

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

JOSÉ JORGE MENDES DOS SANTOS

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO MARANHÃO E A MORALIDADE
ADMINISTRATIVA**

São Luís
2017

JOSÉ JORGE MENDES DOS SANTOS

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO MARANHÃO E A MORALIDADE
ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Lucyléa Gonçalves França.

São Luís
2017

Santos, José Jorge Mendes dos.

O Ministério Público de Contas do Maranhão e a Moralidade Administrativa / José Jorge Mendes dos Santos. - 2017.

90 f.

Orientador(a): Lucyléa Gonçalves França.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

1. Administração Pública. 2. Controle Externo. 3. Ministério Público de Contas. 4. Moralidade. I. França, Lucyléa Gonçalves. II. Título.

JOSÉ JORGE MENDES DOS SANTOS

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO MARANHÃO E A MORALIDADE
ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Lucylea Gonçalves França (Orientadora)

EXAMINADOR 1

EXAMINADOR 2

A Deus, pelo dom da Vida.

Aos meus pais, patrocinadores do meu sucesso.

À minha esposa e à minha filha: minha família, meu porto seguro.

Aos professores pelos conhecimentos compartilhados.

Aos amigos, com os quais desfrutei bons momentos durante a minha experiência acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelas bênçãos derramadas sobre a minha vida.

Aos meus pais, meus primeiros educadores.

Aos meus irmãos companheiros das lutas diárias.

À professora Lucyléa Gonçalves França, pela disponibilidade, proficiência e amabilidade.

A todos os funcionários da UFMA, em especial aos do Departamento e da Coordenação do curso de Direito que sempre foram presentes e competentes nas resoluções dos problemas acadêmicos.

À minha esposa Joice Mendes Louseiro dos Santos e à minha filha Joyce Gabriely Louseiro dos Santos, pelo amor e pela compreensão das horas que lhes foram subtraídas em troca da concretização deste trabalho.

Quero ver o direito brotar como fonte e correr
a justiça qual riacho que não seca.

(Am 5, 24)

RESUMO

Estuda-se a atuação do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão sob a ótica da defesa da moralidade na administração pública maranhense. Aborda-se a estrutura da administração pública brasileira, os princípios que a regem, os deveres dos gestores públicos, salientando-se o dever de prestar contas. Destaca-se as formas de controle exercida sobre a administração pública do Maranhão, o papel do Ministério Público de Contas enquanto guardião do princípio da moralidade na atuação dos gestores públicos maranhenses. Pesquisa-se sobre os mecanismos utilizados pelo Parquet de Contas no intuito de evitar danos ao erário maranhense. Conclui-se que a atuação do Ministério Público de Contas que oficia na Corte de Contas maranhense tem se mostrado eficiente no combate aos desvios de recursos públicos, mas que muito ainda precisa ser feito para que a sociedade possa ter maior confiança e apoiar os órgãos de controle.

Palavras-chave: Administração Pública. Controle Externo. Ministério Público de Contas. Moralidade.

ABSTRACT

Studies on the role of the Ministry of Public Accounts with the Court of Auditors of the state of Maranhão in the perspective of the defense of morality in public administration of Maranhão. Discusses the structure of Brazilian public administration, the principles that govern it, the duties of public managers, emphasizing the duty of accountability. Of particular note are the forms of control exercised over the public administration of Maranhão, the role of the Public Prosecutor's Office as guardian of the principle of morality in the performance of public managers in Maranhão. Research on the mechanisms used by Parquet of Accounts in order to avoid damages to the treasury of Maranhão. It is concluded that the actions of the Public Prosecutor, which officiates of Court of Accounts of Maranhão, has been efficient in combating misuse of public resources, but much still needs to be done so that society can have greater confidence and support the Control organs.

Keywords: Public Administration. External Control. The Ministry of Public Accounts. Morality.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Cargo ou Função.....	63
Gráfico 2 - Tempo de Serviço.....	63
Gráfico 3 - Ingresso no MPCjTCE/MA.....	64
Gráfico 4 - Escolaridade.....	64
Gráfico 5 - Remuneração.....	65
Gráfico 6 - Fundação do MPCjTCE/MA.....	65
Gráfico 7 - MPC DIFERE DE MPE.....	66
Gráfico 8 - Servidor do TCE/MA.....	67
Gráfico 9 - Hierarquia – MPC e TCE/MA.....	67
Gráfico 10 - Hierarquia MPC e MPE.....	68
Gráfico 11 - Subordinação.....	68
Gráfico 12 - Satisfação com os gestores maranhenses.....	69
Gráfico 13 - Aplicação correta de recursos.....	69
Gráfico 14 - Satisfação com a atuação do TCE/MA.....	70
Gráfico 15 - Relação entre TCE/MA e MPC.....	70
Gráfico 16 - MPCjTCE/MA combate a corrupção.....	71
Gráfico 17 - MPC e MORALIDADE.....	71

LISTA DE SIGLAS

AMPCON - Associação Nacional do Ministério Público de Contas

CGU - Controladoria Geral da União

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público.

CNPGC - Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FUMTEC - Fundo de Modernização do Tribunal de Contas

MP – Ministério Público.

MPC's – Ministérios Públicos de Contas.

MPF – Ministério Público Federal.

MPjTCU – Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

MPCjTCE/MA – Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.

PGE – Procuradoria Geral do Estado

SEFAZ/MA - Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão.

STF - Supremo Tribunal Federal

SUPEX – Supervisão de Execução de Acórdãos

TAC - Termo de Ajustamento de Conduta

TC – Tribunal de Contas

TCU – Tribunal de Contas da União.

TCE – Tribunal de Contas do Estado.

TCE/MA – Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.

TCM – Tribunal de Contas dos Municípios.

TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	12
2.	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	17
2.1	Estrutura da administração pública	17
2.1.1	Administração direta	17
2.1.2	Administração indireta	18
2.1.2.1	Autarquias.....	18
2.1.2.2	Empresas públicas	18
2.1.2.3	Sociedade de economia mista.....	19
2.1.2.4	Fundações	19
2.2	Princípios da administração pública	19
2.2.1	Princípio da legalidade	20
2.2.2	Princípio da impessoalidade	20
2.2.3	Princípio da moralidade.....	21
2.2.4	Princípio da publicidade	22
2.2.5	Princípio da eficiência	22
2.3	Outros princípios da administração pública.....	23
2.3.1	Princípio da motivação	23
2.3.2	Princípio da razoabilidade e proporcionalidade.	24
2.3.3	Princípio da ampla defesa e do contraditório	24
2.3.4	Princípio da segurança jurídica	25
2.3.5	Princípio do interesse público.....	25
2.4	Deveres do administrador público	26
2.4.1	O Poder-dever de agir.....	26
2.4.2	Dever de eficiência	26
2.4.3	Dever de probidade.....	27
2.4.4	Dever de prestar contas.....	28
3.	DEVER DE PRESTAR CONTAS E AS FORMAS DE CONTROLE.....	29
3.1	Classificação das formas de controle	30
3.1.1	Controle interno.....	30
3.1.2	Controle externo	31
3.1.3	Controle popular	31
3.1.4	Controle judicial	32

4.	NATUREZA JURÍDICA DOS ÓRGÃOS TÉCNICOS DE CONTAS	33
4.1	Tribunal de Contas	33
4.1.1	Origem	34
4.1.2	Conceito e peculiaridades	35
4.2	Tribunais de contas no Brasil contemporâneo.....	35
4.3	Controle externo dos recursos federais	36
4.4	Controle externo dos recursos estaduais e municipais.....	37
5.	MINISTÉRIO PÚBLICO E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS.....	38
5.1	Origem do Ministério Público	38
5.2	Princípios institucionais, garantias e vedações aplicadas ao Ministério Público...39	
5.3	Ramos do Ministério Público	40
5.4	Conselho Nacional do Ministério Público	41
5.5	Origem do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas.....	43
5.6	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.....	44
5.7	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.....	44
6.	MESCANISMOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO DO MPCjTCE/MA	46
6.1	Estrutura organizacional do MPCjTCE/MA	46
6.2	<i>Modus Operandi</i> do MPCjTCE/MA.....	47
6.3	Competências do MPCjTCE/MA	50
6.4	Defesa da moralidade na administração pública maranhense.....	51
6.4.1	Ações implementadas pelo <i>Parquet</i> de Contas Maranhense.....	55
6.5	Entrevista realizada com os procuradores do MPCjTCE/MA	588
6.6	Questionário aplicado com servidores do MPCjTCE/MA	62
7.	CONCLUSÃO.....	73
	REFERÊNCIAS	76

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público de Contas (MPC) teve a sua origem contemporânea ao surgimento do próprio Tribunal de Contas, este último surgiu no sistema jurídico brasileiro por força do art. 89 da Constituição de 1891 que o caracterizava como um Tribunal com a função de liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade, antes da apresentação ao Congresso.

Após a instituição do Tribunal de Contas da União (TCU), lançou-se o Decreto nº 1.166, de 17 de outubro de 1892, que ao disciplinar a estrutura do TCU, determinou em seu art. 19 que o seu pessoal compor-se-ia de cinco membros, do presidente e de quatro diretores, com voto deliberativo, um dos quais foi incumbido de representar o Ministério Público.

Observa-se dessa forma, que o MPC é uma instituição secular (125 anos de existência) e cuja gênese e estrutura confundem-se com a própria estrutura das Cortes de Contas, junto às quais atua, mas que ganhou relevo com a Constituição Cidadã de 1988, cuja existência jurídica é consagrada pelo art. 130 que prescreve que aos seus membros aplicam-se as disposições do Ministério Público Ordinário, pertinente a direitos, vedações e forma de investidura.

Assim os MPC's oficiam junto aos Egrégios Tribunais de Contas em qualquer dos entes em que atuem: União (Tribunal de Contas da União), Estados (Tribunais de Contas dos Estados ou Tribunais de Contas dos Municípios), no Distrito Federal (Tribunal de Contas do Distrito Federal), ou ainda na esfera municipal (Tribunal de Contas do município do Rio de Janeiro e do município de São Paulo).

Trata-se de um Parquet especial uma vez que tem a sua atuação restrita ao âmbito de atuação das Cortes de Contas, isto é, ao Controle Externo da Administração Pública, que em última análise objetiva preservar os princípios inseridos no art. 37 da Lei Maior, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Daí depreende-se que compete ao MPC atuar na qualidade de fiscal da lei, tutelando a supremacia e a indisponibilidade do interesse público por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública.

Conforme disposto na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (Lei nº 8.258, de 06 de junho de 2005), o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, é órgão essencial à função de controle externo, exercida pelo Tribunal, aos quais se aplicam os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e da independência funcional,

compõe-se de quatro procuradores, nomeados entre brasileiros, bacharéis em direito. Vale lembrar que esta nomeação se dá após aprovação em concurso público de provas e títulos.

Dentre as competências do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (MPCjTCE/MA), em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, destaca-se: a promoção da defesa da ordem jurídica, requerendo ao Tribunal as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário; promover junto à Procuradoria-Geral do Estado, à Procuradoria do Município, ou perante os dirigentes dos órgãos jurisdicionais do Tribunal as medidas judiciais cabíveis à garantia do interesse público.

O Tribunal de Contas é um órgão constitucional dotado de autonomia administrativa e financeira, sem qualquer relação de dependência aos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, embora seja auxiliar deste último na execução do Controle Externo. Tem como objetivo fiscalizar a atividade financeira do Estado e a forma como os recursos da coletividade estão sendo aplicados.

Funcionando junto às Cortes de Contas, mas sem manter qualquer relação de subordinação às mesmas, encontra-se o Ministério Público de Conta (MPC), considerado um Ministério Público Especial, pois detém a vocação de ramo próprio do Ministério Público, atuando na seara da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública direta e indireta do Estado.

O MPC é um órgão de permeio, agindo ora numa posição de colaboração com o Tribunal de Contas, pois este é essencial à função de controle externo exercido por aquele, ora no exercício de competências próprias, pois na função constitucional de guarda da Lei e fiscal de sua execução, deverá promover a defesa da ordem jurídica, requerendo perante o Tribunal de Contas, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário.

Assim sendo, ao longo deste trabalho de conclusão de curso, procura-se responder à seguinte questão: considerando que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado é, segundo a Constituição Estadual, essencial a função de controle externo exercida pelo Estado, quais são os mecanismos utilizados pelo Ministério Público de Contas do Maranhão para garantir a correta aplicação dos recursos públicos na administração pública maranhense?

Sabe-se que a finalidade do poder público é trabalhar em prol da coletividade, visando atender as suas necessidades básicas como: educação, saúde, moradia, segurança, transporte, dentre outras, conforme disposto no art. 6º da Constituição Federal.

Para disponibilizar esses benefícios à sociedade, o Estado arrecada recursos, os quais devem ser utilizados de uma forma transparente e responsável, garantindo-se ao cidadão

o direito de saber, como tais recursos estão sendo geridos, surgindo assim, a obrigação de prestar contas, dever este que é imposto a todos os órgãos da administração pública.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) estabelece que os gestores públicos devam prestar contas junto ao Poder Legislativo - é o que chamamos de Controle Externo da Administração Pública. Ainda de acordo com a CF/88, esse controle externo a cargo do Legislativo é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas.

A Constituição Cidadã, em seu art. 130, institucionalizou um Ministério Público Especial para funcionar junto ao Tribunal de Contas – o Ministério Público de Contas. Ao Parquet especializado compete promover e fiscalizar o cumprimento e a guarda da Constituição e das Leis, no que se refere à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático de direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme se depreende da leitura dos art. 71 a 75 e 127 a 130 da Lei Maior.

No exercício de suas atribuições, ao Ministério Público junto às Cortes de Contas, compete ainda, promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal, as medidas necessárias ao interesse da justiça, da administração e do erário e ainda promover junto à Procuradoria Geral da União, dos Estados ou à Procuradoria do Município, conforme o caso, a adoção de medidas judiciais cabíveis para a restauração da ordem e defesa do tesouro público.

O tema proposto neste trabalho é relevante, visto que irá proporcionar interesse pessoal, enquanto acadêmico do curso de direito, a possibilidade de realizar estudos nesta área, ainda carente de investigação que é a atuação do Ministério Público de Contas na busca da correta aplicação dos recursos públicos.

Agregar-se-á conhecimentos, e, de certa forma, contribuindo com os estudiosos da administração pública, dentro de um campo que é de fundamental importância, o controle externo, pois na medida em que o mesmo se torna eficiente, coibindo o desvio de finalidade do administrador público e combatendo a corrupção, a grande beneficiária será a nação brasileira, que terá os meios necessários para se tornar próspera.

E ainda, proporcionar-se-á importante contribuição para a sociedade, uma vez que, o material produzido a partir das pesquisas realizadas poderá servir de subsídio, para que os gestores públicos, diretores de órgãos e entidades públicas, responsáveis por entes privados que recebam recursos públicos e mesmo o cidadão comum, possam entender as competências e o funcionamento do Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão.

O objetivo geral deste estudo é analisar a atuação do Ministério Público de Contas junto ao TCE/MA, enquanto fiscal da Lei e promotor da defesa da ordem jurídica e da moralidade na Administração Pública do Estado do Maranhão e, de modo específico, pretendeu-se:

Entender o papel do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (MPCjTCE/MA) na seara da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública estadual;

Estudar a evolução histórica do Ministério Público de Contas no Brasil e no Maranhão;

Identificar a posição constitucional do Parquet de Contas junto aos Tribunais de Contas da União e do Estado do Maranhão e as suas prerrogativas e conhecer os mecanismos utilizados pelo MPCjTCE/MA para garantia do princípio da moralidade na administração pública do Estado do Maranhão.

O estudo apresenta-se do tipo exploratório e descritivo, conforme tipologia adotada por Vergara. Exploratório porque embora se tenham bibliografias sobre o ministério público de contas, não se verificou a existência de estudos que abordem os resultados práticos alcançados no tocante ao combate à corrupção no setor público e em especial, na Administração Pública do Estado do Maranhão. É descritivo uma vez que objetivou descrever os mecanismos adotados pelo *Parquet* de Contas, visando à defesa do princípio Constitucional da Moralidade na esfera pública maranhense.

Inicialmente procedeu-se a pesquisa bibliográfica e documental, através do levantamento de dados em livros, legislações e internet, que fundamentaram o tema em questão.

Na etapa seguinte, aplicou-se questionário entre os servidores do quadro de pessoal do Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão (servidores efetivos, requisitados e comissionados), que constituem o universo da pesquisa.

E ainda, realizou-se entrevistas com os 4 (quatro) Procuradores de Contas que atuam no ministério público de contas maranhense e procedeu-se a leitura crítico-analítica do material coletado.

O presente trabalho está dividido em sete capítulos que possibilitaram reflexões à cerca da organização e atuação do Ministério Público Especial que oficia junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. O primeiro capítulo corresponde a esta introdução, onde se caracteriza o objeto em razão do qual foi o estudo realizado.

No segundo capítulo, apresentam-se o conceito de Administração Pública, a sua estrutura no Estado Brasileiro, os princípios que a norteiam e os deveres do administrador público que surgem em virtude de tais princípios. No terceiro capítulo discorre-se sobre a origem do dever de prestar contas e as formas de controle da administração pública no sistema jurídico-político brasileiro.

O quarto capítulo trata da natureza jurídica dos órgãos técnicos de contas, destacando-se o Tribunal de Contas enquanto corte responsável pelo controle externo da administração pública.

O quinto capítulo trás informações à cerca do Ministério Público ordinário e o Ministério Público de Contas, enfatizando os princípios, garantias e vedações aplicadas às instituições essenciais à justiça, bem como se discorre sobre a atuação do conselho responsável por fiscalizar a atuação dos membros do *Parquet*.

O sexto capítulo foi reservado para a análise dos mecanismos de utilizados pelo Ministério Público de Contas na defesa da moralidade da administração pública maranhense.

No último capítulo, a conclusão, faz-se uma síntese dos resultados alcançados.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste item aborda-se a Administração Pública, sua estrutura, os princípios que a regem e os deveres que surgem para o administrador em virtude de tais princípios.

Segundo Meirelles (2007), a Administração Pública corresponde a todo o aparato estatal preordenado para a realização de seus serviços, tendo como fim a satisfação das necessidades coletivas.

Ao ser investido em cargo ou função pública, o administrador assume o compromisso de gerir com zelo e responsabilidade os bens públicos.

A natureza da administração pública é a de um *mínus público* para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do direito e da moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo titular dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado. (MEIRELLES, 2007, p. 85)

Infere-se, assim, que a finalidade da administração pública é a realização do bem comum, isto é, atender ao interesse da coletividade.

2.1 Estrutura da administração pública

O campo de atuação da administração pública compreende os órgãos da administração direta e indireta, conforme legislação Federal: Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, alterado pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969.

2.1.1 Administração direta

A administração direta é a constituída dos serviços integrados na estrutura administrativa da presidência da república e dos ministérios, no âmbito federal, do gabinete do governador e secretarias de estado, no âmbito estadual, e, do gabinete do prefeito e suas secretarias na administração municipal.

Em outras palavras, a Administração Direta é aquela que se encontra integrada, na estrutura organizacional, diretamente ao chefe do poder executivo, cabendo a este a palavra final, ainda que o processo decisório esteja distribuído entre diferentes unidades.

2.1.2 Administração indireta

A administração indireta corresponde às atividades administrativas, caracterizadas como serviço público ou de interesse público, transferida ou deslocada do Estado, para outra entidade por ele criada ou cuja criação é por ele autorizada.

Na administração indireta o desempenho da atividade pública é exercido de forma descentralizada, por outras pessoas jurídicas de Direito Público¹ ou Privado² que proporcionaram ao Estado a satisfação dos seus fins administrativos.

Dessa forma, a administração pública indireta é composta pelas sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações públicas e autarquias, que apresentam em comum: criação por lei específica, personalidade jurídica e patrimônio próprio, conforme observa Meirelles (2007, p. 740).

2.1.2.1 Autarquias

De acordo com o art. 5º, I, do Decreto Lei nº 200/67, as autarquias são órgãos autônomos criados por lei, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram para o seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Kohama (2001, p. 38) informa que: por ser uma entidade com personalidade jurídica de direito público interno, a autarquia exerce a execução do serviço público por transferência, não agindo por delegação e sim por direito próprio e com autoridade pública, da competência que lhe for outorgada pela sua lei de criação.

2.1.2.2 Empresas públicas

Estabelece o Decreto Lei nº 200/67 que as empresas públicas são entidades de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo do poder executivo, criadas por lei para exploração de atividade econômica (art. 5º, II).

A característica específica da Empresa pública é o seu capital, exclusivamente público, de uma só ou de várias entidades, mas sempre estatal. A sua existência depende do

¹ Autarquias

² Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações.

Estado que a institui e, precisamente, em virtude dessa instituição, introduz no setor de economia pública uma estrutura descentralizada.

2.1.2.3 Sociedade de economia mista

São entidades de direito privado criadas por lei, para exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, em que a maioria do capital pertence ao poder executivo (art. 5º, III, do Decreto-Lei nº 200/67).

As Sociedades de economia mista como o próprio nome sugere envolve a participação do governo e de particulares na constituição do seu capital, entretanto, determina o Decreto-Lei nº 900/69 que as ações com direito a voto pertençam em sua maioria à administração pública.

2.1.2.4 Fundações

São pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que autorizadas por lei, compostas de patrimônio próprio e destacado do fundador, visando à determinada finalidade específica (Decreto-Lei 200/67, art. 5º, inciso IV).

Embora constituída para prestar serviço de utilidade pública, a fundação não perde a sua natureza privada, mas se coloca como um ente auxiliar do Estado, e deste recebe recursos para a consecução dos seus fins estatutários. Assim as fundações não dispensam a fiscalização institucional do Ministério Público, que velará pela observância do seu estatuto e denunciará as irregularidades ao órgão estatal a que estiver vinculada. E ainda por receberem contribuições públicas, deverão prestar contas da gestão financeira ao Tribunal de Contas, conforme leciona Kohama (2001, p.34), ou seja, as fundações são fiscalizadas pelo Ministério Público comum e pelo Ministério Público de Contas.

2.2 Princípios da administração pública

Os princípios básicos da administração pública estão consagrados no caput do art. 37 da Constituição Federal:

Art.37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios

da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (BRASIL, 2015)

Os próximos itens descrevem cada um destes princípios.

2.2.1 Princípio da legalidade

A legalidade traduz a ideia de que o gestor público, no exercício de suas funções, somente poderá agir conforme o estabelecido em lei, pois, enquanto para a administração particular a regra é a autonomia da vontade, para a pública a única vontade de que se pode cogitar é a determinada em lei, conforme se infere de Meirelles (2007, p. 87). Dessa forma, na esfera pública são irrelevantes as opiniões ou convicções pessoais dos agentes, sob pena de terem seus atos invalidados pelo Poder Judiciário, expondo-os assim à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Sabe-se que a lei consubstancia, por meio de comandos gerais e abstratos, a vontade geral, manifestada pelo Poder que possui representatividade para tanto – o Poder Legislativo –, assim é que o princípio da legalidade possui o escopo de garantir que a atuação do Poder Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral.

2.2.2 Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade determina que os atos praticados pelo administrador público estejam de acordo com o interesse da sociedade, não devendo o gestor desviar-se de sua missão que é a de buscar o bem da coletividade. Este princípio nada mais é do que o clássico o princípio da finalidade “o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal” (MEIRELLES, 2007, p. 91)

De acordo com este princípio, há somente um fim a ser perseguido pela Administração, que é a defesa do interesse público. A impessoalidade da atuação administrativa impede, portanto, que o ato administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei.

Outro enfoque da impessoalidade deve ser entendido como forma de excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas, conforme preceitua a Carta da República no § 1º do seu art. 37.

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo

constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 2007)

Qualquer propaganda veiculada com o objetivo de promoção pessoal estará caracterizando desvio de finalidade do administrador público.

2.2.3 Princípio da moralidade

Conforme lições do mestre Meireles (2007, p. 88), o princípio da Moralidade também chamado de probidade administrativa constitui, atualmente, o pressuposto de validade de todo ato da administração pública.

De acordo com este princípio, os preceitos éticos devem estar presentes na conduta do administrador público, devendo o mesmo não só decidir entre critérios de oportunidade e justiça em seus atos, mas também entre o honesto e o desonesto.

Alexandrino e Paulo (2013) lembram que foi grande a preocupação do legislador constituinte com a moralidade administrativa, de forma que o princípio se encontra resguardado em diversos dispositivos da Carta democrática. E ainda que o poder judiciário vem conferindo cada vez mais efetividade a este princípio não sendo raro encontrar nos seus julgados, sentenças e acórdãos invalidando atos ou procedimentos por não se coadunarem com a moralidade administrativa.

Uma das formas que o cidadão possui para controlar as atividades do administrador público no tocante ao princípio da moralidade, é a ação popular, conforme prevê a Carta Magna Brasileira no ser art. 5º Inc. LXXIII.

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 2015).

Meirelles (2007, p. 89) arremata dizendo que “a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade, além da sua adequação ao demais princípios constituem o pressuposto de validade, sem os quais toda atividade pública será ilegítima”.

O presente trabalho busca fazer a conexão entre a atuação do Ministério Público de Contas junto ao TCE/MA e garantia do princípio da moralidade na Administração Pública do Estado do Maranhão, elencando situações nas quais a atuação do Parquet de Contas foi imprescindível para evitar danos ao erário maranhense.

2.2.4 Princípio da publicidade

Dar publicidade a um ato administrativo significa publicado na imprensa oficial (Diário Oficial) para que os administrados tomem conhecimento do seu conteúdo e a só a partir de então possa produzir efeitos externos.

Em boa hora é a observação de Alexandrino e Paulo (2013) ao relatarem que em um Estado Democrático de Direito, é inconcebível a existência de atos sigilosos ou confidenciais que pretendam criar, restringir ou extinguir direitos para os administrados.

A primeira faceta do referido princípio é que a exigência de publicação oficial dos atos externos da administração constitui-se em um pressuposto de eficácia, pois assegurar a transparência das ações dos gestores públicos. Assim, enquanto não verificada a publicação do ato, ele não estará apto a produzir efeitos perante seus destinatários externos ou terceiros.

Outro aspecto do princípio da publicidade diz respeito à exigência de transparência da atividade administrativa como um todo, pois todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou coletivo, exceto aquelas cujo sigilo seja indispensável à segurança nacional, é o que se depreende do art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988.

2.2.5 Princípio da eficiência

Este princípio constitucional foi acrescentado aos quatro anteriores, no *caput* do art. 37 da Constituição, pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho 1998, conhecida como “reforma administrativa”.

A introdução da eficiência, como princípio expresso, no *caput* do art. 37 da Carta da República, aplicável a toda atividade administrativa de todos os Poderes de todas as esferas da Federação, demonstra bem a concepção que a administração pública tomou a partir de 1995, no modelo denominado de administração gerencial, conforme enfoque de Alexandre e Paulo (2013, p. 206).

O Princípio da Eficiência estabelece que a atividade administrativa seja desempenhada não apenas com legalidade, mas com presteza, perfeição e rendimento funcional visando obter uma maior qualidade total da execução das atividades a seu cargo, ou seja, o gestor público deverá empenhar-se na obtenção de resultados positivos para o serviço público, objetivando atender os anseios da coletividade.

Este princípio almeja também maior racionalidade no modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração para alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

2.3 Outros princípios da administração pública

Além dos princípios elencados no caput do art. 37 da Carta da República de 1988, Meirelles (2007, p.87) chama a atenção para a existência de outros, que embora não mencionados, decorrem do nosso regime político e foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei 9.784, de 29.01.99. *in verbis*:

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (BRASIL, 1999).

Assim sendo, nos tópicos seguintes dissecam-se sobre os demais princípios aplicados à administração pública à luz da legislação reguladora do Processo Administrativo.

2.3.1 Princípio da motivação

Segundo este princípio, os atos administrativos devem ser justificados com a indicação dos seus fundamentos de fato e de direito.

O art. 93, IX da Constituição Federal de 1988 prevê que todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade. Esse princípio é consagrado pela Lei nº 9.784/99³, no seu art. 2º, VII, onde está registrado que a decisão do administrador deverá ter a indicação dos pressupostos de fato e de direito que a determinarem.

Pela apreciação da motivação dos atos emanados da administração pública é que se tem o controle de legalidade para averiguar se o ato do gestor foi praticado ressaltando-se os princípios da razoabilidade e proporcionalidade (ver item 2.3.2), a partir da avaliação do nexo de causalidade entre os motivos e o resultado do ato respectivo.

O princípio da motivação é um direito implícito do cidadão e provem da democratização dos valores regulados pela Constituição Federal. Ato administrativo, sem

³ Lei geral do Processo Administrativo

motivação, afronta o poder discricionário, enveredando nas raias do arbítrio, como leciona Meirelles (2007, p. 101) “A motivação, portanto, deve apontar a causa e os elementos determinantes da prática do ato administrativo, bem como, o dispositivo legal em que se funda”.

2.3.2 Princípio da razoabilidade e proporcionalidade.

A administração deve agir com bom senso, de modo razoável e proporcional. Na Lei 9.784/99, o princípio da razoabilidade é encontrado no art. 2º, parágrafo único, VI, ao estabelecer que nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Sem dúvida pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, como lesão aos direitos fundamentais. (MEIRELLES, 2007, p. 93)

Somente diante do caso concreto é que se poderão aferir se os critérios de razoabilidade e proporcionalidade foram devidamente considerados e, desde que provocado, o judiciário apreciará se as restrições impostas ao administrado foram adequadas, necessárias e justificadas pelo interesse público, caso contrário, o ato deverá ser anulado.

2.3.3 Princípio da ampla defesa e do contraditório

Este princípio encontra guarita no texto constitucional, conforme se depreende do art. 5º, LV: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ele inerentes”.

A Lei Federal nº 9.784/99 acolheu expressamente este princípio em seu art. 2º. A ampla defesa em, em conjunto com o contraditório constitui o desdobramento do devido processo legal.

Entende-se como ampla defesa a total possibilidade do cidadão, nos moldes assegurados por lei, de efetivar a defesa quando venha a ser acusado de qualquer violação da lei, seja ela penal ou administrativa. Engloba ainda o direito de ser assistido por um advogado,

de contraditar a acusação, de produzir provas, de exigir a demonstração do fato, dentre outros direitos.

O contraditório traduz-se na efetiva participação do acusado na instrução do processo, de modo que ele produza suas próprias razões e provas e que possa contestar os argumentos e a formação probatória que lhes são desfavoráveis.

2.3.4 Princípio da segurança jurídica

Na Lei Geral do Processo Administrativo, o princípio da segurança jurídica é ressaltado no caput do art. 2º. A segurança jurídica exerce o papel que torna viável a efetivação real dos fundamentos e desígnios permanentes do Estado Democrático de Direito em que se constitui a nação brasileira, com isso viabilizando a harmonia das relações cotidianas mediante conhecimento antecipado e reflexivo dos atos e dos fatos e efeitos deles advindos.

Para Fernandes (2005, p. 577) esse princípio guarda estreita relação com o princípio da legalidade e possui a importante eficácia de garantir aos cidadãos a convicção de que determinadas relações ou situações jurídicas não serão modificadas por motivos circunstanciais.

2.3.5 Princípio do interesse público

O Interesse público é a regra básica da administração. O ato administrativo não tem legalidade se o administrador agiu em interesse próprio, ainda que obedecida formalmente a letra da lei.

Na perspectiva de Meireles (2007, p. 103) “a primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral”.

A Lei 9.784/99, no seu art. 2º, inciso II determina a observância do critério do atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em lei. Deste comando legal decorre o princípio da indisponibilidade do interesse público, cujo titular é o Estado, chancelado pela sociedade.

O critério de objetividade no atendimento do interesse público previsto na aludida lei encontra-se vinculado à vedação da promoção pessoal de agentes ou autoridades em

consonância com o princípio da finalidade dos atos administrativos (item 2.2.2 – já mencionado)

2.4 Deveres do administrador público

Em virtude dos supracitados princípios da Administração Pública, surgem os deveres que recaem sobre aqueles que gerenciam os recursos da coletividade – os administradores públicos.

Dos ensinamentos de Meirelles (2007), depreende-se que os poderes e deveres do administrador público são expressos em lei, impostos pela moral administrativa ou exigidos pelo interesse da coletividade.

2.4.1 O Poder-dever de agir

O poder tem para o agente público o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém está obrigado a exercitá-lo. “Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade.” (MEIRELLES, 2007)

2.4.2 Dever de eficiência

No âmbito da administração Pública, a eficiência tem um sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do ocupante do cargo ou função pública, como a perfeição do trabalho e a sua adequação técnica aos fins visados pela administração.

Este dever foi elevado à categoria de princípio ao ser introduzido no caput do art. 37 da Constituição, através da Emenda Constitucional 19/98 (ver item 2.2.5 retro), a referida Emenda Constitucional objetivando o cumprimento do dever de eficiência, introduz alterações no art. 41 da Carta Magna possibilitando a dispensa de servidor público estável mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, bem como, estabelece para a aquisição da estabilidade, que o servidor seja submetido à avaliação especial de desempenho.

Art. 41 – São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.
§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

[...]

III. mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de Lei Complementar, assegurada ampla defesa.

[...]

§ 4º Como condição para aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. (BRASIL,2015)

Observe-se, entretanto, que para a dispensa do servidor estável deverá ser obedecido o devido processo legal, como já mencionado no item 2.3.3, ao tratar-se do princípio da ampla defesa e do contraditório.

2.4.3 Dever de probidade

Na conduta do administrador público, a probidade é o elemento necessário à legitimidade dos seus atos. No sétimo capítulo, ao tratar da administração pública, a Constituição Federal em seu art. 37, § 4º discrimina as punições cabíveis em caso da violação do dever de probidade.

Art. 37 [...]

§4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 2015).

A esse respeito, Meirelles (2007, p. 108) informa que os atos administrativos praticados com lesão aos bens e interesses públicos ficam sujeitos à invalidação pela própria administração, ou pelo poder judiciário, por vício de improbidade.

Quando da análise da prestação de contas dos gestores públicos, compete ao Ministério Público de Contas, verificados quaisquer atos de improbidade, representar ao Tribunal de Contas para que este tome as medidas cabíveis, a fim de evitar danos ao erário.

Ademais, a própria sociedade é parte legítima para requerer a anulação dos atos de improbidade do administrador público, através de ação popular, como preceitua o art. 5º, inciso LXXIII da Constituição Brasileira (consulte-se o item 3.1.3 infra)

2.4.4 Dever de prestar contas

Conforme visto no item 2 deste trabalho, o administrador público gerencia bens e interesses alheios e em decorrência disto, é obrigado a prestar contas de sua administração, pois ele assume o *múnus público*, ou seja, encargos para com a comunidade.

No capítulo seguinte, discorre-se sobre este dever, dado a sua importância para a fundamentação deste trabalho.

3. DEVER DE PRESTAR CONTAS E AS FORMAS DE CONTROLE

O princípio da prestação de contas é um instituto plenamente consolidado em nossa cultura suas origens confundem-se com a própria gênese da civilização. Estudos realizados por Chaves (2007) indicam que a primeira literatura de que se tem notícia a esse respeito, é um documento de índole contábil com tem cerca de dois mil e seiscentos anos e está redigido em escrita cuneiforme. Aponta também o registro do termo na cultura helênica, criadora do conceito de *res publica*, e da utilização desse instituto entre os administradores da cidade grega de Atenas.

As decisões eram tomadas em assembleias organizadas pelos cidadãos atenienses, mas eram implementadas por meio de mandatários, que, após executá-las prestavam contas à assembleia por intermédio de uma comissão que recebia suas prestações de contas e as encaminhava à aprovação.

O referido autor cita ainda registros do dever de prestar contas na Roma Antiga. Naquela época, os magistrados romanos, que assumiam tais funções temporariamente, deviam prestar contas perante as assembleias de cidadãos ou diante do senado, conforme o caso, antes de deixarem seus respectivos cargos (exercidos graciosamente) para retornarem à situação de simples cidadãos.

A prestação de contas é um princípio tão consagrado entre nós, desde sempre, que soa com naturalidade. O funcionário presta contas do seu trabalho ao chefe; o síndico do prédio presta contas da sua administração aos seus condôminos; os filhos prestam contas dos seus deveres aos pais, os alunos aos professores e assim por diante.

Dessa forma, a prestação de Contas dos gestores públicos é um dos fundamentos do estado democrático de direito, cuja origem deu-se na Revolução Francesa conforme observa Chaves (2007, p.7):

Na criação do Estado Moderno, tomando-se como marco a Revolução Francesa, a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, consagrou o princípio da prestação de contas e do controle no seu art. 15: “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”. Constitui-se, pois, um dos pilares do sistema representativo no regime do Estado de Direito.

O princípio da prestação de contas implica nos mecanismos de controle da administração pública, os quais serão descritos a seguir.

3.1 Classificação das formas de controle

Diversas são as formas pelas quais o controle se exercita, sendo, inúmeras as denominações adotadas. No presente trabalho, adota-se a elencada por Pereira Júnior (2006) que as classifica segundo o sistema constitucional vigente, nas seguintes vertentes: controle externo, controle interno (autocontrole), controle popular e Controle Judicial.

3.1.1 Controle interno

O controle interno faz parte da Administração, subordina-se ao administrador, tendo por função acompanhar a execução dos atos, indicando, em caráter opinativo, preventiva ou corretivamente, ações a serem desempenhadas com vistas ao atendimento da legislação (CITADINI, 2009).

É um instrumento de valia não só para o controle externo que pode se utilizar de seus trabalhos para corroborar sua fiscalização, mas também, de grande utilidade para a administração, que pode servir-se do órgão incumbido dessa atribuição para orientar todas as dependências de sua estrutura organizacional, evitando, assim, ocorrência de práticas irregulares.

Faz parte das tarefas do controle interno, a emissão, para seu uso e da administração de relatórios gerenciais de acompanhamento das atividades de diversas áreas, os quais servem para detectar e permitir a adoção de correções de distorções ou desvios que pudessem gerar irregularidades.

A figura do controle interno pode ser encontrada em diversos ditames legais tais como a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015), em seus artigos 31, 70 e 74, além da Lei Federal 4.320/64, Constituições Estaduais, Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00).

Sobre esse assunto, a Constituição Federal em seu art. 74, respeitada as esferas de governo, determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantenham de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I. avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos dos orçamentos da união;
- II. comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado;

- III. exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da união;
- IV. apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 2015).

Ressalta-se que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

3.1.2 Controle externo

Na definição de Meirelles (2007, p.667) “Controle externo é o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração, responsável pelo ato controlado”. Depreende-se da presente definição que existe um poder responsável pelo controle externo que é o Legislativo e um órgão constitucional independente: o Tribunal de Contas que exerce a função de auxiliar o referido poder, conforme disposto no art. 71 da Lei Maior.

Cabe ao controle externo verificar se os atos praticados pela administração foram de acordo com a lei, e esta verificação deve ser feita de forma abrangente, envolvendo os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. Tais mecanismos permitem dar à atividade administrativa maior transparência na gestão da coisa pública, ajudando a moralizar a máquina administrativa.

3.1.3 Controle popular

A Administração Pública deve sempre atuar visando à satisfação do interesse público, portanto, para que isso ocorra, existem vários mecanismos previstos na Constituição Federal que são colocados à disposição da sociedade para que essa finalidade seja alcançada.

O controle popular significa a possibilidade de recorrer aos mecanismos constitucionais para obrigar o administrador público reparar danos causados à coletividade com a prática de atos ilegais. Como exemplo desse controle cita-se o art. 31, §3º, da CF (BRASIL, 2015), o qual determina que as contas dos Municípios fiquem à disposição da população durante sessenta dias, anualmente, para qualquer exame e questionamento, na forma da lei.

O art. 5º, LXXIII da Constituição Federal, trás ação popular como forma de anular atos lesivos ao patrimônio público:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má fé, isento de custas judiciais e do ônus da sua sucumbência. (BRASIL, 2015)

Por fim, o parágrafo 2º do art.74 da CF determina que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. (BRASIL, 2015).

3.1.4 Controle judicial

É a vertente do controle confiada ao poder Judiciário que na visão de Pereira Júnior (2006, p. 28) ocupa o vértice da pirâmide dos controles, posto que lhe caiba dá a última palavra sobre as normas expedidas e os atos praticados nos mais recônditos escaninhos da ordem jurídica se compadecem ou não com os princípios e normas do sistema. Continua o estudioso esclarecendo que sob a perspectiva da ordem jurídica brasileira, nada ou quase nada escapa ao controle judicial, inclusive os atos praticados pelos demais agentes de controle interno e externo.

Dessa forma, é através do poder judiciário que os atos do administrador público serão convalidados ou anulados quando ensejarem prejuízo à coletividade.

4. NATUREZA JURÍDICA DOS ÓRGÃOS TÉCNICOS DE CONTAS

Após breves considerações à cerca das formas de controle da administração pública, dedica-se este capítulo para um estudo mais aprofundado do controle externo, com ênfase para a atuação dos Tribunais de Contas como órgão responsável por este controle: sua natureza jurídica, origem, conceito e peculiaridades, o panorama dos Tribunais de Contas no Brasil,

Tribunais de Contas são órgãos autônomos, de natureza administrativa que funcionam junto aos titulares de Controle Externo, prestando-lhes auxílio no desempenho dessa função. “Essa vinculação administrativa não significa necessária submissão dos tribunais ou conselhos de contas ao titular do Controle Externo, que normalmente é o Poder Legislativo” (CHAVES, 2007, p. 12).

A medida da autonomia dos Tribunais de Contas varia de país para país, mas é uma característica marcante. Como regra, compete aos Tribunais de Contas fazer o julgamento técnico das contas de todos os administradores públicos. Apenas os julgamentos de caráter predominantemente político, como o caso das Contas de Governo da República, são realizados pelo próprio parlamento.

Assevera (CHAVES, 2007, p. 13) que as controladorias ou auditorias-gerais também são órgãos de natureza administrativa, mas que se subordinam ao titular do Controle Externo. Não possuem o mesmo grau de autonomia conferido aos Tribunais de Contas, As auditorias Gerais pronunciam-se conclusivamente sobre contas, mas nunca julgam. Cabendo o julgamento das contas ao Titular do Controle Externo, o legislativo em princípio, subsidiado pelas Cortes de Contas.

4.1 Tribunal de Contas

Discorre-se sobre a origem do Tribunal de Contas no mundo e no Brasil, enfatiza-se suas atribuições e autonomia ao longo das diversas constituições brasileiras até a sua consagração como órgão autônomo, independente que auxilia o Legislativo no exercício do controle externo da administração pública.

4.1.1 Origem

De acordo com Maranhão (1992), o Tribunal de Contas teve origem na França, criado por Napoleão Bonaparte, no ano de 1807, com o objetivo de “garantir o emprego legal dos dinheiros públicos”.

No ano de 1820, segundo os relatos de Maranhão (1992), a Holanda cria a sua própria Corte de Contas, seguida da Bélgica em 1846 e da Itália no ano de 1862. Diversos outros países civilizados também instituíram seus Tribunais de Contas, porém temos como modelos clássicos os Tribunais da França, Bélgica e Itália.

Leciona Silva (2009) que a ideia de criação de um Tribunal de Contas advém do período imperial, no ano de 1826, com a iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges, que apresentaram projeto de lei nesse sentido ao Senado do Império.

Todavia, somente com a queda do império e a proclamação da República é que o Tribunal de Contas da União tornou-se realidade. Em 7 de novembro de 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, que através do Decreto-Lei nº 966-A, criou o Tribunal de Contas da União, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

A Constituição de 1891, a primeira Republicana, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União inscrevendo-o no seu art.89. Contudo, sua instalação só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, no governo de Floriano Peixoto.

Na constituição de 1934, promulgada entre a Revolução de 1930 e o Estado novo de 1937, o Tribunal de Contas encontrava-se na fase de retração, que apesar de ter trazido avanços significativos, a sua curta duração não permitiu os resultados almejados.

Através da Constituição de 1937, os avanços obtidos até então não prosperaram, tendo o Tribunal de Contas caído no esquecimento, Silva (2009) enfatiza que o Estado Novo retirou a competência do TC de emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. Entretanto, com o fim da Era Vargas e a nova Constituição de 1946, o Tribunal retoma suas forças.

Com o golpe militar, e a conseqüente promulgação da Constituição de 1967, o Tribunal de Contas perdeu competências e teve suas atribuições suprimidas pelo regime autoritário.

Com a redemocratização do Brasil, através da Constituição de 1988, o Tribunal de Contas teve a sua atuação ampliada, recebendo poderes para, no auxílio do Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

4.1.2 Conceito e peculiaridades

O Tribunal de Contas é um órgão constitucional dotado de autonomia administrativa e financeira, sem qualquer relação de subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com o objetivo de fiscalizar a atividade financeira do Estado e a forma como os recursos da coletividade estão sendo aplicados.

Ele é um órgão autônomo por não se subordinar a nenhum dos Poderes, mas vincula-se ao Legislativo como seu auxiliar por exercer função de controle da execução do orçamento e da aplicação dos recursos públicos, portanto ele constitui-se como órgão de controle externo. As funções que exerce, ele recebe diretamente da Constituição, que lhe define as atribuições.

Pode-se dizer também que o Tribunal de Contas é um órgão de permeio, agindo ora numa posição de colaboração com o Poder Legislativo, ora no exercício de competências próprias, porque possui quadro próprio de pessoal; elabora seu próprio regimento interno; organiza suas secretarias e serviços auxiliares; realiza concurso público para compor seu quadro de pessoal; concede licença e férias para seus funcionários e possui orçamento próprio.

As decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo, significa que a decisão condenatória proferida pelo TC poderá ser diretamente executada por ele mesmo, sem precisar ingressar no Poder Judiciário. Mas para isso é necessário que o órgão tenha assegurado ao responsável as garantias do devido processo legal.

4.2 Tribunais de contas no Brasil contemporâneo

Atualmente o Brasil possui 34 Tribunais de Contas: o da União, dos 26 Estados, do Distrito Federal, dos Municípios da Bahia, do Ceará, de Goiás e do Pará, do Município de São Paulo e do Município do Rio de Janeiro.

Ressalte-se que a Constituição de 1988 vedou a criação de novos tribunais de contas municipais, permanecendo toda via, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e

o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, criados, respectivamente em 1969 e em 1983.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º 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.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (BRASIL, 2015).

Em Cada uma das 34 Cortes de Contas, oficia um Ministério Público de Contas com a função institucional de guarda da lei e fiscal de sua execução. O presente trabalho limita-se ao estudo do Ministério Público de Contas com atuação junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, responsável, nos termos da Constituição estadual e da Lei nº 8.258/2005 (Lei Orgânica do TCE/MA), pela apreciação das contas do governador do Estado e dos 217 prefeitos municipais.

4.3 Controle externo dos recursos federais

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 no Brasil é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Além do TCU, vinte e seis Tribunais de Contas estaduais, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, e mais oito tribunais de contas municipais, exercem o controle externo como órgãos auxiliares dos poderes legislativos estaduais, distrital e municipais, respectivamente.

O Tribunal de Contas da União é uma instituição centenária, criada pelo Decreto 966-A, de 7/11/1890. A evolução histórica do TCU registrou a expansão e contração das competências do órgão em diversos momentos da história brasileira.

As competências atuais constam no art. 71 da Constituição Federal de 1988 e abrangem atividades tais como: elaboração de pareceres prévios sobre as contas dos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos; apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão no Serviço Público Federal; realização de

auditorias e inspeções; fiscalização de renúncia de receitas e de atos e contratos administrativos; exame de consultas sobre a aplicação de dispositivos legais, concernentes à matéria sob jurisdição do TCU; prestação de informações para o Congresso Nacional sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas.

O TCU é um órgão colegiado, composto por nove ministros, que tem jurisdição própria e privativa em todo território nacional sobre as pessoas e matérias afetas à sua competência. A gerência da área técnico-executiva do Tribunal é exercida pela Secretaria-Geral de Controle Externo, à qual estão subordinadas as unidades sediadas em Brasília e nos vinte e seis estados da federação.

4.4 Controle externo dos recursos estaduais e municipais

Em nível de Estados e Municípios, por simetria constitucional, o controle externo é exercido pelas Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores (no DF, Câmara Legislativa), com o auxílio dos tribunais de contas estaduais, dos tribunais e conselhos de contas dos municípios e dos tribunais de contas municipais, conforme o caso.

A gestão dos recursos públicos estaduais, exercidas em todos os poderes, principalmente no executivo, é objeto do controle externo. Assim é que as atividades administrativas dos Poderes Judiciários e Legislativo também são controladas pelos Tribunais de Contas dos Estados.

5. MINISTÉRIO PÚBLICO E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Contextualiza-se o surgimento, a evolução ao longo das diversas constituições brasileiras e as competências do Ministério Público comum e do Ministério Público com atuação junto aos Tribunais de Contas, bem como sobre a atuação do Conselho Nacional do Ministério Público e a sua gerência sobre as atividades do órgão ministerial de contas.

5.1 Origem do Ministério Público

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 127 consagrou o Ministério Público como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Entretanto, ao longo da história, diversas foram reviravoltas pelas quais passaram a hoje majestosa instituição ministerial até a sua consagração como instituição essencial à administração da justiça.

Mazzilli (2012) leciona que apesar de muitos historiadores relacionarem a origem do Ministério Público com os funcionários e magistradas da Roma clássica e até mesmo do Egito Antigo, o seu nascedouro ocorreu de fato na figura dos procuradores do rei, a partir da idade média.

Contudo, passou a ter uma estrutura mais trabalhada, a partir da Revolução Francesa, sendo que foi o imperador Napoleão Bonaparte que instituiu o Ministério Público que da França, veio a tornar-se modelo para vários estados modernos.

Inegável é “a influência da doutrina francesa na história do Ministério Público, tanto que, mesmo entre nós, ainda se usa muito frequentemente a expressão *parquet* para referir-se à instituição”. (MAZZILLI, 2012)

Apesar da influência Francesa, o Ministério Público no Brasil evoluiu a partir do direito português, isto é, a partir dos procuradores do rei do Direito Lusitano, arremata o mestre Mazzilli.

Ainda de acordo com Silva (2008) durante o período imperial, o ministério público não alcançou destaque, sendo colocado em um plano subalterno pelo Código de Processo Criminal de 1832.

No início da República também não foi diferente, sequer é mencionado na Constituição de 1891, embora esta determinasse que o Presidente da República devesse designar dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador Geral da República.

Silva (2012) enfatiza que já existia desde 1890, a lei nº 1.030, que dava organização ao Ministério Público Federal, dando-lhe o status de instituição.

A Carta de 1934 elevou o MP à categoria de instituição constitucional, mas o limitava a órgão de cooperação nas atividades governamentais. A Constituição do Estado Novo de Getúlio Vargas (1937), faz apenas uma pequena menção nos art. 99 e 105.

Em 1946 o Parquet recebeu do legislador constituinte um título inteiro (Título III) a seu respeito. As cartas do período ditatorial, ora o coloca como pertencente ao poder judiciário (1967), ora incluindo-lhe como órgão do Poder Executivo (1969) (BRASIL, 1969).

5.2 Princípios institucionais, garantias e vedações aplicadas ao Ministério Público

Os princípios institucionais do Ministério Público são a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional como diz no Art. 127. “1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”. (BRASIL, 2015)

A unidade, segundo Mazzilli (2012) significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão, está sob a direção de um só chefe, o procurador-geral. Indivisibilidade, a seu turno, significa que os membros do Ministério Público podem ser substituídos uns pelos outros, não arbitrariamente, mas segundo os critérios legais, sem que haja prejuízo para o desempenho do ministério comum.

Independência funcional “é o princípio segundo o qual, cada órgão e cada membro do Ministério Público gozam de liberdade para exercer suas funções em face dos outros membros e outros órgãos da mesma instituição” (MAZZILLI, 2012), dessa forma, age de acordo com a lei e sua consciência.

Para assegurar o pleno exercício da função constitucional, aos membros do ministério público são asseguradas as seguintes garantias:

- a) Autonomia funcional e administrativa (art. 127, § 2º);
- b) Estruturação em carreira (art. 128, §§ 1º e 3º 129, § 2º)
- c) Ingresso na carreira mediante concurso público de provas e títulos (art. 129, § 3º);
- d) Vitaliciedade após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado (art. 128, § 5º, inc. I, alínea “a”);
- e) Inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do ministério público, por voto da maioria

absoluta dos seus membros, assegurada a ampla defesa (art. 128, § 5º, inc. I, alínea “b”).

f) Irredutibilidade de vencimentos (art. 128, § 5º, inc. I, alínea “c”).

Ainda, como formas de moralização dos órgãos ministeriais aos membros do Ministério Público são aplicadas as seguintes vedações: proibição de receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorárias percentagens ou custas processuais; não podem exercer a advocacia; não podem ser sócios de empresas; não lhes é permitido o exercício de qualquer outra função pública, exceto a de magistério; não podem exercer atividades político partidárias.

Art. 128.

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultativas aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o Estatuto de Cada Ministério Público, observadas, relativamente aos seus membros:

II - as seguintes vedações:

- a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;
- b) exercer a advocacia;
- c) participar de sociedade comercial, na forma da lei;
- d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;
- e) exercer atividade político-partidária; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
- f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei. (BRASIL, 2015)

Vale ressaltar que, aos membros do Ministério Público de Contas, em que pese não está relacionado no rol dos órgãos que compõe o Ministério Público no art. 128 da Carta Política supra, aplicam-se os mesmos princípios, garantias e vedações.

E no 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, 2015)

5.3 Ramos do Ministério Público

Sabe-se que a instituição Ministério Público é una, contudo, ele é composto por vários ramos de atuação, quais sejam: o Ministério Público da União formado pelo Ministério Públicos Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios e o Ministério Público dos Estados.

Art. 128. 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. (BRASIL, 2015)

Apesar do art. 128 da Carta Magna não fazer menção ao Ministério Público de Contas, é a pacífica a jurisprudência do STF no sentido defender a existência de um Ministério Público Especializado com atuação junto aos Tribunais e Contas, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 789 – DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello.

Ementa - ADIN - lei n. 8.443/92 - Ministério Público junto ao TCU - instituição que não integra o ministério público da união - taxatividade do rol inscrito no art. 128, i, da constituição - vinculação administrativa 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, par.2., I, e art. 130), sendo indiferente, para efeito de sua configuração jurídico-institucional, a circunstancia de não constar do rol taxativo inscrito no art. 128, I, da Constituição, que define a estrutura orgânica do Ministério Público da União (BRASIL, 1994)

5.4 Conselho Nacional do Ministério Público

A Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, criou o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), através da inclusão do art. 130-A na Constituição Federal Brasileira.

O CNMP é composto por quatorze membros e tem como atribuição constitucional “o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros [...]” (BRASIL,2015).

Entre as competências do CNMP, conforme art. 130-A, parágrafo 2º da Constituição Federal, estão:

I- zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
 II- zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo

para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas ;
 III- receber reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
 IV- rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;
 V- elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem prevista no art. 84, XI. (BRASIL,2015).

Ressalte-se que a atuação dos conselhos referidos neste item, não substitui, nem prejudica a atuação do Tribunal de Contas, pois como leciona Meirelles (2007, p. 700) “Não se trata de um controle externo, posto que não é exercido por outro poder ou órgão que não seja integrante da mesma instituição”.

O Próprio texto constitucional tratou de deixar claro que mesmo com a criação dos conselhos, o Tribunal de Contas continuaria com papel de destaque.

Art. 103- B [...]

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:

[...]

II – Zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, **sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União.**(grifo nosso)

Art. 130- A [...]

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros, cabendo-lhe:

[...]

II – Zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, **sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas.**(grifo nosso) (BRASIL, 2015)

Ressalte-se que o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC) colegiado que congrega os chefes dos Ministérios Públicos de Contas do país e a Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON) que é a entidade de classe dos membros do MPC, formularam em 2013, consulta ao ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal (STF) José Nery da Silveira, com o intuito de esclarecer se os membros do

Ministério Público de Contas estão compreendidos entre aqueles cujo controle do cumprimento dos deveres funcionais é de competência do CNMP.

Silveira (2013), em resposta à consulta supra, emitiu parecer favorável à fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público de Contas pelos conselheiros do CNMP.

Não cabe deixar à margem da competência e atuação do Conselho Nacional do Ministério Público – órgão autônomo de controle externo a tanto criado, ut art. 130 – A e parágrafos, introduzidos na Carta Política de 1988 pela citada Emenda Constitucional nº 45/2004 – o Ministério Público Especial, que há mais de um século, exerce o ofício ministerial, com plena independência funcional, junto aos Tribunais de Contas da União, dos estados-membros e do Distrito Federal e mais recentemente de alguns municípios, não estando subordinado hierarquicamente à instituição ou seus membros a qualquer dos poderes ou órgãos autônomos ou aos Tribunais de Contas em que desempenham suas funções ministeriais. (SILVEIRA, 2017)

5.5 Origem do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas

Estudos realizados por Silva (2009) dão conta de que o Ministério Público de Contas (MPC) é uma instituição que existe no ordenamento jurídico brasileiro desde o ano de 1892, isto é, o Ministério Público Especial, surgiu coetâneo à própria existência do Tribunal de Contas. O TCU, conforme leciona o mestre Silva (2008, p. 21), surgiu no sistema jurídico brasileiro por força do art. 89 da Constituição de 1891 que assim o caracterizava: “É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.”

Em mais de um século de existência a atuação do Ministério Público de Contas, o MPC confunde-se em gêneses e estrutura com a própria estrutura das Cortes de Contas junto às quais atua, mas que ganhou relevo com a Constituição Cidadã de 1988, cuja existência jurídica é consagrada pelo art. 130 que prescreve que “Aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinente a direitos, vedações e forma de investidura.”

Assim os MPC's oficiam junto aos Egrégios Tribunais de Contas em qualquer dos entes em que atuem: União (Tribunal de Contas da União), Estados (Tribunais de Contas dos Estados ou Tribunais de Contas dos Municípios), no Distrito Federal (Tribunal de Contas do Distrito Federal), ou ainda na esfera municipal (Tribunal de Contas do município do Rio de Janeiro e do município de São Paulo).

Trata-se de um *Parquet* especial uma vez que tem a sua atuação restrita ao âmbito de atuação das Cortes de Contas, isto é, ao Controle Externo da Administração Pública, que em última análise objetiva preservar os princípios inseridos no art. 37 da Lei Maior, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Daí depreende-se que compete ao MPC atuar na qualidade de fiscal da lei, tutelando a supremacia e a indisponibilidade do interesse público por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública.

5.6 Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

O ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União (MPjTCU) é um ministério público especializado, que não se confunde com os demais ministérios públicos e não está vinculado ou subordinado ao procurador-geral da república, conforme ensina Chaves (2007, p. 147).

A constituição de 1988 faz uma única referência ao Ministério Público de Contas no art. 130, pelo qual estabelece a aplicabilidade aos membros desse MP especializado, as disposições atinentes aos demais Ministérios Públicos referidos entre os art. 127 e 130 – A, no que se refere aos direitos vedações e formas de investidura.

O MPjTCU é regulado por disposições constantes na Lei Orgânica do TCU. A Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75 de 1993) é aplicada subsidiariamente, naquilo que for cabível, no que se refere aos direitos e garantias, prerrogativas, vedações, regime disciplinar e forma de investidura no cargo inicial da carreira (art. 84 da LOTCU).

5.7 Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão

Com a Constituição de 1988 institui-se o Ministério Público Específico para officiar junto ao Tribunal de Contas, contudo, Chaves (2007, p. 51) enfatiza-se que alguns estados em vez de criar em suas estruturas administrativas esse corpo especializado de procuradores de contas, incluíram em suas constituições, dispositivos prevendo a atuação de procuradores de justiça junto às Cortes de Contas.

O Supremo Tribunal Federal (STF) provocado a se manifestar sobre o tema declarou inconstitucionais tais disposições, a exemplo da ADI nº 2.884/RJ, de relatoria do Ministro Celso de Mello, cuja ementa transcreve-se:

Ação Direta de Inconstitucionalidade - a questão pertinente ao ministério público especial junto ao tribunal de contas estadual: uma realidade institucional que não pode ser desconhecida - conseqüente impossibilidade constitucional de o ministério público especial ser substituído, nessa condição, pelo ministério público comum do estado-membro - ação direta julgada parcialmente procedente. os estados-membros, na organização e composição dos respectivos tribunais de contas, devem observar o modelo normativo inscrito no art. 75 da constituição da república (BRASIL, 2005).

No Estado do Maranhão, essa realidade persistiu até o ano de 2007, quando quatro procuradores de contas, aprovados no concurso público realizado em 2005, ingressaram no quadro de pessoal do Ministério Público de Contas Junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (MPCjTCE/MA), dessa forma, o MPCjTCE/MA efetivamente começou a funcionar em maio de 2007.

No presente estudo, analisar-se-á a atuação do MPCjTCE/MA em sua primeira década de existência de fato e de direito.

6. MECANISMOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO DO MPCjTCE/MA

Antes de adentrarmos o estudo dos mecanismos utilizados pelo parquet de contas maranhense no enfrentamento aos desvios de recursos públicos e conseqüentemente a defesa da moralidade na administração pública local, faz-se necessário dissertar sobre a estrutura organizacional, as fases ou estágios de atuação do MPCjTCE/MA, as competências legais que lhe são incumbidas tanto pela constituição do estado quanto pela lei orgânica do TCE/MA .

6.1 Estrutura organizacional do MPCjTCE/MA

A Constituição do Estado do Maranhão define o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, como órgão essencial à função de controle externo, exercida pelo Estado, e lhe consagra os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional.

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 formas de investidura.
§ 1º Ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, aplicam-se os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional.
(MARANHÃO,1989)

Objetivando o bom desempenho das prerrogativas constitucionais e legais, O MPC com atuação junto ao TCE/MA, em face da sua instituição de fato e de direito, a partir de maio de 2007, precisou primeiramente estruturar-se, dessa forma, O Ministério Público de Contas com atuação junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão possui a seguinte estrutura organizacional⁴:

- a) Quatro gabinetes de procuradores (chamados procuradores de contas), que funcionam de forma autônoma, independente, sendo cada gabinete de um procurador específico, com atribuições próprias, responsável pela emissão de parecer em todos os processos que tramitam no TCE/MA. Por determinação constitucional, os procuradores de contas formarão liste tríplice para a escolha do seu procurador-geral, o qual terá o mandato de dois anos, sendo permitida uma recondução.

⁴ - Informações obtidas a partir de entrevista realizadas com os procuradores do MPCjTCE/MA.

Art. 106. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, essencial à função de controle externo exercida pelo Tribunal, ao qual se aplicam os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, compõe-se de quatro procuradores, nomeados entre brasileiros, bacharéis em Direito.

§ 1º Os procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão formarão lista tríplice dentre seus integrantes, para a escolha do seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Governador do Estado, no prazo de 15 dias, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, observado no que couber o art. 83 desta Lei. (MARANHÃO, 2005)

- b) Uma secretaria ou protocolo do MPC, responsável pelo recebimento e distribuição, aos respectivos gabinetes, de processos que tramitam no tribunal de contas;
- c) Supervisão de execução de acórdãos (SUPEX) que é o setor responsável pela organização da cobrança dos acórdãos condenatórios emanados do tribunal de contas. Vale ressaltar que o MPC não tem competência para executar judicialmente o débito dos acórdãos, a sua competência restringe-se a, no âmbito do tribunal, adotar as providências necessárias à sua execução, isto é, a SUPEX gerencia e organiza os acórdãos, não é ela que executa os executa, assim percebe-se uma impropriedade na expressão “execução de acórdãos”, uma vez que quem executa as decisões emanadas da egrégia corte de contas são os procuradores municipais ou a Procuradoria Geral do Estado (PGE), conforme o caso.

6.2 *Modus Operandi* do MPCjTCE/MA

De modo geral, a atuação institucional do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão compõe-se de três estágios⁴, enumerados a seguir:

1º Estágio – a prevenção:

A atuação preventiva do MPCjTCE/MA ocorre Através das representações, dos pedidos de fiscalização, do cancelamento de edital de concurso públicos ou de processo licitatório, do controle de atos de admissão, controle de atos de aposentadoria, sendo que antes de se fazer o registro, procede-se a análise da legalidade (após o registro o ato se torna perfeito); recebimento de denúncias, promoção de cautelares, nesse contexto, cita-se como exemplo, a situação em que os municípios maranhenses estavam tentando fazer uma contratação com um único escritório de advocacia, com dispensa de licitação, sendo este um contrato de risco, e o mais grave com verbas vinculadas ao FUNDEB (ver item 6.4.1 – infra) .

Neste caso específico o MPC maranhense logrou êxito em sua atuação preventiva, entretanto, o caso encontra-se sob *judice*, pois os municípios recorreram aos tribunais superiores.

2º Estágio – o controle:

Esta segunda fase consiste na apreciação de atos já praticados, ou seja, é análise da prestação de contas, daquilo que já foi executado. Nesse momento verifica-se se os atos foram praticados com legalidade, com economia, com responsabilidade social, se foram atos destinados ao bem da sociedade, pois como bem enfatiza o procurador de contas: não adianta pegar o orçamento, juntar notas fiscais “bonitinhas”, “comprovações”, por exemplo, comprar tudo em bola de futebol ou em cadeiras de praia, se no município, as escolas não tem cadeira para os alunos sentarem, não tem quadro negro, não tem merenda de qualidade.

Não é porque o gestor gastou o dinheiro de uma forma legal, realizou processo licitatório, comprou com preço bom, a empresa é idônea, a entrega foi correta, enfim, não adianta o gestor gastar todo o orçamento, se nenhum benefício social for aferido.

É nessa fase que se verifica se a licitação foi feita de maneira correta, se o preço não foi superfaturado, se não houve contratação irregular, enfim, é nesse momento que se apura as responsabilidades do gestor, se aplica as sanções, como multas e se imputa os ressarcimentos daquilo que foi feito indevidamente, ou ilegitimamente, ou irregularmente.

3º Estágio– Execução:

A execução tem por objetivo recuperar aquilo que foi apurado pelo controle, é a recuperação do patrimônio daquilo que não foi comprovado, daquilo que foi gasto de maneira indevida e das sanções que foram aplicadas. Isso é feito através da execução forçada, da execução fiscal.

Esta fase fica a cargo da Supervisão de Execução de Acórdãos (SUPEX).

Assim é que se foi realizada uma despesa cujo comprovante não foi apresentado, se foi aplicada uma multa porque o gestor não fez uma licitação de forma correta, enfim para todo desvio de conduta é aplicada uma sanção.

Observa-se, entretanto, que o MPC não executa, a sua função é dar encaminhamento para que o órgão competente execute. É aí que entram as parcerias, por exemplo, as multas são revestidas ao fundo de modernização do TCE/MA, ou seja, isto é um crédito estadual, que apesar do fundo ser gerido pela administração do tribunal, o crédito originário é do estado do Maranhão, o governo estadual tem um decreto que determina que

todos os créditos que pertencem ao estado devem ser cobrados através da inscrição em dívida ativa, o não pagamento voluntário destes créditos depois de inscritos acarreta a execução forçada promovida pela procuradoria geral do estado do Maranhão. Nesse contexto, a função do MPC via SUPEX , e em respeito ao decreto estadual, é fazer a inscrição em dívida ativa. Daí pra frente o controle é feito pela receita estadual, caso o gestor não pague à receita estadual (SEFAZ), a cobrança ficará a cargo da Procuradoria Geral do Estado (PGE).

Por outro lado, no caso dos créditos municipais, a responsabilidade pela sua cobrança é da procuradoria do município respectivo.

Os referidos órgãos encaminham para o Tribunal, na verdade, a comprovação de que os débitos foram quitados ou a providência que foi tomada. Caso o gestor municipal ou estadual não tome nenhuma providência, O Ministério Público de Contas junto ao TCE/MA encaminha essa informação para o Ministério Público Estadual para que este promova ação penal de prevaricação, considerando que o gestor deixou de cumprir ato de ofício em benefício próprio ou de alguém (art. 319 do Código Penal Brasileiro), ou ação de improbidade administrativa por abrir mão de receita (art.10, VII da Lei 8.429/92).

Cabe ainda esclarecer que A SUPEX está subordinada ao MPCjTCE/MA e não ao Tribunal de Conta do Estado do Maranhão, sua função é fazer o meio campo: depois que TCE/MA imputa o débito, é chegada a hora de cobrá-lo, a SUPEX faz a inscrição na dívida, encaminha ao município ou ao estado, acompanha a execução fiscal e controla o que se recebeu e o quanto se recebeu.

Art. 2º Caberá à Supervisão de Execução de Acórdãos (SUPEX):

I – receber 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. **Parágrafo Único.** Para cada Certidão de Débito – Título Executivo, será autuado um processo próprio de

Acompanhamento de Cumprimento de Decisão – (ACD), com numeração independente do processo que lhe deu origem (MARANHÃO, 2014).

6.3 Competências do MPCjTCE/MA

A área de atuação do Ministério Público de Contas com atuação junto à Corte de Contas maranhense está definida na Constituição Estadual e na Lei nº 8.258/2005 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão).

A Carta Política do Estado do Maranhão define o MPCjTCE/MA como instituição essencial ao controle externo exercida pelo Estado, ressalte-se que o titular do controle externo é a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado (TCE/MA).

Ao MPCjTCE/MA são aplicados os princípios balizadores da atuação do Ministério Público, a saber: unidade, indivisibilidade e independência funcional (ver item 5.2 – supra). A escolha do procurador geral segue a regra aplicada ao Ministério Público ordinário, formação de lista tríplice, escolha e nomeação à cargo do Governador do Estado.

O Procurador – Geral de Contas tem status de Conselheiro do Tribunal de Contas, sendo assegurado aos seus membros as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos dos membros do MPE.

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, 1989)

A Constituição Estadual remete à Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, as atribuições do MPC de Contas, dentre as quais se destaca: a defesa da ordem jurídica, requisição de medidas para a defesa do erário maranhense, o assento das sessões do pleno, a obrigação do parecer ministerial em todos os processos que tramitam na corte de contas, promover a execução dos acórdãos condenatórios do 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: (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;

II – comparecer às sessões do Tribunal;

III – dizer de direito, oralmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas, nos concernentes aos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, bem como nos incidentes de uniformização de jurisprudência e nos recursos, exceto embargos de declaração;

IV – interpor os recursos permitidos em lei;

IV - interpor os recursos permitidos em lei, sem prejuízo de poder ajuizar ações no cumprimento de sua missão; (nova redação dada pela Lei n.º 8.569, de 15 de março de 2007)

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;

VI - acionar o Ministério Público para a adoção das medidas legais no âmbito de sua competência. (inciso VI acrescentado pela Lei n.º 8.569, de 15 de março de 2007)

§ 1.º Compete, ainda, ao Procurador-Geral avocar, quando julgar necessário, processo que esteja sob exame de qualquer dos membros do Ministério Público. (MARANHÃO, 2005)

6.4 Defesa da moralidade na administração pública maranhense

Sabe-se que o princípio da moralidade administrativa, também chamado de probidade administrativa, ultrapassa a simples noção de moral que o comum dos homens possui. Como bem leciona o mestre Meirelles (2007):

O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. (MEIRELLES, 2007, pág. 89).

Assim é que, segundo o supracitado administrativista “a moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração

Pública”, ou seja, o gestor que age em benefício próprio ou de outrem, mas em prejuízo da coletividade estará sujeito às sanções penais e administrativas.

Dessa forma é que a Lei Maior consagrou em seus art. 37, § 4º Aas consequências para o gestor que causa lesão à moralidade.

Art. 37.

(...)

§ 4º os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens, e ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 2015).

Considerando que o controle popular (ver item 3.1.3 – supra) é o mais difícil de ser exercitado, uma vez que o cidadão comum na maioria das vezes, não tem acesso à prestação de contas do gestor público, por que esta não é divulgada, ou quando tem o acesso, não consegue entender os dados disponibilizados, por estarem sempre em uma linguagem muito técnica, é que o legislador constituinte criou órgãos dotados de capacidade técnica para analisar e aprovar ou reprovar as prestações de contas (controle externo), como é o caso dos Tribunais de Contas, e, atuando junto às cortes de contas, também por determinação constitucional, criou-se o Ministério Público de Contas como órgão essencial à função de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

A sociedade maranhense conta com a atuação do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão como um importante aliado no combate ao desvio de recursos públicos. A partir do estudo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão de entrevistas realizadas com os quatro procuradores de contas, conclui-se que os mecanismos utilizados pelo parquet de contas maranhense na defesa da moralidade na administração pública maranhense são os seguintes:

As **representações**, que visam levar ao conhecimento do tribunal de contas a prática de ato administrativo reputado ilegal, ilegítimo ou antieconômico, clamando pela atuação da corte na sua devida apuração e correção. Trata-se de uma atuação proativa, uma vez que, é possível oferecer representação com pedido de medida cautelar, desde que configurada a urgência, o fundamentado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, ou ainda o risco de ineficácia da decisão final.

Art. 75. O pleno do Tribunal ou o relator, e caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ou a direito alheio, ou de risco de ineficácia de 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:

I – promover a defesa da ordem jurídica, requerendo perante o Tribunal, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do erário; (MARANHÃO, 2005)

As **denúncias** que se diferem da representação, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, apenas pela qualidade do sujeito ativo, pois enquanto somente as um rol taxativo de autoridades públicas (incluindo o MPC), pode manejar a representação, qualquer cidadão poderá realizar denúncia perante o TCE/MA e logicamente a denúncia também poderá ser oferecida pelo próprio MPC.

O MPCjTCE/MA recebe e analisa as denúncias, inclusive online e as remete para que o relator tome as providências cabíveis.

Art. 40. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

(...)

§2º A denúncia que preencha os requisitos de admissibilidade será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove sua procedência, e só poderá ser arquivada pelo Tribunal depois de efetuadas as diligências pertinentes.

§ 3º 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.

(...)

§2º o denunciante não se sujeitará a nenhuma sanção administrativa, cível ou penal em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.

Art. 43. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas do Estado:

(...)

VII – outros órgãos entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica. (MARANHÃO, 2005)

O **assento no conselho** – de acordo com a Lei Orgânica do TCE/MA (Lei nº 8.258/2005) os conselheiros, conselheiros-substitutos e procuradores de contas são membros de um conselho. A divisão é feita da seguinte forma: como a composição do Tribunal são de duas câmaras e um pleno, o procurador-geral atua no plenário e um procurador atua em cada câmara, ficando o quarto procurador na reserva.

Art. 102 – A.

(...)

§ 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. (MARANHÃO, 1989)

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:

II – comparecer às sessões do Tribunal (MARANHÃO, 2005)

A obrigatoriedade do **parecer ministerial** em todos os processos que tramitam na corte de contas, sendo que tal obrigação vislumbra contrapor qualquer tendência às decisões políticas, haja vista, que a atuação do MPCjTCE/MA deverá mostrar-se imparcial, considerando que enquanto a escolha dos membros do Tribunal de Contas pauta-se na indicação política, ora do governador do estado, ora da assembleias legislativa, a investidura do membros do Ministério Público de Contas ocorre através de concurso público.

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:

III – dizer de direito, oralmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas, nos concernentes aos atos de admissão de pessoal, de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, bem como nos incidentes de uniformização de jurisprudência e nos recursos, exceto embargo de declaração (MARANHÃO, 2005)

Interposição de **recursos**, em especial o recurso de revisão além dos pedidos de diligências;

Parcerias realizadas com o Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, entre outros, voltadas ao combate à corrupção;

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:

(...)

VI – acionar o Ministério Público para a adoção das medidas legais no âmbito de sua competência; (MARANHÃO, 2005)

A execução dos acórdãos condenatórios do TCE/MA, este é do ponto de vista social, o mais relevante dos mecanismos para o restabelecimento da moralidade na administração pública maranhense. Quando do julgamento da prestação de contas apresentada pelo gestor maranhense quer na esfera estadual quer na esfera municipal o Tribunal de Contas decidir pela regularidade com ressalvas ou irregularidades das contas caberá ao Ministério Público de Contas providenciar a cobrança judicial da dívida, conforme já descrito no item 6.2 deste trabalho.

Art. 10. O Tribunal, ao apreciar a prestação de contas anual apresentada pelo Prefeito, na data e forma prevista 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.

§ 2º Ao julgar as contas de que trata 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 de 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 cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável;

Art. 28. A decisão do Tribunal de resulte imputação de débito ou cominação e 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. (MARANHÃO, 2005)

O artigo 74 da Lei Orgânica trás a previsão do arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito. Tal medida é de competência do MPCJTCE/MA que solicitará à PGE, à procuradoria do município ou ao responsáveis pelas entidades jurisdicionadas as providências legais para o cumprimento da decisão da corte de contas, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua liberação.

6.4.1 Ações implementadas pelo *Parquet* de Contas Maranhense

Ao longo desta pesquisa procurou-se identificar as ações praticadas pelo Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, visando preservar ou restabelecer o princípio da moralidade na administração pública do Estado do Maranhão, tanto na esfera estadual, quanto na esfera municipal, haja vista que, compete ao TCE/MA o controle externo da Administração Pública Estadual e Municipal.

Contudo, apesar de possuir uma década de existência, só foi possível levantar informações relativas aos anos de 2013 a 2016, considerando que os Relatórios disponibilizados no portal da transparência do TCE/MA (<<http://site.tce.ma.gov.br/index.php/transparencia/gestao-do-tce/relatorio-de-atividades>>) não contempla o detalhamento de tais informações.

Dessa forma, fez-se o levantamento junto ao Gabinete de Controle Gerencial do TCE/MA, e com base nos Relatórios anuais do triênio 2013 a 2016, descreve-se abaixo algumas das ações desenvolvidas pelo *Parquet* de Contas Maranhense⁵:

Exercício Financeiro de 2013:

- No exercício financeiro de 2013, foram formuladas em torno de 40 representações contra gestores públicos em razão de denúncias e ou publicações de contratos com valores exorbitantes, por dispensa de licitação e em razão de contratações emergenciais em flagrante desrespeito à Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93);

- Criação da Supervisão de Execução de Acórdãos (SUPEX) com atribuição específica de fazer o encaminhamento das decisões proferidas pelo colegiado da Corte de Contas à Procuradoria Geral do Estado e/ou procuradoria dos municípios, conforme o caso, para a promoção das medidas judiciais com arrimo no art. 110, inc. V, c/c art. 32, inc. II e art. 74 da Lei Orgânica do TCE/MA, assim como, efetuar o acompanhamento desses julgados.

- Emissão de 6.305 (seis mil, trezentos e cinco) pareceres ministeriais.

Exercício Financeiro de 2014:

- No exercício financeiro de 2014, o órgão ministerial formulou em torno de 48 representações contra gestores públicos em razão de denúncias e/ou contratos realizados por dispensa de licitação, cujos valores considerou-se exorbitante, destaca-se representação apresentada em desfavor do município maranhense de Cachoeira Grande em razão de irregularidades detectadas no serviço de transporte escolar;

- Regulamentação da Supervisão de Execução de Acórdãos (SUPEX) por meio da Resolução TCE/MA nº 214, de 30 de abril de 2014, com atribuições específicas, dentre as quais emitir certidão de débito com força de título executivo, a partir das decisões proferidas pelo pleno do TCE/MA;

- Celebração do Ato de Colaboração entre o Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e o Ministério Público Federal (MPF) com o objetivo de compartilhar informações e acórdãos do TCE/MA que contemplem

⁵ Dados extraídos dos Relatórios de Gestão do Gabinete de Controle Gerencial do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.

irregularidades envolvendo recursos federais, os quais serão encaminhados ao MPF para a instauração de ações penais e de improbidade cabíveis;

- Participação, em parceria com o Ministério Público Estadual, no município maranhense de Caxias, do programa de prevenção, controle e combate à corrupção nos recursos públicos destinados à saúde;

- Participação, em parceria com o MPF, MPE e Controladoria Geral da União (CGU), da operação “Pau de Arara” com vista à fiscalização do transporte escolar em diversos municípios maranhenses, dentre eles, Cachoeira Grande, Miranda do Norte, Lago da Pedra, Presidente Vargas, São João do Sóter, Caxias, Vargem Grande, Governador Edson Lobão, Anajatuba e Presidente Juscelino. Trabalho que resultou na assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), ajuizamento de ações de obrigação de fazer e de improbidade, bem como, na propositura de Representações;

- Desenvolvimento de trabalho junto à Secretaria Municipal de Educação de São Luís, visando à estruturação do Conselho Municipal de Merenda Escolar, cuja atribuição é a fiscalização da qualidade da merenda distribuída na rede de ensino da capital. Ao final do trabalho, o MPJTCE/MA conseguiu que o conselho municipal adquirisse sede própria e carro à disposição.

- Emissão de 4.736 (quatro mil, setecentos e trinta e seis) pareceres ministeriais.

Exercício Financeiro de 2015:

- No exercício financeiro de 2015, 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.

- Emissão de 4.326 (quatro mil, trezentos e vinte e seis) pareceres ministeriais.

Exercício Financeiro de 2016:

- No exercício financeiro de 2016 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.

- Foram emitidos no exercício 4.523 (quatro mil e quinhentos e vinte e três) pareceres ministeriais.

Além das ações supra, encontradas nos Relatórios de Gestão, faz-se oportuno destacar também as seguintes atividades:

- Auditoria operacional no sistema carcerário Maranhense⁶.

Em janeiro de 2017, o Ministério Público de Contas requereu ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, que incluísse no seu plano semestral de fiscalização, auditoria operacional no sistema carcerário Maranhense, tal iniciativa visava dar uma resposta à sociedade diante da crise que atingira o sistema prisional brasileiro, gerando um diagnóstico e propondo correções de modo a evitar o colapso do sistema, que inclusive já fora experimentado recentemente pela sociedade maranhense.

- Representação com pedido de cautelar para suspensão do pagamento de contratos advocatícios, sem o devido processo licitatório⁷.

O Ministério Público de Contas formulou, em março de 2017, 113 representações, das quais 68 foram acolhidas pela Corte de Contas maranhense, concedendo medida cautelar determinando que as prefeituras maranhenses suspendessem quaisquer pagamentos decorrentes de contratos advocatícios firmados com o objetivo de receber valores decorrentes de diferenças do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

A representação teve como fundamento três ilegalidades: celebração de contrato mediante inexigibilidade de licitação, sem atender aos requisitos do art. 25 da lei 8.666/93 (Lei de Licitações); pactuação de risco que não estabelece preço certo na contratação contrário aos princípios dos art. 5º e 6º da Lei de Licitações e previsão de pagamento de contrato com recursos que possuem destinação vinculada. Dessa forma, os referidos contratos configuram-se como ilegais e lesivos ao patrimônio público das municipalidades maranhenses.

6.5 Entrevista realizada com os procuradores do MPCjTCE/MA

Realizou-se entrevista com os quatro Procuradores de Contas que integram o Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão com o intuito de entender o funcionamento e atuação do parquet de contas maranhense.

⁶< <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/noticias-internet/1565-tce-aprova-auditoria-operacional-no-sistema-carcerario-maranhense>>

⁷< <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/noticias-intranet/1624-medida-cautelar-do-tce-suspende-pagamentos-de-contratos-celebrados-para-recuperacao-de-creditos-do-fundef?tmpl=component&print=1&page>>

Ressalte-se que, por imperativo ético, os entrevistados não terão seus nomes revelados, quando necessário, a transcrição de suas respostas trará a abreviatura PC (PC1, PC2, PC3 e PC4) e que neste subtítulo destacam-se apenas as perguntas que ainda não foram abordadas ao longo do trabalho, considerando que as respostas aos demais questionamentos apresentados aos membros do MPC junto à corte de contas maranhense serviram de embasamento para o desenvolvimento dos itens 6.1, 6.2 e 6.3 deste trabalho de conclusão de curso.

Ao serem questionados sobre a data de criação do Ministério Público de Contas com atuação junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, as respostas dos quatro procuradores foram no sentido de esclarecer que o MPCjTCE/MA teve início de fato e de direito a partir de maio de 2007, quando da posse no cargo de Procurador de Contas.

PC1: Ele começou a existir a partir da nossa posse, foi instituído anteriormente por lei, previsão de lei de um Ministério Público específico, uma alteração na Lei Orgânica do TCE, que ocorreu em 2005 e efetivamente ele começou a atuar a partir de maio de 2007, com o ingresso dos quatro procuradores nomeados após concurso público de 2005, entrando em funcionamento em maio de 2007 com a nossa posse. Anteriormente atuava aqui um membro do Ministério Público Estadual, sendo que esta situação foi considerada inconstitucional (o MPE atuar junto aos TCE's) a partir de uma decisão do Supremo (STF) salvo engano de 1994 ou 1995 dizendo que os Tribunais de Contas tinham que ter em sua composição, membros de um Ministério Público de Contas específico, não podendo atuar membros do Ministério Público Estadual junto aos Tribunais de Contas. A partir desta decisão do Supremo é que os Tribunais de Contas de todo o Brasil começaram a se adaptar, realizar concursos e aqui foi em 2005 que houve o primeiro concurso.

Ressalte-se que o Ministério Público de Contas não faz parte do Ministério Público Estadual, sendo, portanto, um ministério público especial, tem previsão específica no art. 130 da Constituição Federal. Observa-se também que desde a sua instituição até a conclusão deste trabalho, o MPC maranhense apresenta a mesma composição, isto é, os quatro primeiros membros ainda estão em efetivo exercício no órgão ministerial.

Quanto ao quantitativo de servidores que trabalham no MPCjTCE/MA, os procuradores informaram que existem 18 servidores, divididos em três categorias: servidores de carreira (oriundos de concurso público realizado pelo TCE/MA), servidores exclusivamente comissionados (assessores de procurador) e servidores requisitados (oriundos de outras órgãos da administração estadual), ressalte-se que esta conta não inclui os quatro procuradores que por imperativo legal são considerados não servidores, mas membros do conselho de contas.

Na pergunta seguinte indaga-se sobre como ocorre o relacionamento entre os procuradores do MPC/TCE/MA, os conselheiros do TCE/MA e os membros do Ministério Público Estadual (MPE)?. Os procuradores consideram que o relacionamento do ponto de vista institucional é muito bom, até porque não existe hierarquia entre eles, uma vez que a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do TCE/MA concedem aos procuradores de contas tratamento protocolar, direitos e prerrogativas correspondentes aos do cargo de conselheiro do Tribunal; quanto ao relacionamento interpessoal, os membros do MPC definiram como harmônico, independente e respeitoso.

Com relação ao relacionamento com o MPE, um dos procuradores enfatizou que de a Constituição Estadual estabelece que os procuradores de contas são equiparados aos procuradores de justiça, em termos de garantias, prerrogativas e impedimentos e finalizou dizendo que institucionalmente perante o MPE, os procuradores de contas são equiparados a procuradores de justiça, quanto ao relacionamento interpessoal, todos foram unânimes em dizer que é excelente, uma vez que trabalham com termos de cooperação e parceria.

PC2: Nesses dez anos de constituição (do MPC) nunca tivemos problemas, a não ser problemas relacionados a entendimento processual (divergências, ponto de vistas diferentes) em relação à questões processuais. Assim nunca tivemos nenhum problema com os conselheiros, com os conselheiros-substitutos e nem tão pouco com o Ministério Público Estadual. Na verdade, nós trabalhamos com os outros órgãos do ministério público, tanto o federal, como o estadual, como do trabalho, trabalhamos com termos de cooperação, com acordos de parceria. Em casos genéricos, temos termos de parceria (somos parceiros em todas as ações) e temos termos de cooperação para atividades específicas, por exemplo, foi feito um termo de cooperação entre o Ministério Público de Contas, o MPE, a Secretaria da Fazenda Estadual e Procuradoria Geral do Estado, com relação à execução dos débitos e dos créditos oriundos das decisões do tribunal. Assim somos parceiros em todas as atividades com todos os ramos do ministério público, com a PGE e com o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão.

Perguntou-se se os procuradores acreditam que exista interferência política no trabalho do Tribunal de Contas do Estado? A maioria dos procuradores acredita que sim.

PC3: Eu acredito que exista sim, não se pode fechar os olhos para isso, haja vista que como sabemos a composição dos membros do tribunal é feita em sua maioria por indicação política, dessa forma, não podemos ser ingênuos e dizer que não há uma ingerência política dentro do tribunal, mas não dentro do MPC pelo menos acreditamos que não, procuramos fazer o nosso trabalho com independência e com imparcialidade e se por acaso essas ingerências políticas ocorrem ainda que seja no julgamento das contas, sempre haverá a manifestação independente do MPC.

Entretanto, ao serem questionados se os conselheiros do tribunal de contas tentam exercer algum tipo de influência sobre o trabalho do MPCjTCE/MA, a resposta unânime foi “não”.

PC4: Não. De forma nenhuma, nós temos independência administrativa e funcional, nós ainda não temos independência financeira. Isto significa que você trabalha de acordo com o seu entendimento e administra a sua estrutura de acordo com o seu entendimento, mas nós ainda não temos a independência financeira, pois não temos orçamento próprio (nosso orçamento está embutido dentro do orçamento do Tribunal de Contas).

Quanto ao quesito remuneração, os procuradores consideram que o valor é condizente com a importância das atividades desempenhadas pelo órgão.

PC1: Sim, até porque é a mesma remuneração dos demais membros, com exceção do substituto que tem uma diferença a menor, mas é da própria estrutura. Ela é equivalente ao do procurador de justiça do MPE.

Sobre os mecanismos utilizados pelo MPC junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão no combate ao desvio de conduta do administrador público, os procuradores elencaram os seguintes instrumentos: representação, recursos, parecer ministerial, autonomia funcional, recebimento de denúncias, parcerias com os demais órgãos de fiscalização a exemplo do Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Receita Estadual.

Mas, ao serem questionados se estes mecanismos são de fato eficientes no combate ao desvio de conduta do administrador público, nem todos os procuradores concordaram com a eficiência.

PC1: Eu acredito que sim, principalmente quando conseguimos obter uma cautelar pra prevenir a ocorrência de determinado dano. Nesses casos eu considero muito eficiente a atuação do tribunal de contas, o tribunal de contas tem desenvolvido uma cultura de concessão de cautelares.

PC4: Não tenho certeza, porque isso é um sistema, não é um sistema perfeito, acabado, é como um sistema de encanamento eventualmente haverá uma perda, é como um sistema elétrico, vai ter um fio desencapado, vai perder energia de algum ponto, alguma coisa vai queimar, alguma coisa não vai dar certo. São esses os mecanismos que temos e ainda está longe de ser a melhor forma possível, está longe de ser o que a sociedade merecia.

Também não houve unanimidade na resposta ao questionamento se a sociedade maranhense conhece o papel do Ministério público de Contas?

PC3: Não, a sociedade maranhense não conhece o papel de quase nada, há muita desinformação, e isso já é parte de outro sistema que é feito pra não tornar a sociedade esclarecida, para que esta não possa cobrar.

PC1: Eu acredito que sim, a sociedade está cada vez mais ciente da existência do Ministério Público de contas, posto que há dez anos quando ingressamos havia um total desconhecimento do que era o MPC, mas eu acho que exatamente pelo nosso trabalho, pela nossa atuação junto aos outros órgão pela troca de informações como outros órgãos, nós nos fizemos conhecer, nos fizemos atuantes no seio da sociedade e dessa forma, eu acredito que mesmo que não sejamos muito conhecidos, mas que já temos uma representatividade um nível de conhecimento por parte da população em relação à nossa atuação.

Por fim fez o seguinte questionamento:

Que balanço você faz desses primeiros dez anos de existência do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão?

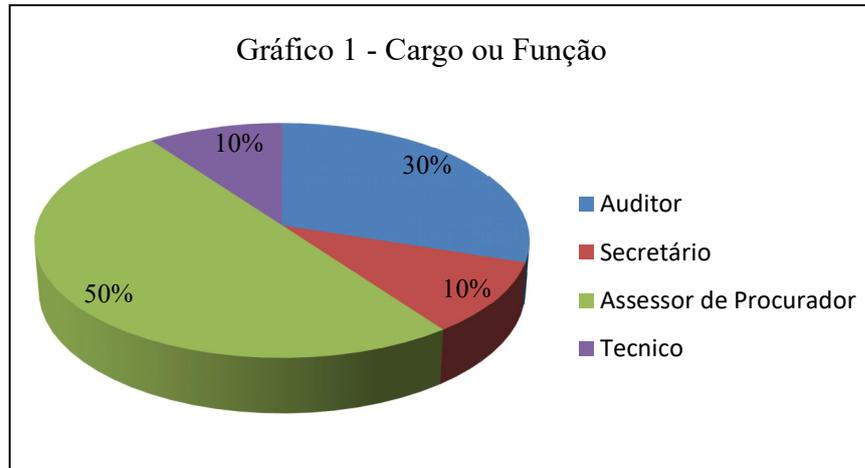
Todos os procuradores fizeram uma avaliação positiva, considerando que haviam iniciado a atividades a apenas 10 anos, de um modo geral todas as respostas foram contempladas no discurso do procurador que reproduzimos abaixo:

PC2: Faço um balanço extremamente positivo, de muita projeção, de muito progresso, de muita melhoria. O ministério público de contas começou do zero, quando chegamos aqui, a cadeira era ocupada por procuradores de justiça que pertenciam ao quadro do MPE, sendo que a constituição mandou que se criasse a carreira do MPC, o tribunal de contas teria que ter um procurador próprio, específico para atuar junto a ele, esta é uma área específica do ministério público, para atuar no controle externo, da mesma forma que se tem o ministério público do trabalho, o militar, o eleitoral. Nesses dez anos conseguimos ocupar um espaço, apesar de ser uma instituição nova, tanto junto às outras carreiras jurídicas, sejam elas o MPF, MPE, o próprio poder judiciário, na área do executivo junto com a PGE, polícia federal, polícia civil, em tudo quanto há uma ação de combate à corrupção, o MPC atua. Fomos convidados a participar primeiro da rede nacional de controle do que o próprio tribunal de contas. Então nesses dez anos crescemos muito, ainda não conseguimos desempenhar 100%, isso nem o MPE que tem uma carreira muito mais antiga que a nossa consegue, mas acho que conquistamos o nosso espaço, o nosso respeito e o tribunal de contas, na pessoa dos conselheiros e dos advogados que atuam aqui, já tem assim, respeito e o reconhecimento pelo nosso trabalho.

6.6 Questionário aplicado com servidores do MPCjTCE/MA

Objetivando averiguar o grau de entrosamento dos servidores efetivos, comissionado e requisitados que trabalha no Ministério Público de Contas com atuação junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, com as atividades desempenhadas pelo órgão, aplicou-se um questionário com os referidos servidores, cuja análise crítica traça-se a seguir:

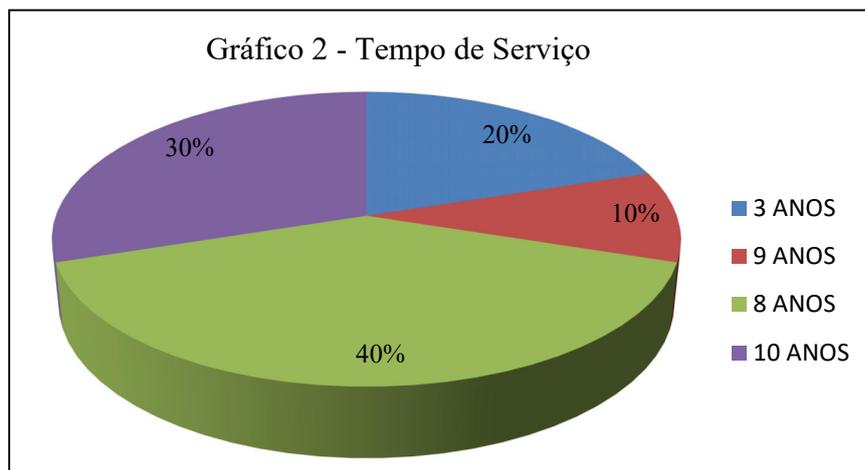
1) Preenchimento dos cargos:



Observa-se que 40 % dos cargos do MPC são ocupados por servidores de carreira (concurados do TCE/MA), sendo 30% servidores de nível superior (Auditores) e 10% servidores de nível médio (Técnicos);

10% dos cargos são ocupados por servidores que fazem serviços de secretaria (Protocolo do MPCjTCE/MA) e os outros 50% dos cargos ou funções são ocupados por assessores de procuradores (exclusivamente comissionados).

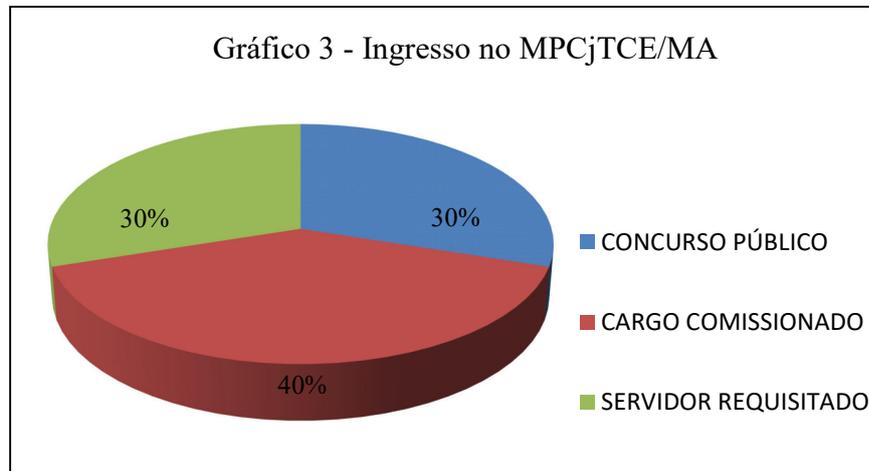
2) Tempo de serviço no MPCjTCE/MA:



Analisando a quanto tempo cada servidor exerce atividade no Ministério Público de Contas Maranhense, constata-se 20% dos servidores tem 3 (três) anos de serviço, 10% já estão a 9 (nove) anos no MPCjTCE/MA, 40% dos servidores já oficiam a 8 (oito) anos no

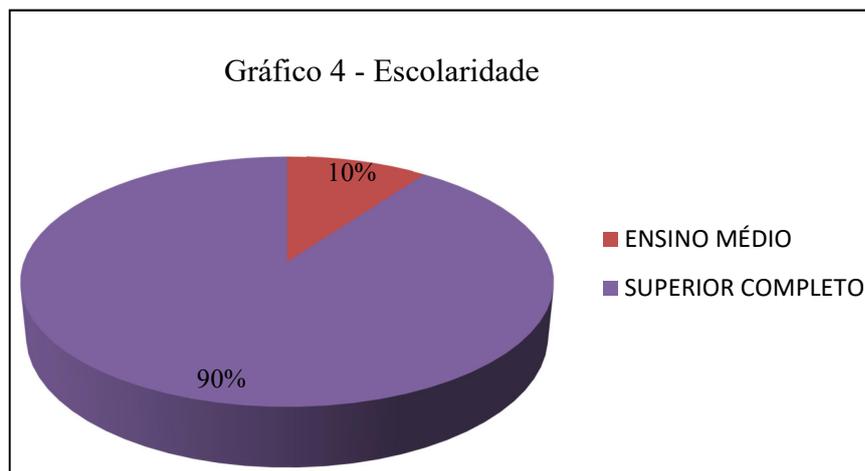
órgão ministerial e 30 % exercem atividade no órgão desde a sua origem, isto é, possuem 10 anos de serviço.

3) Forma de ingresso no Ministério Público de Contas:



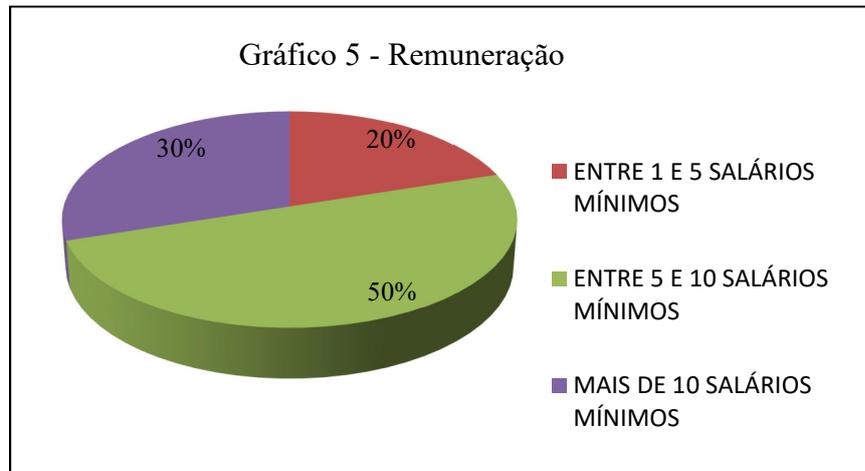
Do total de servidores do Ministério Público Especializado em controle externo, 30% ingressaram através de concurso público; 40% ocupam cargos comissionados e 30% foram requisitados de outros órgãos da administração estadual.

4) Nível de escolaridade:



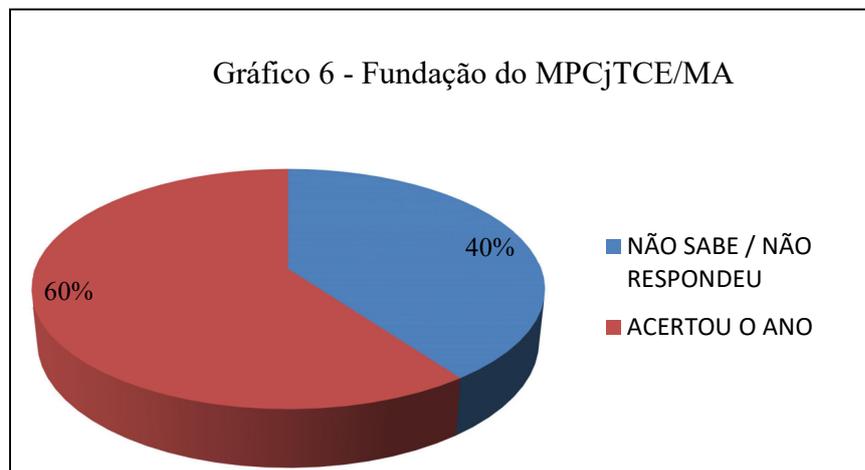
Verifica-se que o Ministério Público de Contas maranhense possui um quadro de pessoal bem qualificado, sendo 90% dos servidores com nível superior e Apenas 10% com nível médio de escolaridade.

5) Faixa Remuneratória:



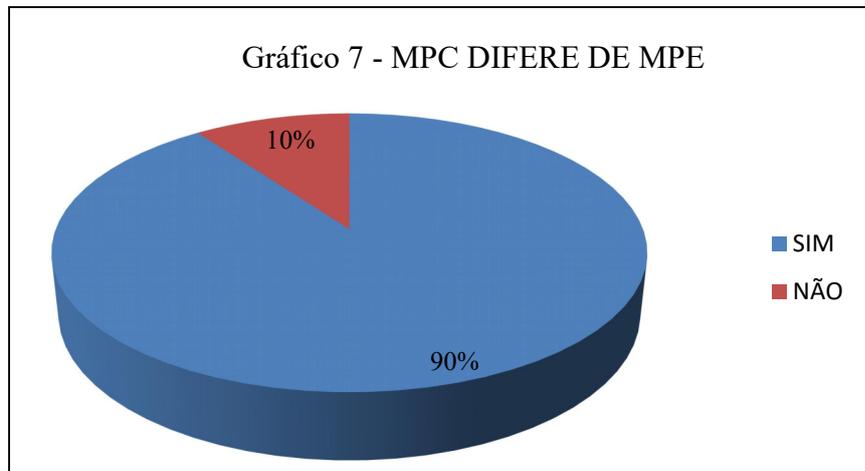
Considerando a realidade maranhense, observa-se que os servidores do MPCjTCE/MA possuem os melhores salários pagos no estado sendo que 20% dos servidores recebem de 1 a 5 salários mínimos, 50% recebem entre 5 e 10 salários mínimos e 30% dos servidores recebem mais de 10 salários mínimos.

6) Data de instituição do Ministério Público de Contas junto ao TCE/MA:



Infere-se que 40% dos servidores pesquisados nunca se interessou em saber quando teve início esse órgão essencial ao controle externo do Maranhão, contudo, 60% dos servidores acertaram o ano de instalação do MPCjTCE/MA (2007).

- 7) Existe diferença entre o trabalho realizado pelo Ministério Público de Contas e Ministério Público Estadual?



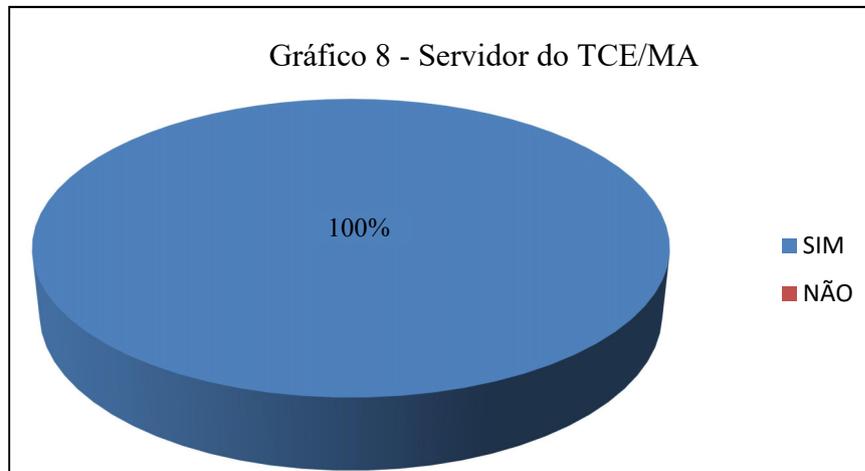
Existem servidores que não conhecem o trabalho das instituições, considerando que 10% afirmaram não existir nenhuma diferença quanto ao campo de atuação dos dois órgãos. Felizmente, 90% disseram que são ramos de atuação diferentes.

- 8) Qual o papel do Ministério Público de Contas?

- a) Promover a defesa da ordem jurídica requerendo ou solicitando, perante o tribunal, as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário.
- b) Combater a corrupção dos prefeitos.
- c) Fiscal da lei, atuando no controle da execução, aplicação dos recursos públicos.
- d) Proteger e julgar perante a lei o erário público.
- e) Agir como fiscal da lei nos processos de prestação de contas.
- f) É um ministério público especializado, separado e autônomo, fiscal da lei e contribui de forma essencial no controle externo exercido pelo tribunal de contas, emiti parecer.
- g) Guardiã da lei, emiti parecer sobre todas as decisões do TCE, compartilha com o ministério público estadual, assuntos afins.
- h) A defesa da ordem jurídica, garantir a observância da constituição e da legislação em geral nos processos de contas.
- i) O papel do ministério público de contas é outorgado constitucionalmente e visa a defesa da ordem jurídica, do interesse público, por meio de instrumentos fiscalizatórios que estão ao seu alcance.

De modo geral, todos acertaram as atribuições do Ministério Público de Contas o que se considera positivo, pois demonstra o grau de comprometimento dos servidores do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão com o combate ao desvio de recursos públicos implementada por grande parte dos gestores locais.

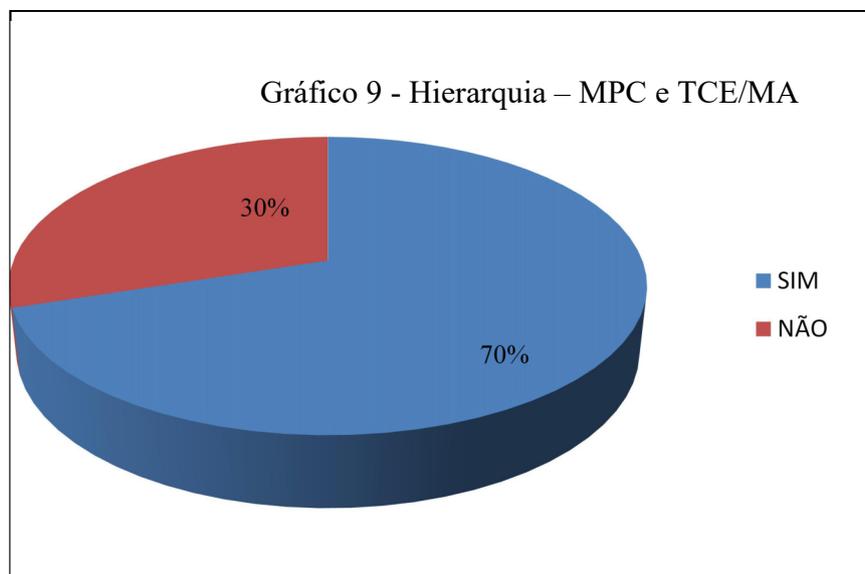
9) Você se considera servidor do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA)?



100% dos pesquisados disseram que sim.

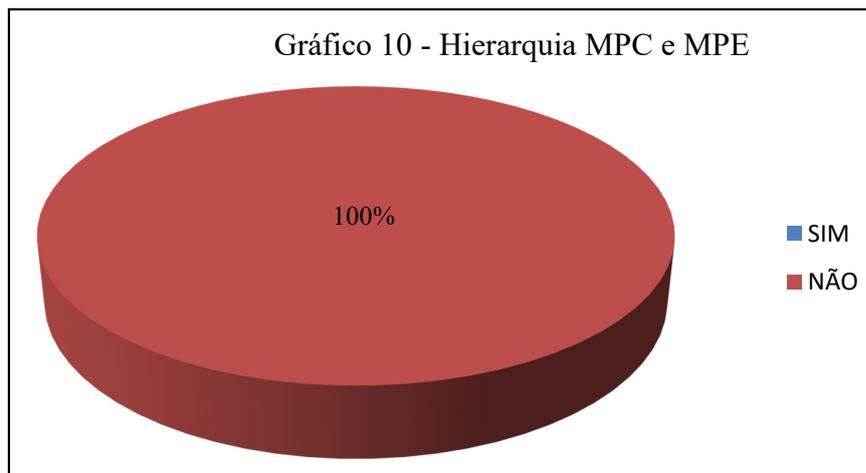
Discorda-se da afirmação, entende-se que somente os servidores efetivos pertencem ao quadro de servidores da Secretaria do TCE/MA, já que a Lei Orgânica em seu art. 113 determina que “O ministério Público contará com apoio administrativo e de pessoal da Secretaria do Tribunal”, contudo os servidores exclusivamente comissionados são da estrutura do MPC/TCE/MA (assessor de procurador) e os servidores requisitados, por sua vez, pertencem ao quadro de pessoal do órgão de origem.

10) O Ministério Público de Contas é hierarquicamente subordinado ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão?



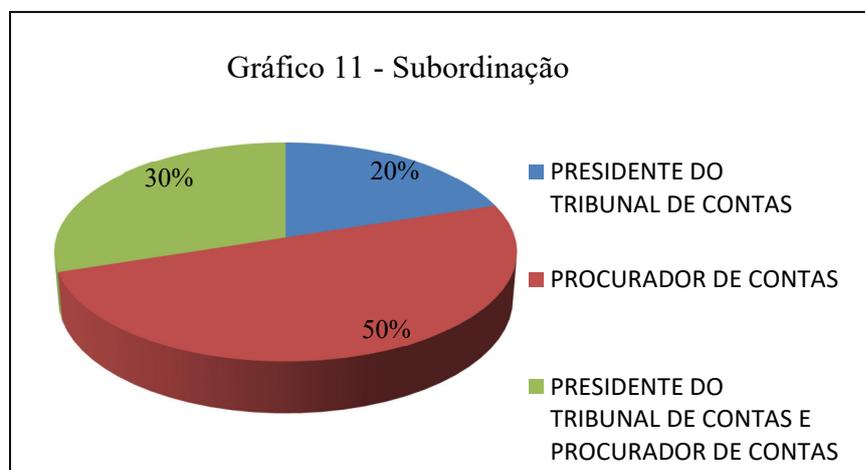
30% dos servidores pesquisados desconhecem que o Ministério Público de Contas possui independência funcional em relação ao TCE/MA, os outros 70% reconhecem que os membros do Parquet de Contas possuem status de conselheiros do Tribunal de Contas, não existindo, portanto, qualquer relação de hierarquia entre os dois órgãos.

11) O Ministério Público de Contas é hierarquicamente subordinado ao Ministério Público Estadual (MPE)?



O total dos pesquisados entendem que não existe qualquer relação de subordinação entre os dois Ministérios Públicos, pois atuam em diferentes ramos do Ministério Público.

12) Você, enquanto servidor do Ministério Público de Contas é subordinado a quem?



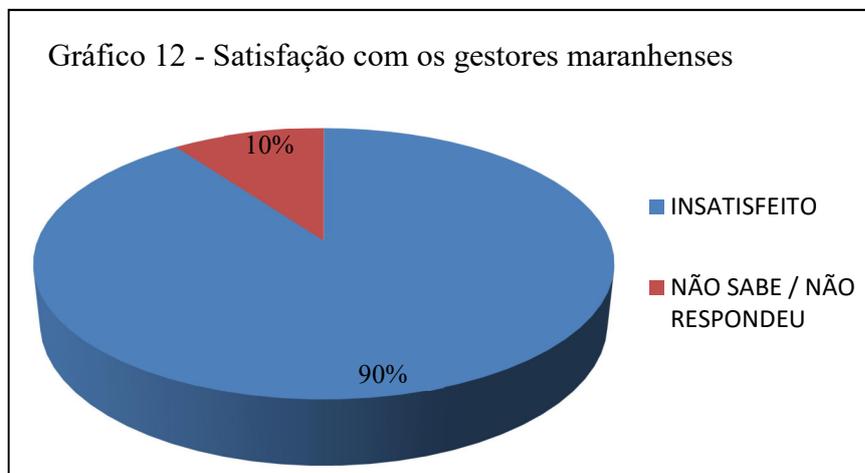
20 % acreditam que são subordinados ao presidente do Tribunal de Contas;

50% acreditam que são subordinados ao Procurador de Contas;

30% defendem que estão subordinados a ambos (Presidente do TCE/MA e Procurador de Contas do MPCjTCE/MA).

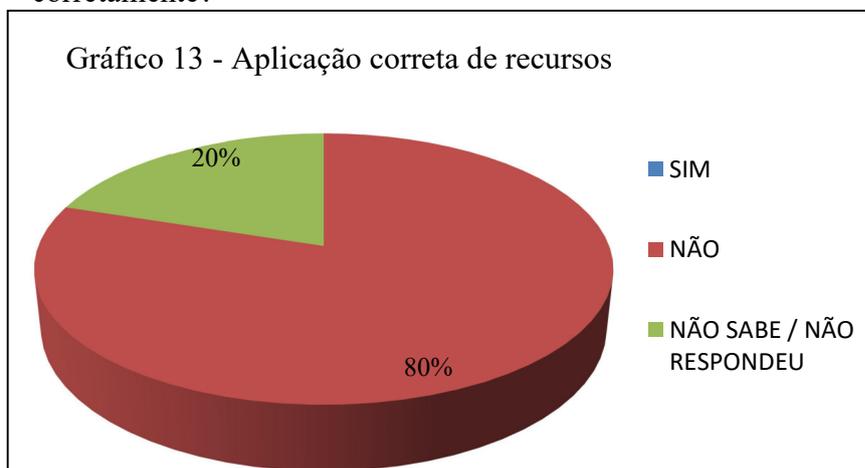
Entende-se que os servidores do Ministério Público de Contas, ainda que pertencentes ao quadro de pessoal do Tribunal de Contas, mas lotados no MPCjTCE/MA, exercem funções próprias do Ministério Público e, portanto, são subordinados ao Procurador de Contas.

13) Quanto ao grau de satisfação com os gestores públicos maranhenses:



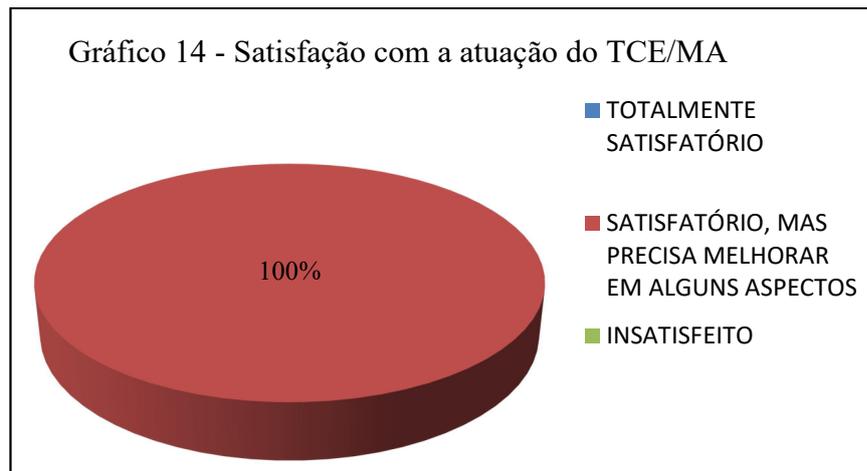
A esmagadora maioria dos servidores do MPC, 90%, estão insatisfeitos com as gestores públicos locais, porém 10% não possuem opinião formada sobre o tema.

14) Você considera que no Maranhão os recursos públicos são aplicados corretamente?



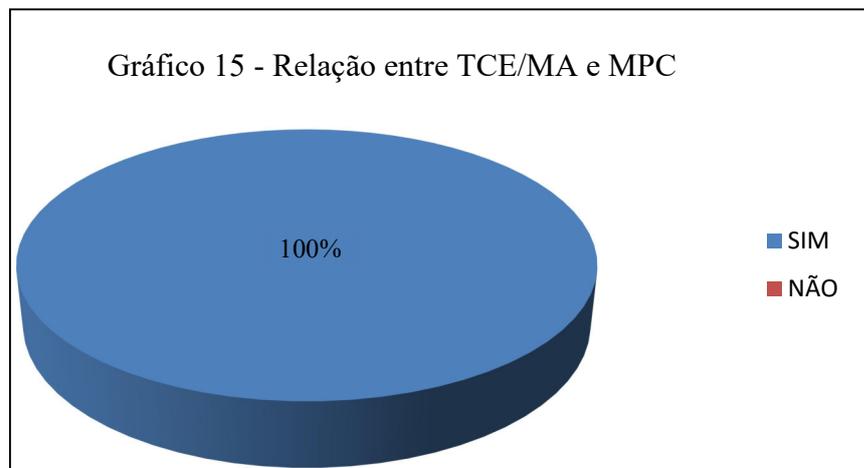
80% dos servidores do MPCjTCE/MA acreditam que os recursos públicos não são corretamente aplicados no Maranhão e 20% dos servidores pesquisados se abstiveram de emitir opinião.

15) Quanto ao grau de satisfação com o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.



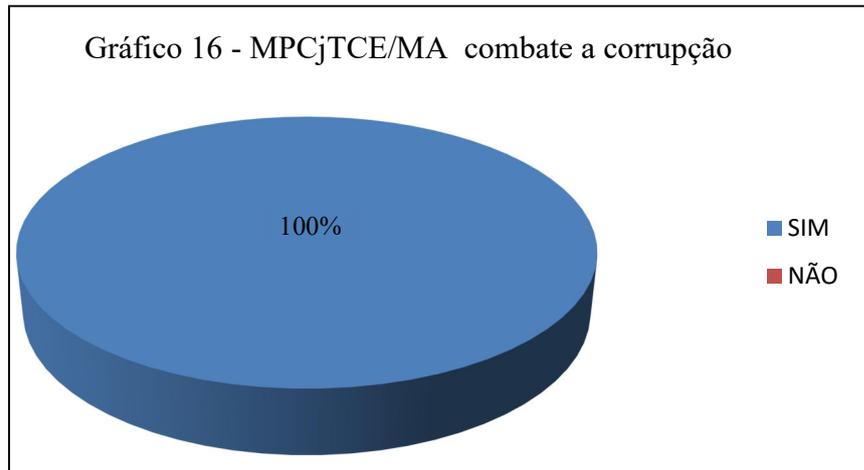
100% dos entrevistados consideraram satisfatório, mas que precisa melhorar em alguns aspectos.

16) Existe alguma relação entre as atividades desenvolvidas pelo Ministério Público de Contas e as desenvolvidas pelo Tribunal de Contas?



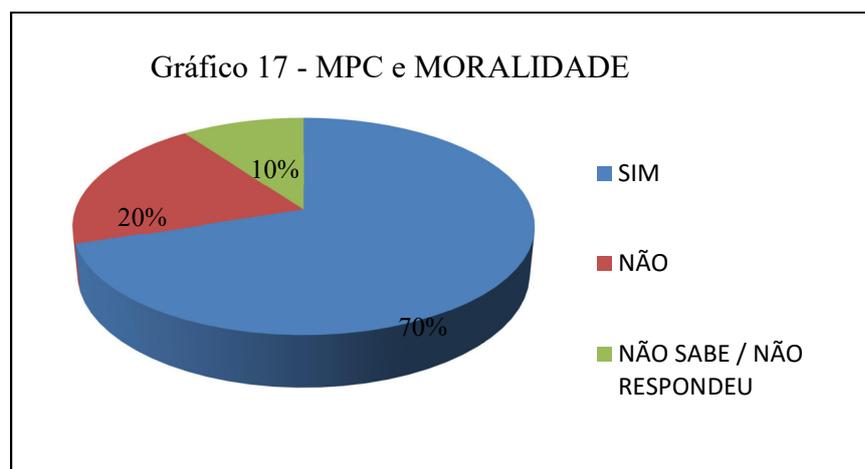
100% dos servidores acreditam que sim. De fato ambos trabalham com o controle externo da administração pública maranhense, são eles que analisam a prestação de contas daqueles que arrecadam, guardam e gerenciam o dinheiro público.

17) O trabalho realizado pelo Ministério Público de Contas tem algum efeito no combate à corrupção no Estado do Maranhão?



100% dos servidores acreditam que sim. Enfatiza-se que o MPCjTCE/MA, ao detectar irregularidades nas prestações de contas oficia o Tribunal de Contas para que adote as medidas para resguardar o erário maranhense ou para restituir valores aplicados indevidamente.

18) Você saberia citar algum exemplo onde o trabalho realizado pelo MPC maranhense contribuiu para a moralização da administração pública maranhense?



70% dos servidores responderam que saberiam citar exemplos nos quais ficou demonstrada que a atuação do MPCj TCE/MA foi eficiente no combate à corrupção em solo maranhense.

20% responderam que não saberiam citar nenhum exemplo;

10% não sabem ou não responderam.

Os 70% dos servidores que responderam positivamente elencaram os exemplos abaixo:

- a) combatendo as irregularidades nas prestações de contas;
- b) acompanhamento do cumprimento das decisões (acórdãos) objetivando a viabilização do ressarcimento ao erário;
- c) a contribuição se dá a cada emissão de parecer comprometido com a legalidade, cobrando a aplicação de sanções em razão das irregularidades constatadas, postura também exercida nas representações assinadas pelo órgão ministerial;
- d) São trabalhos sigilosos;
- e) Recentemente vários municípios maranhenses foram impedidos de contratar escritórios de advocacia para a recuperação de valores do FUNDEB, pois as contratações foram realizadas de modo ilegal;
- f) Requer perante o TCE/MA medidas de interesse da justiça, da administração e do erário, a exemplo das medidas cautelares.
- g) Na demonstração das estratégias possíveis de combate à corrupção.

7. CONCLUSÃO

O estudo realizado ao longo deste trabalho monográfico não pretendeu esgotar o debate sobre o assunto, ao contrário, espera-se despertar o interesse de novos pesquisadores e trazer para a ordem do dia, discussões sobre a necessidade de uma fiscalização mais eficaz sobre todos aqueles que administram recursos públicos tornando mais eficiente os órgãos de controle, de modo que os mesmos sejam capazes de evitar os desvios de recursos públicos. Assim sendo, apresenta-se as seguintes conclusões:

Como resposta ao problema, informa-se que a Carta Política de 1988 elevou o Ministério Público à categoria de instituição essencial à aplicação da justiça, dessa forma, o órgão ministerial atua em diferentes áreas, mais com um só objetivo, a defesa do patrimônio público, no caso específico do Ministério Público de Contas, este exerce sua atuação no âmbito da fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial da Administração Pública, tornando-se de fato essencial na função de controle externo exercida pelos Tribunais de Contas.

Procurou-se, ao longo desta pesquisa, conhecer os mecanismos utilizados pelo Ministério Público de Contas com atuação junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, no tocante ao desempenho de sua vocação constitucional que é a garantia do respeito aos princípios da administração pública, com especial atenção ao princípio da moralidade na atuação do gestor público maranhense que em última análise significa aplicar corretamente os recursos públicos em prol da sociedade e evitar toda forma de corrupção, que como muitos defendem, institucionalizou-se pelo país.

Observou-se que o Parquet de Contas Maranhense é ainda muito jovem, tanto em nível de instituição, que completou 10 anos de existência, quanto aos seus próprios membros que possuem uma média etária de 40 anos, contudo, constata-se que o MPCJTCE/MA vem desenvolvendo um trabalho sério no combate ao desvio de finalidade do administrador público maranhense.

Quantos aos mecanismos utilizados pelo órgão ministerial de contas objetivando a preservação e/ou o restabelecimento da moralidade na administração pública maranhense verifica-se que o Ministério Público de Contas do Maranhão utiliza-se de todos os meios legais colocados à sua disposição pela Constituição do Estado e pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas para o exercício de sua missão, e que esta atuação se dá em três momentos, a saber:

O primeiro momento é o da prevenção do dano, quando da análise da prestação de contas, emitem seus pareceres com autonomia e convicção, uma vez que não possuem nenhum vínculo de subordinação hierárquica em relação aos membros do Tribunal de Contas ou de qualquer outro órgão da administração estadual ou municipal, apontando indícios de irregularidades e cobrando do colegiado as providências cabíveis, para que os gestores públicos maranhenses corrijam as falhas e se furtem de praticar atos que causarão prejuízo aos cofres públicos. Neste contexto, instrumento de maior destaque são as representações com pedido de cautelares, a exemplo da suspensão do contrato de prefeituras maranhenses com escritórios advocatícios, sem a realização do devido processo licitatório, bem como o pagamento dos mesmos com recursos oriundos do FUNDEF.

O segundo momento ocorre quando o orçamento já foi executado, isto é, a despesa já foi executada, os recursos já foram utilizados. Comprovadas as irregularidades, a instituição essencial ao controle externo da administração pública maranhense, emite pareceres recomendando a reprovação das contas dos responsáveis por bens e valores públicos, a aplicação de multas, a imputação de débitos e o ressarcimento ao erário maranhense daquilo que foi desviado, ou empregado de maneira antieconômica e por fim, a devolução do dinheiro que não foi aplicado em benefício da sociedade.

Na dinâmica processual, a terceira oportunidade que o MPCJTCE/MA tem para a defesa da moralidade na administração pública maranhense ocorre quando busca recuperar aquilo que já foi extraviado, os recursos que não foram comprovados, é o momento da execução das decisões do Tribunal de Contas que condenam os gestores à restituir ao patrimônio municipal e estadual aquilo que não foi aplicado de forma correta, embora o ministério público de contas não execute por si só os acórdãos (títulos executivo), cumpre a ele tomar as providências para que os órgãos competentes o façam, bem como fiscalizar o que e quanto foi restituído ao erário e em último caso, cobrar que sejam aplicados aos gestores faltosos as sanções penais e administrativas pertinentes.

Cabe ressaltar que apesar dos esforços empreendidos pelo Ministério Público de Contas Maranhense, ainda se verifica a prática de atos de improbidade administrativa vitimando a administração pública local, isto ocorre na verdade, por que o MPCJTCE/MA pertence a um sistema chamado administração pública e como em todo sistema, sempre haverá perdas, até porque ele não é autossuficiente para executar suas decisões, precisa encaminhá-las às instâncias competentes, que nem sempre possuem a necessária independência para executá-las, pois diferente do que acontece no Ministério Público de

Contas, que conta com um corpo técnico preparado e independente, verifica-se muita ingerência política nas demais instituições pertencentes ao sistema.

A solução para estancar a sangria dos cofres públicos passa necessariamente pelo processo de educação, pois só uma sociedade consciente é capaz de cobrar seus direitos, inclusive denunciando os desmandos aos órgãos competentes e cobrando destes, as medidas necessárias ao restabelecimento da moralidade na administração pública.

Quanto às limitações da pesquisa, salienta-se que tentou-se fazer um levantamento preciso do total de recursos restituídos ao erário maranhense a partir da execução dos acórdãos condenatórios do tribunal de contas, entretanto, esbarrou-se na falta de transparência, haja vista que estas informações não estão disponibilizadas no portal da transparência tanto da Corte de Contas Maranhense, quanto dos governos estadual e municipais.

Percebe-se também a necessidade do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão desenvolver o seu próprio portal interativo, como uma forma de prestação de contas à sociedade de suas ações, bem como para que seja um canal de recebimento de denúncias que retroalimentarão o controle externo da administração pública.

Por fim apresenta-se como proposta para futuras pesquisas o fato de que o Ministério Público de Contas Maranhense, instituição jovem, essencial à justiça na seara do controle externo da administração pública, vem conquistando o seu espaço entre os demais órgãos estatais e, para isso vem investindo em tecnologia e estruturando seus processos para dar respostas mais rápidas à sociedade, neste contexto, criou no ano de 2014, a Supervisão de Execução de Acórdãos, responsável em acompanhar a execução das decisões do Tribunal de Contas. Dessa forma, espera-se que os futuros pesquisadores possam avaliar as melhorias ocorridas no processo de ressarcimento ao erário dos recursos mal empregados, bem como, as punições administrativas, cíveis e criminais aplicadas ao mau gestor a partir do trabalho realizado pelo Ministério Público de Contas.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 21. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Método, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. In: SPITZCOVSKY, Celso *et al.* **Mini Vade Mecum Constitucional e Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Adin 789/DF. Rel: Min. Celso de Mello, julgamento: 26/05/1994. **Diário da Justiça**, Brasília, 1994. Disponível em < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/748116/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-789-df>> Acesso em: 10 jul 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Adin 2884/RJ. Rel: Min. Celso de Mello, julgamento: 02/12/2004. **Diário da Justiça**, Brasília, 2005. Disponível em < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/766430/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2884-rj>> Acesso em: 14 jul 2017.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 fev. 1967. Disponível em : < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm >. Acesso em 10 fev. 2017.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em : < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 01 jun. 2017.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública**. Niterói: Impetus, 2007.

CITADINI, Antonio Roque. **Instrumentos de controle no setor público no Estado de São Paulo**. 2009. Disponível em:<<http://www.citadini.com.br/palestras/afresp9810.htm>>. Acesso em: 29 maio 2017.

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

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARANHÃO. Constituição do Estado do Maranhão. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**. São Luís, 1989. disponível em : < <http://www.al.ma.leg.br/arquivos/ConstituicaoEstadualEmenda73.pdf> >, acesso em: 29 maio 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Lei Orgânica**. São Luís, 2005.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. **Resolução TCE/MA nº 214**. São Luís, 2014. Disponível em: <<http://site.tce.ma.gov.br/index.php/doi-docman/formato-pdf/2014-1/junho-2014-1/515-diario-oficial-eletronico-18062014-1/file>>. acesso em: 2 jul 2017.

MARANHÃO, Jarbas. Origem dos Tribunais de Contas – evolução do Tribunal de Contas no Brasil. **Revista de informação legislativa**, v. 29, n. 113, p. 327-330, jan./mar. 1992. Disponível em:< <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175976>>. Acesso em: 31 maio 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). **Controle externo: temas polêmicos na visão do Ministério Público de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Controle judicial da administração pública: da legalidade estrita à lógica do razoável**. 2. ed. Belo Horizonte: Forum, 2006.

SILVA, José Afonso da. O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). **Controle externo: temas polêmicos na visão do Ministério Público de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SILVA, Rildo Vieira da, *et al.* **A legitimidade para agir do Ministério Público de Contas no direito Brasileiro**. Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2009. Disponível em: <http://www.unicap.br/tede//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=767> acesso em 29 maio 2017.

SILVEIRA, José Néri da. Conselho Nacional do Ministério Público e Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. **Ministério Público de Contas: perspectivas doutrinárias do seu estatuto jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

APÊNDICE

Apêndice 9.1 – Entrevista com os Procuradores de Contas do Maranhão.

ROTEIRO DA ENTREVISTA

01 – Nome da Instituição a qual pertence e cargo que ocupa?

.....
.....
.....

02 – Quando foi instituído o Ministério Público de Contas que atua junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão?

.....
.....
.....

03 – A estrutura do Ministério Público de Contas do Maranhão é composta de quantos procuradores?

.....
.....
.....

04 – Quantos servidores trabalham atualmente nesta Instituição?

.....
.....
.....

05 – Como ocorre o relacionamento entre os procuradores do Ministério Público de Conta, os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e os membros do Ministério Público Estadual?

.....
.....
.....

06 – Você acha que existe alguma interferência política no trabalho do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão?

.....
.....
.....

07 – Os conselheiros do TCE/MA tentam exercer algum tipo de influência sobre o trabalho do MPCjTCE/MA?

.....
.....
.....

08 – Você considera que a remuneração dos procuradores do MPCjTCE/MA é condizente com a importância das atividades desempenhadas pelo órgão?

.....
.....
.....

09- A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (Lei nº 8.258, de 06 de junho de 2005) estabelece em seu art. 110, que compete ao Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas, em sua função de guarda da lei e fiscal de sua execução, “promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do erário”, nesse contexto, quais são os mecanismos utilizados pelo MPCjTCE/MA, para a garantia da correta aplicação dos recursos públicos no Estado do Maranhão?

.....
.....
.....
.....
.....

10 - Você acredita que estes mecanismos são eficientes no combate ao desvio de conduta do administrador público?

.....
.....
.....
.....
.....

11 – A sociedade maranhense conhece o papel do Ministério Público de Contas?

.....
.....
.....
.....

12 – Que balanço você faz desses primeiros dez anos de existência do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão?

.....
.....
.....

Apêndice 9.2 – Questionário aplicado com servidores do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.

QUESTIONÁRIO

01 – Qual o cargo ou a função que você ocupa no Ministério Público de Contas?

.....

02 – A quanto tempo você é servidor do Ministério Público de Contas?

.....

03 – Como você se tornou servidor do Ministério Público de Contas?

- () Concurso Público
 () Cargo Comissionado
 () Servidor requisitado

04 – Qual o seu grau de instrução?

- () Ensino fundamental
 () Ensino médio
 () Superior incompleto
 () Superior completo

05 – Qual a sua faixa de remuneração?

- () 1 salário mínimo.
 () Entre 1 e 5 salários mínimos.
 () Entre 5 e 10 salários mínimos.
 () Mais de 10 salários mínimos.

06 – Você sabe quando foi instituído o Ministério Público de Contas que atua junto ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão?

.....

07 – Existe alguma diferença entre o trabalho realizado pelo Ministério Público Estadual e Ministério Público de Contas?

- sim
 não

08 – Pra você, qual é o papel do Ministério Público de Contas?

.....
.....
.....

09 – Você se considera servidor do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão?

- sim
 não

10 – Você considera que o Ministério Público de Contas é hierarquicamente subordinado ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão?

- sim
 não

11 – Você considera que o Ministério Público de Contas é hierarquicamente subordinado ao Ministério Público Estadual?

- sim
 não

12 – Você, enquanto servidor do Ministério Público de Contas é subordinado a quem?

- Presidente do Tribunal de Contas
 Procurador de Contas
 Procurador Geral de Justiça
 Presidente do Tribunal de Contas, Procurador Geral de Justiça e Procurador de Contas.
 Presidente do Tribunal de Contas e Procurador de Contas.
 Procurador Geral de Justiça e Procurador de Contas.

13 – Qual o seu grau de satisfação com os gestores públicos maranhenses (governador, prefeitos, secretários estaduais, secretários municipais, deputados e vereadores)?

- insatisfeito
 satisfeito
 indiferente

14 – Você considera que no Maranhão os recursos públicos são aplicados corretamente?

- sim
 não

15 – Quanto ao trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, você considera:

- Totalmente Satisfatório
 Satisfatório, mas precisa melhorar em alguns aspectos.
 insatisfatório

16 – Pra você, existe alguma relação entre as atividades desenvolvidas pelo Ministério Público de Contas e as desenvolvidas pelo Tribunal de Contas?

- sim
 não

17- Você considera que o trabalho realizado pelo Ministério Público de Contas tem algum efeito no combate à corrupção no Estado do Maranhão?

- sim
 não

18 – Você saberia citar algum exemplo onde o trabalho realizado pelo MPC maranhense contribuiu para a moralização da administração maranhense?

- sim
 não

Exemplo:

.....
.....
.....
.....