



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
LEILYANNE BRANDÃO FEITOSA

**A FUNÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AOS
TRIBUNAIS DE CONTAS COM FUNDAMENTO NA
FILOSOFIA DE JOHN LOCKE**

FORTALEZA - CEARÁ
2010

341.413

F817a

S405

T583

LEILYANNE BRANDÃO FEITOSA

**A FUNÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AOS
TRIBUNAIS DE CONTAS COM FUNDAMENTO NA
FILOSOFIA DE JOHN LOCKE**


Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Especialização em Filosofia Moderna do Direito da Escola Superior do Ministério Público do Ceará, em convênio com a Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título especialista em Filosofia Moderna do Direito.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Rodrigues da Costa.

FORTALEZA-CEARÁ
2010

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ
ESPECIALIZAÇÃO EM FILOSOFIA MODERNA DO DIREITO

Título do trabalho: A função do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas com fundamentação na filosofia de John Locke


Autór: Leilyanne Brandão Feitosa

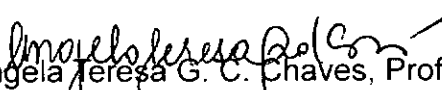
Defesa em: 18/03/2010

Conceito obtido: Satisfatório

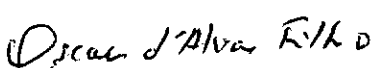
Banca Examinadora


Reginaldo Rodrigues da Costa, Prof. Dr.

Orientador


Angela Teresa G. C. Chaves, Prof^a. Ms.

Examinadora


Oscar d'Alva e Souza Filho, Prof. Ms.

Examinador

"As finanças, meus amigos, são o espelho dos governos, espelhos não somente da sua idoneidade administrativa, mas da sua moralidade. No indivíduo mesmo, a economia, bem entendida e bem regida, é a flor de quase todas as outras virtudes: a sobriedade, a previdência, a modéstia, a ordem, a independência, a honestidade, o respeito do homem aos seus próximos e a si mesmo. Supõe juntas estas prendas, e delas decorrerá, espontaneamente, a moderação, a parcimônia, o tento no despender. Abstrai-lhes do concurso, e ireis dar no desperdício, na prodigalidade, na dissipação."

(Rui Barbosa)

RESUMO

Dentre os instrumentos de controle estatal previstos, escolheu-se aqui tratar das funções constitucionais dos Tribunais de Contas na atual ordem constitucional brasileira, enquanto legítimos órgãos administrativos de natureza especial, cuja função consiste auxiliar o Poder Legislativo correspondente na função de fiscalizar os atos de governo e gestão da administração pública como um todo, desempenhando, com isso, um papel indispensável à obtenção de uma administração pública proba, eficiente, econômica e que respeite os direitos e garantias individuais e coletivas. Adentrando na estrutura organizacional dos Tribunais de Contas, analisa-se, especialmente, como atua o Ministério Público Especial de Contas que oficia nessa jurisdição,² que, dentre outras atribuições, ~~oficia~~ instrui e opina nos processos de fiscalização e nos provimentos finais desses órgãos. Percebendo que, da forma como está estruturado, o Ministério Público de Contas encontra-se limitado em suas ações, sendo órgão pouco aproveitado para a responsabilização dos governantes, a intenção da pesquisa consiste em confrontar tais aspectos frente ao arcabouço teórico de governo e sociedade civil em Locke e, a partir daí, investigar como aperfeiçoar tais atribuições institucionais, evidenciando novas formas de controle estatal que poderiam ser empreendidas de maneira mais célere pela instituição em comento, de modo a garantir uma maior eficácia dos provimentos emanados das Cortes de Contas, tendo em conta o interesse público na boa aplicação dos recursos públicos, de acordo com a legalidade, eficiência, publicidade, economicidade e imparcialidade.

Palavras-Chave: Ministério Público Especial. Controle da administração pública. Tribunais de Contas.

ABSTRACT

Among the instruments of state control envisaged, has been chosen here to address the constitutional functions of the audit in the current Brazilian constitutional order as legitimate administrative bodies of a particular type whose function is to assist the legislature in the function to oversee the acts of government management and public administration as a whole, playing with it, an essential to obtaining a government proba, efficient, economical and respectful of the rights and guarantees individual and collective. Entering in the organizational structure of the audit, we analyze in particular acts as the prosecutor of the Special Accounts that officiate in that jurisdiction, which, among other duties, officiating, coaches and believes in the process of review and final Provisions of these organs. Realizing that the way it is structured, the Ministry of Public Accounts is limited in its actions, and body to be tapped for the accountability of rulers, the intention of this research is to confront such issues against the theoretical framework of government and civil society Locke and, thereafter, to investigate how to enhance such institutional functions, demonstrating new forms of state control that could be undertaken in a more expeditious by the institution under discussion in order to ensure greater effectiveness of appointments issued by the Courts of Auditors and into account the public interest in proper application of public resources, according to the legality, efficiency, advertising, economy and fairness.

Key-Words: Ministry of Public Accounts. State's Control. Courts of Auditors.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1. GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL EM JOHN LOCKE.....	11
1.1 Lock, Hobbes e o contratualismo.....	11
1.2 O primado da lei no Estado Liberal e a tripartição de poderes.....	15
1.3 O racionalismo de Locke como fundamento para a responsabilidade dos governantes por seus atos e no manuseio da coisa pública.....	18
2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	21
2.1 Princípios do controle administrativo.....	23
2.2 Tipos e formas de controle.....	29
3 TRIBUNAIS DE CONTAS: COMPETÊNCIA E NATUREZA JURÍDICA DE SUAS DECISÕES.....	31
3.1 Aspectos gerais da competência dos Tribunais de Contas na CF/88..	31
3.2 Natureza das decisões dos Tribunais de Contas e sua definitividade.	36
4 O MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	41
4.1 Atribuições do MPE na ordem vigente.....	45
4.2 A Repercussão social e o caráter pedagógico do parecer da Procuradoria de Contas na Comunidade.....	48
CONCLUSÕES.....	51
REFERÊNCIAS.....	56

INTRODUÇÃO

A análise do avanço intelectual da humanidade pode ser dividida em três momentos: a idade antiga, marcada pelos pensadores clássicos; a idade média, que se destacou pela influência da religião no pensamento filosófico; e a idade moderna, que se caracterizou pela retomada da liberdade de pensar, criticar e buscar fundamentos na razão.

A filosofia antiga corresponde ao período compreendido entre o surgimento da filosofia e a queda do império romano; nasceu a partir da necessidade de entender e explicar o mundo e seus fenômenos com base em justificativas de natureza real, abstraindo-se qualquer fundamentação mitológica. As figuras de maior destaque desse período foram Platão e Aristóteles.

A transição entre esta etapa e a Filosofia Medieval não é muito clara. Sabe-se, no entanto, que ela se dá com a emergência do cristianismo. O pensamento filosófico medieval se caracteriza por um marcante sincretismo entre a filosofia clássica e as crenças religiosas, marcadamente o cristianismo; existia a necessidade de buscar argumentações racionais, sobretudo a partir da contribuição grega, para supedanear os dogmas da Igreja, tais como "fé", "criacionismo", "Deus", "imortalidade da alma" etc. A correlação entre fé e razão se dá com a subordinação desta àquela, em vários graus. O principal teórico desta fase do pensamento é Tomás de Aquino.

Esse período é ainda marcado pela presença do absolutismo e pelo feudalismo. O primeiro limitava a participação do povo no poder, impondo-se, sobremaneira, a vontade do soberano de forma despótica e sem limitação jurídica, acreditando-se na divindade de sua origem e de suas ações. O feudalismo, por sua vez, causou o desrespeito ao direito de propriedade e ao acesso de todos a ela, havendo o monopólio econômico e a exploração de mão-de-obra.

O Estado Absoluto, por sua vez, era caracterizado pela total falta de controle sobre as ações do monarca, sendo este o detentor de todo o poder e

soberania, inexistindo qualquer entendimento racional acerca da organização da sociedade, da origem do poder estatal e da fiscalização sobre o seu exercício.

Com as luzes trazidas pelo racionalismo e pelo liberalismo, fortalecidos pela queda de poderosos governos absolutos, passa-se a observar as mudanças gradativas no sombrio quadro imposto pelo absolutismo, adentrando-se na discussão do contrato social, da delegação de poderes do povo para o governante e que este, ao contrário do que se pensava, está a serviço da maioria, devendo satisfação de seus atos administrativos.

Em John Locke, verifica-se a dessacralização e a laicização da idéia de poder, bem como o ataque à presença de elementos religiosos e despóticos no exercício do governo. Em Locke, o estado de natureza é o que explica a necessidade de um governo civil, posto que este último somente se torna necessário pela insuficiência do primeiro em face da ausência de uma autoridade designada para decidir.

Acerca da origem do poder central, o entendimento, recebendo a influência do racionalismo, direciona-se no correto sentido de que este não é do governante, mas sim do povo que, apenas na certa e necessária medida, transmite doses limitadas de sua liberdade para a criação de uma autoridade com prerrogativas de falar e decidir pela coletividade. O consentimento é o aspecto fundante do contrato social em Locke, que o explica com base na vontade da maioria, já que ninguém é obrigado a deixar o estado de natureza. O Estado surge, portanto, com a delegação, pelo povo, titular da soberania, do poder necessário para organizar a vida em comunidade. Uma vez agrupadas as pessoas, massificando-se as relações humanas, deu-se a necessidade de sua organização e regulamentação, tendo surgido o ente estatal como centro do poder.

Pelo fato de que o poder central passaria a ser exercido pelos semelhantes dos governados, escolhidos dentre o próprio grupo social, as imperfeições e os interesses pessoais poderiam corromper o exercício das prerrogativas de governo, tornando-o abusivo. Conferindo-se ao Estado o

exercício de todo o poder, continuando ele sujeito às possibilidades de imperfeições e arbítrios, era preciso saber como barrar tais vicissitudes. Na busca de um modo de evitar esse desvirtuamento, pensou Locke na supremacia da função do poder delimitada pela vontade popular direta, qual seja, a legislativa.

Outro importante tema, também enfrentado por Locke, diz respeito ao direito de propriedade, que nele foi explicado como parcelas da natureza e como instrumento de sobrevivência a que todos deveriam ter acesso. Embora não tenha tratado da divisão entre propriedade pública e propriedade privada, parece óbvia a impossibilidade de afastar-se a existência da propriedade pública, ou seja, aquela que deveria ser manuseada e gerenciada pela autoridade estatal em benefício da comunidade.

Locke defendia a liberdade do indivíduo, mas não o seu exercício como licença ilimitada, e sim como obediência à lei. Essa lei, por conseguinte, tratava-se da Lei da Razão que se baseava em dois princípios: impossibilidade do homem destruir a si mesmo e as suas posses, e o de não poder causar dano a outro nem às posses dele.

Para o Estado havia a função de organizar e regulamentar a vida em sociedade, bem como a missão de decidir pendências oriundas das relações humanas, impedindo o exercício individual do poder e a atuação do indivíduo como juiz em causa própria, evitando o estado belicoso, além de fazer uso da propriedade destacada e colocada ao seu dispor em benefício exclusivo da coletividade. A partir desse quadro, o absolutismo encaminhava-se para a ruína e começava a aparecer para o Estado, de modo racional, a responsabilidade pelo exercício do poder.

Com o amadurecimento das instituições, especialmente pelo advento do Estado Moderno e do pensamento constitucional, vários mecanismos de controle estatal foram criados e implementados, corolário da impossibilidade de reativação do absolutismo como forma de exercício do poder. Dentre tais instrumentos, destacam-se os Tribunais de Contas, cujo formato encontra-se em uso e funcionamento em inúmeros países.

Atualmente, no Brasil, de acordo com a ordem constitucional em vigor, os Tribunais de Contas são órgãos administrativos de natureza especial, cujo objetivo é o exercício do controle externo das ações estatais sob os aspectos de planejamento e de gestão. Em sua estrutura, encontra-se a designação de uma Procuradoria de Contas que oficia nessa jurisdição, sendo componente direto do Ministério Público Estadual (no caso dos Tribunais de Contas dos Municípios e dos Estados) ou Federal (no caso do Tribunal de Contas da União).

O Ministério Público, na forma como se encontra estruturado e posto na Constituição Federal, não é apenas uma função essencial à justiça, tendo em vista suas ramificações e o desempenho da função de *custos legis* junto a vários órgãos estatais.

Dentre tais funções está o trabalho exercido pelo Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, órgãos estatais especiais de controle externo, de natureza administrativa, que atuam na fiscalização, preventiva e repressiva, das contas públicas, tanto em seu aspecto de planejamento quanto de arrecadação e despesas realizadas.

Sendo designado para um trabalho específico, tanto técnico quanto juridicamente, porquanto realizado junto aos Tribunais de Contas, muitas vezes padece o entendimento geral acerca da efetividade e eficácia do trabalho ministerial, bem como a sua influência nas decisões e pareceres emitidos por tais órgãos de controle.

Filosoficamente, o pleno entendimento e o fundamento da organização e da importância do trabalho ministerial junto aos Tribunais de Contas podem ser extraídos do pensamento e da doutrina do individualismo liberal de John Locke, bem como de sua exposição acerca da sociedade e do governo civil.

Fazendo uso da Lei da Razão, o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas compõe a autoridade estatal, indicada por Locke, ajudando nas decisões tomadas pelas Cortes de Contas. Oficiam, instruem e opinam nos processos de fiscalização, influenciando nos provimentos finais desses órgãos.

Da maneira, no entanto, como está estruturado, o Ministério Público de Contas encontra-se limitado em suas ações, sendo órgão pouco aproveitado para a responsabilização dos governantes, seja por não dispor de legitimidade para o ajuizamento de ações judiciais, seja pela por não ter poderes de abrir e presidir inquéritos civis no âmbito de competência das Cortes de Contas.

Pertine verificar se o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas pode encontrar seu fundamento na doutrina de Locke para se inserir como componente da autoridade do Estado para influenciar nas decisões em que oficia, além da atuação como fiscal da lei, fazendo uso da Lei da Razão na proteção do interesse público e para a responsabilização dos administradores.

O pensamento filosófico de John Locke foi escolhido para amparar o estudo do tema proposto em face do momento histórico de sua exposição, marcado pelo combate ao absolutismo estatal pelas idéias liberais e racionais, estabelecendo-se a base do Estado como instrumento na busca do interesse público e na limitação e no controle do poder pela própria sociedade.

Face todo o exposto, a pesquisa ora apresentada disserta sobre tema de Direito Público, fundamentando-se na Filosofia Política, relacionado ao estudo da função institucional do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas e o alcance de seu trabalho nos provimentos finais desses órgãos, com fundamento no pensamento filosófico de John Locke.

Assim, o trabalho se justifica na medida em que enfrenta as seguintes questões: 1) aborda o pensamento filosófico de Locke, notadamente sobre o governo e a sociedade civil, bem como expor o racionalismo como fundamento para a responsabilidade dos governantes por seus atos e no manuseio da coisa pública; 2) trata sobre o controle empreendido no âmbito da administração pública; 3) dissecar a natureza jurídica dos Tribunais de Contas e sua importância para o controle das ações estatais no exercício do poder, especialmente à luz da Constituição Federal de 1988; 4) e por último, delimita o papel do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas e sua influência sobre os provimentos desses órgãos. Cada um dos temas referidos constitui um capítulo específico no presente trabalho.

1 GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL EM JOHN LOCKE

Considerado o primeiro intérprete inglês da corrente filosófica do Iluminismo, John Locke aborda em sua vasta obra temas e interesses dos mais variados matizes, dentre eles a educação, religião, ética, epistemologia e a política, esta última, especialmente, objeto de estudo da presente investigação.

Como se perceberá no decorrer da explanação que segue, a comparação da teoria política do autor em estudo com a que foi propugnada por Thomas Hobbes torna-se inevitável, considerando que ambos os filósofos assentaram a base de suas construções filosóficas na tese contratualista, divergindo em diversos pontos cruciais, que serão, sobretudo, abordados de forma reflexa quando forem pertinentes e necessários a uma melhor concatenação das idéias que se quer propor no presente trabalho.

1.1 Locke, Hobbes e o contratualismo

Ao contrário de Hobbes, que concebia o homem como um animal social por natureza e que só seria capaz de viver em sociedade caso abdicasse de sua parcela de poder e liberdade em favor de um único titular da soberania (o monarca, no contexto do Estado absolutista), John Locke percebeu no homem um viés político e social, buscando acentuar-lhe o papel de cidadão e responsável pelo controle do Estado mediante os seus representantes regularmente constituídos.

Enquanto precursor do liberalismo político, Locke propugnou a idéia de um Estado mínimo, onde cada indivíduo seria o agente ativo na promoção do desenvolvimento e gerenciamento do processo econômico-social; tal ênfase no individualismo e, conseqüentemente, na não atuação estatal se justifica em face do momento histórico que vivenciou o autor - o absolutismo inglês que tanto limitava os direitos e as liberdades sociais.

Para conferir fundamento lógico a sua tese, o autor em exame parte de duas premissas fundamentais: a primeira, de que todos os homens nascem

livres¹; e a segunda, no sentido de que por serem limitados os poderes do Estado, este somente existe em razão do consentimento dos cidadãos que o compõem. Desse modo, conclui que a limitação dos poderes do Estado encontra-se determinada na própria soberania popular de que são titulares os cidadãos, cujo poder político é representado por mandatários legalmente investidos da função de proteger e garantir os direitos e liberdades individuais daqueles contra os eventuais desígnios de um governante autoritário, restaurando, sempre que necessário, a ordem constitucional legítima.

Percebe-se acima a existência de dois sujeitos que não se confundem: o Estado propriamente dito e o governo. Segundo Locke, o governo seria o comando político da Sociedade, constituindo-se em um dos segmentos políticos do Estado, o qual, por sua vez, seria representado pelo todo, cuja finalidade seria preservar ou garantir a liberdade, a vida e a propriedade, conforme os contornos de um Estado laico e moderno.

Locke se destaca, ainda, entre os precursores do paradigma jusnaturalista de filosofia da história na defesa da supremacia do estado de natureza ideal, em que o estado civil assume nítidos contornos e é alçado a momento positivo, em detrimento do estado de natureza, conforme destaca Edgard Jorge Filho (1992, p. 16), provindo daí, exatamente, a distinta contribuição que seu pensamento inaugurou no contexto do constitucionalismo ocidental.

Borges Horta (2004) pontua que tem data certa a inserção do referido autor na História da Filosofia, cuja tese estaria mais permeada do contexto histórico inglês no qual se desenvolveu do que, propriamente, de um acurado rigor técnico-científico. Tal constatação explica-se no fato de que com o advento da Revolução Gloriosa de 1688, que poria fim ao absolutismo da dinastia Tudor com a destituição de James II do trono, o Parlamento inglês conclama a assumir o poder William D'Orange, cabendo, então, a John Locke a tarefa árdua de justificar e legitimar em raízes democráticas a nova ordem

¹“(...) todos os homens naturalmente estão, o qual é um estado de perfeita liberdade para regular suas ações e dispor de suas posses e pessoas de modo como julgarem acertado, dentro dos limites da lei da natureza, sem pedir licença ou depender da vontade de qualquer outro homem. Um estado também de igualdade, em que é recíproco todo o poder e jurisdição, não tendo ninguém mais que outro qualquer.” (LOCKE, 1994, Livro II, Cap.I, p.379)

político-constitucional, em que o consentimento do povo seria determinante para impor limitações de toda ordem ao despotismo e à arbitrariedade inerentes ao absolutismo e à teoria do direito divino.

A partir daí, Locke desenvolve intelectualmente uma realidade social que tende a ampliar as prerrogativas dos representantes do povo e, proporcionalmente, abrandar a autoridade do soberano. Tal processo tornar-se-ia inevitável, uma vez que a nova ordem constitucional, de cunho secular e moderno, não mais se encontrava calcada em bases religiosas como outrora no absolutismo, mas sim, embora com reservas, na teoria contratualista de Estado, segundo a qual cada homem cederia livremente parcela de um todo poder ao governante, para que este, em nome daqueles, garantisse a vida em sociedade (GRODONA).

Disse-se acima “com reservas” porque enquanto Hobbes, partindo das mesmas premissas contratualistas, fornecera o paradigma autoritário do Estado Moderno, Locke concebeu a fórmula liberal do mesmo. Muito pertinentes as considerações de Bobbio (1994, p. 71) acerca da discussão, *in verbis*:

Enquanto para Hobbes, que considera que a paz é o fim do Estado, o direito irrenunciável é o direito à vida, para Spinoza, que considera a liberdade como o fim do Estado, o direito irrenunciável é o direito de pensar com a própria cabeça. Na concepção de Locke, a transferência dos direitos naturais é parcialíssima [...] ingressando no estado civil, os indivíduos renunciam substancialmente a um único direito, ao direito de fazer justiça por si mesmos.

Embora Locke corroborasse a idéia de Hobbes no sentido de que a sociedade civil era fruto de um contrato social firmado por homens iguais e livres, além de dotados de razão, os quais renunciam a uma parcela de seu poder, com o fito de preservar a paz, como já foi dito, suas teorias se distinguem, sobretudo, no momento seguinte, posto que enquanto este último defendia a importância da segurança em detrimento da liberdade e a necessidade de um Estado centralizador que despojasse os direitos dos governados em favor de um único poder de mando (representado pelo monarca), contrariamente, com Locke, as premissas se invertem, dando-se um

maior relevo à liberdade dos homens, assegurada com o surgimento de garantias em face a possíveis malferimentos a direitos individuais perpetrados por aqueles que se ocupam do governo.

Nessa segunda situação, inaugura-se, portanto, a figura do Estado liberal, cujos objetivos estariam permeados em atender e respeitar a liberdade e a propriedade das pessoas, as quais se encontrariam despojadas do *ius libertatis*, dando azo ao império das leis criado por um Poder representativo da soberania do povo – o Legislativo.

Acerca de mencionado fato, significativo o destaque que faz Fuller (2004) ao diferenciar a noção do pacto contratual em ambos os autores acima; enquanto para Hobbes tal seria de submissão absoluta – o que inevitavelmente supedanearia a existência de um poder centralizador e absoluto, para Locke, o pacto seria de um mero consentimento, denotando a idéia de que, quem quer que governasse o Estado, o faria representando o povo, único detentor da legitimidade do poder.

Segundo Locke (1998, Livro II, Cap. XIII, p.518), portanto, esse contrato não conferiria ao Estado poderes absolutos como acontece na teoria Hobbesiana, ou seja, aquele autor não concebe uma transferência total do poder por parte dos indivíduos (a exemplo da sua liberdade em geral, integridade física, propriedade etc):

Pois, como todo poder concedido em confiança para se alcançar um determinado fim está limitado por esse mesmo fim, sempre que este é manifestamente negligenciado, ou contrariado, o encargo confiado deve necessariamente ser retirado e voltar o poder às mãos daqueles que o concederam, que podem depositá-lo de novo onde quer que julguem ser melhor para a sua garantia e segurança.

Ou seja, para ter legitimidade, o Estado não deveria tão-somente propiciar segurança e paz social aos seus cidadãos, mas também ser governado a partir de um consenso político e social existente entre a maioria de seus membros, percebendo-se, com isso, que Locke credita ao “consenso” o título de um requisito imprescindível para se conferir legitimidade e durabilidade às instituições políticas representativas dos grupos sociais componentes do Estado.

Dentre as garantias a direitos individuais a que Locke faz referência em sua tese política, Piçarra (1989) ressalta o Estado e a lei positiva como instrumentos hábeis contra a insegurança e a ausência de paz, o que, segundo Hobbes só poderia combater-se com a instituição de um Estado absoluto e unitário.

Em que pesem as divergências, ambos os pensadores encarnam a idéia de que a medida do exercício do poder político é determinada em razão da sua utilidade para se lograr a ética na Política, dando origem ao Estado Moderno, alicerçado em uma relação impessoal entre o governante e cidadãos (antes, governados), cujas normas de conduta tanto para um quanto para o outro derivam não mais de normas que não aquelas oriundas do próprio Estado, criadas conforme previsto em lei pelo ente competente (Poder Legislativo).

A laicização do Estado, portanto, não implica na negação da necessidade dos agentes políticos terem uma atuação ética e correta no trato da *res publica*, mas sim por uma conduta proba dos governantes no tocante à gestão da coisa pública, sob pena de as transgressões serem sancionadas conforme determinado previamente em lei.

É, pois, esse o contexto no qual ganha relevância o tema da responsabilidade dos governantes por seus atos e no manuseio da coisa pública, objeto específico de uma das seções seguintes, sendo imprescindível, contudo, esboçar o vínculo da "lei justa" proposta por Locke e o princípio da legalidade, ao qual se encontram adstritos todos os governantes do Estado Moderno e que serve de supedâneo à responsabilização que ora se pretende discutir.

1.2 O primado da lei no Estado liberal e a tripartição de poderes

Para Locke (1994) a razão pela qual os homens ingressariam em sociedade seria a de resguardar a propriedade, não somente sobre aquela que guarda sobre seus bens, mas sim, em um sentido mais amplo e genérico, sobre sua pessoa.

Nesse contexto, a liberdade total do homem de dispor de si mesmo ou de seus bens seria determinante à formação de qualquer sociedade política, embrião de todos os governos legais do mundo, formada pelo consentimento de homens livres, cuja maioria, ao se unir, incorporar-se-iam em sociedade.

Inevitável, portanto, apontar Locke, para quem o poder arbitrário era absolutamente incompatível com as finalidades da sociedade e do governo, como defensor da democracia representativa, sobretudo ao afirmar que os homens, embora contratualmente relacionados entre si a fim de garantir a sobrevivência comum e a propriedade privada, não estão, de forma incondicional e autônoma, contratualmente integrados ao governo, principalmente em se tratando de um governo despótico e alheio aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Ao justificar uma maior legitimidade ao Legislativo, que, na Inglaterra, havia alçado ao poder supremo de toda a sociedade civil o novo Rei William D'Orange, Locke assentou bases úteis à construção da separação dos poderes proposta por Montesquieu tempos depois, conforme destaca Borges Horta (2004), esquematizada no sistema representativo de governo e, também, no direito da coletividade de resistência à tirania e à opressão política, bem como influenciou, paralelamente, a teoria do denominado poder constituinte originário, fundamental à concepção do Estado Democrático de Direito, que deteria o poder absoluto do monarca de outrora.

Ao conferir ao Legislativo papel crucial nos contornos do Estado moderno e sendo a atividade de legislar ínsita daquele poder, Locke também tem o mérito de ser o precursor do princípio político da Lei, primado este que deriva da vontade da maioria daqueles que compõe o Estado, obrigando, consensualmente, tanto o governo quanto os cidadãos, conforme a corporificação das leis que regem o Estado como um todo.

Nesse sentido, ainda, diferentemente dessa relação de consensualidade entre Estado e cidadãos, intermediada pelo representante - mandatário, Locke registra que a lei imposta de maneira arbitrária pelo soberano (como acontecia no Estado Absolutista, em que um só homem era detentor dos poderes de

legislar, executar e julgar), na medida em que ameaçam os direitos fundamentais do homem, não poderia prosperar, por carecer da necessária legitimidade que só a maioria do povo teria o condão de lhe atribuir.

Objetivamente, a contribuição lockiana para a construção da teoria da tripartição dos poderes consiste, exatamente, em identificar que a denominada "lei justa" seria produzida por um dado órgão competente (competência atribuída pelo povo aos seus representantes) e que seria executada por outro ente legalmente incumbido de tal mister, independentemente da denominação que lhe fosse atribuída.

Acerca da contribuição de John Locke para a teoria da tripartição dos poderes, leciona Bonavides (2007, p. 44-49):

A teoria tripartida dos poderes, "como princípio de organização do Estado constitucional," é uma contribuição de Locke e Montesquieu. Este se apóia naquele e, inequivocadamente, no que supõe ser a realidade constitucional inglesa: um Estado onde os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) estariam modelarmente separados e mutuamente contidos, de acordo com a idéia de que "o poder detém o poder" ("Le pouvoir arrête Le pouvoir").[...] Locke, muito menos radical que Montesquieu, engendrou essa divisão apenas como "princípio de limitação do poder entre o monarca e a representação popular"

Bonavides (2007) explica que, em conformidade com a teoria traçada por Locke, o poder dos reis não saíra de todo enfraquecido, tendo ressaltado que, dentre os poderes subsistentes (executivo e do federativo, este pertinente às questões de ordem externa relacionados à guerra, paz, alianças, tratados etc), destacava-se uma terceira esfera de poder – a prerrogativa em nome do bem comum, que concedia ao governante a possibilidade de agir na dependência de lacunas da legislação existente. Aduz, ainda, que em Locke o poder era restringido pelo consentimento dos homens, pelo direito natural, denotando uma perspectiva teórica mais utópica, enquanto que Montesquieu se destacara pela técnica de sua organização, tornando sua teoria apta a ser concretizada, de fato.

De qualquer modo, é inegável que a técnica da tripartição dos poderes, preconizada inicialmente por Locke nos moldes assentados acima, representou um mecanismo fundamental de proteção dos direitos da liberdade, tão caros à

burguesia da época, vez que representava uma solução inicial para a problemática de limitação da soberania do governante.

1.3 O racionalismo de Locke como fundamento para a responsabilidade dos governantes por seus atos e no manuseio da coisa pública

Dentro do contexto da teoria político-social de Locke, não menos importante foi a contribuição de suas idéias na Declaração de Independência norte-americana (1776), Declaração dos direitos do homem e do cidadão (1789), Revolução Francesa (1789) e Declaração dos Direitos do homem (1948), marcadamente em razão dos temas da liberdade e da democracia constituírem-se naqueles objetos de maior relevo em sua filosofia política.

Contudo, importa na presente seção registrar a influência lockiana na responsabilização dos governantes, pondo fim ao princípio da irresponsabilidade, segundo o qual "The King can do not wrong", ou seja, o rei nunca erra, primado característico do Estado Absolutista.

Ao combater o absolutismo e pretender submeter os governantes ao que determina a "lei justa" (leia-se, aquela ditada por um órgão competente – Legislativo, legitimamente investido de parcela do poder soberano da maioria do povo, que a ele lhe conferiu a tarefa de criar leis), Locke em muito contribuiu para firmar os pilares do princípio da legalidade.

Segundo referido primado, ao contrário do cidadão, para o qual tudo lhe é possível desde que não proibido por lei *strictu sensu*, para o Estado e seus subordinados vale a premissa inversa, ou seja, só é-lhe permitido aquilo que for previamente prescrito e determinado em lei. Perceba-se, nesse ponto, que só o povo, por meio de seus representantes – mandatários, é que pode restringir sua própria liberdade, considerando-se esta em seu sentido amplo, em clara distinção ao sistema adotado pelas monarquias absolutistas, em que o soberano criava a lei segundo suas convicções, aplicava-a e, ainda, julgava os conflitos sociais.

Tal distinção torna-se crucial, vez que limita os poderes dos governantes na condução do Estado, em benefício da supremacia do interesse público e

respeito às liberdades e garantias individuais e coletivas dos cidadãos, tornando-os, ainda, responsáveis por seus atos e omissões, na forma consignada em lei. Segundo aponta Litrento (1980, p.156):

Locke levanta toda a estrutura de um verdadeiro sistema constitucional, expondo os direitos do povo como uma unidade comunitária e os dos cidadãos como indivíduos independentes na sociedade em que vivem. Daí sua teoria da divisão dos poderes, racionalizando, limitando o poder e o arbítrio do Estado, dirigindo-o a garantir os direitos fundamentais.

É, em resumo, o que dita teoria do Estado sob o império da lei, também conhecido como Estado de Direito, concepção fortemente influenciada pelas idéias liberais de Locke.

A idéia de responsabilidade do Estado, conforme aponta Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p.882), é conseqüência lógica e inevitável do surgimento do Estado de Direito, vez que o supedâneo deste se dá em bases e categorias puramente racionais, dedutivas. Mais adiante, o mestre completa:

Deveras, a partir do instante em que se reconheceu que todas as pessoas, sejam elas de Direito Privado, sejam de Direito Público, encontram-se, por igual, assujeitadas à ordenação jurídica, ter-se-ia que aceitar, a bem da coerência lógica, o dever de umas e outras – sem distinção – responderem pelos comportamentos violadores do direito alheio em que incorressem.

Em razão deste novo panorama político, qual seja, o liberalismo propugnado por Locke, é que emergiu a necessidade de se criarem mecanismos de controle sobre a atividade administrativa dos governantes, com vistas a impedir-lhes de dispor do interesse público desarrazoadamente, fosse evitando que se desgarrassem de suas finalidades precípuas ou coagindo-lhes ao atendimento dos preceitos legais que lhes são norteadores, face ao princípio da legalidade.

Sobre esse primado do constitucionalismo moderno, Bandeira de Mello (2004, p.90), mais uma vez, assevera que:

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que é ele a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto - o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei,

editada, pois, pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social –, garantir que a atuação do Poder Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral.

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exarcebação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos. O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a idéia de soberania popular, de exaltação da cidadania. Nesta última se consagra a radical subversão do anterior esquema de poder assentado na relação soberano-súdito (submisso). Grifou-se.

Assim é que, como conseqüência natural do desenvolvimento teórico do Estado de Direito, do qual o princípio da legalidade faz parte, novas formas de controle sobre a atuação administrativa dos governantes surgiram e, paulatinamente, adequaram-se à realidade institucional e política de cada Estado.

É, pois, sobre os diversos tipos de controle e os seus princípios informadores de que tratam as seções seguintes, tendo como supedâneo a Constituição Federal de 1988, assumindo maior relevância o papel dos Tribunais de Contas e do Ministério Público Especial dentre os diversos mecanismos previstos, tendo em vista ser este o objeto precípua da presente explanação.

2 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado surgiu como necessária forma de organização da sociedade. Como conseqüente lógico da organização estatal, adveio o imperativo do controle da Administração Pública. É, neste momento, pois, que ganha relevo a doutrina contratualista iniciada por Locke e, posteriormente, aperfeiçoada por Rousseau e Montesquieu, haja vista que partiu do Estado liberal a justificativa sobre a necessidade de se impor limites à atuação discricionária dos governantes, pautando-a conforme a lei, como já detidamente explicado.

Obviamente, quando o povo resolve entregar nas mãos de outrem a gerência de seus interesses, é condição básica que essa administração sofra um domínio controlador, quer por interesse do verdadeiro detentor do poder, o povo, quer por interesse do próprio Estado em avaliar sua performance. Tal controle, por óbvio, existirá sobre todo o aparelho estatal, notadamente quanto à gestão dos recursos públicos. Destarte, uma vez definidos os fins do Estado, são também, concomitantemente, estabelecidas as regras para sua organização e atuação.

Por sua vez, o controle da Administração Pública não se limita às ações do Poder Executivo, posto que os poderes Legislativo e Judiciário também praticam atos administrativos, sendo igualmente submetidos à atividade controladora. Ensinando sobre o controle administrativo, Zanella di Pietro (2003, p. 599) destaca que:

Pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

De fato, o controle é um poder-dever de todos os órgãos que compõem a Administração Pública, compreendendo-se em sentido amplo, com o objetivo de garantir a legalidade e a eficácia de seus atos através de uma fiscalização e correção, em consonância com os princípios e normas impostas pelo ordenamento jurídico.

Corolário desta realidade é o fato de que a máquina administrativa, com todos os seus meandros, atos, leis, licitações, contratos, convênios, servidores e serviços, patrimônio e recursos públicos, precisa ser constantemente submetida a uma espécie de domínio, com o escopo de assegurar a efetiva realização do interesse da coletividade.

Nesse aspecto, retomam-se, mais uma vez, os ideais contratualistas propostos por Locke, cuja teoria buscou combater os desígnios autoritários do absolutismo concebendo a criação do Estado liberal, estando este direcionado a atender e respeitar a liberdade e a propriedade das pessoas, as quais se encontrariam despojadas do *ius libertatis*, dando azo ao império das leis criado por um Poder representativo da soberania do povo – o Legislativo.

Percebe-se, com efeito, que a idéia de controle não é nova, sendo fruto do desenvolvimento, como visto, das teorias contratualistas, agregadas a outras tantas no decorrer da história.

Cabe aqui destacar, contudo, que, por ser de natureza deôntica, ou seja, dizerem respeito à seara do dever ser, as normas podem ou não ser obedecidas. Melhor dizendo, no presente caso, mesmo diante da legalidade estrita em que deve atuar o administrador público, o comando legal poderá ser por ele violado, e, então, para que seja constatada essa violação quanto aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, é de fundamental importância a atuação dos Tribunais de Contas.

Pela possibilidade do não atendimento ao dever ser é que são subordinados ao controle externo os gestores públicos, de todas as esferas, submetidos, conforme o caso, às atribuições do Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Contas do(s) Município(s), todos com expressa previsão constitucional. Uma vez atestado o descumprimento aos mandamentos da lei, poderão estes órgãos sugerir a desaprovação das contas de governo, em estrito auxílio ao Poder Legislativo, ou efetivamente desaprová-las, cominando as sanções cabíveis, no caso do julgamento das contas de gestão.

2.1 Princípios do controle administrativo

No exercício do domínio controlador sobre a Administração Pública, seja ele interno ou externo, é preciso lembrar, constantemente, de todo o arcabouço principiológico regedor dos atos de gerenciamento dos assuntos públicos. Tais princípios envolvem não apenas os do Direito Administrativo, mas também os princípios processuais e os princípios gerais do direito.

Entretanto, limitando os comentários desta seção aos princípios do Direito Administrativo, convém lembrar que o *caput* do art. 37 da lei Suprema destacou 5 (cinco) princípios administrativos, sendo eles o da legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e publicidade. No bojo dos artigos 70 ao 75, que trata da "Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária", faz-se constante referência à base principiológica. Em adição, a legislação infraconstitucional e a doutrina consagram outros princípios, pertinentes a vários aspectos no aperfeiçoamento da arte de bem administrar.

A seguir, passa-se a expor princípios mais relevantes à atividade controladora, correlacionando-os ao exercício da função dos Tribunais de Contas, sem prejuízo dos que não forem citados por questão de pertinência temática, e não devido à falta de importância à atividade administrativa.

Princípio da legalidade: mencionado no *caput* dos artigos 37 e 70, e no inciso II do artigo 74, todos da Constituição Federal/88, a legalidade é o princípio mais importante de todo o Direito Administrativo, pois dele emana toda a lisura dos atos da administração.

Com o surgimento do Estado de Direito, nasce, concomitantemente, o princípio da legalidade, representando a derrocada da vontade do soberano (Administração Patrimonialista "Regeliana"), além do natalício da administração burocrática. Com tal administração, passa a ocorrer a plena submissão dos governos à vontade da lei, inclusive sendo a legalidade a maior garantia de que os direitos individuais estarão resguardados, segundo a sistemática do Estado liberal proposto por Locke e a legitimação do Legislativo pelo povo que o elege.

No bojo desse preceito, diferentemente do direito privado, em que "aquilo que não é proibido em lei, é permitido", a legalidade administrativa estrita diz respeito ao dever do gestor público em somente realizar aquilo que a lei ordena. Nem poderia ser de outro modo, pois no direito público não se administram interesses próprios, mas alheios, da coletividade. Desta forma, não pode o administrador impor sua vontade, inexistindo este aspecto subjetivo tão característico do Estado absoluto.

Com efeito, a legalidade é dever de toda a administração, seja de quem presta contas, seja de quem as analisa, vez que as atividades, prazos, protocolos, documentos, critérios para julgamento e aplicação de sanções, recursos, fases processuais, departamentos, oitivas das partes e do Ministério Público de Contas, tais normas estão reguladas em lei, devendo esta ser obedecida estritamente.

Os demais tipos e formas de controle, inclusive o interno, também devem pautar-se na legalidade, atendendo à vontade da lei, obedecendo às normas que regulamentam as formas de evitar o desperdício, através do controle de entrada e saída de produtos, tombamento e conservação do patrimônio estatal móvel e imóvel, e a manutenção de arquivos atualizados do quadro de pessoal.

Princípio da supremacia do interesse público: o objetivo final de todas as formas de controle é a realização do interesse público, impedindo que atitudes iníquas corrompam a atividade administrativa, através do processamento de interesses escusos, alheios e particulares, seja de quem for.

Não importa se o exercício controlador é de tutela ou autotutela, o escopo será sempre de efetivar a supremacia teleológica do serviço público, ou seja, satisfazer a coletividade. A importância desse princípio é algo marcante, posto que a finalidade de realizar benefícios à comunidade deve reger os atos públicos desde a elaboração da lei, até sua efetiva aplicação nos casos concretos enfrentados pela administração. Assim, a administração pública não pode prescindir do interesse público por ser ele indisponível, devendo exercer todas as suas atribuições em conformidade com essa finalidade.

Inobservando esse princípio, estará o administrador incorrendo em desvio de finalidade, podendo ser a ele imputada a autoria de atos de improbidade administrativa, previstos especialmente na Lei nº. 8429/92 (Lei de improbidade administrativa).

Princípio da legitimidade: mencionado no *caput* do artigo 70 da Carta Política, a legitimidade é consequência da legalidade, dizendo respeito à pessoa e a forma de se efetuar o ato determinado em lei, o que tornará legítima a ação administrativa. Ressalva-se, contudo, que mesmo tendo sido realizado por pessoa e modo diversos daqueles determinados pela lei, poderá se presumir legítimo o ato, caso este tenha trazido benefícios efetivos à coletividade.

Do mesmo modo que a legalidade, a legitimidade também deve ser observada pelo órgão controlador, ou seja, somente opinam e julgam aqueles a que a lei delegou estes poderes, obedecendo-se as formas e normas processuais.

Na função de *custos legis*, dentro dos Tribunais de Contas estão os membros do Ministério Público de Contas, que ingressam nas fileiras dos Procuradores através de concurso público de provas e títulos; no papel de julgadores, estão os Ministros ou Conselheiros. Assim, sendo exercido o controle externo por pessoas alheias, que não se enquadram nas determinações da lei, estará ausente a legitimidade necessária para auxiliar o legislativo, nas contas de governo, e julgar soberanamente os responsáveis pelas despesas, nas contas de gestão.

Em adição, vale destacar que, no aspecto estritamente contábil-financeiro, outra aplicação do princípio da legitimidade é a verificação de que a despesa foi legítima, ou seja, se trouxe benefícios à coletividade, se era, de fato, prioritária, e se tinha previsão legal.

Princípio da economicidade: na instrumentalidade do Processo civil, os "bens da vida", objetos da atividade jurisdicional do Estado, são tutelados para que se reconheça como pertencente a uma das partes do processo. Na maioria

dos casos, o bem da vida gira em torno do valor econômico, tendo em vista a sua escassez.

Para o administrador público, o bem da vida que, ressalte-se, não lhe pertence, é a totalidade do patrimônio e dos recursos públicos. Assim como o prudente chefe de família, que procura fazer provisões e aplicações racionais dos recursos disponíveis, visando a gastá-los de maneira inteligente e econômica, o gestor público, ainda com maior razão, por serem de natureza pública os recursos administrados, observará o princípio da economicidade.

Mencionada no *caput* do artigo 70 do Estatuto Magno, a economicidade tem por objetivo proteger a escassa verba destinada à manutenção dos serviços públicos, num país com renda *per capita* tão diminuta e poucos recursos.

Princípio da eficácia e da eficiência: mencionados no artigo 74, II da Constituição Federal, esses princípios andam de "mãos dadas", não havendo maiores diferenças entre um e outro do ponto de vista epistemológico, podendo-se dizer que a eficácia é componente da eficiência.

Doutrinariamente, porém, o constitucionalista Moraes (2003) faz algumas distinções. Para ele, a eficácia é uma das características da eficiência, havendo a "eficácia material", traduzindo-se no atendimento às competências e objetivos legais, próprios de cada órgão administrativo. E, por sua vez, segundo Moraes, há a "eficácia formal", isto é, a obediência aos procedimentos e processos administrativos, em resposta ao direito de petição (art. 5º, XXXIV da CF/88).

Saliente-se, ainda, que prefalado princípio ingressou formalmente no ordenamento pátrio com o advento da Emenda Constitucional nº. 19/98, que modificou a redação do *caput* do artigo 37, marcando uma certa forma de transição da administração burocrática, ainda vivenciada, para a administração gerencial.

Princípios da tutela e da autotutela: tutelar significa proteger, cuidar, amparar, defender.

Quando se fala da autotutela, está-se referindo ao controle interno, feito pelo próprio órgão da administração pública. Já a tutela refere-se à participação tutelar de órgão externo, estranho àquele que praticou o ato sob apreciação. Tanto em um como noutro caso, o desiderato é a proteção dos interesses públicos, a defesa dos recursos públicos, cuidando-se para que não se desvaneça o patrimônio coletivo em benefício do particular.

O que determina se a atividade é de tutela ou de autotutela é a pessoa ou o órgão que efetua o controle. Quando o Tribunal de Contas pratica os atos de fiscalização a eles delegados, está-se diante da aplicação do princípio da tutela. Quando é o próprio administrador que determina o controle dos atos sob sua responsabilidade, no âmbito de sua pasta, está ele praticando a autotutela. É o caso, *v.g.*, do controle do almoxarifado e do tombamento do patrimônio móvel e imóvel do Ente federativo, seja ele qual for, bem como a revogação dos atos inconvenientes e inoportunos, visando a realização do interesse público¹.

Os princípios em comento são corolários da imperativa atividade de freios e contrapesos, de preocupação em existir o olhar técnico e imparcial para saber e atestar se a lei está sendo obedecida; se os serviços estão sendo realizados a contento; e se os recursos não estão sendo desviados, sendo-lhes dada a devida destinação.

Princípio da motivação: em qualquer dos tipos e formas de controle, deverá ser fundamentada e motivada a decisão ou posicionamento administrativo. Com maior razão ainda, quando desta decisão resulta qualquer repúdio, desaprovação ou sanção, por parte dos Tribunais de Contas, às contas apreciadas e/ou julgadas. Se não forem motivadas, tais decisões são nulas de pleno direito.

O imperativo da fundamentação e da motivação deriva do artigo 93, inciso IX da Lei suprema. Embora direcionado precipuamente aos atos do Poder

¹ Súmula 346 – STF: A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. Súmula 473 – STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Judiciário, e não seja o Tribunal de Contas órgão jurisdicional, esse artigo tem aplicabilidade sobre todas as suas decisões.

É exigível a observância ao princípio da motivação, pois sem a devida exposição quanto aos seus fundamentos e motivos da decisão não é possível que o seu destinatário saiba o porquê e as razões de seu conteúdo, impedindo, por exemplo, o direito à ampla defesa e ao contraditório. Segundo o ensinamento do professor Albuquerque Rocha (2003, p.49), não sendo motivadas as decisões está-se a praticar "(...) ato arbitrário, contrário ao direito. As partes têm direito fundamental à motivação das decisões [...]. Não basta indicar o dispositivo legal. É preciso argumentar, isto é, justificar por que o está aplicando."

Arrematando a abordagem do embasamento principiológico do controle administrativo, lembra-se que não se deve desperceber os princípios da moralidade, da publicidade e da impessoalidade, mencionados no *caput* do artigo 37 da Lei Magna. Este último surgiu na seara jurídica no decorrer da formação do Estado Moderno, especialmente após as revoluções burguesas, quando, então, o centro do poder estatal vai se deslocando da figura do monarca para um ente público impessoal, de forma a torná-lo um "lugar vazio", no sentido de quem o ocupasse não o guiaria com suas marcas e objetivos pessoais e sim com os da coletividade que o colocou no exercício do poder, conforme muito bem salientado por Eric Hobsbawm em "A era das revoluções" (1996). O Estado deixa, então, de ser Rei para ser de Direito. Sobre essa relação entre o princípio da impessoalidade e o Estado de Direito assevera também Antunes Rocha (1994, p. 146-147):

O Estado de Direito não convive com a personalização do Poder conforme o governante em exercício. A imposição de características pessoais ou, principalmente, de interesses pessoais no Estado desnatura-o, fere-o e vicia o comportamento que daí venha a nascer. [...] O princípio constitucional da impessoalidade administrativa tem como objeto a neutralidade da atividade administrativa, fixando como única diretriz jurídica válida para os comportamentos estatais o interesse público.

Princípio da publicidade: de forma semelhante ao princípio comentado acima, a publicidade só passou a guiar a gestão estatal em época recente da história política ocidental, o que ocorre exatamente quando a Administração

deixa de ter como epicentro os interesses privados dos governantes e volta-se em direção aos interesses verdadeiramente coletivos, de forma a dar ampla publicidade da condução da *res pública*. Garante-se, assim, a coerência do adjetivo “público” aplicado ao substantivo “administração” no termo, sobejamente conhecido por toda a sociedade (em suas leis e instituições, inclusive), como administração pública. Destarte, esta última não pode se furtar a dar pleno conhecimento aos cidadãos dos seus atos e das circunstâncias que os motivaram (assim como a forma de executá-los), sejam os de natureza vinculada ou discricionária.

Princípio da moralidade: no que diz respeito à inclusão da moralidade como um dos princípios constitucionais da administração pública, destaca-se uma mensagem clara do constituinte aos gestores públicos e às pessoas que se relacionam com a administração: não basta a legalidade dos comportamentos, devem estes ser marcados igualmente pela honestidade. Bandeira Melo (2004) vê insculpidos no princípio da moralidade o respeito à lealdade e a boa-fé na gestão da coisa pública.

Pode se dizer que a questão da moralidade na gestão da *res publica* está bem definida em seu conteúdo e objetivo nos compêndios da filosofia e nas doutrinas administrativistas. Entretanto, a clareza teórica referida não corresponde a uma identificação dos comportamentos imorais que ferem o Direito na prática, pois a caracterização destes tem muito da subjetividade dos agentes e deixam poucos rastros materiais.

2.2 Tipos e formas de controle

No que concerne à tipologia e a forma do controle, não obstante as diversas classificações doutrinárias, para definir o tipo de controle praticado pelos Tribunais de Contas, faz-se mister destacar:

I. Que existem diversos momentos em que o “controle” poderá ser efetuado por estes órgãos, sendo definido basicamente por controle prévio (*a priori*), concomitante e posterior. O controle é prévio quando sua atuação anteceder a realização de um determinado ato administrativo. O controle

concomitante é o realizado conjuntamente à prática do ato, e o posterior é o controle praticado após a feitura do ato. Nesse diapasão, encontram-se a maioria dos atos administrativos, que são postos sob a análise e conseqüente fiscalização após sua prática.

II. Que o controle é visualizado no âmbito interno e externo, a depender diretamente se é realizado por si ou por outrem. O controle interno é aquele realizado pelo próprio poder, através de um automecanismo com o fito de sedimentar seus atos com a devida legalidade e legitimidade. É no controle interno que o poder público exerce a autotutela de seus atos. O controle externo, por sua vez, é efetuado por instituição ou poder diverso do que está sendo fiscalizado, sendo atividade controladora de fora, controle esse emoldurado pela Lei Maior para assegurar o equilíbrio e harmonia dos Poderes, criando o sistema de freios e contrapesos.

III. Que o controle pode ser de mérito (político), legal e técnico. O controle político visa apreciar os atos praticados pela administração sob o aspecto da discricionariedade, analisando a conveniência e oportunidade diante do interesse público, sob o prisma da importância daquilo que foi priorizado e realizado.

O controle legal é o controle exercido pelo Poder Judiciário e tem relação com o princípio da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, XXXV da CF/88), permitindo apenas o controle formal, isto é, quanto aos aspectos estritamente procedimentais, julgando se o processo administrativo observou todos os preceitos legais relativos às garantias individuais, prazos, legitimidade, motivação etc.

E, finalmente, o controle técnico é o controle financeiro preconizado no Estatuto Político (artigos 70 a 75). É com base nesse aspecto que ocorre a atividade dos Tribunais de Contas; analisa-se as contas em nível contábil, apreciando e julgando o balanço geral (orçamentário, financeiro, patrimonial, demonstrações das variações patrimoniais e demais anexos exigidos pela Lei Federal nº. 4.320/64) com o escopo de obter tecnicamente um retrato fiel do desempenho da administração pública na aplicação do dinheiro público.

3 TRIBUNAIS DE CONTAS: COMPETÊNCIAS E NATUREZA JURÍDICA DE SUAS DECISÕES

Com o advento da Constituição Federal de 1988, os Tribunais de Contas agregaram novas e relevantes funções de controle sobre os atos administrativos e de governo do Estado em sentido amplo, passando a desempenhar um papel indispensável à obtenção de uma administração pública proba, eficiente, econômica e que respeite os direitos e garantias individuais e coletivas; tais funções, em caráter mediato, realçam ainda mais, e porque não dizer que levam ao apogeu, as noções de Estado de Direito, direitos fundamentais, legalidade, dentre outros tantos conceitos jurídicos, que trazem em sua construção política os elementos liberais clássicos que foram traçados inicialmente por John Locke.

Daí a importância de se delimitar as competências constitucionais dos Tribunais de Contas, enquanto marco do controle sobre a administração pública no país, para então, em seguida, ressaltar o papel que desempenha o Ministério Público Especial, que atua, principalmente, como *custos legis* no âmbito de referidas Cortes.

3.1 Aspectos gerais da competência dos Tribunais de Contas na Constituição Federal de 1988:

A atividade processual dos tribunais de contas, de natureza administrativa, como adiante ver-se-á, tem como espectro o trato das competências designadas pela Constituição Federal em seu art. 71, que lhe confere, em suma, a função de auxiliar tecnicamente o Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais) no que tange à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial¹ do respectivo ente federativo no qual está inserido, seja ele a

¹ Vejamos as considerações de José dos Santos Carvalho Filho (2003, p. 302) acerca das áreas de atuação sujeitas ao controle financeiro: "A área **contábil** é aquela em que se formalizam os registros das receitas e despesas. Na área **financeira strictu sensu**, o controle se executa sobre os depósitos bancários, os empenhos, o pagamento e o recebimento de valores etc. O controle **orçamentário** visa ao acompanhamento do orçamento e à fiscalização dos registros nas rubricas adequadas. Restam os controles **operacional** e **patrimonial**. No primeiro, a fiscalização incide sobre a execução das atividades administrativas em geral, verificando-se notadamente a observância dos procedimentos legais para cada fim, bem como a necessidade de sua adequação à maior celeridade, eficiência e economicidade. O controle

União, um dos Estados federados, o Distrito Federal, o conjunto de Municípios de um Estado ou um só deles isoladamente².

Assim é que, em um primeiro momento, compete ao Tribunal a apreciação das contas públicas do Chefe do Poder Executivo, sobre as quais emitirá um parecer prévio, cujo conteúdo consiste somente em uma sugestão ou recomendação, tendo em vista que em matéria de Contas de Governo a competência para julgamento é constitucionalmente atribuída com exclusividade ao Poder Legislativo respectivo³, em regra, não se submetendo à ampla revisibilidade judicial.

Por outro lado, também toca aos Tribunais de Contas, além do papel de apreciar referidas Contas de Governo para servir de supedâneo à atividade fiscalizadora do Poder Legislativo respectivo, a não menos importante tarefa de julgar a prestação de contas de quem quer que seja ordenador de despesas, responsável por dinheiro ou valores públicos ou ainda que dê causa a extravio, perda ou irregularidade de que resulte prejuízos ao Erário, sempre que necessário aplicando aos responsáveis, conforme o caso, entre outras sanções, as cominações de multa ou imputação de débito, contando as mesmas com eficácia de título executivo⁴, na forma estabelecida no inciso VIII do mesmo artigo.

patrimonial recai sobre os bens do patrimônio público, exigindo-se sejam fiscalizados os almozarifados, os bens em estoque, os bens de uso, os bens consumíveis etc.”

² Atualmente, o ordenamento jurídico brasileiro comporta a existência do Tribunal de Contas da União (TCU); Tribunal de Contas do Estado (TCE), em cada Federação; Tribunal de Contas do Município, o que ocorre somente em São Paulo e no Rio de Janeiro, face à complexidade de suas contas; e os Tribunais de Contas dos Municípios, presente nos Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará, coexistindo com o Tribunal de Contas do Estado respectivo.

³ BRASIL. CF, Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

CF, Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento (...)

⁴ Art. 71, § 3º, CF. As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Nota: em que pese o exposto, há que se ressaltar que os Tribunais de Contas não detêm legitimidade para ajuizar a ação de cobrança, cuja competência é do ente federativo respectivo. Esse é o entendimento do STF (Vide RE 223.007-SE, Rel. Min. Maurício Corrêa, julg. Em 2/5/2002).

A respeito do inciso II do art. 71 da CF/88, que ampara a hipótese supramencionada, Jorge Ulisses J. Fernandes (2003, P.320) ensina que a distinção entre o julgamento dos administradores propriamente ditos daqueles que derem causa a prejuízos ao erário público é crucial para determinar a natureza jurídica do processo administrativo a ser instaurado:

Por esse motivo é que o comando constitucional se refere a julgar as contas dos administradores e demais responsáveis e daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. No primeiro caso, refere-se a Constituição Federal às contas ordinárias; no segundo, às contas especiais.

Com efeito, quanto ao julgamento das contas públicas (e não apreciação, como no caso das Contas de Governo), resta claro que a própria CF anteviu pelo menos duas espécies de processos administrativos a cargo dos Tribunais de Contas, quais sejam, a Prestação de Contas de Gestão e Prestação (ou Tomada) de Contas Especial, decorrendo daí conseqüências diversas no âmbito das sanções que, em tese, poderão ser aplicadas em um e em outro caso (cujo tratamento específico não comporta no presente tratado).

Ressalta-se, também, que o julgamento das contas e a fiscalização propriamente dita perpassam, necessariamente, pela análise sobre a legalidade, legitimidade e a economicidade dos atos de gestão administrativa praticados.

Nesse mister, a competência da Corte de Contas ampara, inclusive, a realização de auditorias e inspeções *in loco*, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público pertinente, com exceção das sociedades de economia mista, conforme dispõe o inciso IV do art. 71, CF/88.

Trata-se, neste último caso, dos processos de contas de gestão, nos quais o poder de julgamento é *stricto sensu*, ou seja, as decisões exaradas nos acórdãos prolatados têm caráter definitivo, prescindindo da aquiescência posterior do poder legislativo municipal.

Acerca deste último aspecto, equivocam-se muitos autores renomados na seara do direito administrativo ao afirmar que as Cortes de Contas não dispõem de competência para julgar as contas dos Chefes do Poder Executivo, cabendo-lhes tão somente, segundo defendem, sua apreciação através da elaboração de um parecer prévio de caráter opinativo, indistintamente.

O equívoco se explica. No caso do chefe do Poder Executivo desempenhando função de ordenador de despesas, a jurisprudência do STJ é pacífica quanto à competência do Tribunal de Contas para a *apreciação e julgamento* das contas pertinentes. Na realidade, em se constatando que o chefe do poder executivo exerce uma dupla função, o mesmo será submetido a dois julgamentos, um emanado do Poder Legislativo, acerca das Contas de Governo, e outro exarado pelo Tribunal de Contas abarcando a análise das Contas de Gestão⁵.

Outra função das Cortes de Contas é a apreciação para fins de registro⁶ da legalidade dos atos de admissão de pessoal, salvo as nomeações para cargo em comissão, pugnando, em regra, pela obrigatoriedade de realização de concurso público⁷. Por outro lado, ainda no tocante à legalidade, também lhe compete examinar os atos de concessões de aposentadorias, reformas ou pensões, tanto no âmbito da administração direta quanto da indireta, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

Deve-se destacar também que as Cortes, no exercício de suas atribuições, detém competência para apreciar a constitucionalidade das leis e atos administrativos do Poder Público⁸, sejam eles de origem federal/nacional, estadual ou municipal, cujo efeito será unicamente negar-lhe a aplicação

⁵ BRASIL. Constituição (1988), art. 71, II.

Vide RMS 11060 / GO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 1999/0069194-6 Relator(a) Ministra LAURITA VAZ (1120).

⁶ A respeito do tema, Jacoby (2003, p.242) assevera que: "Ainda é importante esclarecer que o constituinte no exame de legalidade, para fins de registro. Esse procedimento reforça a idéia de que, após 1988, as admissões no serviço público passaram a ser atos complexos, precisando, para sua validade, do exame e confirmação pelos tribunais de contas."

⁷ BRASIL. Constituição (1988), art. 37, II, CF: "a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e da complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração".

⁸ Súmula 347, STF: "O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público".

quando da apreciação das contas de governo ou do julgamento das contas de gestão, por exemplo. Tal atribuição, contudo, não ampara a possibilidade do próprio Tribunal vir a anular quaisquer normas que sejam, estas consideradas em um sentido amplo; daí dizer-se que o controle de constitucionalidade por ele empreendido assume contornos de um controle incidental, não detendo, contudo, o caráter da conclusividade, visto que se submete, necessariamente, ao controle de constitucionalidade empreendido pelo Poder Judiciário – seja ele difuso ou concentrado, que é quem detém a competência para dizer o direito definitivamente no Brasil, mercê do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV, CF/88.

Acerca do tema, esclarece Rosas *apud* Jacoby Fernandes (2003, p. 293):

Caso o ato esteja fundado em lei divergente da Constituição, o Tribunal de Contas pode negar a aplicação, porque "há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado" R.M.S. nº. 8.372, Rel. Min. Pedro Chaves, Julg. 11.12.61.

O inciso IX do art. 71, CF, por sua vez, estabelece que, verificada ilegalidade, o Tribunal de Contas deverá assinalar prazo para que a unidade administrativa *sub examen* adote as providências necessárias ao fiel cumprimento da lei; se não atendida a recomendação⁹, confere-se às Cortes de Contas o poder de sustar a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Poder Legislativo respectivo (inciso X), ressalvados os contratos administrativos, que só podem ter sustada sua execução por este último poder, na forma estabelecida pelo § 1º do mesmo artigo da CF.

Neste caso, contudo, caso o Poder Legislativo ou o Executivo não efetivem as medidas determinadas pelo Tribunal de Contas no prazo de noventa dias, este decidirá a respeito, por força do § 2º do mesmo dispositivo.

⁹ Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2008, p.128) destacam que "[...] a Corte Constitucional tem reafirmado em suas decisões que essa competência do Tribunal de Contas da União consubstancia poder de determinar a adoção de medidas administrativas, e não simples recomendação despida de caráter impositivo."

3.2 Natureza das decisões dos Tribunais de Contas e sua definitividade

A partir da inteligência do art. 5º, XXXV da CF, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, depreende-se que o constituinte pátrio optou pelo sistema de jurisdição una, no qual toda e qualquer causa somente será decidida definitivamente ou em último grau pelo Poder Judiciário, ou seja, o exercício da jurisdição é monopólio deste Poder, ressalvados os casos expressamente designados pela Constituição Federal a serem julgados no âmbito de outra instituição, que dele não faça parte.

Acerca do assunto, leciona Bandeira de Mello (2004, p. 102):

No direito brasileiro, ao contrário do que ocorre na maioria dos países europeus continentais, há unidade de jurisdição. Isto é, nenhuma contenda sobre direitos pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário, conforme o art. 5º, XXXV, da Constituição. Assim, não há órgãos jurisdicionais estranhos ao Poder Judiciário para decidir, com esta força específica, sobre as contendas entre Administração e administrados. É ao Poder Judiciário e só a ele que cabe resolver definitivamente sobre quaisquer litígios de direito. Detém, pois, a universalidade da jurisdição, quer no que respeita à legalidade ou à consonância das condutas públicas com atos normativos infralegais, quer no que atina à constitucionalidade delas. Neste mister, tanto anulará atos inválidos, como imporá à Administração os comportamentos a que esteja de direito obrigada, como proferirá e imporá as condenações pecuniárias cabíveis.

Sabe-se, entretanto, que a regra do monopólio da jurisdição conferida ao Poder Judiciário não é absoluta, comportando as exceções expressamente elencadas na Constituição Federal, como destaca Jacoby Fernandes (2003, p.123):

A Constituição Federal admitiu expressamente várias exceções a esse decantado monopólio absoluto do poder judiciário, como será visto adiante. Em outros casos, o constituinte não excluiu expressamente o direito de ação perante este poder, mas declinou a competência para julgar a órgão que não o integra expressamente. Assim procedeu nesse breve elenco:

- *contas prestadas pelo presidente da República (competência exclusiva do Congresso Nacional);*
- *o presidente e o vice-presidente da República, nos crimes de responsabilidade, e os ministros de Estado, nos crimes da mesma natureza, conexos com aqueles (competência privativa do Senado Federal);*
- *processar os ministros do Supremo Tribunal Federal, o procurador-geral da República e o advogado-geral da União*

nos crimes de responsabilidade (competência privativa do Senado Federal);

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

Ao nosso trabalho, no entanto, importa tão somente a última exceção acima evidenciada, a saber, aquela afeita ao julgamento das contas de gestão, cuja competência foi expressamente atribuída aos Tribunais de Contas.¹⁰

Contudo, para melhor explicar o tema em deslinde, cumpre, primeiramente, que consideremos as categorias de julgamento prolatadas pelo Tribunal de Contas a fim de evidenciarmos também o controle judiciário em cima de referidos pronunciamentos.

Os Tribunais de Contas possuem poderes de julgamento *lato sensu*, pois toda a sua atividade exige sempre e sempre, a formação de juízo de valor a respeito das contas prestadas.

Mesmo a função estrita de auxílio ao Poder Legislativo, onde a manifestação exarada tem natureza de parecer prévio, apenas de sugestão e recomendação, há a formação de um juízo sobre as contas de governo apresentadas.

Assim, quando as contas sob apreciação são de governo, a palavra final é do Poder Legislativo do ente respectivo (seja o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas ou as Câmaras Municipais), sendo competência do Tribunal apenas opinar, exarando parecer prévio, que poderá ser ou não acatado pelo Poder Legislativo, no todo ou em parte, tratando-se de uma decisão que prolata um julgamento de caráter político.

No entanto, como se sabe, o art. 71, II, da Constituição Federal delegou aos Tribunais de Contas, excepcionalmente, a função de julgar privativamente os atos financeiros dos administradores, sendo este julgamento exercido de

¹⁰ BRASIL. Constituição (1988), art. 71, inc. II.

modo soberano, portanto, de caráter *stricto sensu*, caso em que suas decisões se tornam título executivo.

Em razão disso, os julgamentos que culminarem multa e/ou débito aos responsáveis, por se reverterem os valores em favor do erário municipal, poderão ser cobrados judicialmente pela Fazenda Pública respectiva, em processo de execução fiscal, após devida e regular inscrição na dívida ativa do respectivo ente federativo (art. 71, § 3º, CF c/c art. 78, § 3º, CE c/c art. 578, CPC e o art. 1º, Lei nº 6830/80, intitulada Lei de Execuções Fiscais).

Neste último aspecto, portanto, as Cortes de Contas realizam o exercício de uma parcela da Jurisdição estatal, cujo efeito principal é o da caracterização da coisa julgada formal e material das decisões emanadas, as quais não serão passíveis de revisão judicial, salvo em havendo qualquer vício de legalidade, quando o juiz poderá determinar que seja prolatado novo julgamento, mas nunca substituí-lo no tocante ao mérito.

O princípio da inafastabilidade da jurisdição, neste caso, é aplicado apenas para controle da forma processual, não sobre a parte técnica, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Assim, o Interessado que se sentir prejudicado pela observância das garantias constitucionais no bojo dos autos que julgou as contas de que é responsável, poderá levar o caso para apreciação do Poder Judiciário. Tais garantias delineadas envolvem, dentre outras, o devido processo legal, a competência da autoridade que julgou o processo, a publicidade, a concessão dos prazos legais, a oficialidade, o contraditório, a ampla defesa, o direito de recorrer, a existência de coisa julgada ou qualquer outra causa de manifesta irregularidade¹¹.

¹¹ Dentro dos pilares do Estado Democrático de Direito está o controle das decisões estatais, sejam elas de natureza jurisdicional sejam de natureza administrativa. Em razão disso, a própria Lei Fundamental, no rol dos direitos e garantias individuais, dispôs a respeito de referidos princípios processuais, a fim de assegurar de todo modo e em qualquer situação um procedimento justo e equilibrado. Depreende-se, portanto, que a possibilidade de criticar e vergastar as decisões judiciais ou administrativas por meio da interposição de recursos legalmente previstos, com o objetivo de impugná-las, reformá-las, invalidá-las, esclarecê-las ou integrá-las, representa um direito subjetivo do cidadão frente a abusos de todos os gêneros

De fato, se a parte envolvida provocar a atividade jurisdicional, caberá ao Judiciário decretar a validade ou nulidade do processo, bem como sua devolução ao Tribunal de Contas competente, a fim de que se proceda a um novo julgamento.

Outro aspecto da inafastabilidade da jurisdição, diz respeito à legislação pertinente aos Tribunais de Contas, especialmente suas resoluções e instruções normativas. Como já relatado, exige-se dos administradores o atendimento a estas normas, que regulam detalhes relativos ao modo de se prestar contas.

Por terem peso de norma, podendo levar à aplicação das sanções previstas, é possível questioná-las perante o Poder Judiciário quanto a sua legalidade, por exemplo, se a sua feitura obedeceu à forma, competência e publicidade legalmente previstas, dentro do que o próprio Tribunal de Contas chama de “processo normativo”, e quanto a sua constitucionalidade.

A conclusão de que o Poder Judiciário pode rever as decisões de mérito dos Tribunais de Contas é equivocada, pois então estar-se-ia retirando a competência de julgar dessas Cortes, pois a Constituição é quem tem o poder de atribuir competências, e ela o fez de forma clara e cristalina quanto aos Tribunais de Contas.

O trabalho realizado por estas Cortes é puramente técnico e só estas poderão fazê-lo, dentro do rigor previsto na lei, e o Judiciário pode rever, sim, como pode rever tudo, desde que tenha sido ferido o princípio constitucional do devido processo legal.

À guisa de ilustrar o trabalho, se pelo fato de as decisões judiciais serem revisadas pelo Judiciário perderem, por consequência, seu caráter de julgamento, então nenhuma sentença dos juízes de primeiro grau, tampouco os acórdãos dos Tribunais, serão, nesse pequeno modo de pensar, julgamentos, pois todos podem ser revistos em última análise pelo Supremo Tribunal

Federal. Outrossim, se este for o entendimento, seria possível concluir, absurdamente, que o único órgão que emite julgamento é o STF.

De tudo quanto foi exposto, em arremate, conclui-se que os Tribunais de Contas emitem decisões tanto de natureza administrativa quanto de caráter jurisdicional. Neste último caso, em específico, o faz na forma descrita no inciso II da Constituição Federal, prolatando julgamentos por meio de acórdãos, que assumem a natureza de coisa julgada depois de cumpridos certos requisitos legais, igualmente como ocorre com o Poder Judiciário no tocante às matérias sobre as quais repousa sua competência.

4 MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Sabe-se que a instituição do Ministério Público é essencial no âmago da estrutura de qualquer Estado contemporâneo, não só por prover a exata aplicação da lei, mas também por resguardar os direitos e garantias individuais e coletivas.

Deixado de lado o histórico do Ministério Público no contexto das Constituições pretéritas, no intuito de conferir maior objetividade ao texto, destaca-se que, com o advento da Constituição de 1988, referida instituição ganha status de função essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe, dentre outras atribuições específicas, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme elenca o art. 127 do Estatuto Maior.

Nesse contexto, o constituinte disciplinou também, no art. 130, a figura do Ministério Público de Contas junto aos Tribunais de Contas, aplicando-lhes os mesmos direitos, vedações e a forma de investidura dispensada aos demais membros do MP, referenciados na seção correspondente ao dispositivo em tela. Esclarece-se, contudo, que embora não tenha sido o primeiro texto normativo a prevê-lo, foi a Constituição de 1988 que o erigiu como instituição constitucional¹; daí sua importância na nova ordem jurídica então estabelecida.

Convém, com efeito, tecer as devidas considerações acerca do Ministério Público Especial de Contas em face do Ministério Público Comum, que pode ser Federal ou Estadual, vez que a própria Constituição Federal confere autonomia àquele quando trata sobre si de forma individualizada. Em passagem lapidar, José Afonso da Silva (*on line*, 2000) destaca que

“[...] o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas é instituição autônoma em face do Ministério Público comum, da União ou dos Estados,

¹ Para corroborar tal assertiva, veja esta passagem da ementa da ADIn n. 789, de que foi Relator o Min. Celso de Mello: “O Ministério Público que atua perante o TCU qualifica-se como órgão de extração constitucional, eis que a sua existência jurídica resulta de expressa previsão normativa constante da Carta Política (art. 73, § 2º, I, e art. 130), sendo indiferente, para efeito de sua configuração jurídico-constitucional, a circunstância de não constar do rol taxativo inscrito no art. 128, I, da Constituição, que define a estrutura orgânica do Ministério Público da União”.

ou do Distrito Federal. Significa isso repelir a tese, hoje, aliás superada, de que aquele Ministério Público seria uma simples representação do Ministério Público comum junto aos Tribunais de Contas por membros integrantes de seus próprios quadros”.

O renomado constitucionalista ressalva, em atenção ao que decidiu o Min. Celso de Mello, no seu voto, como Relator na ADIn 789 (STF, 1994), DF, Tribunal Pleno, publicada no *DJ* de 19/12/94, que tais garantias se perfazem de natureza estritamente subjetiva, submetendo os membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas ao mesmo estatuto que rege, naquelas matérias descritas, os membros do Ministério Público Comum; o mesmo não se aplica no tocante ao conteúdo orgânico-institucional de ambas as instituições. Sobre esse aspecto, inclusive, o entendimento do STF é no sentido de que o Ministério Público de Contas não possui autonomia financeira e administrativa.

Outro fato que denota a independência do Ministério Público Especial é que ele não detém todas as funções institucionais do art. 129 atribuídas ao MP Comum, isso porque atua essencialmente no âmbito das competências traçadas no art. 71 do mesmo Estatuto para as Cortes de Contas.

Embora tenha inovado ao prever o Ministério Público de Contas como uma instituição de origem constitucional, verdade é que a Carta de 1988 foi cautelosa ao dispor a respeito da referida instituição.

Primeiro, porque a independência institucional e autonomia funcional (esta no sentido de que o órgão do Ministério Público Especial não está hierarquicamente subordinado ao Presidente da Corte) não se traduziu em autonomia administrativa e financeira, às quais foram atribuídas tanto ao Ministério Público Comum quanto aos Tribunais de Contas, e que, certamente, tornam-se indispensáveis ao exercício imparcial e independente das funções que lhe tocaram neste novo panorama constitucional.

Outrossim, a Constituição quedou-se omissa em estruturar referida instituição, o que, de fato, é feito, a nível Federal, pela Lei nº. 8443/92 (Dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU) e pelo Regimento Interno do TCU, cujas normas devem corresponder em nível estadual, mercê do pacto federativo a que está sujeita a matéria.

Agregue-se a isso o fato de que, da maneira como está estruturado, o Ministério Público de Contas encontra-se limitado em suas ações, sendo órgão pouco aproveitado para a responsabilização dos governantes.

Por não ter legitimidade para o ajuizamento de ações judiciais, cíveis e criminais em face dos administradores públicos fiscalizados, o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, como veremos no tópico seguinte, acaba exercendo apenas a função de *custos legis* e de intermediário entre o conhecimento da ação fiscalizada e os demais órgãos ministeriais legitimados para a tomada das demais medidas judiciais cabíveis.

Além da necessidade de delegação de legitimidade para o ajuizamento de ações judiciais, deveria o Ministério Público de Contas ter poderes para abrir e presidir inquéritos civis dentro do raio de competência dos Tribunais de Contas. Assim estaria reforçada a efetividade das ações desse órgão ministerial de natureza especial, e possibilitada a sua eficácia, tudo com vistas à satisfação a ser dada a sociedade.

Embora não haja previsão expressa em lei a respeito de tais mecanismos de atuação por parte do MPE, fato é que a Lei nº. 8443, de 16 de julho de 1992, estabelece (art. 84)² a aplicação subsidiária, no que couber, da Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei nº. 8625, de 12 de fevereiro de 1993). Referida norma, por sua vez, assegura, dentre as funções institucionais do Ministério Público (art. 25, incisos IV e VIII), a incumbência de promover o inquérito civil, para servir de supedâneo à futura ação civil pública, na forma da lei, visando à anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem, bem como a possibilidade de ingressar em juízo com vistas à responsabilização de gestores responsáveis por dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas.

² Art. 84. Aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União aplicam-se, subsidiariamente, no que couber, as disposições da Lei orgânica do Ministério Público da União, pertinentes a direitos, garantias, prerrogativas, vedações, regime disciplinar e forma de investidura no cargo inicial da carreira.

Veja-se que a aplicação subsidiária de tais dispositivos no que tange à ampliação da competência institucional do Ministério Público Especial de Contas, em nada prejudicaria, muito menos lhes furtaria, as funções que foram outorgadas expressamente pela CF e pela Lei nº. 8443/92 ao Ministério Público Comum. Trata-se, na verdade, de conferir a outro órgão também competente para zelar pela legalidade e moralidade administrativa a atribuição de investigar fatos específicos e determinados, no que se refere exclusivamente à matéria de atuação dos Tribunais de Contas, contribuindo no aperfeiçoamento do controle e fiscalização dos atos de gestão e de governo das entidades estatais.

Desse modo, a ampliação das competências funcionais do Ministério Público de Contas se justifica, mercê da necessidade de se impor medidas drásticas, céleres e eficazes no combate à corrupção, a fim de resguardar o interesse público em todas as suas acepções, seja na defesa dos direitos individuais do cidadão, seja no amparo dos direitos coletivos, dentre os quais, a nosso ver, destaca-se a garantia de se ter uma administração pública que se conforme aos limites impostos pelo princípio da legalidade (especialmente, visando o objeto do presente trabalho, aquelas matérias de competência dos Tribunais de Contas), cujo paradigma remonta ao modelo de Estado liberal e de Direito, proposto, dentre outras correntes sobre origem e formação do Estado, pela doutrina lockeana.

Embora a realidade referida, com todos os meios de controle que vieram e que estão por vir, não seja aquela expressamente pensada John Locke, principalmente por tratar-se nosso autor do primeiro filósofo antiabsolutista, é inegável a concepção, como tem sido mostrado no decorrer do presente trabalho, de que tais mecanismos de fiscalização têm origem, justamente, nas teorias liberais do século XVIII, as quais perceberam no homem um viés político e social, buscando acentuar-lhe o papel de cidadão e responsável pelo controle do Estado, seja mediante os seus representantes regularmente constituídos, seja por instituições autônomas, como é o caso do Ministério Público, ou, ainda, diretamente, por meio de instrumentos de participação democrática, como se tem observado nas Constituições mais recentes, das quais a brasileira de 1988 é um exemplo perfeito.

4.1 Atribuições do Ministério Público Especial na ordem vigente

Detentor de destacada atuação dentro dos Tribunais de Contas, o Ministério Público de Contas, embora sendo órgão de natureza especial, tendo em vista a especificidade do próprio Tribunal, qual seja, a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial da administração pública dos entes federados, conforme o caso, possui, em sua essência, função idêntica a dos demais órgãos do Ministério Público do Estado e da União – guarda da lei e fiscal de sua execução, mas com atribuições diversas, tendo sua natureza institucional consagrada no artigo 130 da Constituição Federal³, bem como, a nível infraconstitucional, nos artigos 80 a 84 da Lei nº. 8443/92 e nos artigos 58 a 64 do RITCU, cujas normas, como já se disse, devem ser observadas a nível estadual. Tão só por esse motivo, toma-se o Ministério Público de Contas junto ao TCU para exemplificar as atribuições a que estão sujeitos na ordem constitucional vigente, destacando-se a seguir, dentre todas elas, aquelas que julgamos de maior pertinência ao objeto de discussão no presente trabalho.

Como curador da lei, o Ministério Público de Contas deve opinar em todos os processos em trâmite e sujeitos à decisão nos Tribunais de Contas, fiscalizando a legalidade e formalidade dos mesmos, inclusive comparecendo à totalidade das sessões de julgamento, seja no Pleno ou de uma das Câmaras do Tribunal, sendo obrigatória, ainda, 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 e pedido de reexame em processo de fiscalização de atos e contratos (art. 62, II e III do RITCU).

Além da função de fiscal da lei, característica do Ministério Público de forma geral, o Ministério Público de Contas possui legitimidade para apresentar qualquer dos recursos previstos em lei, vergastando decisões tomadas dentro

³ CF, art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinente a direitos, vedações e forma de investidura.

dos processos sob a tutela administrativa e controladora do Tribunal de Contas (art. 62, IV do RITCU).

Outro trabalho do Ministério Público de Contas é o de efetuar Representações a outros Poderes da República, para que sejam tomadas outras providências (art. 71, XI, da CF/88). Comumente, essas Representações são efetuadas junto a órgãos do Ministério Público, especialmente à Procuradoria Geral de Justiça e a Procuradoria Geral Eleitoral, no âmbito dos Estados, por exemplo, em razão da legitimidade para iniciar as ações cabíveis.

Bem assim, o art. 62, VI do RITCU c/c o art. 44 da Lei nº. 8443/92, no caso de fiscalização de atos e contratos, também conferem ao MPC a legitimidade para provocar o Tribunal respectivo a determinar, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

Destarte, é por meio de tais atribuições que o MPC visa à obtenção da justiça social, buscando imprimir com o seu mister opinativo maior lisura, probidade e transparência aos atos de governo e de gestão das administrações de todos os entes federativos.

Neste ponto, explica-se, o compromisso da Procuradoria de Contas com a justiça social se especializa em razão da própria peculiaridade da matéria sobre a qual trata, cuja competência constitucional para julgamento é exercida pelo Tribunal de Contas, conforme elencado no art. 71 da Carta Magna; assim, ao fiscalizar e controlar as administrações municipais, através da emissão de pareceres endereçados à Corte de Contas pertinente, na análise quanto à legalidade, eficiência, probidade e supremacia do interesse público no que diz respeito às despesas municipais, está-se, nessa medida, contribuindo para a garantia e defesa dos direitos sociais do cidadão, previstos nos artigos 6º c/c o Título VIII ("Da Ordem Social") da Constituição Federal.

Nesse sentido, como visto, a função institucional da Procuradoria se confunde com a missão do próprio Tribunal de Contas, qualificando-se, não obstante, como já ressaltado acima, pela natureza opinativa de suas manifestações, não vinculando os julgamentos a serem proferidos pelos Conselheiros da Corte.

Além desse viés, cabe lembrar também que o dever de observância e cumprimento da lei não se dirige apenas aos administradores públicos, ditos interessados nos processos administrativos instaurados no Tribunal, mas também em face da própria Corte no que tange à observância das normas constitucionais, legais e atos normativos internos quando do julgamento dos processos de Prestação de Contas, em todas as suas naturezas, conferindo ao Interessado a garantia e o respeito ao princípio do devido processo legal, preconizado na Carta de 1988, artigo 5º, inciso LIV como um dos direitos fundamentais do cidadão.

Tal constatação é fruto do princípio da legalidade e do próprio Estado de Direito, cujos mecanismos e instrumentos de controle foram inaugurados com o advento da ideologia do império da lei, a que todos são submetidos, tanto os particulares (cidadãos) quanto os representantes destes na administração do Estado.

É nesse diapasão que se dá o processo de construção do discurso ministerial, o qual, por desempenhar uma atividade de inegável interesse público, não pode se afastar jamais dos ideais éticos e morais consolidados, seja qual for o método cognitivo a ser utilizado pelo Procurador de Contas na observância e análise dos fatos que lhe são postos, quando da materialização do parecer ministerial.

Face o exposto é que se diz que a evolução ética do Procurador de Contas deverá se pautar sempre na defesa dos reais interesses da Sociedade, buscando materializar os ideais de justiça social garantidos pela ordem vigente, da forma evidenciada acima, além de viabilizar a tarefa de aproximar a Sociedade do poder público, representando e fazendo valer seus interesses, mormente quando o Estado descumpre seu papel de transformador social.

4.2 A Repercussão social e o caráter pedagógico do parecer da Procuradoria de Contas na Comunidade

Dentro do panorama das funções e competências atribuídas ao Ministério Público, no contexto da vigente Constituição Federal, leciona o Professor Oscar d'Alva Souza e Filho (2000):

O agente ministerial, no regime representativo e democrático, é promotor de justiça social. Há os que defendem os interesses sociais, politicamente e processualmente. Há os que fiscalizam os gastos das autoridades municipais, estaduais e federais (conforme a órbita de sua ação e competência); coibir a propaganda pessoal dos governantes em jornais e televisões, com dinheiro público; fiscalizar as licitações (quase sempre imorais), defender os servidores públicos comumente massacrados por administradores insensíveis e desumanos. Pugnar pelo cumprimento das leis, ou pela revogação ou inaplicação das normas legais que se revelaram imorais, iníquas e incompatíveis com a ordem jurídica democrática. (destacou-se)

A partir do exposto, torna-se fácil a percepção de que o labor empreendido pelo Ministério Público de Contas em estudo contribui para uma efetiva moralização da gestão pública, pondo como cerne de sua atividade a efetivação dos princípios administrativos insertos no artigo 37, *caput* da Constituição Federal de 1988, quais sejam, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, com o fito de garantir uma maior transparência, probidade, legitimidade e participação popular nos governos de quaisquer entes federativos, além de buscar empreender um trato mais eficiente dos problemas sociais enfrentados pelos municípios, através da otimização dos recursos públicos, livrando-os de quaisquer irregularidades que possam comprometer a efetivação de políticas sociais de real interesse da sociedade.

Uma vez acatadas pelo pleno de julgamento do Tribunal as sugestões emanadas pelo Procurador de Contas através de seu parecer ministerial, este terá contribuído, pois, para a lavratura do Acórdão pertinente, pugnando, ademais das penalidades que julgar cabíveis, pela aprovação ou desaprovação das Contas prestadas.

Através de tais medidas é que se busca combater a idéia de que, no Brasil, não há respeito pela ordem legal vigente ou que não há punição contra

os atos de corrupção diariamente noticiados pela mídia, que vêm marcando a sociedade com um sentimento de impunidade e inação do próprio Estado em tomar as medidas cabíveis, quando é seu dever fazê-lo.

Sobre o tema, faz-se uso mais uma vez das lúcidas palavras do Professor Oscar d'Alva Souza e Filho (2000):

O Brasil foi por muito tempo a Pátria da impunidade. As pessoas admitiam como postulado que: "quem tem dinheiro está fora do alcance da Justiça".

A decisiva ação ministerial, ligada à luta cívica e democrática dos cidadãos, reescreveu, entretanto, a nossa História. Presidente da República, Senador, Deputados Federais e Vereadores foram nesse período levados às barras da Justiça, quase sempre em face da intransigência do MP Federal ou dos Estados.

A partir do exposto, pode-se dizer que o discurso ministerial em análise, como parte integrante do processo administrativo instaurado na Corte de Contas, também possui uma função de caráter pedagógico, primeiramente voltada ao administrador público, tanto ao firmar entendimentos que contribuem para um atuar administrativo mais probo e eficiente, quanto na finalidade de inibir que a mesma prática irregular seja reiterada nas prestações de contas seguintes, quando sugere a aplicação de sanções em face das pechas apontadas.

Do mesmo modo, o teor público do processo administrativo em tela, do qual faz parte o parecer da Procuradora de Contas, possibilita ao cidadão comum tomar ciência da gestão dos recursos públicos envolvidos, viabilizando um controle social mais democrático e participativo sobre a administração estatal e materializando o Princípio da Soberania Popular, previsto no art. 1º, § único da Constituição Federal, que encontra na ação popular (art. 5º, LXXII da Constituição Federal) um dos meios de exercê-la, senão vejamos:

Art. 1º. [...]

Parágrafo único: Todo o poder emana do Povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição.

Art. 5º. [...]

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.

Em razão disso, para finalizar, o discurso ministerial deve servir e contemplar, antes de qualquer coisa, o acesso do cidadão a todo o seu conteúdo, não olvidando da importância de uma linguagem compreensível ao senso comum, longe de termos e neologismos jurídicos que venham a tornar custosa a participação social no controle sobre a coisa pública.

CONCLUSÃO

Com o advento do Estado Moderno e do pensamento constitucional, vários mecanismos de controle estatal foram criados e implementados, no intuito de se impor limites pré-determinados pela lei à atuação discricionária dos governos estatais, garantindo, com isso, todo o arcabouço de direitos individuais que o Estado Liberal visava a assegurar.

Tais garantias, contudo, para serem bem compreendidas, passaram por um engenhoso mecanismo teórico, desenvolvido, sobretudo, pelos mestres contratualistas, que bem fundamentaram a necessidade de subjugar os atos do soberano à vontade estrita da lei e, portanto, do Legislativo – a quem compete a produção legislativa, representante legítimo do povo, o qual, neste momento, passava a ser o único detentor do poder.

Referida teoria, depois de devidamente desenvolvida, é dizer, pôs-se contra os desígnios autoritários do absolutismo ao supedanear a criação do Estado liberal, estando este direcionado a atender e respeitar a liberdade e a propriedade das pessoas, as quais se encontrariam despojadas do *ius libertatis*, dando azo ao império das leis criado por um Poder representativo da soberania do povo – o Legislativo.

Com base em tais noções introdutórias do que teria representado a decorrada do Estado absolutista e o surgimento desse novo Estado Liberal, ganha relevo a tese contratualista, cujos contornos foram esboçados por John Locke, vez que entender o pensamento que, àquela época, justificou a moderação dos poderes do soberano em face da garantia do império da lei e da concessão de direitos individuais ao povo, tem razão na necessidade de, hoje, avaliar os mecanismos de controle social existentes e sua eficácia na fiscalização da administração pública em geral, conferindo-lhes um maior poder de atuação em benefício do interesse público, sempre que necessário.

Para Locke, que acentuou o papel do cidadão, enquanto responsável pelo controle do Estado mediante os seus representantes regularmente constituídos, referido pacto não passaria de um mero consentimento,

denotando a idéia de que, quem quer que governasse o Estado, o faria representando o povo, único detentor da legitimidade do poder, de modo que o governo deveria sempre ser um reflexo da legitimidade dos homens.

Para Locke, portanto, o fim último do Estado seria, sempre e sempre, buscar realizar a supremacia do interesse público, em todas as suas acepções, sem descuidar no atendimento e respeito aos direitos e garantias individuais dos homens, justificando, com isso, ao menos implicitamente, a necessidade de haver um controle efetivo no âmbito das ações perpetradas pelo Estado, que logo seriam interpretadas enquanto atos da Administração Pública.

Nesse aspecto, dentre os instrumentos de controle estatal, hoje, previstos, escolheu-se aqui tratar das funções constitucionais dos Tribunais de Contas na atual ordem constitucional brasileira, enquanto legítimos órgãos administrativos de natureza especial, associados (não subordinados) ao Poder Legislativo de cada esfera governamental na qual se encontram inseridos e cuja função consiste em fiscalizar os atos de governo e gestão da administração pública como um todo.

Demonstrou-se que o advento da Constituição Federal de 1988, os Tribunais de Contas agregaram novas e relevantes funções de controle sobre os atos administrativos e de governo do Estado em sentido amplo, passando a desempenhar um papel indispensável à obtenção de uma administração pública proba, eficiente, econômica e que respeite os direitos e garantias individuais e coletivas; tais funções, em caráter mediato, realçaram ainda mais, e porque não dizer que levaram ao apogeu, as noções de Estado de Direito, direitos fundamentais, legalidade, dentre outros tantos conceitos jurídicos, que trazem em sua construção política os elementos liberais clássicos que foram traçados inicialmente por John Locke.

Adentrando ainda mais na estrutura organizacional dos Tribunais de Contas, e aí se encontra o objetivo precípua desta pesquisa, analisou-se como atua o Ministério Público Especial de Contas que oficia nessa jurisdição, sendo componente direto do Ministério Público Estadual (no caso dos Tribunais de

Contas dos Municípios e dos Estados) ou Federal (no caso do Tribunal de Contas da União).

Percebeu-se que referida ramificação do Ministério Público, por ter uma atuação especializada na matéria afeita aos Tribunais de Contas, inclusive fazendo parte da organização estrutural destes órgãos estatais, têm como atribuição institucional a fiscalização, preventiva e repressiva, das contas públicas, tanto em seu aspecto de planejamento quanto de arrecadação e despesas realizadas, proferindo uma marcante influência nas decisões e pareceres emitidos emanados daquelas Cortes, através dos seus pareceres ministeriais. O MPC, portanto, oficia, instrui e opina nos processos de fiscalização e nos *provimentos* finais desses órgãos.

Ao analisar especificamente a organização e as atribuições institucionais do Ministério Público Especial, registre-se que a intenção, na verdade, foi a de confrontar tais aspectos frente ao arcabouço teórico de governo e sociedade civil em Locke e, a partir daí, investigar o que referidas atribuições representam perante o controle externo a cargo dos Tribunais de Contas, e como aperfeiçoá-las de modo a garantir uma maior eficácia dos *provimentos* emanados desta Corte, tendo em conta o interesse público na boa aplicação dos recursos públicos, de acordo com a legalidade, eficiência, publicidade, economicidade e imparcialidade.

Percebeu-se, então, que, da forma como está estruturado, o Ministério Público de Contas encontra-se limitado em suas ações, sendo órgão pouco aproveitado para a responsabilização dos governantes.

Primeiro, por não ter legitimidade para o ajuizamento de ações judiciais, cíveis e criminais em face dos administradores públicos fiscalizados, o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas acaba exercendo apenas a função de *custos legis* e como um intermediário entre o conhecimento da ação fiscalizada e os demais órgãos ministeriais legitimados para a tomada das demais medidas judiciais cabíveis.

Segundo, além da necessidade de delegação de legitimidade para o ajuizamento de ações judiciais, deveria o Ministério Público de Contas ter poderes para abrir e presidir inquéritos civis dentro do raio de competência dos Tribunais de Contas; assim estaria reforçada a efetividade das ações desse órgão ministerial de natureza especial, e possibilitada a sua eficácia, tudo com vistas a satisfação a ser dada a sociedade.

Isso ocorre porque, ao detectar qualquer fato que enseje uma responsabilização de natureza civil ou penal (a de natureza administrativa é exercida pelo próprio processo de prestação de contas, com as sanções que lhe são pertinentes, quando cabíveis), cabe ao Ministério Público Especial representar à autoridade competente, em regra, ao órgão especializado do Ministério Público Comum, seja ele estadual ou federal, para que adote as providências cabíveis, seja instaurando um inquérito civil com vistas a instauração de alguma ação civil pública, seja requisitando a abertura de inquérito judicial à autoridade policial, ou ainda, em dispondo de elementos probatórios suficientes, ajuizar as ações que lhe competirem, conforme as atribuições que a Constituição Federal que lhe conferiu. Tal, como qualquer outra apuração fática, demanda tempo, quase sempre irrazoavelmente, até que o gestor público venha a ser efetivamente responsabilizado por seus atos.

Portanto, ao contrário do pretendido, a teia burocrática que a atual conjuntura legal prevê para responsabilização dos gestores ímprobos acaba por favorecer a impunidade, cerceando dos cidadãos o direito de conhecer a tempo, ou seja, antes de exercer efetivamente o direito de voto nas eleições, a quem pode ou não atribuir a confiança de representar-lhes e a seus interesses no âmbito dos Poderes institucionais, na exata conformidade do pensamento contratualista.

Desse modo, a ampliação das competências funcionais do Ministério Público de Contas se justifica, mercê da necessidade de se imporem medidas drásticas, céleres e eficazes no combate à corrupção, a fim de resguardar o interesse público em todas as suas acepções, seja na defesa dos direitos individuais do cidadão, seja no amparo dos direitos coletivos, dentre os quais, ao nosso ver, destaca-se a garantia de se ter uma administração pública que

se adeque ao limites impostos pelo princípio da legalidade (especialmente, visando o objeto do presente trabalho, aquelas matérias de competência dos Tribunais de Contas), cujo paradigma remonta ao modelo de Estado liberal e de Direito proposto, dentre outros filósofos, pela doutrina lockeana.

Embora a realidade referida, com todos os meios de controle que vieram e que estão por vir, não seja aquela expressamente pensada John Locke, principalmente por tratar-se nosso autor do primeiro filósofo antiabsolutista, é inegável a concepção, como foi demonstrado no decorrer do presente trabalho, de que tais mecanismos fiscalização têm origem, justamente, nas teorias liberais do século XVIII, as quais perceberam no homem um viés político e social, buscando acentuar-lhe o papel de cidadão e responsável pelo controle do Estado, seja mediante os seus representantes regularmente constituídos, seja por instituições autônomas, como é o caso do Ministério Público, ou, ainda, diretamente, por meio de instrumentos de participação democrática, como se tem observado nas Constituições mais recentes, das quais a brasileira de 1988 é um exemplo perfeito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto; **BOVERO**, Michelangelo. Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna. Trad. Carlos Nelson Coutinho, 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994, p.51.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado liberal ao Estado social. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 10 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Fórum, 2008.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. Axiologia e Interpretação. *NOMOS – Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*, pg. 155/160;

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2003, p.293.

FULLER, Greice Patrícia. A contemporaneidade do pensamento de John Locke no contexto do século XXI *in* Revista de direito constitucional e internacional, ano 12, n. 49, out/dez, 2004.

GRONDONA, Mariano. Os pensadores da liberdade: de John Locke a Robert Nozick. Trad. Ubiratan de Macedo. São Paulo: Mandarim, 2000.

HOBSBAWM, Eric. A era das revoluções (1789-1848). São Paulo: Paz e terra, 1996.

HORTA, José Luiz Borges. Breve Introdução à Filosofia do Estado de John Locke *in* Revista Brasileira de Estudos Políticos, 2004, n.90, jul/dez.

JORGE FILHO, Edgard José. Moral e História em John Locke. São Paulo: Loyola, 1992.

LESSA, Pedro. Estudos de Filosofia do Direito. Campinas: Booksletter, 2000;

LITRENTO, Oliveiros Lessa. Curso de filosofia do direito. Rio de Janeiro: Rio, 1980.

LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo Civil; ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Introd. J.W. Gough. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994. (Coleção clássicos do pensamento político, 14).

MEIRELES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MORAES, Alexandre. Direito constitucional. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NADER, Paulo. Filosofia do Direito. Rio de Janeiro: Forense, 1998;

PAULO, Vicente; **ALEXANDRINO**, Marcelo. Direito Constitucional Descomplicado. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

PIÇARRA, Nuno. A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional; um contributo para o estudo das suas origens e evoluções. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

PINTO, Nelson Luiz. Manual dos Recursos Cíveis. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

ROCHA, José Albuquerque. Teoria geral do processo. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SOUZA, Oscar d'Alva e, filho. Pensamento Institucional e Ideologia do Ministério Público Brasileiro. Fortaleza: ABC Fortaleza, 2000;

_____. Ensaio de Filosofia do Direito (temas gregos, medievais e atuais). Rio – São Paulo – Fortaleza: ABC Editora, 2007;

SILVA, José Afonso da. O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. In CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS, V, 2000, Teresina. *Anais...* Teresina: realizado no período de 19 a 21 de julho de 2000.

Legislação

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 3 dez. 2009.

_____. Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar., retificada em 9 abr. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 14 dez. 2009.

_____. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal

e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio. Disponível em: <www.presidencia.gov.br.> Acesso em: 16 dez. 2009.

_____. Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 ago. Disponível em: <www.presidencia.gov.br.> Acesso em: 14 dez. 2009.

_____. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun., republicada em 6 jul. de 1994. Disponível em: <www.presidencia.gov.br.> Acesso em: 16 dez. 2009.