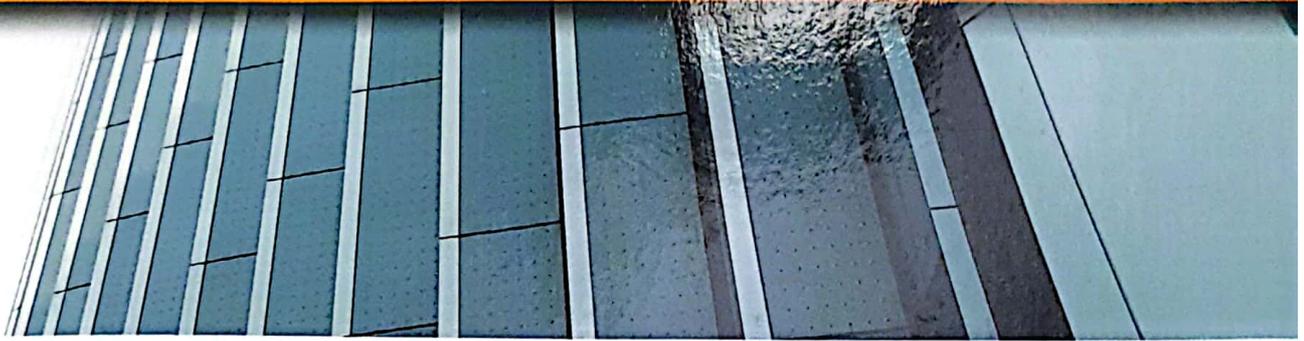


CARLOS VINÍCIUS ALVES RIBEIRO

ORGANIZADOR



MINISTÉRIO PÚBLICO

REFLEXÕES SOBRE PRINCÍPIOS E FUNÇÕES INSTITUCIONAIS

ADILSON ABREU DALLARI · ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO · ANTONIO ARALDO
FERRAZ DAL POZZO · BERNARDO STROBEL GUIMARÃES · CARLOS EDUARDO FARACO
BRAGA · CARLOS VINÍCIUS ALVES RIBEIRO · CLÁUDIO BARROS · DANIELA CAMPOS
LIBÓRIO DI SARNO · EDUARDO RITT · EMERSON GARCIA · FABRÍCIO MOTTA
FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO · IVANA FARINA NAVARRETE PENA · JULIO
CESAR FINGER · LENIO LUIZ STRECK · MARCELO PEDROSO GOULART · MARCELO
ZENKNER · MÁRCIO SOARES BERCLAZ · MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO · MARIA
SYLVIA ZANELLA DI PIETRO · PATRÍCIA REGINA PINHEIRO SAMPAIO · SÉRGIO GUERRA

editora
atlas

© 2009 by Editora Atlas S.A.

Capa: Leonardo Hermano

Composição: Formato Serviços de Editoração Ltda.



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais / Carlos Vinícius Alves Ribeiro (organizador). -- São Paulo: Atlas, 2010.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-85-224-5702-1

1. Ministério Público I. Ribeiro, Carlos Vinícius Alves.

09-10372

CDD-347.963(81)

Índices para catálogo sistemático:

- 1. Brasil : Ministério público 347.963(81)
- 2. Brasil : Ministério público : temas institucionais 347.963(81)

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos de autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Depósito legal na Biblioteca Nacional conforme Decreto nº 1.825, de 20 de dezembro de 1907.

Impresso no Brasil/*Printed in Brazil*



Editora Atlas S.A.

Rua Conselheiro Nébias, 1384 (Campos Elísios)

01203-904 São Paulo (SP)

Tel.: (0_ _11) 3357-9144 (PABX)

www.EditoraAtlas.com.br

6

Transparência e *Accountability* no Ministério Público

Carlos Eduardo Faraco Braga¹

“A sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração”²

1 Introdução

Costumeiramente, as obras doutrinárias produzidas sobre o Ministério Público focam estritamente sua importante atuação institucional e as questões processuais de sua competência. A ideia de uma obra coletiva abordando variados temas que se distanciam em certa medida do foco tradicional é realmente interessante e enriquecedora para o mundo jurídico. Louváveis a postura e a iniciativa do ilustre Promotor de Justiça do Estado de Goiás, Carlos Vinícius Alves Ribeiro, como idealizador e coordenador da presente obra.

Coube a mim a tarefa de discorrer sobre transparência e *accountability* no âmbito das funções administrativas do Ministério Público e, conseqüentemente, a eventual responsabilização de seus agentes. A análise temática será centrada

¹ Advogado em São Paulo. Professor Assistente de Direito Financeiro da Faculdade de Direito do Largo São Francisco (USP) e Professor Titular de Direito Financeiro da FADISP. Vice-presidente do Instituto Brasileiro de Direito Financeiro. Deputado Estadual 1999/2003.

² Artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789).

principalmente no âmbito do direito financeiro, com especial ênfase na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).³

O Ministério Público é um órgão estatal com função institucional prevista na Constituição Federal.⁴ Falar sobre a importância da instituição e de sua atuação em nosso Estado Democrático de Direito, neste momento, se torna desnecessário. Primeiro, por não se relacionar diretamente ao tema do trabalho; segundo, porque é de amplo conhecimento dos operadores e estudiosos do direito; e, por fim, porque está competentemente tratado nesta obra.

Como órgão público estatal dotado de autonomia administrativa, financeira e orçamentária, e a par do exercício de suas funções institucionais, exerce atos de administração, notadamente atos de natureza financeira, sujeitos aos princípios e às regras do direito administrativo e do direito financeiro.

O princípio da transparência vem ganhando relevo nos últimos anos e se consolidando como um dos grandes instrumentos no combate à corrupção. Num Estado Democrático de Direito, onde os direitos fundamentais e as garantias do cidadão são fundamentos de sua existência e, portanto, devem ser assegurados com eficácia plena, a Administração Pública deve servir a sociedade de modo a concretizar seus valores maiores. Para tanto, o Estado intervém no domínio econômico da sociedade e arrecada os tributos para obter os meios financeiros necessários para sua estruturação e a prestação do serviço público. Destarte, esse *servir* à sociedade se consubstancia em ações administrativas (inclusive as financeiras) que devem obediência aos princípios constitucionais. Nessa seara, hoje em dia, não há mais lugar para a desonestidade, má-fé, improbidade, atos secretos, favores pessoais e principalmente para a corrupção⁵ com o dinheiro público.

Com maior razão e importância, o Ministério Público, por ser o guardião e defensor dos direitos da sociedade e da ordem jurídica, deve ser o exemplo de retidão na administração do dinheiro público que gerencia, com a máxima observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

³ Doravante denominada simplesmente de LRF.

⁴ “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

⁵ Roberto Livianu ao tratar da corrupção e o direito penal, por ser um tipo penal previsto no Código Penal, tanto na modalidade ativa e passiva, traz sua correlação com o tema da improbidade. “O combate ao crime de corrupção encontrou na lei 8.429/92 um instrumento eficaz não só para a prevenção deste tipo de ato, que causa enorme prejuízo ao erário, bem como possibilitando a geração das consequências penais aos infratores, o que se caracteriza pelo aspecto repressivo próprio do direito penal” (*Corrupção e direito penal*. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 185)

2 Direito Administrativo: notas sobre sua concepção atual

Para contextualizar, é importante apresentar algumas notas sobre a concepção atual do direito administrativo.

A nova concepção do direito administrativo é fruto de um processo de evolução da própria concepção de Estado, que existe hoje para literalmente servir a sociedade. Acompanhando essa transformação, os princípios fundadores e informadores do direito administrativo se alteraram das prerrogativas que a Administração possuía (importância do ato administrativo como manifestação unilateral de vontade e poder discricionário) para as garantias do cidadão em relação à Administração (processo administrativo, controle da Administração, dever de prestar contas e efetiva participação popular nas tomadas de decisões, entre outros). Ou, como define Odete Medauar, um direito administrativo que impõe limitações ao poder.⁶

A relação entre Administração Pública e administrado é bilateral e não mais unilateral como antigamente,⁷ onde o Estado exercia o poder através de atos de império e todas as prerrogativas estavam direcionadas para o Estado e não para o cidadão. O cidadão passa a ser também ator, protagonista, na condução dos interesses do Estado, e não mero espectador da vontade do governante de plantão. A ideia de bilateralidade reporta à ideia de participação popular, de democracia. Maria Sylvia Zanella Di Pietro comenta o fortalecimento da democracia participativa como uma das tendências atuais do direito administrativo, citando instrumentos normatizados na Constituição Federal e na legislação ordinária, e afirma que “*é inerente ao conceito de Estado Democrático de Direito a ideia de participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública, no processo político, econômico, social e cultura*”.⁸

Dois exemplos, não tão diretos ao tema deste trabalho, mas de grande relevo, também ilustram com propriedade a realidade do direito administrativo moderno: o processo administrativo, que hoje se mostra como núcleo central do direito administrativo,⁹ e a administração consensual, colaborativa e participativa com a

⁶ *Revista do Advogado da AASP*, nº 99, set. 2008, p. 100-101.

⁷ Gustavo Justino de Oliveira aborda o tema da seguinte maneira: “O direito administrativo foi erguido com bases do modelo liberal de Estado, vigente a partir do século XIX, período em que a **imperatividade** (noção que expressava a **autoridade** do Estado perante os indivíduos, decorrente da **soberania**) acabou por conformar os institutos e categorias desse ramo jurídico. Em virtude desse poder de império, forjou-se a ação administrativa típica, a qual era manifestada por meio de **atos administrativos** cujos atributos essenciais sujeitavam-se a noção de **autoridade**.” Grifo no original (*Contrato de gestão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 33).

⁸ *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 30.

⁹ Sobre processo administrativo, já escrevi: “A mudança na concepção clássica do Direito Administrativo produziu um efeito, como corolário, na sua centralidade. Desloca-se, assim, como tema principal e de maior relevância, do ‘ato administrativo’ para o ‘processo administrativo’. Isto não significa que o ato

sociedade, inclusive com o surgimento das parcerias com o terceiro setor. Temos, no último cenário, o surgimento do instituto da *governança*, de aplicação tradicional no setor privado, agora incorporado ao setor público.

Odete Medauar analisa que o processo administrativo é uma das formas de aproximação entre a Administração e os cidadãos, mediante a conduta colaborativa dos sujeitos da relação processualizada. Para a autora,

“rompe-se, com isso, a ideia de Administração contraposta à sociedade; muda a perspectiva do cidadão visto em contínua posição de defesa contra o poder público que age de modo autoritário e unilateral; quebra-se a tradição do interesse público oposto a interesse privado”.¹⁰

O surgimento da administração consensual e colaborativa, fruto dos instrumentos de participação democrática nas decisões estatais, é o reconhecimento por parte do próprio Estado da sua incapacidade em resolver os problemas sociais de forma isolada e imperativa. O Estado procura, então, o diálogo e a parceria, como forma de legitimação de sua ação. Ademais, a sociedade ao deixar sua condição de mera espectadora das ações governamentais e se colocar no papel de legítima titular, como receptora, dos direitos fundamentais que o Estado deve assegurar, passa a exercer um papel pró-ativo na condução das políticas públicas, nos processos decisórios e na execução (em parceria) de serviços públicos. A sociedade passa a exigir uma ação governamental efetiva e eficiente.¹¹ Surge, então, a *governança pública*.

administrativo não seja importante na dogmática e no contexto da Administração Pública, mesmo porque o processo é composto pelo conjunto de atos administrativos e muitas atividades estatais se exteriorizam através de atos simples e unilaterais, sem caracterização processual e muitas vezes com baixas doses procedimentais. Significa, sim, um contexto de processualização da atividade administrativa estatal. Essa alteração se evidencia de forma mais significativa a partir de meados da década de 70 (Século XX). Todavia, cumpre registrar tratar-se de um processo evolutivo mundial, com várias leis de processo administrativo surgindo desde a Lei Espanhola de 1889 e com grande consolidação e poder de influência com o Direto Comunitário Europeu, em época mais recente. Podem-se destacar como principais fatores para essa mudança: a) A reivindicação de democracia administrativa, onde a ‘democracia’ não seria apenas o modo de escolha dos governantes, mas também uma forma (democrática) de se administrar, de governar para a sociedade. b) Nos Estados modernos (e democráticos) a maior e efetiva participação da sociedade, em parceria com a Administração, contribui para diminuir a distância entre ambos. c) As garantias concedidas aos cidadãos antes de tomada de decisões por parte da Administração. d) A posição do Estado como operador dos direitos fundamentais constitucionais” (O princípio da verdade material no processo administrativo, 1º fev. 2009, p. 3-4. Artigo disponível em: <<http://www.rocadvogados.com.br/artigos/artigo2.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2009).

¹⁰ *A processualidade do direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 72.

¹¹ Sobre o tema *governança*, temos na doutrina estrangeira as lições de: **Joan Prats I Català**: “Desde mediados de los 90, especialmente en Europa, emerge un consenso creciente em torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta em la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstas y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los

Canotilho faz uma correlação da geologia da *good governance* não só com o Estado administrativo, mas também com o Estado Constitucional (Constituição considerada como lei regulatória). Para o autor, *good governance*

“significa, numa compreensão normativa, a condução responsável dos assuntos do Estado. Trata-se, pois, não apenas da direcção de assuntos governo/administração, mas também da prática responsável de actos por parte de outros poderes do Estado, como o poder legislativo e o poder jurisdicional. Em segundo lugar, a *good governance* acentua a interdependência internacional dos estados, colocando questões de governos como problema de multilateralismo dos estados e de regulações internacionais. Em terceiro lugar, ‘a boa governança’ recupera algumas dimensões do *New Public Management* como mecanismos de articulação de parcerias-público-privadas, mas sem ênfase unilateral das dimensões económicas. Por último, a *good governance* insiste novamente em questões politicamente fortes como as da governabilidade, da responsabilidade (*accountability*) e da legitimação”.

A “condução responsável dos assuntos do Estado” então é elevada a princípio constitucional com a centralidade de sua investigação e informação baseada nos seguintes temas:

“1. aprofundamento do contexto político, institucional e constitucional através da avaliação do respeito pelos direitos humanos, dos princípios democráticos e do Estado de Direito; 2. centralidade do princípio de desenvolvimento sustentável e equitativo que **pressupõe uma gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, económicos e financeiros** (‘boa governação’); 3. recorte rigorosos dos esquemas procedimentais e organizativos da boa governação, designadamente: i) processos de decisão claros a nível de autoridades públicas; ii) instituições transparentes e responsáveis; iii) primado do direito na gestão dos recursos; iv) reforço das capacidades no que diz respeito à elaboração e aplicação de medidas

nuevos modos de gobernar em que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza” (La construcción social de la gobernanza. In: Prats I Català, Joan et al. (Coord.). *Gobernanza: diálogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno*. Madrid: INAP: Colex, 2005. p. 21-76, p. 65); Jacques Chevalier: “*Les sociétés postmodernes sont ainsi confrontées à un problème de gouvernabilité, qui appelle le recours à des méthodes nouvelles, différentes de techniques classiques de gouvernement. [...] La crise de gouvernabilité conduit à promouvoir de nouvelles méthodes de décision et d’action, se substituant aux procédés classiques de gouvernement et adaptées de post modernité*” (*L’État post-moderne*. 2. ed. Paris: LGDJ, 2004. p. 203-208, p. 203 e 205) Tradução livre: “*Sociedades pós-modernas são confrontadas com um problema de governabilidade, que requerem a utilização de novos métodos, diferentes das técnicas clássicas de governo [...] A crise de governabilidade levou a adoção de novos métodos de decisão e de ação, substituindo os processos convencionais de governo e adaptou-os a pós modernidade.*”

especificamente destinadas a prevenir e a combater a corrupção”¹² (sem grifo no original).

Nesse cenário evolutivo e moderno de uma nova realidade de Estado e, por conseguinte, do direito administrativo, surge a transparência (governamental) como dever da Administração Pública e instrumento de controle à disposição da sociedade.

3 Transparência

O dever de agir com transparência na ação governamental, aliado aos instrumentos de efetiva participação da sociedade em vários momentos decisórios das políticas públicas, possibilita e torna eficaz a existência de um controle efetivo dos atos do governo. Aliás, essa é a ideia, a razão de ser, do dever de transparência na ação governamental; ou seja, possibilitar o controle da gestão pública, para, através deste, responsabilizar os agentes públicos. Aquilo que é secreto, o que ninguém fica sabendo ou tem conhecimento, não pode ser fiscalizado ou controlado. Se a sociedade ou os órgãos legitimados constitucional e legalmente para promoverem a responsabilização não possuem meios hábeis para fiscalizar, não terão como responsabilizar o agente público que não age dentro dos parâmetros da legalidade, cumprindo com sua missão constitucional de servir a sociedade e garantir os direitos fundamentais.

A transparência¹³ não foi erigida, textualmente, a princípio constitucional, mas está intrinsecamente ligada aos princípios constitucionais da publicidade, da moralidade e da eficiência. E mais, está esculpida na própria noção de Estado Democrático de Direito.¹⁴

¹² J. J. Gomes Canotilho. *Constitucionalismo e geologia da good governance*. In: “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006. p. 325-334, p. 327 e 329.

¹³ Regis de Oliveira traduz o significado da transparência: “*Transparência significa que nada pode ficar escondido, às escuras. Tudo deve ser subordinado aos procedimentos formais e sociais de controle. Transparência é fundamentar as decisões e atos que as seguem, é motivar os comportamentos e não agir de forma tresloucada, é utilizar-se de raciocínio persuasivo, é demonstrar as razões de sua conduta, suas decisões aos controles instituídos na Constituição e nas leis, é buscar demonstrar os fundamentos das razões invocadas, é respeitar o diálogo, é aceitar a dissensão, é buscar o consenso pelo dissenso. A transparência é reflexo e consequência dos princípios republicano e democrático. É sujeição à legalidade, à legitimidade e à moralidade. A transparência aceita a crítica, buscando a eficiência*” (Curso de direito financeiro. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 469.)

¹⁴ Odete Medauar analisa o tema com proficiência: “*A partir da Segunda Guerra, acentuando-se nos anos setenta, surge o interesse em alterar a tradição do secreto, predominante na atividade administrativa, mesmos nos países caracterizados nas respectivas Constituições como Estado de Direito com regime democrático. O secreto, invisível, reinante na administração, mostra-se contrário ao caráter democrático*

Dar publicidade, em atenção ao princípio constitucional, não é o mero ato de publicação no diário oficial dos atos administrativos praticados.¹⁵ É muito mais. É dar conhecimento à sociedade (*ao público*) de tudo o que se passa na Administração Pública, sem exceção. É mostrar a verdade, é mostrar como se está administrando a coisa pública, é possibilitar ao cidadão que ele tenha acesso a todas as informações dos atos de governo.¹⁶ Para que a sociedade tenha pleno acesso e conhecimento, o agir governamental deve ser o mais transparente possível. É somente de forma clara, límpida, transparente que se tem o conhecimento da verdade dos fatos e dos atos praticados.

A transparência se relaciona com a moralidade administrativa no sentido de que o agir transparente, a ação transparente, deve mostrar a conduta moralmente correta do agente público. Não se imagina, nem se admite, o agente público adotar toda a transparência possível e desejada em seu agir administrativo, mas este agir (através de atos e ações) ser ilegal ou imoral. Até mesmo porque tal situação é vedada constitucionalmente e, se existente, passível de responsabilização penal, cível, administrativa (inclusive funcional) e política.

Com a transparência das ações governamentais e a disposição constitucional de efetiva participação e acesso da sociedade às informações e aos serviços públicos, consagrada através da Emenda Constitucional nº 19,¹⁷ de 4 de junho de 1998, o

do Estado. A publicidade ampla contribui para garantir direitos dos administrados; em nível mais geral o direito de conhecer o modo como a Administração atua e toma decisões; 'abate o muro secreto da cidadela administrativa', possibilitando o controle permanente sobre suas atividades; a visibilidade, a cognoscibilidade, a acessibilidade congregam-se e se ligam à controlabilidade dos atos dos detentores do poder" (Direito administrativo em evolução. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 237.

¹⁵ Importante a lição sempre atual de Hely Lopes Meirelles (1990): "A publicidade, como princípio de administração pública (Const. Rep., art. 37, caput), abrange toda a ação estatal, não só sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos como também de propriação de conhecimento da conduta interna de seus agentes" (Direito administrativo brasileiro. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 83).

¹⁶ Celso Antonio Bandeira de Mello afirma que o princípio da publicidade se consagra no dever administrativo de manter transparência em seus comportamentos. "Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida" (Curso de direito administrativo. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 114).

¹⁷ "Art. 37. § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública."

corolário lógico de tal sinergia é a busca da eficiência¹⁸ na ação governamental. É a sociedade participando ativamente na gestão pública, de forma colaborativa e consensual, para que os serviços públicos (no seu sentido mais amplo) sejam prestados de forma eficiente e satisfatória em atendimento às suas necessidades. Inclusive, exercendo instrumentos de controle social na administração pública, forçando as práticas administrativas eficientes ou da “boa administração”.¹⁹

Vários são os exemplos de transparência na Administração Pública, alguns até mesmo anteriormente à edição da Emenda Constitucional nº 19, reflexos da nova concepção de Estado. Em nível constitucional: (i) o direito de petição de informações (art. 5º, XXXIII);²⁰ (ii) o *habeas data* (art. 5º, LXXII); (iii) o estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV). Na Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93): (i) a não sigiliosidade da licitação pública (art. 3º, § 3º); (ii) o conhecimento dos termos do contrato administrativo e dos processos licitatórios (art. 63). No Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01): planejamento com gestão democrática e participativa e cooperação da sociedade (art. 1º, II e III), com fundamento no art. 29, II, da Constituição Federal.

A transparência adquiriu um papel extremamente relevante no âmbito da Administração Pública, inclusive com imposição normativa quanto à forma da ampla divulgação dos atos administrativos, preponderantemente os de natureza financeira e orçamentária. Através do Decreto Federal nº 5.482, de 30 de junho de 2005, e da Portaria Interministerial²¹ nº 140, de 16 de março de 2006, foi disciplinada

¹⁸ O princípio da eficiência foi inserido na Constituição com a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o “princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar e Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público” (op. cit., p. 79). Para José Afonso da Silva, o princípio da eficiência “consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas de igualdade dos consumidores” (Curso de direito constitucional positivo. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 652). Odete Medauar afirma que “o vocábulo liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população” (Direito administrativo moderno. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 124).

¹⁹ Celso Antonio Bandeira de Mello aborda o princípio da eficiência como uma faceta de um princípio mais amplo e superior, denominado pela doutrina italiana como sendo o princípio “boa administração” (op. cit., p. 122).

²⁰ Certas informações, como exceção, podem ser dotadas de sigilo, desde que seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Sigilosas, porém com a necessária previsão orçamentária e sujeita a prestação de contas. A este respeito ver excelente trabalho: As despesas sigilosas do governo e o orçamento. Antonio Newton Soares de Matos. *Revista do Tribunal de Contas da União*, nº 112, maio/ago. 2008, p. 19-30.

²¹ Editadas pelos Ministro de Estado do Controle e da Transparência e o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, com a inserção de “páginas”, nos respectivos sites, denominadas “Transparência Pública”. O *Portal da Transparência*,²² site oficial da Controladoria-Geral da União, o SIAFI²³ (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) e o SISCONV²⁴ (Sistema de Gestão de Convênios e Contrato de Repasse do Governo Federal) são exemplos de transparência a nível federal.

4 Transparência fiscal

A transparência fiscal surge explicitamente como princípio em nosso ordenamento jurídico²⁵ com o advento da LRF (Lei Complementar nº 101, de 1º de maio de 2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo na Constituição Federal. Nos termos do art. 1º, § 1º, “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas...” (grifamos).

A transparência fiscal²⁶ é detida e sistematicamente tratada no Capítulo IX da LRF,²⁷ desbordando, inclusive, o tratamento e a terminologia constitucional de

²² <<http://www.transparencia.gov.br>>.

²³ <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/SIAFI>>.

²⁴ <<http://www.convenios.gov.br>>.

²⁵ A transparência fiscal também está presente na gestão democrática das cidades, com o denominado **orçamento participativo**, a teor dos arts. 43 a 45 do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01).

²⁶ Diogo de Figueiredo Moreira Neto afirma que o princípio da transparência fiscal é “*assim denominado em razão da tradução da voz inglesa ‘transparency’, embora em vernáculo fosse mais apropriado dizer-se visibilidade, pois é disso que se trata: garantir que a gestão fiscal seja clara, aberta à inspeção, sem operações escondidas ou indevassáveis*” (*Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Renovar, 2001, p. 247).

²⁷ **Redação alterada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009: “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.**

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

controle e fiscalização das contas públicas. Tem-se, deste modo, a perfeita correlação da transparência como instrumento facilitador e inerente à ideia de controle da Administração Pública, notadamente, aqui, da administração financeira e orçamentária. Tal é sua importância que foi o tratamento legal da transparência fiscal a única alteração, para aperfeiçoar, que a LRF sofreu em seus nove anos de vigência, com a inclusão de novas normas que visam sedimentar e ampliar o importante princípio e fundamento legal. Princípio este que informa todo o corpo normativo da LRF²⁸ e, também, as demais normas de direito financeiro e orçamentário, tendo em vista ser a LRF norma geral.

A LRF foi editada por imperatividade constitucional, a teor do art. 163, mas também, em sua essência, como fruto da evolução da concepção de Estado e do novo cenário que o direito administrativo (e, por corolário, o direito financeiro) possui na atualidade e, neste contexto, deve ser interpretada e aplicada. Diogo de Figueiredo Moreira Neto sintetiza tal posicionamento com acuro:

“A administração pública, enquanto função de um Estado que é subsidiário a sociedade, e não um conjunto de prerrogativas de um Estado tutor, passa, com isso, a ser submetida não apenas ao tradicional crivo da legalidade, em que se demandava nada mais que a qualidade de eficácia, mas aos da licitude e da legitimidade, justificando-se, respectivamente, os reclamos da moralidade e pela eficiência administrativas, que despontam como novos e robustos princípios constitucionais. Neste novo quadro, gestão fiscal pública se vai tornando, cada vez mais, intensamente, o que dela se espera numa

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 49. *As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.*

Parágrafo único. *A prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.”*

²⁸ Nesse sentido: “Não é por outra razão que a Lei Complementar 101/2000 dedica um de seus capítulos, exclusivamente a Transparência Fiscal, que se materializa não só na divulgação ampla e irrestrita de Relatórios de Gestão Fiscal, inclusive via publicização eletrônica de dados, com vistas à participação popular, ou nas Audiências Públicas, como, também, no permeamento do princípio por todo o diploma legal, a começar por seu primeiro artigo, que anuncia tratar-se a lei de um instrumento jurídico fulcrado no pressuposto da ação planejada, transparente e responsável do gestor público.” Arícia Fernandes Correia, Eliana Pulcinelli Flammarion; Vanice Regina Lírio Do Valle. *Despesa de pessoal: a chave da gestão fiscal responsável*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 9.

democracia: a necessária e obrigatória e transparente expressão financeira de políticas públicas consentidas e subsidiárias, com previsão de riscos fiscais e para o desempenho das quais os agentes políticos e administrativos deverão atuar com prudência, responsabilidade e responsividade. É nesta fase que se situa a Lei de Responsabilidade Fiscal; por isso, bem compreendê-la nesse contexto evolutivo se faz essencial para sua boa aplicação.”²⁹

Ao lado de tal contexto, tem-se o aspecto político. A LRF foi editada, com 12 anos de atraso (1988-2000), sob forte influência e imposição do Fundo Monetário Internacional, que adotou um papel de promotor, entre os países membros e com ênfase nos altamente dependentes de sua política econômica e financeira (nosso caso, à época), de uma política de transparência fiscal, a despeito de sua (alegada) larga e competente experiência em gestão fiscal.

No *Manual de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional*, tem-se a fundamentação e a justificativa de tal influência e o conceito de transparência fiscal:

“Em 1998, o Fundo Monetário Internacional (FMI) lançou o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, que marcou o início de um programa voluntário de avaliações da transparência fiscal, os módulos de transparência fiscal dos Relatórios sobre a Observância de Normas e Códigos (doravante os módulos fiscais do ROSC). Esses acontecimentos foram reflexo de um nítido consenso de que a transparência fiscal é um dos principais componentes da boa governança e que esta, por sua vez, é fundamental para a consecução da estabilidade macroeconômica e do crescimento de alta qualidade. Com o propósito de expandir e explicar os princípios do Código, bem como auxiliar na realização dos módulos fiscais do ROSC, publicou-se, naquele mesmo ano, a primeira versão deste Manual de Transparência Fiscal. [...] A definição original de transparência fiscal – com a sua ênfase em manter o público informado sobre a estrutura e as funções do governo, as intenções da política fiscal, as contas do setor público e as projeções fiscais (Kopits e Craig, 1998) – continua a ser a base do Código.”³⁰

O texto que serviu de base e inspiração para a LRF, conforme a lição de Régis de Oliveira,³¹ foi o *Fiscal Responsibility Act*, da Nova Zelândia, país com sistema jurídico embasado na *common law* e na forma de Estado unitário. Com as devidas adaptações para um país com sistema da *civil law* e na forma federativa, mantiveram-se os principais fundamentos jurídicos, entre eles, o da transparência fiscal.

²⁹ Op. cit., p. 18-19.

³⁰ *Manual de Transparência Fiscal*, p. 8 e 13.

³¹ Op. cit., p. 386.

5 *Accountability* e responsividade

O termo *accountability* surge com maior ênfase no cenário político e jurídico nacional com o advento da LRF, embora seja aplicável a toda Administração Pública e não somente em relação à administração de natureza financeira. Em verdade, *accountability* é objeto de estudo de todas as ciências que envolvem a Administração Pública, como as sociais, políticas, da administração, contábeis e a jurídica.

A noção e a ideia de *accountability* transbordam o princípio da transparência, pois este apenas informa e integra aquelas. Transparência e eficiência (como princípios de direito) no âmbito da Administração Pública e na concepção de um Estado Democrático de Direito reporta a ideia de um dever jurídico de o agente público prestar contas da (boa) administração da coisa pública, que deve ser eficiente no sentido de garantir os direitos fundamentais da sociedade. A sua conduta não pode mais ser exclusivamente dentro da seara da legalidade, da legitimidade e da moralidade, deve ser também eficiente. E a sociedade, neste novo cenário, pode e deve exercer controle sobre a conduta do administrador. Este, por sua vez, não pode ficar apenas numa situação passiva de sujeição a uma fiscalização e controle pelos órgãos institucionais. Deve, sim, prestar contas de *como* está administrando os interesses da sociedade, de forma permanente e transparente.

Helio Mileski assevera, por outro lado, que a transparência tem inspiração no conceito de *accountability* amplamente adotado nos países anglo-saxônicos, como a Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido, e não tem uma definição precisa. Numa interpretação livre e genérica, diz que “*pode ser entendida como responsabilidade no trato dos bens e dinheiros públicos, transparência e prestação de contas*”.³²

Gilmar Mendes, ao comentar a LRF, especialmente no capítulo da transparência, fiscalização e controle, conclui:

“O conceito de *accountability*, próprio do sistema anglo-saxão, parece identificar-se bastante com a ideia de responsabilidade fiscal, embora com ela não se confunda. Sua tradução é bastante difícil, havendo os que, mesmo analisando profundamente o conceito, não conseguiram encontrar uma tradução satisfatória do termo para o português. Outras, muitas vezes com algum desconforto, definem *accountability* como: ‘responsabilidade pela prestação de contas’ ou ‘responsabilidade pela eficiente gerência de recursos públicos’. De fato, a tomada de posição acerca de uma tradução correta para o termo leva consigo uma gama de questões outras, mais gerais. A existência de efetiva democracia, proporcionando o florescimento de uma

³² *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 102-103.

cidadania participante, não somente se liga a questão de accountability como condiciona sua própria existência.”³³

Lenise Barcellos de Mello Secchin, administradora e especialista em políticas públicas, aborda o tema da seguinte maneira:

“O setor público é o tutor do controle social, o qual, por sua vez, é exercido pela sociedade. Assim sendo, o Estado deve incentivar a sociedade, firmando diretrizes específicas para sua participação nas decisões e no acompanhamento das políticas públicas, o que, dessa forma, acaba levando ao exercício da cidadania. O reconhecimento da necessidade de ação conjunta entre Estado e sociedade remete à ideia de accountability, que é a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos, imposta aos que detêm o poder de Estado, o que por si resulta em maior transparência.”³⁴

À concepção do dever legal do agir responsável, planejado, eficiente e transparente, soma-se, o dever de prestar contas.³⁵ Reprisa-se: não numa situação de sujeição passiva e inerte, à espera de movimentação das formas de controle institucionais. Um dever de prestar contas³⁶ pró-ativo, permanente, transparente, com ações administrativas concretas e efetivas, direcionadas à sociedade e que contenham todas as informações de forma ampla, clara e precisa. Ou seja, o administrador deve ter uma conduta responsável, no sentido de legalidade, moralidade, legitimidade, planejamento e eficiência, mas deve também ser responsável no sentido de demonstrar, de forma transparente e permanente, a boa e eficiente conduta de seus atos perante a sociedade. Dessa forma, a sociedade terá elemen-

³³ *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal* (Organizadores Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento). 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 346-347.

³⁴ Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. *Revista da Controladoria Geral da União*, ano III, nº 5, dez. 2008, p. 28-45, p. 30.

³⁵ O fundamento constitucional do dever de prestar contas está inserido no art. 70 da Constituição Federal: “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.”

³⁶ Francisco Eduardo Carrilho Chaves define a prestação de contas (*lato sensu*) do administrador público como: “a demonstração, perante o Estado e sociedade, de como foi a aplicação dos recursos públicos que teve sob sua responsabilidade. Espera-se que a aplicação seja boa e regular. O termo ‘boa’ diz respeito aos resultados plenamente satisfatórios alcançados pela gestão e ‘regular’ trata da conformidade entre os meios empregados na aplicação dos recursos e a lei” (*Controle externo da gestão pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009, p. 10).

tos e instrumentos para cobrar (através do controle social) aquilo que lhe pertence por direito, ou seja, a entrega e a prestação dos serviços públicos que necessita.

Essa responsabilidade, no sentido do dever de prestar contas, é o que se denomina *responsividade*, também integrante da noção de *accountability*. Diogo de Figueiredo Moreira Neto aborda a *responsividade* como uma inovação ao tradicional princípio da responsabilidade do direito administrativo e que a sua real compreensão se mostra necessária para a correta aplicação da LRF. Para o autor,

“no Estado de Direito impera o **princípio da responsabilidade**, que vem a ser, no caso o tradicional dever de observância da **legalidade** pelo administrador público. No Estado Democrático de Direito se inova o **princípio da responsividade**, introduzindo um novo dever substantivo, em razão do qual o administrador público fica obrigado a prestar contas à sociedade pela **legitimidade** de seus atos. A **responsividade** consiste, portanto, em apertada síntese, na obrigação de o administrador público **responder pela violação da legitimidade**, ou seja, pela postergação ou deformação administrativa da vontade geral, que foi regularmente expressa, explícita ou implicitamente, na ordem jurídica”³⁷ (grifo no original).

Transparência, eficiência, legitimidade, responsabilidade (no sentido de agir de forma responsável), responsividade, prestação de contas, participação democrática e colaborativa da sociedade e controle social são concepções jurídicas (sociais e políticas também) que se agregam a uma nova concepção de administração pública no Estado Democrático de Direito. Pode-se dizer que todas elas estão, em certa medida, inseridas na concepção de *accountability*.

Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade Mota, cientista política, em tese de doutorado na Universidade de São Paulo, apresenta um minucioso e completo estudo sobre *accountability*, abordando todos os temas acima mencionados e suas inter-relações. Para a autora:

“a responsividade consiste na explicação motivada dos fatos perquiridos. Ela não diz respeito à responsabilidade. A responsividade não implica a ideia de responsabilidade: esta para ser gerada, necessário que ocorra um prejuízo pela culpa de alguém para que este recomponha a situação tal como antes de causado o dano. Ser responsivo significa responder às questões formuladas, prestar esclarecimentos. Quem só expõe fatos quando provocado por perguntas não está correndo risco de sofrer qualquer sanção. Daí por que a noção de responsividade não coincide com a *accountability*, ela é um dos elementos do conceito de *accountability*. A noção de *accountability* diz respeito a estas duas dimensões: explicação motivada e responsabilidade, mas não se confunde nem com a *responsability*, nem com a *answerability*; estas

³⁷ Op. cit., p. 60.

duas são dimensões delas. A accountability é a soma de ambas. Entendemos que a accountability consiste na relação obrigacional que determina que quem recebeu um múnus de alguém deve prestar esclarecimentos de seus atos, motivando-os, e, se apurada alguma irregularidade estará sujeita à sanção. Trata-se de uma relação obrigacional extracontratual, porque decorrente de lei, quando pública, e contratual, quando privada, Assim, o conceito mínimo de accountability política a que chegamos é a seguinte: trata-se de um mecanismo de controle do poder com a natureza jurídica de uma relação obrigacional extracontratual (isto é, legal) que coage os agentes encarregados da administração de interesses públicos (basta que o agente tenha múnus público) a explicar seus atos discricionários, tornando públicas as suas motivações, quando provocados institucionalmente, sob pena de punição legal (previsão de punição = sanção em estado potencial). Nesta definição a sanção deixa de ser presente ou ausente: ela é presente em estado permanente de potência. Se for apurado algum abuso de poder ou desvio de finalidade será aplicada”³⁸ (grifo no original).

Na congruência de todos os conceitos, noções e ideias expostas e analisando o sistema normativo da LRF, pode-se afirmar que os seus fundamentos se consubstanciam no que denomino *3Rs: responsabilidade, responsividade e responsabilização*. Responsabilidade no sentido da gestão administrativa fiscal responsável, com eficiência, prudência, planejamento, equilíbrio nas contas públicas e ações legítimas; responsividade, no sentido de transparência fiscal e mecanismos de fiscalização e controle, através do dever de prestar contas; responsabilização, no sentido de sanção, com natureza política, administrativa, civil e penal, a teor da disposição do art. 73 e demais normas específicas aplicáveis.³⁹

6 Ministério Público e a função administrativa

O Ministério Público tem como função institucional, por força constitucional, “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”,⁴⁰ e sua existência e atividade é essencial à função jurisdicional do

³⁸ *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes*. Tese (Doutorado). p. 57-58. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/>>. Acesso em: 15 jul. 2009.

³⁹ “Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.”

⁴⁰ Artigo 127, caput, da Constituição Federal.

Estado. Esta é sua função institucional ou, como diz Marçal Justen Filho,⁴¹ sua *função típica*. Ao lado de tal função institucional⁴² e independente, o **Ministério Público também exerce uma função administrativa**, cujo objetivo é promover e sustentar a operacionalidade de suas atividades, denominada de *função atípica*.

Em homenagem ao princípio da separação de poderes, o Ministério Público (apenas) formalmente integra o Poder Executivo, mas com este não se confunde. Aliás, a teoria de Montesquieu já deveria ter sido relativizada, a ponto de se admitir expressamente a existência de outros poderes, que não apenas o Executivo, Legislativo e Judiciário, ou mesmo órgãos institucionais autônomos e desvinculados formalmente de determinado poder, sem que isso alterasse a concepção clássica do “Poder controlando o Poder”.⁴³ Na essência, tal situação já existe em relação ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas,⁴⁴ mas deveria ser expressa e sistemicamente consagrada, como forma de atualização e adaptação ao mundo contemporâneo, distante da época de sua criação. Para tanto, basta a interpretação do regime constitucional das duas instituições para a percepção clara do distanciamento e a não configuração de integração com os respectivos poderes a que estão formalmente vinculados.

Odete Medauar aborda o tema com a sempre visão moderna do direito:

“Hoje, embora na maioria dos ordenamentos se mantenha o princípio da separação dos poderes, a fórmula originária não se ajusta totalmente à realidade político-institucional dos Estados. Alguns dados demonstram isso. Com o advento do Executivo eleito diretamente, não mais se justificaria a supremacia do Legislativo, pois haveria situação de opor representantes do

⁴¹ Marçal Justen Filho, ao analisar a estrutura administrativa do Estado, pondera que “*não existe uma separação absoluta de poderes. Cada Poder exerce preponderantemente uma função, mas também desempenha acessoriamente funções de outra natureza. Assim, a doutrina costuma referir-se à função típica, como sendo aquela função para qual a entidade foi especificamente constituída, a as funções atípicas, como sendo as funções auxiliares destinadas à manutenção da estrutura e organização do Poder. A função administrativa materializa-se na atividade administrativa que é desempenhada preponderantemente pelo poder Executivo. Lembre-se, no entanto, que todos os Poderes exercitam funções administrativas*” (Curso de direito administrativo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 143).

⁴² Ver art. 129 da Constituição Federal.

⁴³ Mauricio Conti traz importante lição sobre o princípio da separação dos poderes, abordando inclusive a sua evolução histórica e um resumo sobre as críticas à teoria. Com a doutrina de Montesquieu e James Madison, afirma que o modelo americano serviu de base para a organização administrativa do Brasil: “*Os Estados Unidos da América, em sua Constituição, consagraram a teoria dos freios e contrapesos (checks and balances) separando os poderes em órgãos distintos, com autonomia e independência, estabelecendo também um controle recíproco, evitando concentração do poder*” (A autonomia financeira do poder judiciário. São Paulo: MP, 2006, p. 23).

⁴⁴ Sobre a natureza jurídica do Tribunal de Contas, importante a leitura da obra de Carlos Ayres Britto: “*O regime constitucional dos Tribunais de Contas, in Administração Pública – direito administrativo, financeiro e gestão pública, prática, inovações e polemicas*” (Org. Carlos Mauricio Figueiredo e Marcos Nóbrega). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 97-109.

povo contra representantes do povo. Por outro lado, a ampliação das funções do Estado e a exigência contínua de adoção de medidas no âmbito econômico e social impõem atuação mais rápida, portanto, incompatível com a lentidão do processo legislativo. Daí a supremacia real do Executivo em todos os países na atualidade; o Executivo passou a ter atividade legislativa intensa, inclusive por atribuição constitucional do poder legislativo, como é o caso das medidas provisórias. Além do mais, verifica-se, neste fim de século, realidade dotada de maior complexidade em relação à época de Montesquieu: muitas instituições são dificilmente enquadráveis em algum dos três clássicos poderes, como é o caso do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.”⁴⁵

O Ministério Público possui autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária. A autonomia administrativa, financeira e orçamentária tem previsão constitucional, a teor dos arts. 127, §§ 2º ao 6º, e 168 da Constituição Federal,⁴⁶ e previsão legal, através da Lei Orgânica Nacional.⁴⁷ Os integrantes do Ministério

⁴⁵ *Direito administrativo moderno*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 29.

⁴⁶ “Art. 127. § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º – O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 3º.

§ 5º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na forma do § 3º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

§ 6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.”

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.”

⁴⁷ Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 – **Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**: “Art. 3º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe, especialmente:

I – praticar atos próprios de gestão;

II – praticar atos e decidir sobre a situação funcional e administrativa do pessoal, ativo e inativo, da carreira e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios;

III – elaborar suas folhas de pagamento e expedir os competentes demonstrativos;

IV – adquirir bens e contratar serviços, efetuando a respectiva contabilização;

V – propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus membros;

O Ministério Público, em todas as suas esferas (federal e estadual) e por seus agentes políticos funcionais (promotores e procuradores) ou por seus agentes públicos comuns, por exercer função administrativa de ordem financeira e orçamentária, está obrigado ao cumprimento da LRF, que é a norma geral e complementar de direito financeiro prevista constitucionalmente.⁴⁹ Ou seja, todos os atos administrativos de natureza financeira e orçamentária praticados no âmbito do Ministério Público, na condição de órgão estatal, devem seguir rigorosamente os princípios e as regras contidas na LRF.⁵⁰

Neste ponto, importante registrar que os princípios constitucionais da eficiência, moralidade, publicidade, probidade, aliados ao princípio da transparência fiscal e às noções de *accountability* e responsividade, informam a conduta administrativa dos integrantes do Ministério Público. E mais, também informam no exercício de sua função institucional, que é um serviço prestado à sociedade, onde o Ministério Público tem o dever de agir com transparência, prestando contas de suas atividades, de sua eficiência na defesa da sociedade, da legitimidade das suas ações, de sua produtividade e da qualidade do seu serviço.

Como órgão estatal que gerencia e administra dinheiro público, o Ministério Público está sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas, em nível de controle externo, a teor do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.⁵¹ A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União⁵² prevê, como corolário da norma constitucional, a sujeição do Ministério Público à sua competência fiscalizatória. Francisco Eduardo Carrilho Chaves traz a seguinte lição:

⁴⁹ O Ministério Público também se obriga às disposições da Lei nº 4.320/1964, que trata dos orçamentos públicos, recepcionada como lei complementar pela Constituição de 1988.

⁵⁰ **Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000**

“§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;”

⁵¹ Op. cit.

⁵² **Lei nº 8.443, de 16 de julho 1992 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**

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

I – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração 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 dano ao Erário;

Art. 4º O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

I – qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária;”

“A gestão de recursos públicos federais exercida em todos os Poderes, principalmente no Executivo, e também fora deles é o objeto do Controle Externo. Assim é que as atividades administrativas dos Poderes Judiciário e Legislativo também são controladas pelo TCU, bem como as do Ministério Público da União.”⁵³

Além do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, da União ou dos Estados, dependendo da esfera federativa a que esteja vinculado, e do controle interno que cada Ministério Público deve possuir,⁵⁴ este ainda se sujeita, por força constitucional,⁵⁵ ao controle especial exercido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, na sua esfera de atuação funcional e também na administrativa e financeira.⁵⁶ Pela magnitude de sua função constitucional, é crível que seus integrantes (promotores e procuradores) possuam um tratamento normativo especial,

⁵³ Op. cit., p. 61.

⁵⁴ Art. 74 da Constituição Federal e art. 4º, § 2º, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

⁵⁵ “Art. 130-A. § 2º *Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:*

I – zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

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

⁵⁶ O controle administrativo e financeiro exercido pelo Conselho Nacional do Ministério Público é disciplinado pela Resolução nº 12, de 18 de setembro de 2006, que dispõe sobre a aplicação do controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público, em regulamentação da disposição prevista no novo Regimento Interno, a saber: Resolução nº 31, de 1º de setembro de 2008:

“Art. 19. Ao Plenário compete o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros, cabendo-lhe, além das atribuições fixadas no artigo 130-A, § 2º, da Constituição, e das que lhe forem conferidas por lei, o seguinte:

I – julgar os processos disciplinares regularmente instaurados, assegurada ampla defesa, determinando a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas previstas em lei;

II – oferecer notícia-crime ao órgão competente do Ministério Público no caso de crime contra a administração pública, de improbidade administrativa ou de abuso de autoridade;

III – representar ao Ministério Público para a propositura de ação civil com vistas à decretação de perda do cargo ou de cassação da aposentadoria;

VII – deliberar quanto à criação, à transformação ou à extinção de cargos e à fixação de vencimentos dos servidores do seu quadro de pessoal, cabendo ao Procurador-Geral da República o encaminhamento da proposta;

VIII – aprovar, em ato próprio e específico, a organização e a competência de seus órgãos internos, bem como as atribuições de suas chefias e servidores;

X – propor o provimento, por concurso público, dos cargos necessários à sua administração, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

o que não significa privilégio de ordem meramente pessoal, no tocante ao controle de suas atividades típicas ou atípicas.

7 Responsabilização

Os membros do Ministério Público (inclusive os servidores públicos comuns), como dito, estão sujeitos às normas da LRF e, de forma específica, quanto à responsabilização pela eventual infração de seus dispositivos. O art. 73 da LRF⁵⁷ prevê a punição dos infratores, sem prejuízo das demais normas legais aplicáveis, segundo o Código Penal⁵⁸ (Decreto-lei nº 2.848/40) e a Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). Registra-se, por oportuno, que o Código Penal é aplicável não só no capítulo que trata dos crimes contra as finanças públicas, como também no capítulo que trata dos crimes contra a Administração Pública em geral.

A previsibilidade de aplicação de sanção é o que garante a eficácia da LRF. Nas palavras de Dejalma de Campos:

“De nada adiantaria um sistema rígido de controle se não houvesse uma lei que estabelecesse punições para os atos contrários aos interesses da lei de controle. A lei prevê sérias sanções para o seu descumprimento, que vai desde o ressarcimento dos prejuízos causados às finanças públicas até a prisão, passando pela multa e pela cassação do mandato, quando exercendo cargo eletivo. A lei tem que ser severa, pois se assim não fosse impediria a observância do princípio da transparência e dificultaria o controle sobre a correta execução do orçamento, podendo daí decorrer uma série de outras violações.”⁵⁹

As sanções aplicáveis podem ser de natureza penal (Código Penal,⁶⁰ Lei de Licitações⁶¹...), civil (multa, reparação do dano...), administrativa (multa do Tribunal de Contas, processo administrativo disciplinar...) e política (suspensão dos direitos

Art. 107. O controle dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público será exercido pelo Plenário do Conselho, de ofício ou mediante provocação, sempre que restarem contrariados os princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição.”

⁵⁷ Textualmente a LRF também cita o Decreto-lei nº 201/1967 (responsabilidade prefeitos e vereadores) e a Lei nº 1.079/50 (crimes de responsabilidade), mas de não aplicabilidade em relação ao Ministério Público, com exceção do cargo de procurador-geral da República, nos termos do artigo 2º da Lei nº 1.079/50.

⁵⁸ O Código Penal foi alterado pela Lei nº 10.028/00, com a inclusão dos artigos 359-A a 359-H, que tratam dos crimes contra as finanças públicas.

⁵⁹ *Direito financeiro e orçamentário*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 80.

⁶⁰ Arts. 312 e seguintes e 359.

⁶¹ Arts. 89 e seguintes.

políticos, inabilitação para cargo ou função...). Importante frisar a existência de regras no processo administrativo disciplinar que podem, independentemente do processo judicial, também aplicar sanções cabíveis à espécie. Eventualmente, um determinado ato administrativo pode não ter sido caracterizado em juízo como “ato de improbidade administrativa” e a ação ser julgada improcedente, mas pode ser caracterizado como infração administrativa e ser punido segundo as sanções disciplinadas na lei que regulamente o exercício funcional. Nessa seara administrativa, a atividade do Conselho Nacional do Ministério Público tem papel de destaque como órgão controlador e sancionador dos seus integrantes, tendo em vista o extenso rol de competências de possui.

A responsabilização dos servidores públicos comuns que integram a estrutura do Ministério Público segue a regra geral de responsabilização de todo e qualquer agente público. Todavia, a responsabilização dos integrantes do Ministério Público, investidos da função institucional, ou seja, promotores e procuradores, no exercício de suas funções (atípicas) administrativas, deve respeitar as regras especiais (constitucionais e legais), principalmente as de garantias funcionais e competência e foro especial. Tais regras visam a garantia da independência funcional da instituição e, por isso, podem e devem ter tratamento diferenciado. Portanto, as regras gerais de responsabilização são aplicáveis aos integrantes do Ministério Público, prevalecendo sobre estas, quando for o caso, as regras especiais.

Dois temas importantes quanto à responsabilização dos integrantes do Ministério Público são: a ação de improbidade administrativa e a perda do cargo público. É certo que os integrantes do Ministério Público podem ser sujeitos passivos em ação de improbidade administrativa, na hipótese de seus atos estarem tipificados entre aqueles constantes nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92. Todavia, a ação não pode tramitar no foro geral da ação civil pública (art. 2º da Lei nº 7.347/85) que é do local do dano. Devem prevalecer as garantias constitucionais de competência e foro especial. Em nível federal, os membros do Ministério Público são julgados pelo Superior Tribunal de Justiça, no caso daqueles que lá oficiem (art. 105, I, a) ou (regra geral) pelo respectivo Tribunal Regional Federal (art. 108, I, a) e em nível estadual, perante o Tribunal de Justiça de cada Estado (art. 74, I e II). Aliás, as regras sobre as garantias funcionais e competência e foro especial são aplicáveis em todas as situações jurídicas de responsabilização e não somente nas ações de improbidade administrativa. A menção sobre a improbidade administrativa é pelo fato de tal ação ser o meio mais comum para a sanção, de natureza civil, nos casos de descumprimento da LRF e, também, em relação às demais normas de direito administrativo.

Sobre o tema, Sebastião Botto de Barros Tojal e Flavio Croce Caetano adotam o seguinte posicionamento:

“Sem sombra de dúvidas, o legislador constituinte de 1988, ao estatuir a possibilidade de aplicação das sanções de perda da função pública e suspen-

são dos direitos políticos àqueles agentes públicos que praticassem atos de improbidade administrativa, não intencionou subverter o sistema de competências jurisdicionais, possibilitando, por exemplo, que um magistrado singular decretasse a perda do mandato a um governador de Estado. De igual modo, não pretendeu a Constituição Federal consagrar a abolição do princípio da hierarquia, passando a permitir que um juiz de primeiro grau de jurisdição determinasse a perda da função pública a um dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Neste diapasão, vale lembrar um dos mais comezinhos princípios da Hermenêutica jurídica: a interpretação da norma jurídica não pode levar a uma solução absurda. Sendo assim, em nossa opinião, exposta ao longo deste texto, sustentamos que, a partir de uma interpretação analógico-extensiva do texto constitucional, as hipóteses de prerrogativa de foro estatuídas em casos de crime comum e crime de responsabilidade a algumas autoridades públicas, devem ser observadas nas ações civis de improbidade administrativa (e respectivos inquéritos civis e procedimentos preparatórios) que objetivem a aplicação das sanções de perda da função pública e suspensão de direitos políticos destas relevantes autoridades públicas.”⁶²

No tocante à perda do cargo público no Ministério Público, Carlos Eduardo Terçarolli⁶³ vai além. Admite a ação de improbidade administrativa em relação aos seus membros, em foro especial, mas assevera que a perda do cargo público deve ser sanção a ser obtida de forma autônoma e em ação própria, por existência de regramento específico quanto ao procedimento. Nesse sentido, o teor dos arts. 38, I, §§ 1º e 2º, e 40, IV, da Lei Orgânica do Ministério Público,⁶⁴ e do art.

⁶² Competência e prerrogativa de foro em ação civil de improbidade administrativa. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de R. (Coord.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 393-406, p. 406.

⁶³ Promotor de Justiça no Estado de São Paulo e Mestre em Direito.

⁶⁴ “Art. 38. Os membros do Ministério Público sujeitam-se a regime jurídico especial e têm as seguintes garantias:

I – vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;

§ 1º O membro vitalício do Ministério Público somente perderá o cargo por sentença judicial transitada em julgado, proferida em ação civil própria, nos seguintes casos:

I – prática de crime incompatível com o exercício do cargo, após decisão judicial transitada em julgado;
II – exercício da advocacia;

III – abandono do cargo por prazo superior a trinta dias corridos.

§ 2º A ação civil para a decretação da perda do cargo será proposta pelo Procurador-Geral de Justiça perante o Tribunal de Justiça local, após autorização do Colégio de Procuradores, na forma da Lei Orgânica.

Art. 40. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, além de outras previstas na Lei Orgânica:

IV – ser processado e julgado originariamente pelo Tribunal de Justiça de seu Estado, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada exceção de ordem constitucional;”

19, II e II, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público.⁶⁵
Destaca o autor:

“Assim, o membro do Ministério Público pode, e, em certos casos, até deve responder por seus eventuais atos de improbidade nos termos da Lei 8.429/92. Entretanto, a nosso ver, a perda do cargo não poderá ser-lhe imposta diretamente na ação de que cuida essa lei, já que para membros do Ministério Público, assim como para alguns agentes políticos, há regras próprias que disciplinam a perda do cargo, que só é passível de ser decretada em ação penal ou em ação civil própria, sempre perante foro competente, ajuizada sob autorização dos colegiados próprios, quando for o caso e movida pelo chefe da instituição ministerial. É o que ocorre semelhantemente com o presidente da República, ministros do Supremo Tribunal Federal e outras autoridades, a quem não se pode impor perda de função ou do cargo público em ação de improbidade fundada na Lei 8.429/92, sob pena de admitir pudesse um juiz singular cassar as funções do presidente da República ou de um ministro da mais alta Corte de Justiça.”⁶⁶

8 Conclusão

Em conclusão, de forma sintética, pode-se afirmar que:

- a) A transparência está inserida na concepção do Estado Democrático de Direito, como um dever da Administração Pública e uma garantia de participação efetiva da sociedade nos processos decisórios das políticas públicas a serem adotadas em seu benefício.
- b) A transparência é uma garantia que permite e facilita o controle da ação governamental por parte da sociedade, na busca da eficiência administrativa. A Administração Pública, com ações eficientes e legítimas e a observância dos princípios constitucionais, conseguirá atender as necessidades da sociedade, garantindo seus direitos fundamentais.
- c) A Administração Pública tem o dever de prestar contas de suas ações, não apenas numa situação passiva de sujeição aos órgãos de controle quanto à legalidade, mas principalmente numa situação pró-ativa, informando de forma clara e transparente a eficiência e a legitimidade de sua conduta.
- d) O Ministério Público é órgão estatal dotado de autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária e, desse modo, exerce função

⁶⁵ Op. cit.

⁶⁶ *Improbidade administrativa no exercício das funções do Ministério Público*, 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 101.

(atípica) administrativa, notadamente a de natureza financeira. Se sujeita, portanto, às normas da LRF, à fiscalização e ao controle dos Tribunais de Contas e do Conselho Nacional do Ministério Público.

- e) Os integrantes do Ministério Público, tanto os com investidura funcional, quanto os servidores comuns, que exerçam função administrativa, podem e devem ser responsabilizados, segundo as sanções cabíveis à espécie. No caso de promotores e procuradores, devem-se respeitar as garantias constitucionais e legais e as regras de competência e foro para aplicação de sanção.
- f) A noção de *accountability* e reponsividade são conceitos aplicáveis às atividades administrativas e funcionais do Ministério Público e servem para aperfeiçoar a concepção do Estado Democrático de Direito.

Referências bibliográficas

- BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. *O princípio da verdade material no processo administrativo*. fev. 2009. Artigo disponível em: <<http://www.rocadvogados.com.br/artigos/artigo2.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2009.
- CAMPOS, Dejalma de. *Direito financeiro e orçamentário*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. Constitucionalismo e geologia da *good governance*. In: “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade*: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006. p. 325-334.
- CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle externo da gestão pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.
- CHEVALLIER, Jacques. *L'État post-moderne*. 2. ed. Paris: LGDJ, 2004. p. 203-208.
- CONTI, José Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP, 2006.
- CORREIA, Arícia Fernandes; FLAMMARION, Eliana Pulcinelli; VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Despesa de pessoal: a chave da gestão fiscal responsável*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- FAZZIO JUNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa e crimes de prefeitos*. 3. ed. São Paulo, Atlas, 2003.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Manual de Transparência Fiscal*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Navegacao_Suplementar/Perfil/Administracao_Publica/Banco_Federativo/20010221_1.html>. Acesso em: 19 jul. 2009.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- LIVIANU, Roberto. *Corrupção e direito penal*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- MEDAUAR, Odete. *A processualidade do direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEDAUAR, Odete. Constituição de 1988: catalisadora da evolução do Direito Administrativo? *Revista do Advogado da AASP*, nº 99, set. 2008.

_____. *Direito administrativo moderno*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *Direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal* (Organizadores Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento). 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Renovar, 2001.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes*. Tese (Doutorado). Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/>>. Acesso em: 15 jul. 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. *Contrato de gestão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa comentada*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PRATS I CATALÀ, Joan. La construcció social de La governanza. In: PRATS I CATALÀ, Joan et al. (Coord.). *Governanza: diálogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno*. Madrid: INAP: Colex, 2005. p. 21-76.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. *Revista da Controladoria Geral da União*, ano III, nº 5, dez. 2008, p. 28-45. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RevistaCgu/Arquivos/5edicao.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

TERÇAROLLI, Carlos Eduardo. *Improbidade administrativa no exercício das funções do Ministério Público*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CAETANO, Flavio Croce. Competência e prerrogativa de foro em ação civil de improbidade administrativa. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de R. (Coord.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 393-406.

TORRES, Ricardo Lobo. *O orçamento na Constituição*. São Paulo: Renovar, 1995.