiu na atuação conjunta do MP Estadual com o MP de Contas, no intuito de propor a via da negociação a fim de solucionar questão complexa no âmbito extrajudicial, evitando, assim, a judicialização de política pública voltada à qualidade da educação, bem como aprimorando o controle externo da Administração Pública.

Deve-se destacar também como prática inovadora o compartilhamento de informações e documentos disponíveis no âmbito do Tribunal de Contas do Maranhão, em virtude das prestações de contas encaminhadas anualmente àquela Corte, às quais o MP de Contas tem acesso privilegiado.

A disponibilização destas informações e documentos revelou-se fundamental para a deflagração do processo de fiscalização e instauração dos inquéritos civis pelos Promotores de Justiça, uma vez que, embora tais documentos sejam públicos e devam estar disponíveis a

⁷⁷

<http://site.tce.ma.gov.br/index.php/noticias-internet/1492-operacao-pau-de-arara-mpc-entra-com-representacao-contra-nove-prefeituras-maranhenses>

toda a população (art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação), na maioria das vezes não o são.

A partir dos referidos documentos e de informações compartilhadas, puderam os órgãos de controle apurar quais as empresas eram contratadas pelos Municípios para execução do serviço de transporte escolar, assim como se as referidas empresas possuíam frota e funcionários suficientes para a execução do contrato.

As instituições também poderiam verificar detalhadamente o procedimento licitatório da contratação, a lista de todas as escolas e povoados dos Municípios, a listagem de todos os veículos envolvidos no transporte escolar, com as respectivas placas, dentre outras informações úteis ao procedimento de controle.

Vale ressaltar que o desenvolvimento da operação foi premiado no âmbito do Instituto Innovare (ano de 2015), uma vez que tal prática se destacou por apresentar caminho alternativo à judicialização de política pública relacionada ao transporte escolar, mediante uma negociação eficaz, na qual o Prefeito Municipal se comprometeu a, paulatinamente, substituir os veículos utilizados no transporte de alunos de sua rede municipal de ensino por veículos de frota própria, que atendam a todos os requisitos exigidos no Código de Trânsito Nacional e demais regulamentos do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN).

A Rede de Controle da Gestão apurou que a Operação fiscalizou até o ano de 2017 o valor de R\$ 57.978.391,37⁷⁸ (cinquenta e sete milhões, novecentos e setenta e oito reais, trezentos e noventa e um reais e trinta e sete centavos).

b) Recursos do FUNDEF

A presente parceria surgiu em razão do repasse incorreto pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEB de valores referentes ao Mínimo Anual por Aluno em 19 estados da Federação.

Para assegurar que a educação recebesse os valores corretos, visando à recomposição do Fundo, o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou Ação Civil Pública (ACP nº 1999.61.00.050616-0) ainda no ano de 1999, obtendo sentença favorável, já transitada em julgado, na Justiça Federal.

⁷⁸ Relatório elaborado pela Rede de Controle da Gestão disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-ma-apresentacao-da-reuniao-tecnica-da-rede-de-controle>

Em virtude dessa decisão, alguns prefeitos contrataram escritórios de advocacia para a fase de cumprimento de sentença da ACP, via inexigibilidade de licitação, inobstante a ausência de requisitos legais, com excessivos honorários estipulados muitas vezes na casa dos 20% (vinte por cento), a serem pagos mediante destaque dos recursos obtidos judicialmente via precatórios. Assim, numa conta simples, 18 bilhões de reais que deveriam ser unicamente utilizados para a educação, seriam usados para pagamento de advogados.

Entretanto, pelo bem da educação, o Ministério Público de Contas (MPC/MA), em atuação com outros órgãos de controle, tem logrado demonstrar a nulidade dessas contratações.

Ademais, a partir de Representação conjunta manejada pelos Ministérios Públicos Federal, Estadual e de Contas do Maranhão, com a finalidade de garantir a vinculação constitucional desses recursos à educação, o Tribunal de Contas da União foi chamado a se manifestar sobre o assunto e consagrou os seguintes entendimentos em sede do Acórdão n. 1824/2017-Plenário⁷⁹:

[...] recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras: [...]
 9.2.2.2. utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;
 9.2.3. a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à míngua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU;
 9.2.4. a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional, por ser incompatível com o art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, bem como é ilegal, por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007.

Considerando a conjuntura apresentada, foi firmado o Ato Interinstitucional⁸⁰ Conjunto nº 01/2017, pelo Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão, Tribunal de Contas da União, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-

⁷⁹

Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15E1158E1015E19DCB7922DEF&inline=1>

⁸⁰Documento disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-biblioteca/12764-fundeb-ato-interinstitucional-conjunto-n-01-2017-institui-a-acao-interinstitucional-o-dinheiro-do-fundef-e-da-educacao-por-uma-educacao-publica-de-qualidade-para-todos-os-maranhenses>.

Geral da União no Maranhão, os quais promoveram a ação interinstitucional "O DINHEIRO DO FUNDEF É DA EDUCAÇÃO. POR UMA EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE PARA TODOS OS MARANHENSES", com o objetivo de garantir a efetividade das disposições sobre o tema inseridos na Constituição Federal e nas leis que regulamentam o financiamento à educação e as hipóteses legais de contratação regular pelo poder público.

Dessa forma, o Ato Interinstitucional objetivou: I) discutir o assunto com os órgãos de controle e com o Ministério da Educação, para o aprimoramento das ações a serem desenvolvidas, inclusive no âmbito de mediação para resolução da questão de forma extrajudicial; II) articular ação interinstitucional conjunta dos órgãos de execução ministerial com atribuições na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa e da educação no sentido do velamento das disposições constitucionais e legais sobre a correta aplicação dos recursos da educação, tanto nos aspectos cominatórios, quanto na responsabilização devida dos gestores omissos; III) fomentar o debate social sobre a importância da correta aplicação dos recursos da educação⁸¹.

As atividades relativas ao ato interinstitucional mencionado referem-se à recomendação aos Promotores de Justiça com atribuições na Defesa do Direito à Educação e do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa no sentido de velarem pelo estrito cumprimento das disposições constitucionais e legais que dispõem sobre a correta aplicação dos recursos da educação.

Além disso, as atividades conduzem a instauração, pelo Centro de Apoio Operacional de Defesa do Direito à Educação, de Procedimento Administrativo para acompanhamento dos desdobramentos da ação interinstitucional.

A ação visou também promover a expedição de Recomendação preventiva conjunta, a ser protocolada nos Municípios pelos Promotores de Justiça com atribuições na Defesa do Direito à Educação e do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa, para os Prefeitos que não firmaram contratos com escritórios de advocacia para recebimento dos valores decorrentes de diferenças do FUNDEF pela subestimação do valor mínimo anual por aluno (VMAA), previsto na Lei do FUNDEF (Lei 9.424/96), a fim de que não se utilizem de tal prática, em razão de vedação legal.

⁸¹ Para conferir na íntegra o documento relativo à ação interinstitucional, consultar: <https://mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-biblioteca/12764-fundeb-ato-interinstitucional-conjunto-n-01-2017-institui-a-acao-interinstitucional-o-dinheiro-do-fundef-e-da-educa-cao-por-uma-educacao-publica-de-qualidade-para-todos-os-maranhenses>.

Por fim, a ação interinstitucional objetivou a expedição de Recomendação conjunta para os municípios que já intentaram as ações judiciais visando a decretação pela administração pública da nulidade dos contratos em face do Poder de autotutela da Administração (Súmula 473 do STF), com a suspensão imediata dos pagamentos de honorários advocatícios; VI) Expedição de Representação conjunta ao Presidente do TCU, postulando: a) determinação aos municípios para que criem contas específicas para recebimento dos valores; b) apresentação do cálculo dos valores cabíveis a cada município (MPC); c). Representação ao MEC para regulamentar, ante a necessidade de reconhecimento e disciplinamento da situação, fluxo de pagamento.

6.5 Os mecanismos empregados no âmbito do enfrentamento da corrupção pelo MPC/MA e a participação da sociedade

Em resposta sobre a existência de participação da sociedade no que tange aos mecanismos de enfrentamento da corrupção empregados pelo Ministério Público de Contas do Maranhão, os Procuradores de Contas destacaram que em diversas ocasiões a sociedade participa. Assim foram citados seminários, palestras, debates e cursos de formação de auditores sociais promovidos pela Rede de Controle da Gestão no Maranhão, já mencionados em tópico anterior.

Além disso, a sociedade pode participar ativamente por meio das ouvidorias, disponibilizadas no sítio do Tribunal de Contas do Maranhão, que constitui um canal eletrônico de fácil acesso entre o MPC/MA e o cidadão. Além disso, a estrutura física do Ministério Público de Contas permite o acesso de qualquer pessoa do povo, que poderá falar pessoalmente com os Procuradores em seus respectivos gabinetes.

Vale ressaltar ainda os seminários, debates e palestras promovidos pelo próprio Ministério Público de Contas no âmbito do TCE/MA, que abordam temas sobre a gestão pública improbidade administrativa e formas de enfrentamento da corrupção pela sociedade.

Por fim, tem-se as audiências públicas que tratam da gestão administrativa do Estado e de Municípios nos quais há participação do Ministério Público de Contas. A respeito da participação da sociedade, destaca um dos Procuradores do Ministério Público de Contas do Maranhão:

PC4: No âmbito do trabalho em Rede, a sociedade é sempre conclamada a ajudar, seja via de audiências públicas ou por meio das palestras que damos aos cidadãos

em parceria com o MP Estadual, no âmbito do Projeto “Combate à Corrupção: capacitando o cidadão”.

Após tal informação adquirida na entrevista em campo, a pesquisadora buscou mais informações referentes ao mencionado projeto em sítios oficiais do Tribunal de Contas do Estado maranhense e do Ministério Público Estadual.

O projeto possui como objetivo orientar o cidadão sobre como fiscalizar o uso correto do dinheiro público no seu município e como denunciar as irregularidades encontradas.

Lançado em junho de 2017, o “Combate à Corrupção: Capacitando o Cidadão” foi executado em três vertentes: educação (palestras e concurso de redação); capacitação (para vereadores, conselheiros municipais e líderes comunitários); e escolha e capacitação de jovens (para a interlocução das comunidades com a Câmara e o poder público)⁸².

Portanto, a sociedade pode contribuir e participar do aprimoramento da gestão pública no Estado do Maranhão. Observa-se a importância dos cursos e seminários destinados aos cidadãos de forma a exercer um papel fundamental no enfrentamento da corrupção, por meio do controle social.

Por meio do controle social, a sociedade é envolvida em reflexões, discussões e ações visando solucionar problemas que afetam a vida coletiva. No controle social, o governo atua sob a fiscalização da população, da opinião pública e da esfera pública política.

Essa perspectiva é favorável no que tange à atuação do Ministério Público de Contas, uma vez que assegurar a eficácia do controle e instruir o julgamento das contas dos órgãos públicos, o Ministério Público de Contas verifica se os atos praticados pelos responsáveis que resultem em receita, despesa ou gerência de bens, valores e direitos patrimoniais encontram amparo nos princípios que a Constituição Federal garante: legalidade, legitimidade, economicidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O objetivo é comprovar a correção da Administração e a regularidade da guarda e da utilização dos recursos públicos, além da fidelidade na execução do orçamento. Por consequência, o MPC busca impedir a ação dos maus administradores, caracterizada por fraudes, desvios de recursos e atos de corrupção.

⁸² Informação disponível em: <http://pagina2.com.br/projeto-do-mpma-combate-a-corrupcao-capacitando-o-cidadao-premia-alunos-de-escolas-publicas/>.

6.6 Desafios, perspectivas e dificuldades que permeiam o enfrentamento da corrupção no âmbito do Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão

Como questionamento apresentado aos Procuradores de Contas, que lidam diariamente com os efeitos danosos do fenômeno da corrupção, e buscam, conforme a sua missão institucional, o seu enfrentamento, indagou-se quais são os desafios, perspectivas e dificuldades que circundam o enfrentamento da corrupção no âmbito do Ministério Público de Contas do Maranhão.

Na entrevista, cada Procurador respondeu de forma diversa. Dentre as dificuldades encontra-se o acesso a informações de maneira tempestiva a fim de que se tome providências. Apesar da existência dos portais de transparência, há ainda uma dificuldade em conseguir informações a tempo de se tomar medidas cabíveis com o fito de sanar os atos ímprobos.

Outro desafio apresentado pelos Procuradores se refere à adequação da estrutura do Ministério Público de Contas ao trabalho minucioso que envolve uma investigação. Além disso, foi mencionada a complexidade do fenômeno da corrupção e a sua dinâmica e abrangência as quais dificultam a instituição acompanhar a velocidade dos atos de corrupção que se aprimoram e evoluem cotidianamente.

De fato, o fenômeno da corrupção possui dimensões universais, constituindo-se em complexa e dinâmica, desafiando as instituições de controle no seu enfrentamento. Atos corruptos se aprimoram diante da tecnologia, facilidade de transferências de recursos com somente um toque no celular ou computador.

Considerando o problema exposto, diversas técnicas têm sido empregadas no intuito de erradicar ou mesmo minimizar os efeitos da corrupção. Em especial, as instituições do sistema de justiça, vêm empregando diversos mecanismos no intuito de enfrentar a corrupção, diante da dinamicidade do fenômeno.

Por essa razão, além de buscar a responsabilização de gestores por atos de improbidade na gestão de recursos públicos, as instituições também concentram esforços em trabalhos e medidas de prevenção, além de outros mecanismos aptos a fazerem frente à corrupção.

Por outro lado, a burocracia constitui um entrave na busca por informações de possíveis práticas de improbidade administrativa. Tal quadro compromete a punição de gestores ímprobos, uma vez que evidenciar as práticas corruptas se torna mais difícil diante da

burocracia, e muitas vezes, como observado por um dos procuradores nas entrevistas, a falta de vontade em prestar informações por parte dos gestores.

Nesse sentido, por ser um fenômeno complexo, o trabalho desenvolvido pelo Ministério Público de Contas no Maranhão adquire uma roupagem abrangente, necessitando de uma estrutura da mesma forma complexa, a fim de investigar atos irregulares de gestores.

6.7 O que é preciso para um tratamento mais eficaz da corrupção?

Outro questionamento feito aos Procuradores de Contas do Estado do Maranhão refere-se quais são as necessidades do ponto de vista institucional (pessoal, materiais, instalações) que seriam aptas para um tratamento mais eficaz da corrupção.

Uma das necessidades identificadas na entrevista corresponde à adoção de mais técnicas de outras áreas, assim como mais sistemas de inteligência que fariam com que informações sobre desvios de recursos chegassem com mais facilidade ao Ministério Público de Contas.

Faz-se necessário também uma estrutura própria técnica administrativa que contaria com técnicos multidisciplinares que auxiliariam nos procedimentos de fiscalização. Por exemplo, a utilização indevida de recursos em asfaltamento. Se faz necessário, nesse caso, um técnico que possa analisar a qualidade do asfalto, identificando se os materiais descritos pelo gestor foram realmente utilizados.

Por possuir o papel de uma das instituições trincheira no enfrentamento da corrupção, evidencia-se a importância de dotar esses órgãos de capacidade operacional. O desafio de fiscalizar toda a administração pública e a responsabilidade de poder fiscalizar todo e qualquer ato administrativo impõem aos tribunais de contas e ao Ministério Público de Contas o dever de atuar com planejamento e inteligência, dado que seus recursos são limitados.

De fato a corrupção toma variadas formas, possuindo alto poder de adaptação e evolução, e amolda-se velozmente para contornar a imposição de sanções. Dessa forma, a ampliação dos meios de investigação (TI, cruzamento e mineração de dados, criação de mecanismos de proteção de denunciante), associada à atuação por meio de redes, podem responder de forma eficaz ao fenômeno da corrupção no âmbito da administração pública.

Outra necessidade apontada pelos Procuradores se relaciona ao controle social. A presença da sociedade na fiscalização dos recursos públicos tornaria mais eficaz o enfrentamento da corrupção.

Nessa perspectiva, o controle social constitui um dos instrumentos importantes no enfrentamento da corrupção. Assim, a sociedade torna-se grande parceira dos órgãos de controle, para tanto faz-se necessário o fomento de instrumentos para que a sociedade possa se organizar e articular para fazer tal papel.

Tal participação consiste tanto na fiscalização dos recursos públicos quanto no acompanhamento dos gastos na gestão pública, assim como quando a sociedade expressa opinião naquilo deve ser gasto.

Nesse sentido, o beneficiário do serviço público pode dizer se tal serviço está sendo ou não executado e se há insuficiência de recursos. Dessa forma, o papel do cidadão é fundamental para ajudar a identificar e comunicar os órgãos de controle a atuarem.

6.8 Estudo comparado com os modelos de controle externo do Brasil, Chile e Uruguai

A questão do controle e responsabilização sobre as atividades relativas à gestão pública tem adquirido crescente centralidade na agenda de reformas na América Latina, refletindo uma tendência em escala global de busca do fortalecimento dos mecanismos de controle.

O controle externo tem sido visto como peça central da qualidade institucional de um país e o ambiente institucional é fundamental para a consecução de objetivos econômicos, fiscais e sociais.

A partir deste cenário, o desenvolvimento dos modelos institucionais de controle externo no Brasil, Chile e Uruguai desenvolveram-se após suas redemocratizações, diante da estabilidade política assentada em suas respectivas constituições, que apresentam uma relação direta na institucionalização de mecanismos de controle nos três países (MINISTERIO DE LA SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO, 2012).

Com o retorno do Chile à democracia em 1990, o governo adotou uma série de medidas destinadas a promover a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. O primeiro passo foi à adoção de uma agenda com vistas a aumentar a transparência, fortalecer a probidade e prevenir a corrupção. A institucionalização dessa agenda teve início no ano de 1994 com a criação da Comissão Nacional de Ética Pública (CHILE TRANSPARENTE, 2011).

No que se refere ao Uruguai, com seu retorno à democracia em 1985, o país, assim como o Chile, priorizou a transparência, a prestação de contas e o acesso à informação como eixos fundamentais das políticas públicas de combate à corrupção, as quais passaram a

fazer parte da agenda governamental do país com a assinatura no ano de 1996 da Convenção Interamericana contra a Corrupção, ratificada em 1998 (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012).

A comparação entre os países mencionados, no que diz respeito ao controle externo, mostra diferenças no que diz respeito aos desenhos institucionais. Antes mesmo da redemocratização, Uruguai e Chile inauguraram instituições de controle em momentos muito próximos (1830 e 1839, respectivamente). Somente sessenta anos depois no Brasil procedeu-se à criação de desenhos institucionais de controle (MELO, 2007). Embora isso não nos permita qualquer afirmação no sentido de qualificar ou atestar eficiência dessas instituições, os marcos temporais revelam que as preocupações com o erário e a responsabilização dos agentes públicos se fizeram presentes muito antes entre nossos vizinhos.

Uma segunda característica que nos chama atenção refere-se à percepção da corrupção, balizada aqui pelo índice de Percepção da Corrupção⁸³. Uruguai e Chile apresentam desempenhos semelhantes e quantitativamente superiores aos do Brasil (70 e 67,35, respectivamente)⁸⁴.

Nesse contexto, faz-se fundamental a compreensão acerca do cenário institucional de controle dos gastos públicos desses três países, visto que possuem diferenças e aproximações salutaras em uma análise mais detida acerca de instituições importantes no Brasil, como o Ministério Público de Contas.

Surge, então, a necessidade de estudar o tema nos três países, com o intuito de contribuição e aperfeiçoamento no entendimento do referido tema, tão importante para a democracia: o controle externo. A problemática decorre da necessidade de se entender como o controle externo funciona nestes países, em que ponto eles se parecem e onde são díspares e até que ponto é possível realizar uma análise comparada destes modelos. Assim, o presente trabalho tem como objetivo geral realizar um estudo comparado das diferenças e similaridades entre o controle externo no Brasil, Chile e Uruguai.

6.8.1 O Uruguai

83Desde 1995, a Organização Transparência Internacional publica o relatório anual Índice de Percepção de Corrupção (IPC) que ordena os países do mundo de acordo com "o grau em que a corrupção é percebida a existir entre os funcionários públicos e políticos. O índice apresenta uma escala que vai de 0 a 100, em que zero significa alta percepção de corrupção e 100, elevada percepção de integridade.

⁸⁴Relatório desenvolvido pela Organização Transparência Internacional no ano de 2017. Disponível em: <http://www.weforum.org/pdf/paci/BusinessCaseAgainstCorruption.pdf>. Acesso em: 18/03/2018.

O primeiro registro de controle do uso dos recursos públicos coincide com a independência do Uruguai, onde sua primeira constituição de 1830 criou a “Comissão de Contas”. O objetivo desse órgão era realizar auditoria das contas apresentadas pelo governo. O Tribunal de Contas foi incorporado à organização institucional do país como órgão de controle externo pela Constituição de 1934 e suas bases, ou seja, sua organização, funções e competências se mantêm até os dias atuais através da Constituição que está em vigor desde 1967 (TRIBUNAL DE CONTAS URUGUAY, 2012).

A competência atual do Tribunal de Contas está disposta no art. 228 da Constituição que estabelece o funcionamento do órgão ao afirmar: que o "acompanhamento da execução dos orçamentos e função de controle em todas as questões relativas ao Tesouro será realizada pelo Tribunal de Contas".

Portanto, o texto constitucional confere ao referido Tribunal, de forma impositiva, o compromisso de controle prévio e posterior do erário, dentro das normas de legalidade. Existem outros dispositivos constitucionais específicos que determinam as atribuições do Tribunal que se referem às entidades autônomas, aos serviços descentralizados e departamentos do governo. Dessa forma, constitui-se em um órgão que dentro da estrutura estatal possui alto grau de hierarquia o que assegura a efetividade de seu poder de controle

O Tribunal de Contas Uruguaio possui as seguintes funções: a) assessoramento e informação de forma que ocorra em matéria de orçamento; b) aconselhamento sobre orçamento e responsabilidade; c) controle financeiro; d) competências derivadas de sua hierarquia administrativa; e) funções e Controle Especial.

O mencionado órgão de controle externo possui dois órgãos de ampla relevância para a execução de suas prerrogativas: a Escola de Auditoria Governamental e a Divisão de Auditoria. A Lei 17.930 de 2005 instituiu a Escola de Auditoria Governamental, que possui o propósito de fortalecer o processo de formação de pessoal e contribuir para a melhoria e transparência na gestão das finanças públicas.

Já a Divisão de Auditorias, composta por sete departamentos, possui como atribuições a fiscalização e controle de determinada área de atividade atribuída ao Tribunal pelo ordenamento jurídico Uruguaio, possuindo ainda a incumbência do nível mais operacional das ações do Tribunal.

A atividade exercida pela Auditoria Governamental é regulada principalmente pelo Texto Ordenado de Contabilidade e Administração Financeira (TOCAF). O Tribunal realiza as auditorias de modo seletivo, conforme as informações auferidas por meio das publicações anuais e dos relatórios que contemplem a situação financeira.

Vale ressaltar que o Uruguai possui como forma de governo o Estado Unitário, no qual só existe um centro de poder que é estendido por todo o território, portanto, não possui Tribunal de Contas a nível estadual e municipal, mas dispõe de representação nos 19 departamentos, os quais reproduzem a divisão dos poderes executivo e legislativo do Poder Central.

Mesmo não possuindo esses Tribunais de Contas regionais ou locais, o país garantiu na sua Constituição, em seu art. 211, aos Governos Departamentais a mesma segurança conferida ao Tribunal de Contas no nível nacional.

À respeito das atividades realizadas pelo Tribunal de Contas uruguaio, Torres (2012) afirma que o Tribunal de Contas do Uruguai é o órgão autônomo que exerce funções administrativas:

(...) o Tribunal de Contas do Uruguai deve atuar na função administrativa, embora tenha faculdades jurisdicionais, de velar pelo controle de toda a gestão relativa à Fazenda pública (...). Possui poderes de controle financeiro externo que exerce com autonomia e independência frente aos Poderes do Estado e frente a toda administração autônoma controlada. (TORRES, 2012,p.18).

De acordo com Dapkevicius (2011) ao Tribunal compete somente vigiar e controlar, nada mais que isso, não sendo um órgão de administração ativa, pois não decide, não manda, não proíbe, somente vigia, observa, controla e fiscaliza.

Do cumprimento de suas atividades podem resultar ações de responsabilidade aos que não cumprem as normas, entretanto, não é o próprio Tribunal que exerce essas ações, não é ele que deve sancionar tais condutas, serão os órgãos de administração ativa os responsáveis por tais atos (ARÉCHAGA apud DAPKEVICIUS, 2011).

Além dos dispositivos constitucionais já expostos, que determinam as responsabilidades do Tribunal, leis infraconstitucionais podem atribuir novas funções ao Tribunal de Contas. Uma delas é a TOCAF – Texto Ordenado de Contabilidade e Administração Financeira, que regulamenta a atividade financeira do país e atribui algumas funções ao Tribunal.

Assim, dentre as funções do Tribunal de contas podemos citar as principais: acompanhamento da execução dos orçamentos; o controle de toda a gestão relativa à Fazenda Pública e a elaboração anual de relatório à *Asamblea General* sobre a prestação de contas

formulada por todos os órgãos do Estado. Este relatório contendo a prestação de contas é submetido à Asamblea General (TRIBUNAL DE CONTAS URUGUAY, 2012).

No que tange à sua composição, o Tribunal é composto por 07 membros, designados pela *Asamblea General*, por 2/3 dos votos totais dos seus componentes. O mandato será de 05 anos e admite-se reeleição. Os membros do Tribunal de Contas são responsáveis por seus atos mediante a *Asamblea General*, que possui a prerrogativa de destituí-los através de *impeachment*, em caso de violação da Constituição ou outros crimes graves, ou pelo voto de 2/3 de seus componentes, nos demais casos.

Por fim, o órgão de controle externo uruguaio, conforme sua Constituição, em seu art. 228, possui também como marco de atuação a fiscalização da execução dos orçamentos, assim como a função de controle em todas as questões relativas ao Tesouro.

No que se refere a existência de um órgão que exerce a função de *custo legis* no âmbito do Tribunal de Contas uruguaio, no modelo de controle externo uruguaio não existe uma figura similar àquela dos integrantes do Ministério Público de Contas brasileiro. A denominação ministerial é Ministério Público e Fiscal e tem como função a titularidade da ação penal, bem como a defesa dos interesses sociais e do Estado, não havendo um *Parquet* Especializado nas contas públicas.

Conforme já afirmado, o Uruguai constitui-se em Estado unitário, dividido em 19 departamentos de natureza administrativa. Como consequência desta estruturação estatal, no Uruguai, há somente um único Ministério Público, denominado Ministerio Público y Fiscal, subdividido em três níveis de atribuição: a Fiscalía de Corte y Procuraduria General de la Nación, que se configura na Procuradoria-Geral da República; as Fiscalías Nacionales, com atribuição Criminal, Cível e Aduana e Fazenda Pública, atuantes perante os juízos de Montevideú, dos tribunais de Apelação e da Suprema Corte de Justiça (atuação restrita a algumas hipóteses) e as Fiscalías Departamentales, com atribuição cível e criminal nos departamentos em que estejam sediadas.

Vale ressaltar que o termo empregado para definir os membros do Ministério Público uruguaio é fiscal, Por outro lado, trata-se de um Ministério Público com um número pequeno de membros, sendo que contam com aproximadamente oitenta integrantes, divididos aproximadamente pela metade entre fiscales letrados nacionales e fiscales letrados departamentales.

Contam, ainda, nas Fiscalías Nacionales, com fiscales letrados adjuntos (estes também integrantes da carreira de fiscales, atuando de forma limitada ou delegada) e secretarios letrados; e, nas Fiscalías Departamentales, com secretarios letrados (estes, embora

não integrem formalmente a estrutura do Ministério Público, desenvolvem atividade-fim e atuam de forma limitada – atuação subordinada ou delegada), além de servidores administrativos.

Cabe, ainda, na apresentação do Ministério Público uruguaio, reportar que este se encontra organicamente ligado e subordinado à estrutura do Ministério da Educação e Cultura e, pois, dentro do Poder Executivo. Digno de nota que no Uruguai não há Ministério da Justiça desde o ano de 1985, quando foi suprimido⁸⁵, a quem naturalmente estaria ligado⁸⁶.

É oportuna a transcrição dos incisos I e V do art. 7º da Lei Orgânica, que trata das atribuições administrativas do fiscal de corte y procurador general de la Nación: 1) Ejercer La jefatura directa e integral Del Ministerio Público y Fiscal com facultades de vigilancia y superintendência directiva, correctiva, consultiva e instructiva de sus integrantes. 5) Proponer al Poder Ejecutivo La designación, el traslado y La promoción de los magistrados integrantes Del Ministerio Público y Fiscal⁸⁷.

O fiscal de corte y procurador general de la Nación possui função, além da correicional, de “vigilancia y superintendência directiva”, bem como função “instructiva” dos integrantes do Ministério Público. Além do mais, o referido inciso V demonstra a vinculação dos integrantes da carreira ao fiscal de corte, e deste ao Poder Executivo.

Diversamente do MPC brasileiro, ao tratar dos objetivos do Ministério Público, a lei uruguaia lhe atribui diversas funções, além da titularidade da ação penal: defesa da sociedade; defesa e representação do Estado nos termos legais; assessoramento ao Poder Executivo; assessoramento à Justiça quando seja requerido.

No tocante às funções de assessoramento ao Poder Executivo este se dá, normalmente, por consulta do Poder Executivo ao procurador-geral, no sentido de apreciar, entre outros assuntos, projeto de lei em debate no Poder Legislativo (BONINO; ABAD, 1991, p. 115).

Por outro lado, o assessoramento à Justiça é extremamente frequente no campo cível, podendo ser requerida manifestação em qualquer processo, inclusive em contendas de natureza absolutamente privadas e de direito patrimonial entre pessoas capazes, bastando

⁸⁵Ley n. 15.751, de 2 de julio de 1985: Artículo 1º- Suprímese El Ministerio de Justicia.

⁸⁶Esta ligação ao Ministério da Justiça se refere como natural para aqueles Ministérios Públicos que integram o Poder Executivo (v.g. França, Inglaterra, Canadá, entre outros), não se aplicando a observação ao caso dos Ministérios Públicos que se encontram fora do Poder Executivo (Brasil e Portugal, entre outros). Conforme: Kerche, 2005, p. 127 a 152.

⁸⁷1) Ejercer a liderança direta e integral do Ministério Público e Fiscal com poderes de supervisão e supervisão directiva, correctiva, consultiva e instructiva de seus membros. 5) Propor ao Poder Executivo a designação, transferência e promoção dos membros do Ministério Público e Ministério Público.

entendimento de oportunidade pelo juiz da causa, remetendo os autos ao Ministério Público, que apresentará parecer sobre o mérito da demanda.

Quanto à defesa do Estado, não corresponde ao Ministério Público a realização de atribuições amplas de advocacia do Estado ou de interesses de arrecadação fiscal, posto que para estas atividades há corpo técnico específico nos Ministérios, cabendo, nesses casos, uma atuação supletiva:

En tanto que por outro lado El Ministerio Fiscal persigue como objetivo la vigilancia y defensa de los intereses patrimoniales del Estado, compareciendo en juicio en representación del Estado siempre que no exista previsión especial. Com es el caso de la Administración Central, em que se há dispuesto preceptivamente que La representación y defensa de los respectvos Ministerios queda a cargo de los mismos, luego de La sanción de La Ley N° 13.892 del 19-X-70. (BONINO; ABAD, 1991, p. 87)⁸⁸.

Essa atribuição é a que mais se aproxima ao Ministério Público de Contas brasileiro, pois refere-se à defesa dos interesses patrimoniais do Estado. No entanto, as competências de cada divisão do MP uruguaio diferem inclusive do MP comum do Brasil.

6.8.2 O Chile

No que tange ao âmbito do controle externo, esse se verifica desde o período da Colônia até a formação do Chile Republicano, onde existiram diversas instituições envolvidas em questões de controle, gestão, contabilidade e supervisão da administração pública. Dentre estas, podemos citar o Tribunal de Contas estabelecido por lei em 1888, o qual era norteado pelos princípios da legalidade, independência e prestação de contas por parte dos funcionários públicos.

No ano de 1926 com a supressão da Dirección General de Contabilidad, do Tribunal de Cuentas, da Dirección General de Estadística e da Inspección General de Bienes de la Nación, nasce a Contraloría General de la República (DFL N° 400-Bis de 26 de março de 1927). Por conta dessa supressão, essa instituição agrega as funções de registro de pessoal, tribunal de contas e normatizador da contabilidade nacional (MELO, 2007).

⁸⁸ Por outro lado, o Ministério Público prossegue como objetivo a vigilância e a defesa dos interesses patrimoniais do Estado, aparecendo nos tribunais de representação do Estado sempre que não haja disposição especial. Este é o caso da Administração Central, onde foi mandatoriamente providenciado que a representação e a defesa dos respectivos Ministérios se encarregassem deles, após a promulgação da Lei n° 13.892.

A Controladoria Geral da República é um órgão superior de fiscalização da administração do Estado e goza de autonomia frente ao Poder Executivo e demais órgãos da administração pública. Suas funções estão estabelecidas no artigo 98 da Constituição do Chile de 1980. O objetivo da Controladoria é resguardar o devido uso do patrimônio público, buscando dessa forma preservar e fortalecer a probidade e transparência, contribuindo dessa forma com a melhoria das condições de governabilidade e *accountability*.

Para isso foram concedidos amplos poderes a Controladoria, os quais listamos abaixo os principais. O primeiro deles é a autoridade para interpretar as normas legais que afetam o nível administrativo. Este poder permite que seja desenvolvida uma legislação uniforme, um sistema de súmulas vinculantes, de forma que a mesma regra jurídica seja aplicada a todos os casos.

Dessa forma, a interpretação uniforme permite um ganho na previsibilidade administrativa, isto é, legitima a confiança dos cidadãos que a administração utilizará os mesmos critérios para situações análogas.

Outra função da Controladoria chilena é a atividade de controle prévio, realizado através de um instrumento jurídico do direito administrativo chileno denominado *toma de razón*, que é um procedimento de controle preventivo através do qual a Controladoria-Geral analisa a constitucionalidade e legalidade dos decretos e resoluções administrativas. Segundo Mello (2007), a *toma de razón* exerce um importante papel de veto no sistema administrativo.

Tem-se ainda as auditorias que objetivam zelar pelo cumprimento das normas jurídicas, resguardar a propriedade pública e respeito ao princípio da probidade administrativa. A Controladoria ainda regula e realiza com exclusividade a contabilidade do setor público em geral, com objetivo de informar a comunidade sobre a gestão do Estatal. Por fim, a instituição julga com exclusividade as contas de pessoas ou funcionários responsáveis por fundos ou bens públicos com intuito de responsabilizar tanto os atuais como os antigos funcionários que tenham causado danos à propriedade pública (Lei n. 10.336).

Neste modelo institucional de Controladoria a figura central é o Auditor Geral, que é nomeado pelo Presidente da República após confirmação pelo Senado. O cargo só pode ser preenchido por advogados e é vitalício até o limite de 75 anos (idade para aposentadoria compulsória no setor público chileno).

Como se vê, aqui há forte concentração de autoridade e poder na figura do Controlador Geral, que é responsável individualmente pelos pareceres da Controladoria e também pelo seu organograma, já que tem prerrogativas para nomear funcionários, definir padrões salariais, entre outras atribuições.

A responsabilização pela má gestão da Controladoria Geral, recai individualmente sobre o Controlador Geral, que pode ser destituído do cargo após processo de *impeachment* iniciado pelo Senado. O Controlador Geral presta contas anualmente sobre a gestão do ano anterior, as mesmas são enviadas ao Presidente e ao Congresso Nacional e dispostas no endereço eletrônico da instituição para conhecimento dos cidadãos.

De acordo com Melo (2007), o diagnóstico da Controladoria indica que a instituição apresenta muitas qualidades desejáveis para uma instituição de controle, como: credibilidade, imparcialidade, profissionalismo e independência. Porém, este autor ressalta que não é possível estabelecer se essas qualidades são resultado da eficiência e forte institucionalismo estatal chileno ou se elas decorrem de características inerentes à Controladoria Geral. O autor também aponta algumas características indesejáveis da instituição como: falta de articulação com o Legislativo e o caráter obsoleto da ênfase no controle prévio.

Ainda, no Chile, ganha centralidade no processo de controle da gestão pública a *accountability societal*, através de duas instituições principais: “Chile Transparente” e “Fundação pro acesso”. A primeira é uma corporação de direito privado, sem fins lucrativos, criada em 1998 e cujo objetivo é promover a transparência e a probidade, conscientizando sobre os benefícios da transparência nas organizações públicas e privadas. A organização também divulga os custos econômicos e sociais gerados pela corrupção (CHILE TRANSPARENTE, 2012).

Por sua vez, a “Fundação pro acesso” é uma entidade sem fins lucrativos criada no ano de 2004, cujo objetivo é promover o acesso a informação pública e consolidá-la como direito humano fundamental. A fundação busca garantir este acesso aos cidadãos como forma de proporcionar-lhes uma ferramenta para o desenvolvimento das políticas públicas do país (PRO ACCESO FUNDACIÓN, 2012).

Como se vê, a maior parte das medidas adotadas pelo Chile, pós redemocratização, está ligada a transparência e acesso à informação, ferramentas chaves para o combate a corrupção e a *accountability*. O acesso à informação permite a fiscalização pelos cidadãos das ações praticadas por seus governantes dando-lhes capacidade de avaliar o desempenho do governo e debater sobre suas ações. Uma das formas mais efetivas de combater um mau governo é através da liberdade de expressão que surge de forma ampla com o acesso irrestrito e integral à informação.

No âmbito do Chile tem-se a figura do Fiscal Nacional, o qual se assemelha muito ao promotor de justiça brasileiro. No entanto, não há, dessa forma, um órgão distinto e que apresente características semelhantes ao Ministério Público de Contas brasileiro.

De acordo com a Lei Orgânica do Ministério Público Chileno (Lei n. 19.640, de 15 de outubro de 1999) o fiscal nacional concentra um amplo espectro de poderes e atribuições de ordem administrativa. Assim, compete-lhe, por exemplo, “administrar os recursos assinalados ao Ministério Público”, “controlar o funcionamento administrativo das fiscalías”, fixar políticas de investimento e de desenvolvimento institucional e determinar a forma de funcionamento das unidades ministeriais (CALABRICH, 2014).

Tais responsabilidades nos parecem inerentes ao exercício do cargo de chefe da instituição e correspondem, de certa forma, às atribuições conferidas aos chefes do Ministério Público comum brasileiro.

Assim, cabe ainda ao órgão ministerial do Chile: a direção da investigação criminal; a titularidade da ação penal pública pelo Ministério Público chileno, assim como a proteção a vítimas e testemunhas.

As atribuições do Ministério Público chileno são exercidas pelos diversos fiscais regionais, na forma da divisão administrativa prevista na legislação. O país divide-se em 16 fiscalías regionais, sendo uma para cada região administrativa e quatro especialmente para a região metropolitana de Santiago. As fiscalías regionais são subdivididas (em regra por um critério territorial) em fiscalías locais, que assim correspondem a parte do território de uma fiscalía regional, sendo dirigidas por fiscais adjuntos.

Observa-se, assim, que não existe uma figura ministerial especializada no correto desempenho da gestão pública, assim como da probidade administrativa, a exemplo do Ministério Público de Contas brasileiro.

6.8.3 Estudo comparado Chile e Uruguai

A comparação entre países no que diz respeito ao controle externo mostra diferenças no que diz respeito aos desenhos institucionais. A primeira característica que nos chama atenção é o fato da criação das instituições ter ocorrido em momentos muito próximos no Uruguai e no Chile (1830 e 1839, respectivamente) e somente sessenta anos depois no Brasil.

Embora isso não nos permita qualquer afirmação no sentido de qualificar ou atestar eficiência dessas instituições, os marcos temporais revelam que as preocupações com o

erário e a responsabilização dos agentes públicos se fizeram presentes muito antes entre nossos vizinhos.

Brasil e Uruguai são mais semelhantes do ponto de vista da estrutura organizacional. Quando observamos o modelo de responsabilização dos gestores (fator fundamental da *accountability* e controle de corrupção, por exemplo), os modelos brasileiro e uruguaio são mais similares (pela relação entre as instituições de controle e os respectivos parlamentos) que em relação ao caso chileno.

A análise comparativa dos países revelou ainda que não há uma figura típica que se apresenta nos Ministérios Públicos de Contas brasileiros. O que existe é uma instituição similar ao Ministério Público Comum que exerce funções semelhantes àquelas exercidas pelo modelo brasileiro.

6.9 Considerações Finais

Conclui-se no presente trabalho que diversas técnicas têm sido empregadas objetivando erradicar ou mesmo minimizar os efeitos da corrupção. Em especial, o Ministério Público de Contas maranhense, integrante da estrutura do controle externo brasileiro, vêm utilizando mecanismos no intuito de enfrentar a corrupção, diante da dinamicidade do fenômeno.

O enfrentamento da corrupção é dotado de considerável complexidade, de forma que o MPC-MA promove a responsabilidade de gestores por atos de improbidade na gestão de recursos públicos, porém a instituição também concentra esforços em trabalhos e medidas de prevenção, além de outros mecanismos aptos a fazerem frente à corrupção, como visto no presente trabalho.

Observou-se ainda, um direcionamento mais sistemático das ações institucionais, valorizando mecanismos já existentes, mas trazendo novas abordagens, incluindo outras instituições públicas responsáveis pelos controles interno e externo, assim como a sociedade, incentivado a exercer o controle social.

Nesse sentido, as propostas implementadas, assim como aquelas já existentes, aprimoradas para controlar a corrupção no Maranhão, caminham no sentido de melhorar a qualidade dos mecanismos reguladores, buscando evitar que os arranjos corruptos alcancem níveis perigosos.

De outra banda, é no âmbito do Ministério Público de Contas do Maranhão que o princípio republicano de prestar contas ganha contornos mais relevantes, desembocando nesta instituição a análise material acerca da legalidade e moralidade dos gastos do erário.

O Ministério Público de Contas é, portanto, fundamental para o efetivo enfrentamento da corrupção e o exato controle da administração pública, o que induz que deve atuar nessa importante jurisdição de controle externo um Ministério Público tão forte e independente quanto o que funciona perante o Poder judiciário.

Dessa forma, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Maranhão, tendo em vista a natureza de suas atribuições constitucionais e a sua participação no exercício do controle externo sobre a Administração Pública, vem atuando e empregando mecanismos no sentido de aprimorar o controle da Administração Pública e conseqüentemente punir e prevenir a corrupção.

Ao mesmo tempo, conferem enfoque especial sobre a integração e a complementação dos diferentes mecanismos de controle, da simples transparência até a sofisticada investigação, mediante a integração das várias iniciativas nas esferas pública. Esse conjunto de iniciativas tem como desafio e finalidade de mostrar os custos que a corrupção acarreta à economia, aos programas sociais, a toda a classe política e à nação.

Os principais mecanismos de controle e transparência da gestão pública destacam a importância desses instrumentos ao exigir a publicação das informações governamentais e, também, incentivar o crescimento da conscientização do cidadão quanto ao exercício da participação na elaboração dos atos públicos e da fiscalização quanto à qualidade de responsabilidade efetiva dos gestores públicos no exercício da função administrativa.

Nesse sentido, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas constitui-se em um órgão fundamental para a promoção de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, requerendo as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário.

É o Ministério Público de Tribunal de Contas, portanto, órgão de fundamental importância para o aperfeiçoamento da jurisdição de contas, sendo imprescindível a sua participação em todos os processos decorrentes do exercício da competência atribuída às Cortes de Contas pelo artigo 71 da Constituição Federal (BRASIL, 2016).

Dessa maneira, sua atuação foca-se inevitavelmente no enfrentamento da corrupção, tendo em vista o objetivo de uma administração pautada na probidade e no aperfeiçoamento da jurisdição de contas.

Nesse contexto, fez-se fundamental a compreensão acerca do cenário institucional de controle dos gastos públicos no âmbito maranhense, visto que contribui para a discussão sobre a atuação do Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão, no que tange o enfrentamento da corrupção.

Identificou-se que os mecanismos empregados são eficazes, apesar da grande dificuldade de enfrentamento, considerando ainda a velocidade com que ocorrem as práticas corruptas. O fato é que a atuação das instituições, assim como os mecanismos de controle tradicionais precisam estar sincronizados com mecanismos cada vez mais recentes, ante a dinamicidade do fenômeno da corrupção, de forma a responder satisfatoriamente ao enfrentamento da corrupção.

Apesar dos grandes e importantes avanços, a instituição pode evoluir ainda mais, com um aparato técnico próprio, além do acesso a informações que auxiliam no controle da gestão pública e conseqüentemente na responsabilização de gestores ímprobos.

Durante a pesquisa, a Supervisão de Acompanhamento de Execução de Acórdãos (SUPEX) também mostrou-se um órgão de execução muito importante. Observa-se que ele promove a eficácia das decisões proferidas no Tribunal de Contas quando da irregularidade praticada por gestores de recursos públicos.

O referido órgão no âmbito do Ministério Público de Contas promove a eficácia ainda dos dispositivos que punem a improbidade administrativa, além de outros aptos a possibilitar a sanção a gestores que descumprem os princípios basilares da Administração Pública brasileira.

REFERÊNCIAS

- AL-MARHUBI, Fahim A. Corruption and inflation. *Economics Letters*, v. 66, n. 2, 2000.
- ACKERMAN, Susan Rose. Corruption: A study in political economy. New York: *Academic Press*, 1978.
- ALEJARRA, Luis Eduardo Oliveira. A criação do Tribunal de Contas na história constitucional brasileira. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 19, n. 3952. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/27898>. Acesso em: março 2016.
- ANDERSON, Christopher J.; TVERDOVA, Yuliya V. Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies. *American Journal of Political Science*, v. 47, n. 1, 2003.
- ARAÚJO, M; SANCHEZ, O. A. A Corrupção e os Controles Internos do Estado. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 65, mai/ago, 2005.
- ARISTÓTELES. *Política*. 5ª edição. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Editora Martin Claret, 2011.
- AVRITZER, Leonardo. *Corrupção: ensaios e críticas*. Editora UFMG, 2008.
- AYDOS, Eduardo D. Corrupção, impunidade e voto: a democracia fragilizada e o estado da república no governo Lula. Porto Alegre: *Est Edições*, 2006.
- BARBOSA, Rui. A exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. *Revista do TCU*, n. 82, p. 253-262, 1999.
- BARBOZA, Márcia N. O combate à corrupção no mundo contemporâneo e o papel do Ministério Público no combate à corrupção. Monografia. 44f. In: ALBUQUERQUE, Mário P.; MEDEIROS, Humberto J. de; BARBOZA, Márcia N. *O combate à corrupção no mundo contemporâneo e o papel do Ministério Público no combate à corrupção*. Brasília: Ministério Público Federal, 2006.
- BARDHAN, Pranab. Corruption and development: a review of issues. *Journal of economic literature*, v. 35, n. 3, 1997.
- BEZERRA, M. O. *Corrupção: Um Estudo Sobre Poder Público e Relações Pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890.
- BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: Julho de 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: Julho de 2016.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 178.904/AC, Rel. Ministra Nancy Andrighi, 2ª Turma, julgado em 14/03/2000, DJ 03/04/2000, p. 135. Disponível em: . Acesso em: 23 jul. 2012.

BREI, Z. A. A. Corrupção: Dificuldades Para a Definição e Consenso. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n.1, p. 64-76, jan./fev.1996.

BREI, Z. A. A. Corrupção: Causas, Consequências e Soluções Para o Problema. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 3, p. 103-115, mai./jun. 1996.

BOXER, Charles R. *O império colonial português (1415-1825)*. Lisboa: Edições 70, 1981.

BUENO, Eduardo. *A coroa, a cruz e a espada: lei, ordem e corrupção no Brasil Colônia, 1548-1558*. Editora Objetiva, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Jânio Quadros: a renúncia foi ato intempestivo ou golpe político?* – Bloco 3. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/401672-JANIOQUADROS-A-RENUNCIA-FOI-ATO-INTEMPESTIVO-OU-GOLPE-POLITICO-BLOCO-3.html>>. Acesso em: 28 maio 2018.

CARRARO, André. *Ensaio sobre os impactos econômicos da corrupção (2003)*. Tese (Doutorado) <http://universia.com.br>. Acesso em: 13 dez 2018.

CARVALHO, J. M. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, L.; BIGNOTT O, N.; GUIMARÃES, J; ST ARLING, H. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 200-205.

CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO. *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública*, 2a edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 89.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p. 447.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Entenda os conceitos de improbidade administrativa, crimes contra a administração pública e corrupção*, 2015. Disponível em: << <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62434-entenda-os-conceitos-de-improbidade-administrativa-crimes-contraaadministracao-publicaecorruptao>>> Acesso em: 15 de novembro de 2016.

COSTA, Daniel Ribeiro. A lei anticorrupção e a atuação do Ministério Público. *De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, 2017.

COSTA, Adriano Soares da. *Teoria da inelegibilidade e o direito processual eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

CRETELLA JUNIOR, José. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CROIX, David de la; DELAVALLADE, Clara. Growth, public investment and corruption with failing institutions. *Economics of Governance*, v. 10, n. 3, p. 187-219, 2009.

DA CUNHA, Antonio Geraldo; DA CUNHA, Antônio Geraldo; SOBRINHO, Cláudio Mello. *Dicionário etimológico da língua portuguesa*. São Paulo: Lexikon, 2015.

DAIBERT JÚNIOR, Robert. *Princesa Isabel (1846-1921): a política do coração entre o trono e o altar*. 2007. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado em História Social (UFRJ). Rio de Janeiro.

DE ARAÚJO, Edmir Netto. *Curso de direito administrativo*. Editora Saraiva, 2018.

DA COSTA, Frederico Lustosa. *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. São Paulo: Editora FGV, 2010.

DA SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: Senac, 2000.

DE HOLANDA, Sérgio Buarque; EULÁLIO, Alexandre; RIBEIRO, Leo Gilson. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

DEL MONTE, Alfredo; PAPAGNI, Erasmo. Public expenditure, corruption, and economic growth: the case of Italy. *European journal of political economy*, v. 17, n. 1, p. 1-16, 2001.

DEL MONTE, Alfredo; PAPAGNI, Erasmo. The determinants of corruption in Italy: Regional panel data analysis. *European Journal of Political Economy*, v. 23, n. 2, p. 379-396, 2007.

DEPKEN, Craig A.; LAFOUNTAIN, Courtney L. Fiscal consequences of public corruption: Empirical evidence from state bond ratings. *Public Choice*, v. 126, n. 1-2, p. 75-85, 2006.

DREHER, Axel; GASSEBNER, Martin. Greasing the wheels? The impact of regulations and corruption on firm entry. *Public Choice*, v. 155, n. 3-4, p. 413-432, 2013.

FAORO, R. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2008.

FERRAZ, Claudio et al. Corrupção, má gestão, e desempenho educacional: evidências a partir da fiscalização dos municípios. In: *Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 36th Brazilian Economics Meeting]*. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics], 2008.

FIGUEIREDO, Luciano R.A. *Revoltas, fiscalidade e identidade colonial na América Portuguesa, Rio de Janeiro, Bahia e Minas Gerais, 1640-1761*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996. Mimeografado.

FIGUEIREDO, L. R. A corrupção no Brasil colônia. In: AVRITZER, L.; BIGNOTT O, N.; GUIMARÃES, J; STARLING, H. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 174-182.

FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Editora UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando; MELO ARANHA, Ana Luiza. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 2, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, v. 15, n. 2, p. 386-421, 2009.

GARCIA, Emerson. *A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica*. Disponível em: http://www.tjrj.jus.br/institucional/dir_gerais/dgcon/pdf/artigos/direi_const/a_corrupcao_uma_visao.pdf. Acesso em: 04 jul 2018.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p.177-183.

GODINHO, Vitorino Magalhães. Finanças públicas e estrutura do Estado. In: *Ensaio sobre a História de Portugal*. 2. Ed. Lisboa: Sá da Costa, 1978. v. II.

GUERRA, Evandro Martins. *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública*, 2a edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

GUIMARÃES, Juarez. Interesse público. *Corrupção: ensaios e crítica*, p. 163-172, 2008.

GUPTA, Mr. Sanjeev; ABED, Mr George T. Governance, corruption, and economic performance. *International Monetary Fund*, 2002.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. The three versions of neo-institutionalism. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 58, p. 193-223, 2003.

HESPANHA, António Manuel. *Às vésperas do Leviathan: instituições e poder político - Portugal (século XVII)*. Coimbra: Almedina, 1994.

HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: EDUSP; Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle [Tradução autorizada da 1ª ed. norte-americana, de 1991, por Otávio Alves Velho]*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1994.

KRISHNAN, Satish; TEO, Thompson SH; LIM, Vivien KG. Examining the relationships among e-government maturity, corruption, economic prosperity and environmental

degradation: A cross-country analysis. *Information & Management*, v. 50, n. 8, p. 638-649, 2013.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações ente Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LEITE, Flávia Gonzalez. O Ministério Público de Contas do Maranhão: gênese e perspectivas. *Revista em Pauta*. Ano I, n. 1. Julho/2008.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo*. 6 Ed. São Paulo: Editora Método, 2015.

LIRA, Fernando J. *Corrupção e pobreza no Brasil: Alagoas em destaque*. Maceió: Edufal, 2005.

LOPES, Luckas Sabioni; TOYOSHIMA, Silvia Harumi. *Evidências do Impacto da Corrupção Sobre a Eficiência das Políticas de Saúde e Educação nos Estados Brasileiros*. Planejamento e Políticas Públicas, n. 41, 2013.

LUCIANO, Edimara M.; TESTA, Mauricio G. *Controles de governança de tecnologia da informação para a terceirização de processos de negócio: uma proposta a partir do Cobit*. JISTEM (Online), São Paulo, v. 8, n. 1, p. 237-262, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/jistm/v8n1/a12v8n1.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2014.

MARQUES, Eduardo C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 43, n. 1, p. 67-102, 1997.

MAURO, Paolo. Corruption and growth. *The quarterly journal of economics*, v. 110, n. 3, p. 681-712, 1995.

MAURO, Paolo. Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public Economics*, v. 69, n. 2, p. 263-279, 1998.

MARQUES, E. C. (1997). Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, p. 67-102.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. 2 Ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 113.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de. *Corrupção e Políticas Públicas: uma Análise Empírica dos Municípios do Brasil*. Recife: UFPE. 2010. 231f. Tese. (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

MILESKI, Hélio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MO, Pak Hung. Corruption and economic growth. *Journal of comparative economics*, v. 29, n. 1, p. 66-79, 2001.

MOTTA, R. P. S. Corrupção no Brasil republicano 1954-1964. In: AVRITZER, L.; BIGNOTT O, N.; GUIMARÃES, J; ST ARLING, H. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 206-2012.

NEVES BEZERRA DE MELO, Felipe Luiz; MENEZES BEZERRA SAMPAIO, Luciano; LIMA DE OLIVEIRA, Renato. *Corrupção Burocrática e Empreendedorismo: Uma Análise Empírica dos Estados Brasileiros*. RAC-Revista de Administração Contemporânea, v. 19, n. 3, 2015.

PARDINI, Frederico. Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional. Tese apresentada no Curso de Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ELIAS ROSA, Márcio Fernando & FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. 4 Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. São Paulo: Brasiliense, v. 16, 1987.

PEREIRA, J. M. Reforma do Estado e Transparência: *Estratégias de Controle da Corrupção no Brasil*. In: Congresso Internacional Del CLAD Sobre la Reforma Del Estado y de La Administración Pública, 7, 2002. Anais CLAD, Lisboa, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, v. 1, p. 21-38, 1998.

POWER, Timothy J.; GONZÁLEZ, Júlio. Political culture, social capital and perceptions of corruptions: quantitative research at a world level. *Revista de Sociologia e Política*, n. 21, p. 51-69, 2003.

PRZEWORSKI, Adam. *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal*. In: Reforma do Estado e administração pública gerencial. Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998.

RIBEIRO, R. J. *A sociedade conta o social: o alto custo da vida pública no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 233 p.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Controle Externo da Administração Pública Federal no Brasil – O Tribunal de Contas da União – uma análise jurídico-administrativa. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. A função controle na Administração Pública orçamentária. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 2ª edição, ampliada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Political corruption and democracy*. Conn. J. Int'l L., v. 14, p. 363, 1999.

ROSE-ACKERMAN, S. The institutional economics of corruption. In: GRAAF, G. de et al. The good cause. *Theoretical perspectives on corruption*. 2010.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Political corruption and democracy*. Conn. J. Int'l L., v. 14, p. 363, 1999.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G.; AG, A. *A produção acadêmica brasileira sobre corrupção em administração pública: um estudo no período compreendido entre 1997 e 2008*. Anais do XXXIII ENANPAD. Rio de Janeiro, 2009.

SANTOS, Jorge Mendes dos. O Ministério Público de Contas do Maranhão e a Moralidade Administrativa. 2017. 85f. monografia – Universidade Federal do Maranhão, 2017.

SCHWARCZ, L. M. Corrupção no Brasil Império. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 191-199.

SENADO FEDERAL. *JK é, ainda hoje, um dos políticos mais admirados pela população*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/brasil50anos/not04.asp>>. Acesso em: 28 maio 2018.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. Corruption. *The quarterly journal of economics*, v. 108, n. 3, p. 599-617, 1993.

SOUZA, J. (2008). Weber. In: L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H. M. Starling, *Corrupção: ensaios e críticas* (pp. 81-90). Belo Horizonte: Editora UFMG.

STARLING, H. M. M. Ditadura. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 213-221.

SVENSSON, Jakob. Eight questions about corruption. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 19, n. 3, p. 19-42, 2005.

TANZI, Vito. Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. *Staff Papers*, v. 45, n. 4, p. 559-594, 1998.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 2018. Disponível em: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2018. Acesso em: 20 Fev 2019.

VIEIRA, António; PÉCORA, Alcyr. *Escritos históricos e políticos*. Martins Fontes, 1995.

VIEIRA, James Batista. *Uma avaliação da Política de Combate à Corrupção do Brasil Contemporâneo*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Ciência Política e Social-[www.cori.unicamp.br/jornadas/.../James% 20Batista% 20Vieira.doc](http://www.cori.unicamp.br/jornadas/.../James%20Batista%20Vieira.doc), v. 23, 2006.

UNODC (2004). Practical Anti-Corruption Measured for Prosecutors and Investigators, United Nations Office On Drugs And Crime (UNODC) *Press Vienna*, September.
WEFFORT, Francisco Correa. *Os Clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "o federalista"*. 3 Ed. Ática, 2008.

WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José. O funcionário colonial entre a sociedade e o rei. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). *Revisão do paraíso. Os brasileiros e o Estado em 500 anos de história*. São Paulo: Campus, 2000. p. 139-159.

WITVLIET, Margot I., KUNST, Anton E., ARAH, Onyebuchi A., STRONKS, Karien. Sick regimes and sick people: a multilevel investigation of the population health consequences of perceived national corruption. *Tropical Medicine & International Health*. v. 18, n. 10, p. 1240-1247, 2013.

ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*, 3ª Ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 167-168.

ANEXO I

ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

ATORES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

✓ **Procuradores (as) do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Maranhão**

1. Dentre o rol de mecanismos de enfrentamento da corrupção, quais o Ministério Público de Contas do Maranhão emprega com mais frequência? Como funcionam?
2. O Ministério Público de Contas se articula com outras instituições do sistema de justiça no que tange aos mecanismos empregados no combate à corrupção? Quais?
3. Os mecanismos empregados no âmbito do combate da corrupção possibilitam a participação da sociedade?
4. Quais são os desafios, perspectivas e dificuldades que permeiam o enfrentamento da corrupção no âmbito do Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão?
5. Em sua opinião, quais as necessidades do ponto de vista institucional (pessoal, materiais, instalações) para tratamento mais eficaz da corrupção?
6. Que considerações a senhora ou o senhor poderia tecer acerca Ministério Público de Contas do Maranhão do enfrentamento da corrupção?