

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO (EA)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS (DCA)
COMISSÃO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (COMGRAD-ADM)**

**PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA UNIDADE DE CONTADORIA E
ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

MICHAEL VINCE VON GROL

Porto Alegre, dezembro de 2005

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO (EA)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS (DCA)
COMISSÃO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (COMGRAD-ADM)**

ESTÁGIO FINAL – ADM 01195 – CURSO 229.01

PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA UNIDADE DE CONTADORIA E
ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

POR

MICHAEL VINCE VON GROL

Cartão 26253

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Administração

Professora Orientadora: Vera Sueli Storck

Porto Alegre, dezembro de 2005

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, que sempre me mostraram a importância dos estudos.

Aos colegas do Ministério Público, pela constante troca de idéias.

À professora Vera, pela orientação neste trabalho.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo ensino público, gratuito e de qualidade.

RESUMO

O objetivo deste trabalho consiste na apresentação de uma proposta de criação da unidade de contadoria e análise econômico-financeira do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, com vistas ao incremento da eficiência e eficácia. Este estudo é tratado à luz do princípio constitucional da eficiência, que compreende a eficiência *stricto sensu*, ao traduzir a necessidade da existência de articulação coordenada e orientada aos meios, e *lato sensu*, ao expressar o mandamento de buscar o melhor resultado possível, acomodando-se nos domínios da eficácia. O método utilizado é do tipo exploratório-descritivo, tendo como estratégia um estudo de caso em que é realizado o detalhamento da situação existente, bem como são identificadas as características específicas que envolvem a atividade de análise de expedientes de matéria contábil e econômico-financeira e são verificadas as alternativas de ação para o atendimento de um crescente volume de trabalho. Conclui-se que as respostas encontram-se na administração, mediante a correta articulação dos meios para a consecução dos fins.

Palavras-chave: eficiência, eficácia, princípio constitucional da eficiência.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Organograma do Ministério Público do Estado do RS	18
Figura 2 – Organograma da Direção-Geral	23
Figura 3 – Organograma do Ministério Público do Estado do RS contemplando a alteração proposta	50
Figura 4 – Proposta de detalhamento do Centro de Perícias e Vistorias	50
Figura 5 – Organograma da Direção-Geral contemplando a alteração proposta.....	51

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA.....	8
3 OBJETIVOS.....	10
3.1 GERAL.....	10
3.2 ESPECÍFICOS.....	10
4 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	11
4.1 MINISTÉRIO PÚBLICO: ASPECTOS GERAIS.....	11
4.1.1 Conceito.....	11
4.1.2 Princípios institucionais	12
4.1.3 Autonomia funcional, administrativa e financeira.....	14
4.1.4 Posição constitucional	15
4.2 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	16
4.2.1 Efetivo.....	16
4.2.2 Orçamento	17
4.2.3 Estrutura	18
4.2.3.1 Órgãos de administração superior.....	19
4.2.3.2 Órgãos de administração.....	19
4.2.3.3 Órgãos de execução.....	20
4.2.3.4 Órgãos auxiliares.....	21
5 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	24
5.1 ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	24
5.2 EFICIÊNCIA E EFICÁCIA.....	25
5.3 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA.....	29
6 MÉTODO.....	34
7 ESTUDO DE CASO.....	35
7.1 NECESSIDADE DE ANÁLISES CONTÁBEIS E ECONÔMICO-FINANCEIRAS	35
7.2 ESTRUTURA ATUAL PARA O ATENDIMENTO DA DEMANDA.....	35
7.3 PECULIARIDADES DA DISTRIBUIÇÃO DO TRABALHO	36
7.4 EXISTÊNCIA DE CARGOS.....	38
7.5 REGULAÇÃO PROFISSIONAL.....	38

7.6 QUALIDADE DOS TRABALHOS.....	39
7.7 INTERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS	40
7.8 O PORQUÊ DA DISTRIBUIÇÃO ATUAL	41
7.9 ADMINISTRAÇÃO, POLÍTICA E LEGALIDADE.....	41
7.10 COMPARAÇÃO COM OUTRAS SITUAÇÕES.....	42
7.11 VERIFICAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO	44
7.11.1 Expansão numérica de servidores	44
7.11.2 Mudança estrutural: proposta de criação da unidade de contadoria e análise econômico-financeira.....	46
8 CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

1 INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público adquiriu o caráter de instituição, desvinculando-se dos Poderes do Estado e vindo sua disciplina a ser situada em capítulo próprio, intitulado “Das Funções Essenciais à Justiça”.

O artigo 127 da Constituição Federal sintetizou a importante e difícil tarefa do Ministério Público, que é defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Ao tratar de suas funções institucionais, mediante o artigo 129, o Texto Magno transformou o Ministério Público num verdadeiro defensor da sociedade.

De acordo com o artigo 128 da Constituição Federal, o Ministério Público abrange o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados, sendo o primeiro subdividido entre Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Quanto ao Ministério Público da União e aos Ministérios Públicos dos Estados, os instrumentos de atuação e a organização de ambos são semelhantes. O que difere é a competência de cada um deles, disciplinada em suas leis orgânicas. De forma geral, enquanto que os membros do Ministério Público Federal trabalham com questões relativas ao âmbito federal, os membros dos Ministérios Públicos Estaduais trabalham com questões que abrangem os âmbitos estaduais e municipais.

Este trabalho desenvolve-se no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e consiste de um estudo de caso que envolve os serviços de contabilidade e análise econômico-financeira no âmbito da organização.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

As funções institucionais do Ministério Público encontram-se enumeradas no artigo 129 da Constituição Federal, cuja leitura revela a dimensão que lhe foi conferida pelo legislador constituinte. Além de promover privativamente a ação penal pública, cabe ao Ministério Público o dever de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de segurança pública aos direitos assegurados na Constituição; a promoção do inquérito e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; a promoção da ação de inconstitucionalidade interventiva; a defesa judicial dos direitos e interesses das populações indígenas; o exercício do controle externo da atividade policial; entre outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade.

A análise das diversas atribuições leva à conclusão de que todas possuem relação com a consecução do ideal de justiça e com a promoção e defesa da legalidade. Nesse contexto, o Ministério Público deve usar todos os instrumentos que para ele estão disponíveis no sentido de fazer cumprir o ordenamento legal, sendo necessário o levantamento das provas e quaisquer outros elementos de convicção para o esclarecimento do fato objeto das investigações, com vistas a fundamentar sua atuação.

Dada a amplitude das atribuições, dentre os expedientes (peças de informação, inquéritos civis, inquéritos policiais, ações civis públicas, etc.) em que atuam os Promotores e Procuradores de Justiça, diversos envolvem matérias contábeis e econômico-financeiras, cabendo análises técnicas por profissionais com formação em Ciências Contábeis ou Economia. Para tal, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul conta apenas com dez Contadores e um Economista atuando na área. Tais profissionais trabalham em sua maioria de forma não integrada, o que implica a ocorrência de esforços individuais no atendimento de

solicitações referentes ao exame de expedientes e elaboração de pareceres técnicos nas específicas áreas de competência.

Não bastasse o reduzido quadro de pessoal e a falta de integração, observa-se uma crescente demanda por análises contábeis e econômico-financeiras, devido à edição de novas legislações e ao crescimento dos fenômenos sócio-econômicos.

A par do aumento do volume de trabalho, ainda destacam-se as dificuldades econômicas e financeiras do Estado do Rio Grande do Sul, demonstrando cada vez mais a importância do uso eficiente dos recursos públicos.

Nesse particular, surge a necessidade de se descobrir caminhos para atender ao volume de trabalho e manter a rapidez de resposta às solicitações efetuadas pelos Membros do Ministério Público, sendo oportuna e relevante a realização deste trabalho, sob o ponto de vista da busca da eficiência e da eficácia.

3 OBJETIVOS

3.1 GERAL

Propor a criação da unidade de contadoria e análise econômico-financeira do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, objetivando o incremento da eficiência e eficácia.

3.2 ESPECÍFICOS

- Descrever detalhadamente a situação existente nos serviços de contadoria e análise econômico-financeira do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul;
- Identificar as características específicas que envolvem a atividade de análise de expedientes de matéria contábil e econômico-financeira;
- Verificar as alternativas em relação à atual distribuição dos servidores que desempenham atividades ligadas aos referidos serviços.

4 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

4.1 MINISTÉRIO PÚBLICO: ASPECTOS GERAIS

4.1.1 Conceito

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, define o Ministério Público, no *caput* do seu artigo 127, a saber:

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

O referido dispositivo destina-se tanto ao Ministério Público da União, quanto aos Ministérios Públicos dos Estados, sendo conveniente inserir explicações acerca de cada um dos elementos integrantes.

No que concerne à expressão “o Ministério Público é instituição permanente”, Mazzilli (1989) destaca que a assertiva consagrada na Constituição Federal parte do princípio de que a referida instituição é um dos órgãos que permitem ao Estado atual manifestar sua soberania. Para o referido autor (1989, p. 47), “o Ministério Público tem a destinação permanente de defender a ordem jurídica, o próprio regime democrático e ainda os interesses sociais¹ e individuais indisponíveis², inclusive e principalmente perante o Poder Judiciário”.

A referência “essencial à função jurisdicional do Estado”, conforme Mazzilli (1989), é paradoxal, pois diz menos do que deveria, e ao mesmo tempo, também diz

¹ Conforme o artigo 6º da Constituição Federal “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

² São inerentes à própria personalidade do cidadão, como a vida, a liberdade, a igualdade, etc.

mais. Diz menos, porque o Ministério Público exerce inúmeras funções independentemente da prestação jurisdicional; diz mais, porque não oficia em todos os feitos submetidos à prestação jurisdicional, mas somente naqueles em que exista interesse indisponível, difuso ou coletivo³, ligado à qualidade de uma das partes ou à natureza da lide.

Quanto à expressão “defesa da ordem jurídica”, Mazzilli (1989) destaca que há muito consagrado o Ministério Público como instituição fiscal da lei, devendo tal destinação ser compreendida à luz dos demais dispositivos constitucionais, especialmente, em relação a sua própria finalidade de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. No que diz respeito à defesa “do regime democrático”, o autor (1989) aduz que existe estrita ligação entre democracia e um Ministério Público independente e forte, devendo sua atuação se orientar na concretização do mandamento constitucional. Por fim, o referido autor (1989, p. 52) destaca que “a Constituição destina o Ministério Público, de forma prioritária, ao zelo dos mais graves interesses da coletividade, ou seja, o dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

4.1.2 Princípios institucionais

Conforme o parágrafo primeiro do artigo 127 da Constituição Federal, são princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

De acordo com Mazzilli (1989, p. 53), “a unidade é o conceito que os promotores de um Estado integram um só órgão sob a direção de um só chefe”.

³ Conforme Teixeira (2001), os interesses coletivos correspondem a um grupo, categoria ou classe e não de um indivíduo isolado, podendo ser citado como exemplo, o direito de um grupo de moradores afetados por uma desapropriação de terras para a construção de uma barragem. Por sua vez, os interesses difusos correspondem a aqueles que não são específicos de uma pessoa ou grupo de indivíduos, mas de toda a sociedade, como o direito de todos respirarem ar puro.

Sanches Júnior (2004) destaca:

O princípio da unidade determina que o Ministério Público é um só, vale dizer, é uma instituição comandada por um só chefe, o Procurador-Geral, isso não significa que o chefe institucional tenha discricionariedade sobre os outros membros, pois há limitadores para a atuação do Procurador-geral, como o princípio do promotor natural⁴ e da autonomia funcional, mas administrativamente quem exerce as funções de comando da instituição é o citado cargo.

E nos referimos dessa maneira porque não é a pessoa, mas a atribuição que lhe é conferida, assim como no Poder Judiciário quem julga é o juízo, e não a pessoa do Juiz.

O que deve ficar esclarecido é que o Ministério Público é uno, formando um só corpo institucional que atua rigorosamente dentro dos limites que a lei lhe impõe.

Ressalte-se que essa unidade não torna um só todos os Ministérios Públicos, cada um é uno em si mesmo, não se confundindo, por exemplo, o Ministério Público da União, o Ministério Público Militar, nem os Ministérios Públicos Estaduais.

No que tange ao princípio da indivisibilidade, Mazzilli (1989, p. 53) afirma que “indivisibilidade significa que seus membros podem ser substituídos uns pelos outros, não arbitrariamente, porém, sob pena de grande desordem, mas segundo a forma estabelecida em lei”.

Nessa seara, Sanches Júnior (2004) destaca o seguinte:

O princípio da indivisibilidade decorre do próprio princípio da unidade. Quando um promotor atua em um processo, é o próprio Ministério Público que se faz presente no feito, de sorte que caso o promotor tenha que ser substituído, em nada vai prejudicar a atuação da instituição no processo.

Quanto ao princípio da independência funcional, conforme Nascimento (2001):

O membro do Ministério Público, como órgão da instituição, não está subordinado a nenhuma ordem de autoridade superior. A independência é em relação à função a ser exercida, o que não significa dizer que o membro da instituição não receba instruções, penalidades disciplinares.

Ainda sobre o princípio da independência funcional, segundo Botelho (2004):

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 127, §1º, dotou o Ministério Público do princípio da independência funcional, que garante a inexistência de vinculação dos órgãos da Instituição a pronunciamentos processuais anteriores de outros membros. Tal prerrogativa, juntamente com outras existentes na própria Lei Maior e no ordenamento infraconstitucional, demonstra a preocupação do legislador em garantir ao

⁴ Para Linhares Neto (1997), “o princípio do promotor natural configura-se como uma garantia individual e da própria sociedade que, em tese, garantiria ao Promotor Público uma atuação livre e independente, não se sujeitando a pressões ou influências de quaisquer espécies”.

*Parquet*⁵ todos os meios para exercer seu papel fundamental de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

4.1.3 Autonomia funcional, administrativa e financeira

Conforme Garcia (2004), a Constituição Federal assegurou ao Ministério Público, de forma expressa, a autonomia funcional e administrativa mediante a redação do § 2º do artigo 127 e, de forma implícita, garantiu-lhe autonomia financeira conforme o § 3º do mesmo artigo:

§ 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.

No mesmo sentido, de acordo com o artigo 3º da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal N.º 8.625/1993):

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 seus cargos, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus membros;

VI - propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção dos cargos de seus serviços auxiliares, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus servidores;

VII - prover os cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, bem como nos casos de remoção, promoção e demais formas de provimento derivado;

VIII - editar atos de aposentadoria, exoneração e outros que importem em vacância de cargos de carreira e dos serviços auxiliares, bem como os de disponibilidade de membros do Ministério Público e de seus servidores;

⁵ Conforme Mazzilli (1989) a expressão *parquet*, que serve para se referir ao Ministério Público, tem origem francesa, haja vista que os procuradores do rei antes de adquirirem a condição de magistrados e ter assento ao lado dos juizes, ficavam sobre o assoalho (*parquet*) da sala de audiências, e não sobre o estrado lado a lado à "magistratura sentada", o que também lhes conferiu a expressão *magistrature débout* que significa "magistratura de pé".

- IX - organizar suas secretarias e os serviços auxiliares das Procuradorias e Promotorias de Justiça;
- X - compor os seus órgãos de administração;
- XI - elaborar seus regimentos internos;
- XII - exercer outras competências dela decorrentes.

De acordo com Garcia (2003b), a autonomia funcional do Ministério Público indica que a instituição está imune a influências externas no exercício de sua atividade finalística e a autonomia administrativa assegura ao Ministério Público a capacidade efetiva de assumir e conduzir por si mesmo a gestão de seus negócios e interesses.

Por último, Mazzilli (1989) destaca que autonomia financeira pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas e aplicadas, haja vista que o Ministério Público não poderia realizar plenamente as suas funções sem esta autonomia, pois ficaria na dependência financeira de outro órgão controlador de suas dotações. O citado autor (1989) ainda destaca que o Ministério Público recebe em duodécimos os recursos correspondentes as suas dotações orçamentárias conforme o artigo 168 da Constituição Federal, complemento necessário da autonomia e independência funcional.

4.1.4 Posição constitucional

No que tange à posição constitucional do Ministério Público, conforme Mazzilli (1989, p. 43-44):

A opção do constituinte de 1988 foi, sem dúvida, conferir um elevado status constitucional ao Ministério Público, quase erigindo-o a um quarto poder: desvinculando a instituição dos Capítulos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário (Tít. IV, Cap. IV, Seção I); fê-lo Instituição permanente, essencial à prestação jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e a do próprio regime democrático (art. 127); cometeu à instituição zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 129, II); conferiu a seus agentes total desvinculação do funcionalismo comum, não só nas garantias para escolha de seu chefe, como para a independência de atuação (arts. 127, § 1.º, e 128 e parágrafos); concedeu à instituição autonomia funcional e administrativa, com possibilidade de prover diretamente seus cargos (art. 127, §§ 1.º e 2.º); conferiu-lhe iniciativa do processo legislativo, bem como da proposta orçamentária (arts. 61, 127, §§ 2.º e 3.º, 128, § 5.º); assegurou a seus

membros as mesmas garantias dos magistrados (art. 128, § 5.º, I), elencando-lhes vedações similares (art. 128, § 5.º, II) e impondo-lhes os mesmos requisitos de ingresso na carreira (arts. 93, I, e 129, § 3.º) e mesma forma de promoção e de aposentadoria (arts. 93, II e VI, e 129, § 4.º); conferiu-lhe privatividade na promoção da ação penal pública, ou seja, uma parcela direta da soberania do Estado (art. 129, I); elevou à condição de crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que atentem “contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação” (art. 85, II); assegurou ao Procurador-Geral da República, para a par com os chefes de Poder, julgamento nos crimes de responsabilidade pelo Senado Federal (art. 52, I e II).

Ainda segundo Mazzilli (1989, p. 45), a solução mais acertada para contribuir para a autonomia e independência do Ministério Público “não era erigir o Ministério Público a um suposto ‘quarto Poder’, nem colocá-lo dentro dos rígidos esquemas da divisão tripartite atribuída a Montesquieu, mas inseri-lo em título, capítulo ou seção própria”. No mesmo sentido, Garcia (2004) destaca que a Constituição Federal, ao situar a disciplina do Ministério Público no Capítulo IV do Título IV, relativo às “Funções Essenciais à Justiça”, afastou qualquer possibilidade de dúvidas quanto a sua desvinculação das outras funções estatais.

Isso posto, o Ministério Público não está em uma posição de subordinação em relação aos tradicionais três Poderes, já que é um órgão com autonomia e independência funcional para exercer as prerrogativas que lhe são conferidas pelo ordenamento jurídico de nosso país.

4.2 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

4.2.1 Efetivo

São agentes do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul os Promotores de Justiça das entrâncias inicial, intermediária e final⁶ e os Procuradores de Justiça. Seus servidores estão organizados no Quadro de Pessoal da

⁶ Conforme consta na Lei N.º 7.356/80, com alterações pela Lei n.º 8.838/89, as comarcas do Rio Grande do Sul são classificadas em três entrâncias (inicial, intermediária e final), de acordo com o movimento forense, densidade demográfica, rendas públicas, meios de transporte, situação geográfica e outros fatores sócio-econômicos de relevância. Por sua vez, o termo comarca representa a circunscrição territorial abrangida por um juízo, constituída de um ou mais municípios.

Procuradoria-Geral de Justiça e nas Promotorias de Justiça e têm função de apoio às atividades dos Promotores e Procuradores de Justiça.

No encerramento do primeiro semestre de 2005, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul possuía em atividade cento e doze Procuradores de Justiça, cento e sessenta Promotores de Justiça de entrância inicial, duzentos e vinte e nove Promotores de Justiça de entrância intermediária, cento e setenta e quatro Promotores de Justiça de entrância final, um mil e trezentos e quarenta e cinco servidores de provimento efetivo, duzentos e setenta e quatro cargos em comissão, cento e dez adidos e novecentos e sessenta e sete estagiários⁷.

4.2.2 Orçamento

No que diz respeito ao Ministério Público Estadual, conforme o artigo 4º da Lei N.º 8.625/1993, “o Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, encaminhando-a diretamente ao Governador do Estado, que a submeterá ao Poder Legislativo”.

Garcia (2003a) destaca que cabe ao Governador apenas submeter a proposta ao Poder Legislativo, não cabendo efetuar redimensionamentos ou refazer a proposta que lhe foi encaminhada:

Fosse permitido ao Poder Executivo modificar as propostas encaminhadas pelos demais Poderes e pelo Ministério Público, não haveria que se falar na autonomia financeira destes, já que não mais poderiam submeter ao órgão competente as suas respectivas necessidades, as quais, em última *ratio*, correspondem aos anseios da própria população. A autonomia, em verdade, seria transposta para o Poder Executivo, o qual assumiria uma posição de prevalência sobre os demais, podendo até mesmo minimizar as receitas que projetaram como necessárias à manutenção de sua estrutura organizacional, com o conseqüente comprometimento de sua própria atividade finalística. Além disto, o Poder Executivo estaria usurpando uma atividade natural do Legislativo, pois cabe a este, e não àquele, a apreciação das propostas orçamentárias, o que é derivação lógica do sistema dos *checks and balances*⁸ adotado em inúmeros países, inclusive no Brasil.

No exercício de 2005, a despesa do Ministério Público do Estado do Rio

⁷ Conforme pesquisa no sistema ARH – Administração de Recursos Humanos.

⁸ Sistema de pesos e contrapesos.

Grande do Sul foi fixada em R\$ 439.065.962,00, correspondendo a 2,5412% do total do orçamento do Estado.

4.2.3 Estrutura

Conforme disposto na Lei Estadual N.º 7.669/1982, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul compreende os Órgãos de Administração Superior, os Órgãos de Administração, os Órgãos de Execução e os Órgãos Auxiliares, conforme organograma a seguir:

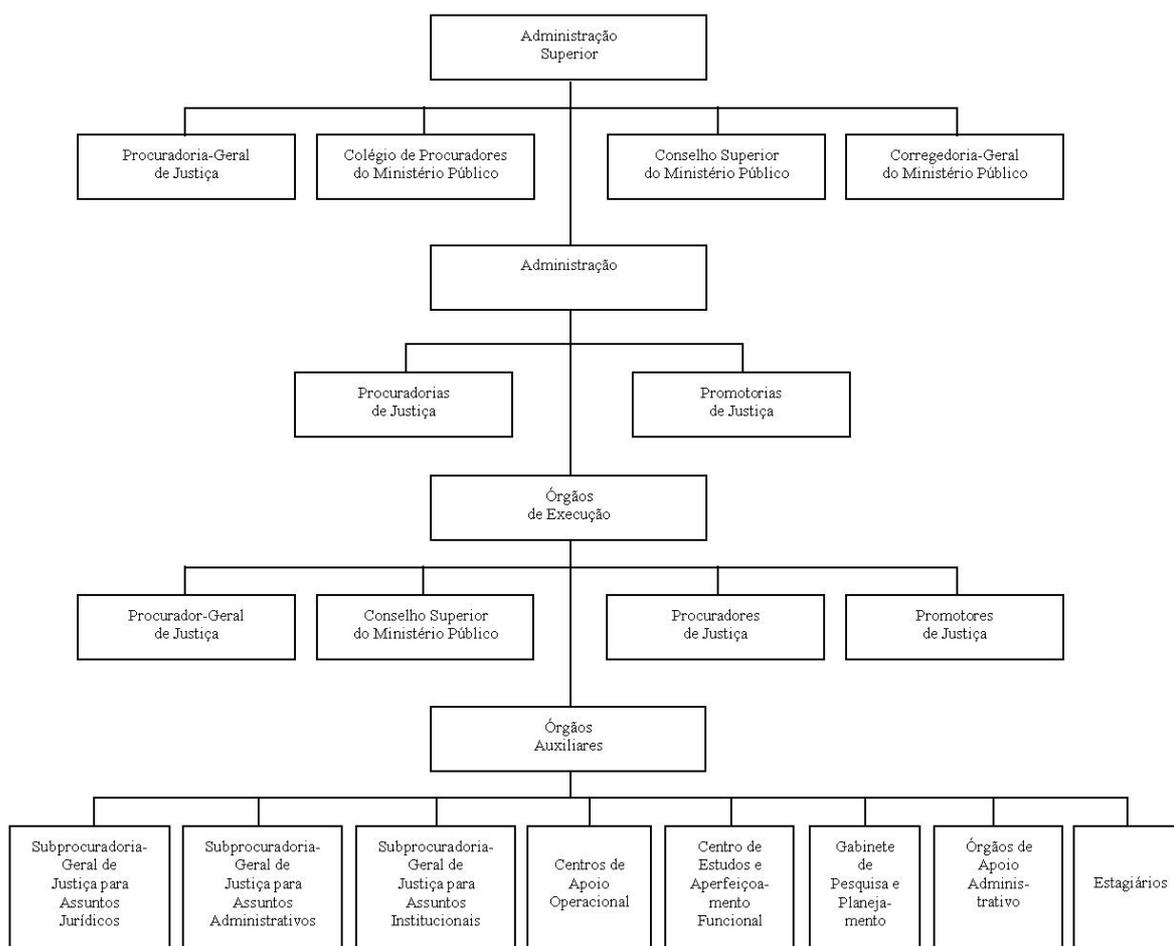


Figura 1 – Organograma do Ministério Público do Estado do RS

Fonte: *Intranet* do Ministério Público do Estado do RS

4.2.3.1 Órgãos de administração superior

São Órgãos da Administração Superior do Ministério Público a Procuradoria-Geral de Justiça, o Colégio de Procuradores de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público e a Corregedoria-Geral do Ministério Público.

A Procuradoria-Geral de Justiça é o principal órgão de direção do Ministério Público, sendo sua chefia realizada pelo Procurador-Geral de Justiça.

O Colégio de Procuradores de Justiça é um órgão colegiado e deliberativo da administração superior do Ministério Público, presidido pelo Procurador-Geral de Justiça e integrado por todos os Procuradores de Justiça em exercício do cargo. Suas atribuições são das mais importantes, cabendo-lhe opinar sobre matérias relativas à autonomia do Ministério Público e outras de interesse da instituição. Destaca-se, ainda, que cabe ao Colégio de Procuradores dar posse ao Procurador-Geral de Justiça e propor ao Poder Legislativo a sua destituição nos casos previstos em lei.

O Conselho Superior do Ministério Público tem como principal atribuição fiscalizar e superintender a atuação do Ministério Público, bem como velar pelos seus princípios institucionais. É composto do Procurador-Geral de Justiça, seu Presidente, do Corregedor-Geral do Ministério Público, estes membros natos, e de nove Procuradores de Justiça que não estejam afastados da carreira.

A Corregedoria-Geral do Ministério Público é órgão encarregado de orientar e fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos Promotores e Procuradores de Justiça, além de avaliar os resultados das atividades dos demais órgãos da administração e dos órgãos auxiliares da atividade funcional.

4.2.3.2 Órgãos de administração

Os Órgãos de Administração, propriamente ditos, do Ministério Público são compostos pelas Procuradorias de Justiça e Promotorias de Justiça.

As Procuradorias de Justiça são órgãos de administração do Ministério Público, com cargos de Procuradores de Justiça e serviços auxiliares necessários ao desempenho de suas funções. As Procuradorias de Justiça são localizadas na capital e são classificadas em Cível, Criminal, de Fundações, de Prefeitos e de Atuação Especializada.

As Promotorias de Justiça estão distribuídas de acordo com as leis de organização judiciária e podem ser de entrância inicial, intermediária e final, sendo esta última composta pelas Promotorias da capital. Possibilitam o cumprimento das atribuições do Ministério Público junto à sociedade. São compostas por, pelo menos, um Promotor de Justiça e, naquelas onde ocorre grande demanda de serviços, há uma estrutura de apoio, formada por assessores, secretários de diligência, agentes administrativos, estagiários, entre outros, para auxiliar o(s) membro(s) do Ministério Público nas suas atividades.

4.2.3.3 Órgãos de execução

Os Órgãos de Execução do Ministério Público compreendem o Procurador-Geral de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público, os Procuradores de Justiça e os Promotores de Justiça.

O Procurador-Geral de Justiça é o chefe do Ministério Público, incumbindo-lhe a sua administração e a da Procuradoria-Geral de Justiça. Sua nomeação é realizada pelo Governador do Estado dentre os integrantes vitalícios e em atividade na carreira, indicados em lista tríplice formada pelos candidatos mais votados, para mandato de 02 anos, permitida uma recondução por igual período, observado o mesmo procedimento.

O Conselho Superior do Ministério Público, além de ser órgão de administração superior, também atua como órgão de execução ao efetuar a revisão do arquivamento de inquérito civil, na forma da lei.

Os Procuradores e Promotores de Justiça são os efetivos responsáveis pelo exercício das relevantes atribuições do Ministério Público. Os Procuradores atuam

na segunda instância⁹, exercendo suas atribuições junto aos Tribunais, desde que estas não cometidas ao Procurador-Geral de Justiça. Os Promotores de Justiça atuam na primeira instância e estão encarregados de tomar as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias à consecução dos objetivos do referido Ministério.

4.2.3.4 Órgãos auxiliares

São Órgãos Auxiliares do Ministério Público a Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, a Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos, a Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais, os Centros de Apoio Operacional, o Gabinete de Pesquisa e Planejamento, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, os Órgãos de Apoio Administrativo e os Estagiários.

Cabe à Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos coordenar os serviços da Assessoria do Procurador-Geral de Justiça, coordenar a distribuição dos processos entre os Procuradores de Justiça, remeter relatório de processos e pareceres emitidos pelos Procuradores de Justiça ao Corregedor-Geral, entre outras.

As atribuições da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos são assistir ao Procurador-Geral no desempenho de suas funções administrativas, executar a política administrativa da instituição, dirigir as atividades do Gabinete de Pesquisa e Planejamento e serviços da Biblioteca, elaborar anteprojetos de lei sobre matéria de interesse do Ministério Público, aprovar a indicação ou designar servidores para responderem pelas unidades subordinadas, coordenar a elaboração da proposta orçamentária. Cabe-lhe também coordenar as atividades da Direção-Geral, do Serviço Biomédico e do Serviço de Assessoramento.

À Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais, cabe assistir ao Procurador-Geral de Justiça no desempenho de suas funções, prestar assistência

⁹ Instância significa grau de jurisdição ou de julgamento.

aos órgãos de execução e auxiliares do Ministério Público no planejamento e execução de suas atividades de natureza funcional, assistir ao Procurador-Geral de Justiça na promoção da integração dos órgãos de execução do Ministério Público, promover a cooperação entre o Ministério Público e as entidades envolvidas com a atividade penal e não-criminal.

Os Centros de Apoio Operacional são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, instituídos por ato do Procurador-Geral de Justiça, competindo-lhes auxiliar o Procurador ou o Promotor no desenvolvimento das atividades da instituição. São sete os Centros de Apoio:

- Centro de Apoio Operacional Criminal: exerce as suas atribuições na área criminal, em relação à criminalidade em geral, e, em especial, nas áreas de finanças públicas, entorpecentes, delitos ambientais, controle externo da atividade policial e execução criminal;

- Centro de Apoio Operacional Cível e de Defesa do Patrimônio Público: exerce as suas atribuições nas áreas de atuação institucional em Direito Civil, Direito Econômico e proteção ao patrimônio público;

- Centro de Apoio Operacional de Defesa do Consumidor: exerce as suas atribuições na área de defesa do consumidor;

- Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente: exerce as suas atribuições nas áreas de defesa do meio ambiente, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

- Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos: exerce as suas atribuições área da promoção, proteção e defesa dos direitos do cidadão, dos direitos humanos, dos direitos das minorias e dos direitos sociais previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional;

- Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude: exerce as suas atribuições na área da promoção, proteção e defesa da criança e do adolescente;

- Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias: exerce suas atribuições nas áreas de fracionamento do solo urbano, urbanização e

questões fundiárias.

O Gabinete de Pesquisa e Planejamento é o órgão responsável pela pesquisa jurídica solicitada pelos membros do Ministério Público do Rio Grande do Sul e pela elaboração dos projetos de lei da instituição.

O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional tem por objetivo promover o aprimoramento cultural e profissional, a atualização e a especialização do conhecimento dos membros e servidores do Ministério Público, competindo-lhe a elevação dos padrões técnicos e científicos dos serviços prestados pela instituição.

No que se refere aos Órgãos de Apoio Administrativo, o Ministério Público tem outros órgãos com importantes funções de apoio, como: Assessoria Jurídica, Biblioteca, Secretaria de Órgãos Colegiados e a Direção-Geral. Esta última tem por objetivo gerenciar a utilização dos recursos oriundos do orçamento, possuindo diversas divisões e unidades que compõem toda sua estrutura. O Diretor-Geral é o Ordenador de Despesa do Ministério Público, por delegação do Procurador-Geral de Justiça. A Direção-Geral compõe-se de assessorias, divisões e unidades, conforme segue:

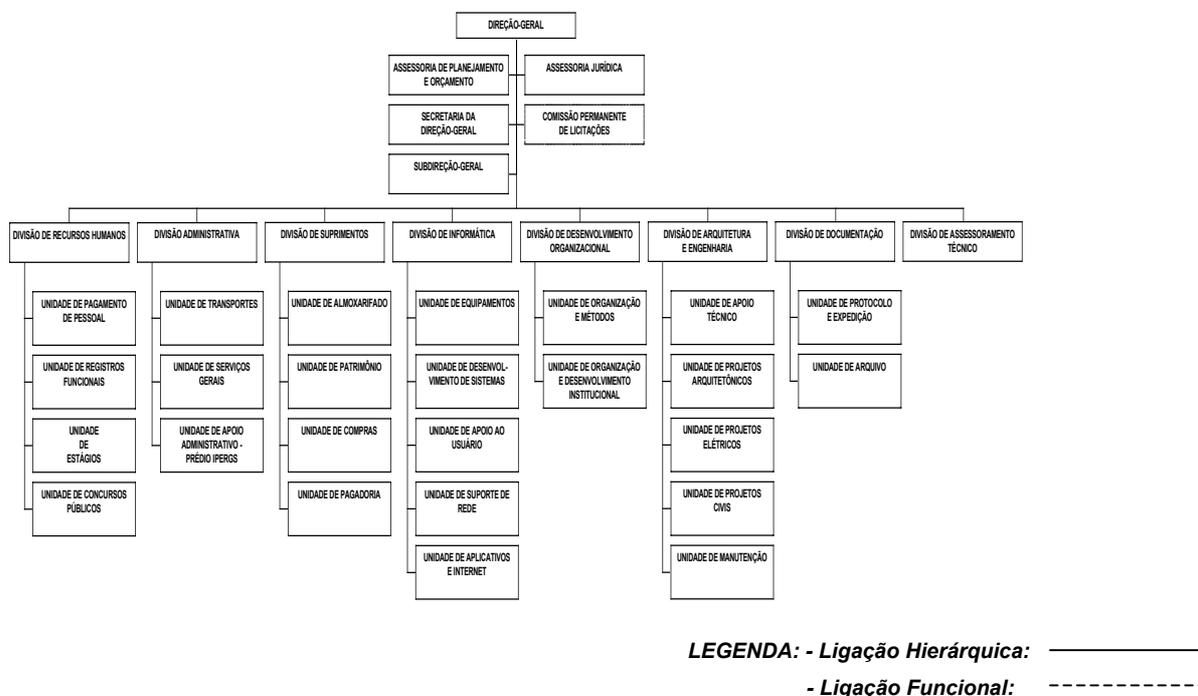


Figura 2 – Organograma da Direção-Geral

Fonte: Provimento N.º 03/2005 do Ministério Público do RS

5 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

5.1 ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme Chiavenato (1993a), o termo administração vem do latim, *ad* (direção para, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência), significando aquele que presta um serviço a outro. Não obstante, a função do administrador toma dimensões muito maiores do que implica sua tradução original. Para o autor (1993a, p. 12), “a administração é uma ciência que estuda as organizações e as empresas com fins descritivos para compreender seu funcionamento, sua evolução, seu crescimento e seu comportamento” e tem como tarefa “interpretar os objetivos propostos pela organização e transformá-los em ação organizacional através de planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas e em todos os níveis da organização”.

Para Maximiano (1997, p. 16) “a administração é o processo de tomar e colocar em prática decisões sobre objetivos e utilização de recursos”. Nesse sentido, o autor (1997, p. 18) afirma que “a administração, portanto, é o processo que procura assegurar a eficácia (realização de objetivos) e a eficiência (utilização racional de recursos) das organizações ou sistemas”.

No que diz respeito à administração pública, seu significado pode ser entendido de várias formas.

Para Meirelles (2001, p. 59), a administração pública pode ser conceituada no sentido formal, material e operacional. No primeiro, administração é o “conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo”. No segundo, corresponde ao “conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral”. Por último, pode ser encarada como o “desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da

coletividade”.

Meirelles (2001, p. 78) ainda conclui que a administração pública compreende “a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum”.

Di Pietro (2002) destaca que são dois os sentidos mais utilizados para a conceituação da administração pública: em sentido subjetivo, formal ou orgânico, designa os entes que exercem a atividade administrativa e, em sentido objetivo, material ou funcional, indica a natureza da atividade exercida pelos referidos entes, correspondendo à própria função administrativa, de competência predominantemente do Poder Executivo.

Contudo, a administração pública não compreende somente o Poder Executivo. Ela engloba os Poderes Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público e os Tribunais de Contas. Conforme a Constituição Federal, o Poder Legislativo exerce, por exemplo, as funções administrativas mencionadas no inciso IV do artigo 51, o Poder Judiciário as elencadas no artigo 96 e o Ministério Público as referidas no parágrafo 2º do artigo 127, entre outras.

Destarte, a administração pública contempla toda a complexa máquina estatal, através da qual o Estado promove a realização de seus fins.

5.2 EFICIÊNCIA E EFICÁCIA

No contexto econômico, Vilfredo Pareto foi um dos primeiros a examinar as implicações do conceito de eficiência. Em 1906, Pareto especificou em seu “Manual de Economia Política” uma condição para alocação eficiente de recursos, conhecida como ótimo ou eficiência de Pareto. A eficiência de Pareto é um conceito que pode ser aplicado amplamente, podendo abranger desde uma situação que envolva dois indivíduos, até uma economia como um todo.

Nas palavras de Pareto (1988b, p. 11) temos o seguinte:

Diremos que os membros de uma coletividade gozam, em determinada posição, do máximo de ofelividade¹⁰, quando se torna impossível encontrar um meio de afastar-se muito pouco dessa posição, de tal maneira que a ofelividade de que goza cada indivíduo dessa coletividade aumente ou diminua. Isso significa que todo pequeno deslocamento a partir dessa posição tem, necessariamente, como efeito aumentar o ofelividade de que gozam certos indivíduos e diminuir a de que outros gozam: ser agradável a um e desagradável a outros.

Para Varian (2000), o conceito de eficiência de Pareto é de extrema importância na teoria econômica e corresponde a uma situação onde é impossível fazer qualquer pessoa melhorar sem que outra seja prejudicada. Por correlação, uma alocação ineficiente de Pareto é aquela na qual existe uma forma de melhorar a situação de alguém sem prejudicar a de ninguém. Em outras palavras, se uma alocação permite uma melhoria de Pareto, ela é ineficiente de Pareto, ao passo que, se não permitir nenhuma melhoria de Pareto, ela é eficiente de Pareto. Nesse sentido, a busca da eficiência é desejável, pois se há algum modo de melhorar uma pessoa ou um grupo de pessoas sem prejudicar ninguém, não há motivo para não fazê-lo.

Segundo Hall e Lieberman (2003), uma ação que melhora pelo menos uma pessoa e não prejudica ninguém corresponde ao conceito de melhoria de Pareto, sendo o seu entendimento de grande relevância na definição de eficiência econômica, que corresponde a uma situação em que todas as melhorias de Pareto ocorreram, não existindo possibilidade de se obter outra melhoria de Pareto.

Miller (1981) destaca que a eficiência tem a ver com a relação entre o produto e os insumos, podendo ser classificada entre técnica e econômica. Para o autor, enquanto que a eficiência técnica é uma medida em termos de unidades físicas dos produtos em comparação com as unidades físicas dos insumos, a eficiência econômica é a proporção entre o valor do produto e o valor do insumo. Segundo essa definição, a eficiência técnica requer a utilização de um processo de produção que não use mais insumos do que o necessário e a eficiência econômica requer que o valor em unidades monetárias do produto por valor em unidades monetárias do

¹⁰ Sobre ofelividade, Pareto (1988a, p. 85) considera: "Para um indivíduo, a ofelividade de certa quantidade de uma coisa, juntada a outra quantidade determinada (que pode ser igual a zero) dessa coisa já possuída por ele, é o prazer que lhe proporciona essa quantidade".

insumo seja maximizado.

Sobre eficiência econômica, Hall e Lieberman (2003) definem que ela pode ser dividida entre produtiva e alocativa. A eficiência produtiva envolve o pleno emprego de recursos, a máxima produção a partir de determinada quantidade de insumos e a alocação eficiente de insumos entre as firmas. Por si só, a eficiência produtiva não garante a eficiência econômica. É necessária a eficiência alocativa, que se refere à habilidade de produzir os bens certos e distribuir para aqueles que mais os valorizam.

Meirelles (2001) destaca que a técnica é fator inseparável da administração e constitui um fator vinculante em todos serviços públicos especializados, não cabendo ao gestor público a tomada de decisões por critério leigo quando há critério técnico solucionando o assunto.

Em um cenário de restrição orçamentária, o conhecimento dos elementos da eficiência mostra-se cada vez mais relevante para os administradores da área Pública, que além de se preocuparem com o princípio da legalidade, devem gerir e realizar programas e políticas públicas que sejam Pareto ótimos, ou seja, que garantam o maior bem-estar social possível.

Na vertente administrativa, temos além do conceito de eficiência, o de eficácia.

Segundo Chiavenato (1993b), cada organização deve ser considerada sob o ponto de vista de eficácia e de eficiência simultaneamente, sendo a eficácia uma medida normativa de alcance de resultados e a eficiência uma medida normativa de utilização dos recursos nos processos. Enquanto que a eficiência preocupa-se em fazer corretamente as coisas e da melhor forma possível, com ênfase nos métodos e procedimentos internos, a eficácia preocupa-se em fazer as coisas corretas para o alcance dos objetivos, com atenção voltada para os aspectos externos da organização.

Maximiano (2000) destaca que eficiência significa realizar as atividades da maneira certa e inteligente, realizando esforço mínimo e com o melhor aproveitamento dos recursos, evitando desperdícios. O autor (2000) destaca que a

eficiência por si só não é suficiente para a sobrevivência das organizações, sendo necessária a eficácia, que corresponde ao grau de coincidência dos resultados alcançados em relação aos objetivos.

Conforme assevera Chiavenato (1993b, p. 704), nem sempre a eficiência e a eficácia andam juntas:

Uma organização pode ser eficiente em suas operações e pode não ser eficaz no alcance dos seus objetivos, ou vice-versa. Pode ser ineficiente em suas operações e, apesar disso, ser eficaz no alcance de seus objetivos, muito embora a eficácia fosse bem melhor quando acompanhada da eficiência. A organização pode também não ser nem eficiente nem eficaz. O ideal seria uma organização igualmente eficiente e eficaz.

Segundo Santos (2003, p. 254):

Em qualquer organização (seja pública ou privada) deve-se sempre procurar o melhor resultado com o menor esforço ou custo possíveis, com a diferença de que a busca pelo menor gasto com maior lucro (muito embora a figura do lucro empresarial tenha evoluído sob ótica dos tratadistas da administração privada, a ponto de não considerá-lo um valor bastante per si) pode ser livremente perseguida pelo administrador privado, desde que não encontre vedação legal em sentido contrário, ao passo que na Administração Pública, a busca será pelo menor gasto com a maior produtividade no atendimento do interesse público (aqui residindo efetivamente o lucro do ato administrativo), devendo tal busca se dar somente mediante previsão legal.

Seresuela (2002) destaca que a eficiência jamais poderá ser atendida se o poder Público no exercício regular de suas competências não vier a aproveitar da melhor forma possível todos os recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros existentes e colocados a seu alcance. Desta forma, a busca da eficiência não deve limitar-se somente ao razoável aproveitamento dos meios e recursos colocados à disposição dos agentes públicos. Ela deve ser construída também pela adequação desses meios utilizados aos resultados efetivamente obtidos, bem como pela relação apropriada desses resultados com as necessidades públicas existentes.

Sem sombra de dúvida, no campo da administração pública, a obtenção da eficiência e da eficácia é de grande importância para o atendimento do bem comum da coletividade.

5.3 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

O artigo 37 da Constituição Federal elenca vários princípios atinentes à administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, que norteiam os atos dos administradores públicos. Com a Emenda Constitucional N.º 19/1998, aos princípios previstos no *caput* do referido artigo, veio somar-se o da eficiência, podendo-se dizer que esta deve ser buscada em conjunto com a eficácia no atendimento dos fins da administração pública.

Conforme França (2001), a aceitação do princípio da eficiência encontra uma certa resistência quanto ao seu caráter principiológico, já que eficiência é uma finalidade de toda ação administrativa, ou seja, uma consequência. Contudo, nada impede que o legislador estabeleça novas figuras principiológicas ou reconheça de forma expressa o que a doutrina e a jurisprudência identificam como princípios implícitos no sistema constitucional.

Conforme Vettorato (2003), a eficiência como princípio na administração pública nasceu antes da Emenda Constitucional N.º 19/1998. Sua origem ocorreu junto ao nascimento das grandes teorias administrativas, tendo como idealizadores Taylor, Fayol e Weber.

Para Santos (2003), mesmo antes do advento da Emenda Constitucional N.º 19/1998, a eficiência encontrava-se inclusive implicitamente dentre os deveres do administrador público, bem como já era prevista de maneira indireta em nível de legislação infraconstitucional, como no Decreto-Lei 200/1967 (arts. 13 e 25, V), no Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.087/1990, arts. 4º, VII; 6º, X; e 22), na Lei de Concessões e Permissões (Lei N.º 8.987/1995 - art. 6º, parágrafo 1º) e na Lei N.º 9.784/1999 (art. 2º).

Santos (2003) ainda destaca que a eficiência já era vislumbrada na própria Constituição Federal, a exemplo da expressão economicidade no artigo 70:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

No que tange à gestão dos Poderes do Estado, Santos (2003) também indica o inciso II do artigo 74 da Constituição Federal:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

(...)

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Conforme Gabardo (2002, p. 18):

No Brasil, a eficiência, mais do que um princípio de Direito Administrativo, é um princípio de Direito Constitucional, condicionante de toda atividade administrativa do Estado, inclusive a enquadrada como da ordem econômica (constitucional ou não). Todavia, isso não implica que tal condicionamento se refira à imposição de meros critérios econômicos, pois é muito mais larga sua natureza e abrangência.

Gabardo (2002, p. 18) complementa:

Em uma concepção abrangente, não seria correto falar em “eficiência administrativa”, mas sim em “eficiência de Estado”, pois não se pode acreditar que somente nas funções administrativas o Estado precisaria ser eficiente. São portanto, passíveis de submissão ao ideal de eficiência também as funções judiciárias e legislativas (além daquelas de cunho propriamente governamental).

Segundo Di Pietro (2002, p. 83), o princípio da eficiência apresenta dois aspectos:

Pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Para Meirelles (2001, p. 90):

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Santos (2003, p. 190) destaca que o princípio da eficiência “deve ser entendido em sentido lato, ou seja, compreendendo a eficácia e a própria eficiência”.

Na mesma linha de pensamento, Vettorato (2003) aduz que o princípio da eficiência deve ser interpretado de forma a abalizar a melhor utilização dos *inputs* e dos *outputs*, ou seja, sem separação da avaliação dos meios e da eficácia dos atos administrativos.

Para Modesto (2000), a atuação eficiente, do ponto de vista jurídico, apresenta a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios e a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública.

Modesto (2000, p. 113) complementa:

Na primeira dimensão do princípio da eficiência insere-se a “exigência de economicidade, igualmente positivada entre nós”, sendo o desperdício a idéia oposta imediata. Trata-se aqui da eficiência como qualidade da ação administrativa que maximiza recursos na obtenção de resultados previstos. Na segunda dimensão, cuida-se da eficiência como qualidade da ação administrativa que obtém resultados satisfatórios ou excelentes, constituindo a obtenção de resultados inúteis ou insatisfatórios uma das formas de contravenção mais comum ao princípio.

Meirelles (2001) também se refere à eficiência em sentido amplo, ao citar que esta deve abranger não só a produtividade do exercente do cargo ou da função, como a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração.

Portanto, de modo geral, o princípio da eficiência contido no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal compreende a eficiência *stricto sensu*, ao traduzir a necessidade da existência de articulação coordenada e orientada aos meios, bem como *lato sensu*, ao expressar o mandamento de otimizar a persecução do bem comum, acomodando-se nos domínios da eficácia.

Para Gasparini (2001, p. 20), certas situações não devem ser mantidas se contrariarem o princípio da eficiência:

O agente público, em tais casos, deve tomar as medidas necessárias para por fim a certa situação tida, em termos de resultado, por desastrosa para o Estado. Assim, deve extinguir órgãos e entidades e remanejar servidores sempre que se verificar um descompasso entre a situação existente e o princípio da boa administração, ou, se isso não for aconselhável, deve tomar medidas para tonar menor esse desvio ou descompasso.

Quanto à compreensão e abrangência do referido princípio, Gabardo (2002, p. 97) destaca:

A ontologia do princípio da eficiência é necessariamente compreensiva, pois não se pode afirmar que um ato é eficiente, ainda que cumpridor de todos os critérios básicos a si inerentes, se ilegal, imoral, irregularmente pessoal ou sigiloso. Quando se entende que a eficiência deve abranger a análise dos meios e dos resultados, não significa que somente devem ser considerados a celeridade, a prestabilidade, a racionalidade e a economicidade, ou quaisquer dos critérios metajurídicos propostos pela doutrina especializada. A sua natureza abrangente manifesta-se claramente quando se considera que não pode ser eficiente um ato que afronte outro princípio, devido à possibilidade de anulação do mesmo.

Conforme Santos (2003, p. 194):

A atuação o administrador, além de se dar com presteza, agilidade, perfeição e rendimento, deve ser feita nos limites da lei, sempre voltada para o alcance de uma finalidade pública, respeitando-se parâmetros morais válidos e socialmente aceitáveis. O administrador público não deverá apenas atuar dentro da legalidade, mas deverá também lutar para alcançar resultados positivos para o serviço público, incluindo o atendimento satisfatório, tempestivo e eficaz das necessidades coletivas.

Para Gabardo (2002, p. 147):

Verifica-se completamente plausível a existência de várias formas de aplicação tópica do princípio da eficiência administrativa, tanto como parâmetro de interpretação, quanto diretriz de organização e atividade administrativas. Na qualidade de mecanismo de controle dos atos administrativos e responsabilização funcional do agente público, a explicitação da eficiência passa a incrementar o exercício da autotutela e a fiscalização social da atividade administrativa.

Segundo Prochnow Júnior (2000):

Ao compelir o administrador público a atender em todos os atos ao princípio da eficiência, exige-se que aquele, além de praticá-lo nos estritos termos da lei, o faça com resultados positivos para a Administração, e com maior proveito para a coletividade, sob pena de anulação, quer seja pela própria Administração ou pelo Judiciário.

Conforme assevera Santos (2003, p. 210), fora da lei não existe administração eficiente:

O princípio da legalidade, como todos os demais princípios da Administração Pública, apresenta-se como instrumento dessa mesma Administração. Por isso, a eficiência não deve contrastar com a legalidade. A eficiência tem que ser a legalidade levada ao extremo, qual seja, o atendimento da finalidade pública da Administração. A eficiência deve revelar a face material do princípio da legalidade, não podendo ser vista como oposição a este.

Dessa forma, há que se procurar a eficiência dentro da legalidade. Os resultados não podem justificar todos os meios, sob pena de se colocar em risco o Estado de direito, que justamente foi idealizado para proteger o cidadão diante dos abusos do poder. Sem respeito à legalidade, à Constituição, instaura-se a insegurança jurídica e os direitos dos administrados correm sérios riscos.

França (2001) ressalta que o Judiciário não pode invalidar um ato administrativo sob um único argumento da quebra do princípio da eficiência. Somente quando interpretada em conjunto com os demais princípios jurídicos, a eficiência pode orientar a aferição da juridicidade da ação administrativa.

Gabardo (2002) destaca que a eficiência não pode ser analisada de forma totalmente isolada, exceto em alguns casos muito específicos, quando for possível identificar ações administrativas formalmente corretas, mas que não coadunam com a eficiência.

Para França (2001), a eficiência da ação administrativa somente pode ser efetivamente comprovada quando o ato administrativo é materialmente aplicado, não cabendo ao Judiciário, verificado que o administrador atendeu aos padrões de legalidade, impessoalidade, proporcionalidade, isonomia, moralidade e publicidade, determinar se uma determinada medida é eficiente ou não, antes de sua concretização. Se da execução do ato administrativo adveio dano, aí existe espaço para a responsabilização. Apesar da precariedade do controle judicial sobre a eficiência administrativa, esta é de grande importância para aferição da presença dos requisitos de necessidade, adequação e razoabilidade dos atos administrativos.

Por fim, Santos (2003, p. 191) aduz que “a imposição impressa, pelo Texto Magno emendado, de persecução de eficiência do administrador público, contribui, em muito, para a consolidação de um Estado democrático de direito no Brasil”.

6 MÉTODO

O método utilizado neste trabalho é do tipo exploratório-descritivo. Exploratório por buscar estabelecer uma visão geral acerca do problema. Descritivo por se conduzir de forma a apresentar as características do alvo do estudo exatamente da forma em que se encontram.

Em função da natureza do problema que se quer estudar, este trabalho possui o cunho qualitativo, em que as pessoas inseridas no ambiente e suas atividades não são reduzidas a variáveis, mas observadas como um todo.

Para os fins colimados por este trabalho, objetivando proporcionar uma melhor visão do problema, desenvolve-se um estudo de caso, através do qual são propostas soluções de melhoria. Cabe destacar que a aplicação é destinada exclusivamente a este caso específico, sem o intuito de generalizar para casos análogos.

A população-alvo deste estudo compreende os profissionais ligados às atividades de análise contábil e econômico-financeira no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

Com relação à técnica de coleta de dados, utiliza-se a observação, que apresenta a vantagem de que os fatos são percebidos diretamente, sem qualquer intermediação. Como o autor deste trabalho é profissional compreendido na população-alvo, a observação é do tipo participante natural.

7 ESTUDO DE CASO

7.1 NECESSIDADE DE ANÁLISES CONTÁBEIS E ECONÔMICO-FINANCEIRAS

Novos tipos de ilícitos, criminalidade organizada, desrespeito às necessidades sociais, agentes ímprobos, fraudes sofisticadas, ações de grupos que investem contra o patrimônio público, contra o meio ambiente, contra os direitos do consumidor, entre outros, exigem cada vez mais do Ministério Público o exercício de suas potencialidades de forma eficiente e eficaz para o cumprimento das tarefas que lhe foram incumbidas.

Devido à amplitude das atividades do Ministério Público, os expedientes que passam pelo seu crivo possuem variados objetos e diversos são os casos que abrangem matérias contábeis e econômico-financeiras. Por mais sábio que seja o Promotor ou Procurador de Justiça, face à complexidade envolvida, pode lhe faltar o conhecimento técnico em determinadas áreas específicas, principalmente quando estas fogem dos ramos do Direito.

Nesse contexto, torna-se necessária a existência de análises por parte de profissionais com formação em Ciências Contábeis e Economia, com o objetivo de subsidiar o trabalho dos Membros do Ministério Público.

7.2 ESTRUTURA ATUAL PARA O ATENDIMENTO DA DEMANDA

Para atender a demanda por análises contábeis e econômico-financeiras, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul conta com um Economista e três Contadores lotados no Centro de Apoio Operacional Cível e de Defesa do Patrimônio Público, mais sete Contadores atuando isoladamente nas Promotorias de

Justiça da Fazenda Pública, de Falências e Concordatas, de Defesa do Patrimônio Público, da Família e Sucessões, na Procuradoria de Fundações e na Divisão de Assessoramento Técnico.

7.3 PECULIARIDADES DA DISTRIBUIÇÃO DO TRABALHO

Quanto aos sete Contadores que atuam isoladamente, estes analisam processos submetidos à vista do Ministério Público, a pedido de sua chefia imediata. Assim, os processos submetidos ao exame de cada um destes profissionais são específicos da área de atuação de onde se encontram lotados, gerando uma alta especialização.

Cabe destacar que, quando há o afastamento de algum destes profissionais, a exemplo de férias e licenças, para não ocorrer a paralisação das atividades, o exame dos processos é transferido para o Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público, pois é o único setor que dispõe de uma equipe de profissionais, o que acaba acarretando acúmulos sazonais de trabalho.

No que tange aos trabalhos de competência do Centro de Apoio Operacional Cível e de Defesa do Patrimônio Público, estes são efetuados a partir das solicitações de análise de expedientes oriundos das diversas Procuradorias e Promotorias de Justiça distribuídas em todo o Estado do Rio Grande do Sul.

Dessa forma, a referida equipe encontra-se à disposição de todos os Membros da instituição para o atendimento de solicitações referentes ao exame de processos e elaboração de pareceres técnicos que se fizerem necessários na investigação decorrente de instauração de peças de informação, inquéritos civis e ações civis públicas, realização de cálculos para fins de liquidação de sentença, cálculo de multas, atualização de valores, análise de laudos periciais contábeis e econômico-financeiros juntados aos processos pelas partes, análise de ocorrência de cartel e preços abusivos, verificação das prestações e tomadas de contas de gestores públicos, fiscalização da regularidade e transparência da gestão pública relativa às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de outros tópicos de

Finanças Públicas.

Suplementarmente, a equipe Centro de Apoio Operacional Cível e de Defesa do Patrimônio Público também elabora pareceres em processos de falência, em causas onde haja o interesse da Fazenda, na intervenção em processos referentes ao Direito de Família, Direito das Sucessões, tutela e curatela de incapazes, verificação da viabilidade econômico-financeira de empresas participantes em licitações, análise de prestação de contas eleitoral e de partidos políticos, bem como frente a qualquer outra necessidade decorrente da atuação judicial ou extrajudicial do órgão do Ministério Público.

Levando em consideração que existem tópicos freqüentes a serem submetidos a exame, com o objetivo de gerar uma certa especialização e de ganho de tempo, têm-se separado os processos por tipo de assunto envolvido para efetuar a distribuição no referido Centro de Apoio. Os próprios profissionais, dependendo de sua experiência, possuem preferências quanto aos tipos de assuntos, conhecidas pelo coordenador.

Tal distribuição baseia-se no princípio de que, com o desenvolvimento da atividade profissional, cada pessoa acumula uma quantidade de conhecimento que auxilia no desenvolvimento das tarefas. Algumas dessas tarefas exigem um alto grau de conhecimento e de reflexão para desenvolvê-las, momento em que o profissional busca informações na memória, bem como integra novos conhecimentos por meio de pesquisa.

Não se pode pensar que as análises efetuadas são uma rotina constante de elaboração de um parecer quase igual ao outro, parecendo existir pouca diferença entre eles. Cada processo possui documentação e peculiaridades diferentes, sendo necessários lógica e conhecimentos sólidos para fundamentação das conclusões.

Isso posto, ao direcionar certos assuntos para determinado profissional, este passa a adquirir habilidades especiais pela experiência, facilitando o desenvolvimento das atividades.

Com o objetivo de poupar retrabalhos desnecessários, no que tange aos processos que necessitem análise complementar e que exista prévio parecer de

determinado profissional, estes são distribuídos com preferência para quem efetuou a análise anterior, com exceção dos casos de afastamento.

O mecanismo de distribuição de processos no Centro de Apoio Operacional Cível e de Defesa do Patrimônio Público também gera uma especialização de cada profissional. Contudo, dependendo do estoque individual de expedientes a serem analisados, assuntos diversos também são distribuídos para manter uma certa equidade de trabalho. Assim, ao mesmo tempo forma-se profissionais especializados em determinadas matérias, mas com o conhecimento geral para o trabalho em qualquer assunto de sua área de conhecimento.

7.4 EXISTÊNCIA DE CARGOS

Não existem cargos em aberto, nem concurso com validade para bacharéis em Economia. Já no que diz respeito aos bacharéis em Ciências Contábeis, o último concurso realizado possui validade até o final do ano de 2005 e há um cargo vago. Não há evidência de criação de novos cargos, de realização de novo concurso, nem de novas contratações em curto prazo.

7.5 REGULAÇÃO PROFISSIONAL

Tanto os profissionais de Ciências Contábeis, quanto de Ciências Econômicas são regulados por órgãos de classe e possuem responsabilidade sobre os trabalhos realizados.

Dessa forma, existe a responsabilidade de quem assina os pareceres, sendo sua elaboração uma atividade eminentemente individual. Além disto, há ainda a possibilidade de assinatura de pareceres por mais de um profissional no caso de análises efetuadas em conjunto.

7.6 QUALIDADE DOS TRABALHOS

Os pareceres de natureza contábil ou econômico-financeira servem para auxiliar o Membro do Ministério Público em sua tomada de decisão para o prosseguimento do feito. Portanto, é importante que sejam formulados de forma clara e objetiva, contendo todas informações e conclusões necessárias à compreensão dos fatos.

No caso de existirem documentos comprobatórios suficientes no expediente em análise, é feita a emissão de parecer conclusivo. Caso sejam necessários documentos complementares para a emissão de opinião, o expediente é devolvido à origem com a devida solicitação. Após a juntada da nova documentação, o expediente é submetido a novo exame.

Se o parecer conclusivo emitido não resultar no atendimento do objetivo integral, possíveis obscuridades ou omissões podem ser esclarecidas em parecer complementar, a pedido do Membro Ministerial solicitante.

Recentemente, foi iniciada uma pesquisa de avaliação junto aos Membros do Ministério Público, com vistas a avaliar os trabalhos produzidos pelos profissionais lotados no Centro de Apoio Operacional e de Defesa do Patrimônio Público, no que tange aos aspectos de clareza das informações prestadas, correção da linguagem utilizada, objetividade, concisão e tempo de resposta. De acordo com as cinquenta primeiras respostas recebidas, todos os itens receberam avaliações de “ótimo” e “bom”, não existindo casos de atribuições de avaliação “regular” ou “insuficiente”. Os quatro primeiros quesitos foram avaliados como “ótimo” em torno de 90% dos casos. O quesito tempo de resposta apresentou avaliação de “bom” em 16% e “ótimo” em 84% dos casos, merecendo acompanhamento por apresentar avaliação abaixo dos demais.

7.7 INTERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS

Mesmo com a individualidade dos exames, é necessária a existência da troca constante de idéias entre os profissionais do setor, com vistas a manter uma padronização de conceitos.

Tal troca de idéias já ocorre entre os profissionais lotados no Centro de Apoio Operacional e de Defesa do Patrimônio Público. Contudo, no que diz respeito aos sete Contadores que trabalham de forma especializada e isolada, a referida troca de idéias acaba não ocorrendo.

Deve-se levar em consideração que a articulação dos esforços é uma das exigências para uma atividade eficiente e eficaz. A estruturação de um órgão ou unidade deve conduzir resultados maiores do que a soma das contribuições individuais de seus colaboradores. Enfim, é de grande importância a coordenação e a articulação dos esforços individuais.

Uma atuação integrada irá trazer um efeito sinérgico, bem como estimular o intercâmbio de informações e possibilitar que situações complexas sejam tratadas de modo uniforme pelos profissionais.

Outro fato importante a ser destacado é que, em decorrência da falta de integração, ocorrem distorções no volume de processos a serem analisados. Enquanto que determinado servidor pode estar com muitos expedientes para análise em determinada unidade (Promotoria, Procuradoria ou Centro de Apoio), outro pode estar ocioso.

Portanto, em obediência aos princípios que balizam a Administração Pública, é conveniente que o Ministério Público estabeleça políticas de ação que vão além de atuações isoladas.

7.8 O PORQUÊ DA DISTRIBUIÇÃO ATUAL

Não se pode deixar de mencionar que o Ministério Público sofreu uma evolução dinâmica ao longo dos tempos, não sendo possível compreender o presente à margem do passado.

Necessário destacar que a determinação de parâmetros acerca da eficiência varia de acordo com o tempo, ou seja, o que poderia ser considerado eficiente no passado, pode não o ser nos dias de hoje. Vários aspectos devem ser levados em consideração, como o nível tecnológico disponível, os recursos existentes, entre outros. Deve-se levar em consideração a essência cambiante da eficiência, a fim de orientar corretamente o estudo do caso concreto.

A atual distribuição dos profissionais envolvidos com análises contábeis e econômico-financeiras é fruto de lotações realizadas ao longo do tempo com base nas necessidades individuais que iam surgindo. Inicialmente todos os profissionais trabalhavam isoladamente, mesmo porque, a menor demanda existente em anos anteriores direcionava a estruturação para essa forma.

No ano de 2002, a formação de uma pequena equipe no Centro de Apoio Operacional Cível e do Patrimônio Público já sinalizava para a necessidade de avanços na distribuição dos referidos profissionais.

Conclui-se que a fragmentação existente é derivada da própria ordem hierárquica, que é uma característica da administração pública. No entanto, as exigências atuais requerem uma estrutura que privilegie a cooperação. Deve ser avistado o todo, para que o resultado ocorra de forma otimizada e harmônica.

7.9 ADMINISTRAÇÃO, POLÍTICA E LEGALIDADE

A administração não se reduz somente a questões de eficiência e regras totalmente fixas e racionais, pois envolve escolhas políticas com vistas a concretizar

a visão institucional.

Nesse sentido, a decisão de implementação de mudanças para melhor atender ao princípio da eficiência é uma decisão política da administração superior, devendo encontrar base em planejamento para que as decisões convirjam para um resultado maximizador.

Após a tomada da decisão, torna-se necessário o atendimento dos aspectos legais. Por exemplo, no caso da existência de mudanças na estrutura da organização ou remanejamento de servidores para melhor atender o princípio da eficiência, cabe a elaboração de um provimento definindo claramente as competências do setor instituído ou alterado, bem como a emissão de portarias para alterar a lotação de servidores. Dependendo do tipo de mudança na estrutura, pode ser necessária alteração da Lei Orgânica.

Em síntese, administração, política e legalidade devem ser consideradas em conjunto.

7.10 COMPARAÇÃO COM OUTRAS SITUAÇÕES

A Divisão de Assessoramento Técnico, anteriormente denominada Serviço de Assessoramento, iniciou suas atividades em 2000, dada a necessidade de constituir, no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, um setor responsável para assessorar os Promotores e Procuradores de Justiça em diversas questões relacionadas ao meio ambiente.

Inicialmente, o Serviço de Assessoramento era vinculado à Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos. A partir de 21 de novembro de 2003, tal serviço tornou-se a Divisão de Assessoramento Técnico, vinculada à Direção Geral.

Assim como ocorre no caso de análise de expedientes com matérias contábeis e econômico-financeiras pela população alvo deste estudo, o trabalho da Divisão de Assessoramento Técnico também é efetuado a partir das solicitações de

análise de processos oriundos das diversas Procuradorias e Promotorias de Justiça localizadas no Estado.

Conforme estudo realizado pelo setor, comparando o exercício de 2001 com o de 2004, houve um incremento de aproximadamente 324% de solicitações encaminhadas para a Divisão de Assessoramento Técnico.

Atualmente, a Divisão de Assessoramento Técnico possui dezessete servidores de áreas como engenharia civil, química, agrônoma, florestal, sanitária, etc., que atuam nas questões ambientais, para fazer frente ao crescente número de consultas realizadas pelos Membros da Instituição.

Em recente pesquisa de opinião efetuada pelo setor entre 28/06/2004 e 28/02/2005¹¹, mediante questionários enviados junto com os pareceres, foi constatada uma avaliação positiva em relação ao conteúdo dos trabalhos efetuados, sendo destacado que o quesito tempo de resposta é o único que possui uma avaliação não tão positiva.

Dessa forma, o crescente nível de trabalho é fator de influência no tempo de resposta. Considerando que os profissionais ligados à área ambiental são concentrados em um único setor, caso estivessem trabalhando de forma isolada, o tempo de resposta poderia ser ainda maior.

É claro que a simples aglutinação de profissionais de uma determinada categoria em um único setor não é a solução para todos problemas, pois outros gargalos podem surgir.

No caso da Divisão de Assessoramento Técnico, medidas estão sendo providenciadas para a redução do tempo de resposta, como o incentivo do trabalho dos Secretários de Diligências em vistorias ambientais, a edição e publicação na *intranet* de roteiros técnicos, fichas e quesitos sobre matérias mais recorrentes, entre outras.

Não obstante, verifica-se que a lotação dos profissionais da área ambiental em um único setor no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul foi um

¹¹ Fonte: *Intranet* do Ministério Público do Estado do RS.

grande avanço efetuado em prol da eficiência e eficácia, face à melhor utilização dos recursos disponíveis e ao alcance dos objetivos por meio dos referidos recursos.

7.11 VERIFICAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

Com base no estudo efetuado, basicamente, verificam-se duas alternativas em relação à atual distribuição dos servidores envolvidos com análises contábeis e econômico-financeiras: expansão numérica de servidores ou mudança estrutural envolvendo os serviços de contadoria e análise econômico-financeira do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

7.11.1 Expansão numérica de servidores

Considerando que o percentual de profissionais que exercem, de forma efetiva, função ligada a análises de cunho contábil e econômico-financeira é de 1,63% em relação ao total de Membros e de 0,82% em relação ao total de servidores do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, pode-se concluir que o quadro é bastante reduzido, não sendo totalmente desarrazoada a tese de expansão numérica de servidores.

No entanto, para subsidiar a idéia de alargamento de quadro funcional, é necessária a verificação de diversos tópicos, como os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar N.º 101/2000) no que tange ao aumento de despesa com pessoal, se há cargos vagos a serem providos e se existem candidatos aprovados em concurso público com validade, além de discriminar os critérios utilizados para chegar à conclusão que existe a necessidade de novas nomeações.

Atualmente, o Ministério Público mantém-se dentro de um quadro de governabilidade fiscal, encerrando o segundo quadrimestre de 2005 no patamar de

absorção de 1,8465% da Receita Corrente Líquida do Estado do Rio Grande do Sul, abaixo dos limites prudencial¹² e máximo¹³ impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que dá margem a um pequeno aumento da despesa com pessoal.

Considerando a possibilidade de nomeação de candidatos aprovados em concurso com validade, até o final do exercício de 2005, face ao prazo de encerramento do último concurso realizado, somente há uma vaga para bacharel em Ciências Contábeis em aberto. No entanto, a nomeação de mais um profissional seria, no máximo, uma solução de curto prazo para o problema encontrado.

Em médio prazo, poderia ser realizado novo concurso público para bacharéis em Ciências Contábeis e Economia, com o objetivo de incrementar o quadro existente para adequação às necessidades vindouras, sempre devendo ser considerados os limites legais existentes.

Considerando uma certa dose de razoabilidade, constata-se que seria possível a expansão numérica de servidores. Traria um fôlego bem-vindo. Contudo, ao considerar uma demanda crescente, em longo prazo tal alternativa não atacaria a fonte do problema.

À luz do princípio constitucional da eficiência não bastam soluções incompletas, devendo prevalecer a escolha da melhor solução, que maximize o atendimento das necessidades e minimize os recursos despendidos.

Nesse sentido, conforme destacado por Seresuela (2002), o aproveitamento dos recursos disponíveis deve ser realizado da melhor forma possível para que haja o atendimento dos fins almejados, não devendo a busca da eficiência limitar-se ao razoável aproveitamento dos meios e recursos colocados à disposição dos agentes públicos.

¹² Art. 22, parágrafo único - 1,9%

¹³ Art. 20, II, "d" - 2%

7.11.2 Mudança estrutural: proposta de criação da unidade de contadoria e análise econômico-financeira

O princípio constitucional da eficiência impõe uma atuação administrativa dinâmica, apta a adequar-se à mutante realidade. Se existe a possibilidade de buscar o máximo de vantagens e benefícios com a mesma quantidade de recursos, cabe a análise técnica aprofundada das idéias e o estudo da possibilidade de implantação de melhorias. Nesse contexto, Meirelles (2001) aduz que não cabe ao gestor público a tomada de decisões por critério leigo quando há critério técnico solucionando o assunto.

Quando os recursos disponibilizados são escassos e de uma certa forma fixos, como no presente estudo de caso, deve-se buscar uma relação otimizada dos meios em relação aos fins, com vistas à majoração dos benefícios. Conforme Gasparini (2001), se certas situações contrariarem o princípio da eficiência, cabem medidas para tornar menor o desvio ou descompasso.

Considerando todos os aspectos levantados, a integração em uma única unidade dos onze profissionais que trabalham com análises contábeis e econômico-financeiras constitui uma solução que possibilitará o aumento efetivo da eficiência e da eficácia dos serviços. Da eficiência, porque torna possível uma distribuição mais homogênea dos expedientes a serem analisados entre os profissionais. Da eficácia, porque possibilitará o atendimento das necessidades de forma harmônica, otimizada e sinérgica.

Constatada a possibilidade de alteração, com o objetivo de verificar como efetuar uma alteração estrutural, cabe a análise da legislação interna do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul para adequação da proposta.

No que diz respeito às atribuições previstas na legislação interna, o Centro de Apoio Operacional Cível e de Defesa do Patrimônio Público (Órgão Auxiliar do Ministério Público) exerce as suas atribuições nas áreas de atuação institucional em Direito Civil, Direito Econômico e Proteção ao Patrimônio Público. No entanto, o Economista e os três Contadores lotados no referido Centro de Apoio acabam

analisando expedientes de outras matérias. Conceitualmente, todas as atividades desenvolvidas são inerentes a Órgãos Auxiliares, ou seja, que auxiliam o exercício da atividade finalística dos Órgãos de Execução. No entanto, existe um desvio nas atribuições originalmente previstas no artigo 2º do Provimento N.º 07/2000¹⁴.

Já no que tange aos sete Contadores que atuam isoladamente, não há desvios de atribuições a serem destacados, pois as matérias são sempre relativas à especialização de onde estão lotados. As atividades desenvolvidas por estes servidores também se enquadram como auxílio ao exercício da atividade finalística dos Órgãos de Execução.

Considerando os onze profissionais em conjunto, a solução mais correta seria a criação de um novo órgão, divisão ou unidade que contemplasse todos serviços de contabilidade e análise econômico-financeira. Sob esta ótica, as atividades desenvolvidas poderiam ser consideradas como um processo para consecução dos objetivos, independente da especialização dos ramos existentes. Este processo pode ser corretamente classificado como atividade de perícia.

Quanto ao conceito de perícia, mais especificamente de perícia contábil, de acordo com a NBC T13 emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade:

A perícia contábil constitui o conjunto de procedimentos técnicos e científicos destinado a levar à instância decisória elementos de prova necessários a subsidiar à justa solução do litígio, mediante laudo pericial contábil, e ou parecer pericial contábil, em conformidade com as normas jurídicas e profissionais e a legislação específica no que for pertinente.

Tal conceito traduz exatamente o que é uma perícia, podendo ser aplicado a qualquer área ao se suprimir o termo contábil da expressão.

Cabe destacar que o termo perícia está sendo utilizado no sentido amplo, pois é comum a visão equivocada de que perícia diz respeito somente àquela de natureza judicial. Uma perícia pode ser de natureza judicial, extrajudicial e arbitral.

A natureza das perícias desenvolvidas pela população-alvo deste estudo é predominantemente extrajudicial. Em perícias judiciais, os servidores em questão

¹⁴ ART. 2º - Ao Centro de Apoio Operacional Cível e de Defesa do Patrimônio Público compete exercer as suas atribuições nas áreas de atuação institucional em Direito Civil, Direito Econômico e proteção ao patrimônio público.

atuam apenas como assistentes técnicos.

Como a finalidade de uma perícia é obter elementos de prova para ensejar uma decisão justa, dependendo do assunto envolvido, o campo profissional pode variar. Entre as principais profissões que realizam atividades periciais, destacam-se as de Contador, Economista, Administrador e Engenheiro. Em todas, há legislações federais que as definem, regulam o campo profissional e determinam as prerrogativas (privativas ou não) dos profissionais que as exercem.

Se a perícia for contábil, é privativa dos Contadores, se econômico-financeira é privativa dos economistas, se envolver matérias de engenharia, é de competência de engenheiro da especialização envolvida, etc. Em contrapartida à existência de prerrogativas, há a exigência de formação técnica e regras de atuação a serem observadas por estes mesmos profissionais. O profissional deve apresentar as prerrogativas e a capacidade necessária para a realização de uma perícia.

Ao observar que a atividade pericial pode envolver diversas profissões, a partir da verificação da legislação interna e dos organogramas do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul¹⁵, constata-se que, além dos profissionais da população-alvo deste estudo, há um setor que desenvolve atividades que podem ser classificadas como perícia, só que na área ambiental: a Divisão de Assessoramento Técnico. Tal Divisão encontra-se localizada dentro da Direção-Geral, que por sua vez é um órgão de apoio administrativo. Conceitualmente, a Divisão de Assessoramento Técnico encontra-se erroneamente localizada na estrutura, pois não desenvolve atividades inerentes ao apoio administrativo.

Destarte, tanto os servidores da população-alvo, quanto os lotados na Divisão de Assessoramento Técnico, desempenham atividades que podem ser conceitualmente definidas como periciais. Para uma maior abrangência, poder-se-ia adotar a classificação de perícias e vistorias.

Como correspondem a serviços de auxílio ao exercício da atividade finalística dos Órgãos de Execução, a alternativa correta de mudança estrutural seria a criação de um novo Órgão Auxiliar na estrutura do Ministério Público, com a conseqüente

¹⁵ Figuras 1 e 2.

exclusão da Divisão de Assessoramento Técnico da estrutura da Direção-Geral mediante provimento, bem como a alteração das lotações de todos os profissionais envolvidos para o novo Órgão Auxiliar.

Tal Órgão Auxiliar poderia ser chamado de Centro de Perícias e Vistorias, contendo duas unidades: Unidade de Contadoria e Análise Econômico-Financeira e Unidade Ambiental.

Exposta a alternativa, deve-se considerar o aspecto da legalidade. Em âmbito nacional, os Órgãos Auxiliares do Ministério Público foram inicialmente definidos pela Lei N.º 8.625/1993:

Art. 8º - São órgãos auxiliares do Ministério Público, além de outros criados pela Lei Orgânica:
I - os Centros de Apoio Operacional;
II - a Comissão de Concurso;
III - o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional;
IV - os órgãos de apoio administrativo;
V - os estagiários.

Sobre os referidos Órgãos, Garcia (2004, p. 123) destaca que “a enumeração do art. 8º da Lei N.º 8.625/1993, como deflui de sua própria redação, é meramente exemplificativa, podendo ser ampliada pela lei orgânica estadual”.

No caso do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, seus Órgãos Auxiliares encontram-se definidos no § 4º do artigo 3º da Lei Estadual N.º 7.669/1982, com alteração pela Lei Estadual N.º 11.410/2000:

§ 4º - São Órgãos Auxiliares do Ministério Público:
I - a Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos;
II - a Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos;
III - a Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais;
IV - os Centros de Apoio Operacional;
V - o Gabinete de Pesquisa e Planejamento;
VI - o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional;
VII - os Órgãos de Apoio Administrativo;
VIII - os Estagiários.

Nesse sentido, a inclusão de um Órgão Auxiliar na estrutura do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul demandaria alteração na Lei Estadual N.º 7.669/1982 (Lei Orgânica).

O organograma sob a ótica da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul seria o seguinte, após a alteração:

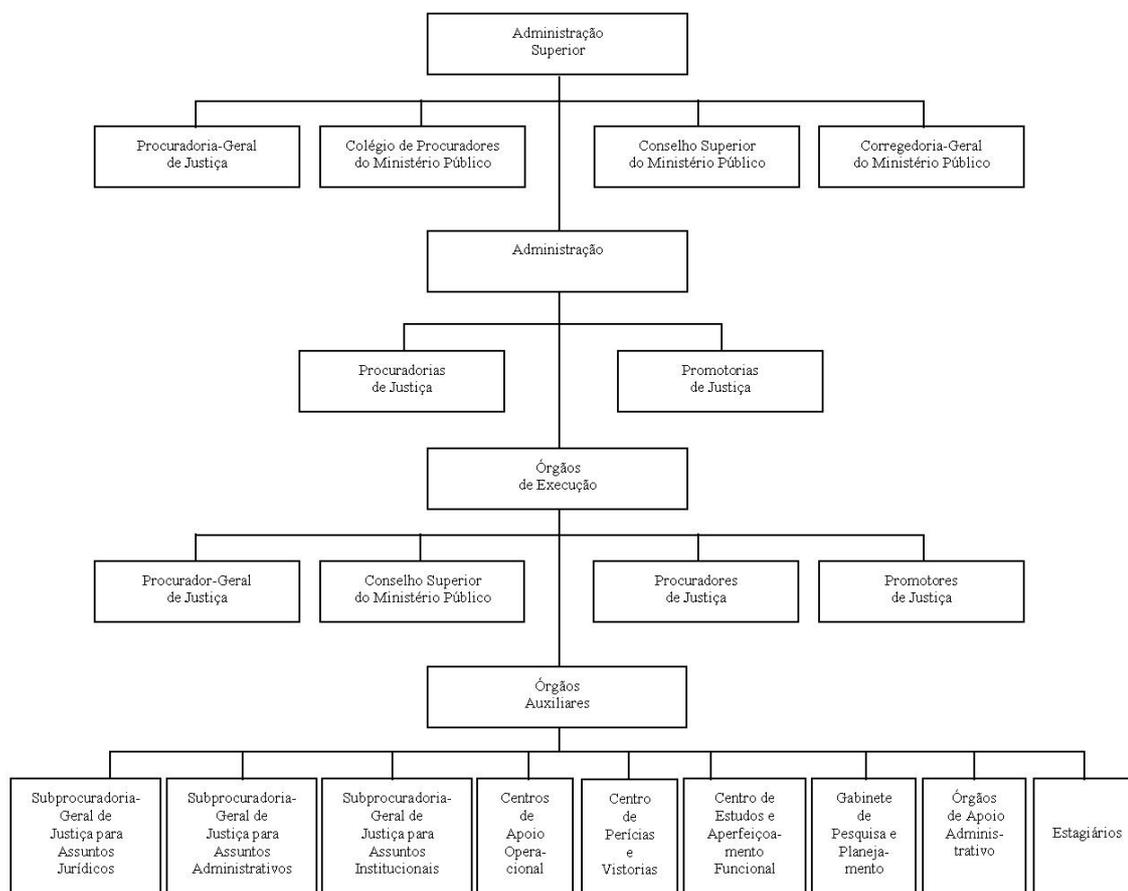


Figura 3 – Organograma do Ministério Público do Estado do RS contemplando a alteração proposta



Figura 4 – Proposta de detalhamento do Centro de Perícias e Vistorias

Por sua vez, o organograma da Direção-Geral seria o seguinte, com a exclusão da Divisão de Assessoramento Técnico:

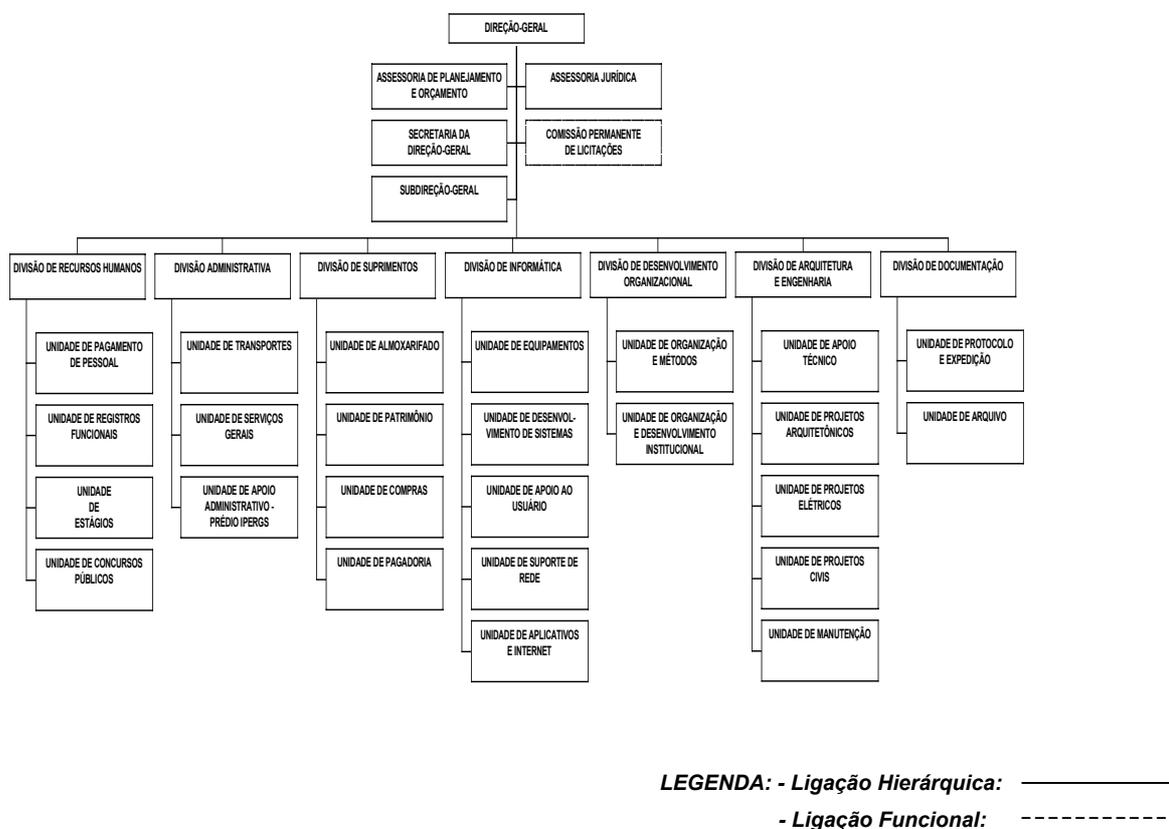


Figura 5 – Organograma da Direção-Geral contemplando a alteração proposta

8 CONCLUSÃO

Nos domínios da administração, cada organização deve ser considerada sob o ponto de vista da eficiência e da eficácia, simultaneamente. No setor público tal binômio torna-se de extrema importância, em face da finalidade de persecução do bem comum, razão de ser do Estado. Nesse contexto, a Emenda Constitucional N.º 19/1998 positivou o princípio da eficiência, inserindo-o entre aqueles já previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, como elemento balizador para a atuação administrativa.

De acordo com a doutrina majoritária, o referido princípio deve ser considerado no sentido amplo, abrangendo a eficiência *stricto sensu*, ao traduzir a necessidade da existência de articulação coordenada e orientada aos meios, e *lato sensu*, ao expressar o mandamento de buscar o melhor resultado possível, acomodando-se nos domínios da eficácia. Em suma, traduz a necessidade de alinhamento dos meios com a persecução das finalidades do Estado, devendo ser observado por todos os entes e agentes da administração pública no caso concreto.

Nesse sentido, o presente trabalho compreendeu um estudo de caso acerca dos serviços de contabilidade e análise econômico-financeira do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, no qual foi verificada a possibilidade de fazer mais, atendendo a um crescente volume de trabalho, com a mesma quantidade de recursos disponíveis.

Levando em consideração as peculiaridades das atividades desenvolvidas e a conjuntura atual, verificou-se que a alternativa mais adequada seria a criação de uma unidade de contabilidade e análise econômico-financeira, abrangendo todos os profissionais da população-alvo do estudo, com vistas a proporcionar a articulação de esforços em prol da eficiência e da eficácia.

Para tanto, mediante análise dos organogramas e da Lei Orgânica do

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, constatou-se que a classificação correta da referida unidade seria como Órgão Auxiliar, face ao caráter de auxílio ao exercício da atividade finalística dos Órgãos de Execução.

Ainda no decorrer da análise, foi identificada a presença de um outro setor na estrutura do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul que também desenvolvia atividades periciais, só que na área ambiental: a Divisão de Assessoramento Técnico. A referida Divisão encontra-se atualmente classificada dentro da Direção-Geral, órgão de apoio administrativo. No entanto, pelas definições da Lei Orgânica, a correta classificação seria como Órgão Auxiliar.

A partir da verificação de que a Divisão de Assessoramento Técnico e a unidade proposta por este trabalho desenvolvem atividades semelhantes, com diferenciação apenas na área de atuação, optou-se pela criação de um Órgão Auxiliar na estrutura do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul denominado Centro de Perícias e Vistorias, com duas unidades em sua estrutura: a unidade ambiental e a unidade de contadoria e análise econômico-financeira.

Tal alternativa mostra-se eficiente e eficaz. Eficiente pela melhor utilização dos recursos disponíveis, não demandando aumento de despesa. Eficaz, por proporcionar um resultado otimizado a partir da sinergia criada, mediante integração dos profissionais. Portanto, é possível concluir que os objetivos propostos no trabalho foram atingidos em sua totalidade.

A contribuição do presente trabalho encontra-se na demonstração da importância de verificar, com base em critérios técnicos, alternativas de ação que possibilitem que se ataque o problema em toda sua extensão, considerando as potencialidades internas, antes de adotar medidas expansionistas de quadro funcional.

Por fim, cabe destacar que a realização deste trabalho de conclusão proporcionou um aprimoramento da capacidade de exposição de idéias e do conhecimento a respeito da organização por parte do autor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOTELHO, Ricardo Guimarães. A independência funcional do Ministério Público e a impossibilidade de desistência do recurso criminal por este interposto. Estudo de caso. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 8, n. 399, 10 ago. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5565>>. Acesso em: 01 jun. 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. Lei N.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 jan. 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**: abordagens prescritivas e normativas da administração. 4.ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1993a. 2 v. v. 1.

_____. **Teoria geral da administração**: abordagens descritivas e explicativas da administração. 4.ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1993b. 2 v. v. 2.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução N.º 858, de 21 de outubro de 1999. Reformula a NBC T 13 – Da Perícia Contábil. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 31 ago. 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei N.º 7.356, de 1º de fevereiro de 1980. Código de Organização Judiciária do Estado. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br/legisla/cojers.html>>. Acesso em: 05 jan. 2005.

_____. Lei N.º 7.669, de 17 de junho de 1982. Lei Orgânica do Ministério Público. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 02 jan. 2005.

_____. Lei N.º 8.838, de 24 de abril de 1989. Altera a classificação das comarcas do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 05 jan. 2005.

_____. Orçamento Anual – 2005. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br>>. Acesso em: 19 jan. 2005.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 5, n. 49, fev. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=344>>. Acesso em: 01 jun. 2005.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GARCIA, Emerson. A autonomia financeira do Ministério Público. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 7, n. 119, 31 out. 2003a. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4282>>. Acesso em: 01 jun. 2005.

_____. **Exercício de funções eleitorais, pelos Promotores de Justiça, perante os juízes e juntas eleitorais**: poder de designação do Ministério Público Estadual. Tese apresentada no XV Congresso Nacional do Ministério Público, Gramado, 2003b. Disponível em: <<http://acmp-ce.org.br/artigos.php>>. Acesso em: 18 abr. 2005.

_____. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr.1995a. Disponível em: <<http://www.rae.com.br>>. Acesso em: 20 mar. 2005.

_____. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995b.

Disponível em: <<http://www.rae.com.br>>. Acesso em: 20 mar. 2005.

HALL, Robert E.; LIEBERMAN, Marc. **Microeconomia: princípios e aplicações**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

LINHARES NETO, Benon. Algumas considerações sobre o princípio constitucional do Promotor Natural. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 1, n. 20, out. 1997. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=282>>. Acesso em: 01 jun. 2005.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Introdução à administração**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade em economia globalizada**. São Paulo: Atlas, 1997.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MILLER, Roger Leroy. **Microeconomia: teoria, questões e aplicações**. São Paulo: McGraw-Hill, 1981.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Demonstrativo da despesa com pessoal – 2º quadrimestre de 2005. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 30 set. 2005.

_____. Provimento N.º 07, de 17 de março de 2000. **Diário da Justiça/RS**, Porto Alegre, 23 mar. 2000.

_____. Provimento N.º 16, de 10 de abril de 2003. **Diário da Justiça/RS**, Porto Alegre, 10 abr. 2003.

_____. Provimento N.º 66, de 20 de novembro de 2003. **Diário da Justiça/RS**, Porto Alegre, 20 nov. 2003.

_____. Provimento N.º 24, de 7 de junho de 2004. **Diário da Justiça/RS**, Porto Alegre, 21 jun. 2004.

_____. Provimento N.º 03, de 28 de janeiro de 2005. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 04 fev. 2005. Disponível em: <<http://www.corag.rs.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2005.

_____. Provimento N.º 08, de 12 de abril de 2005. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 13 abr. 2005. Disponível em: <<http://www.corag.rs.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2005.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**. ENAP: Brasília, ano 51, n. 2, p. 105-119, abr./jun. 2000. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2005.

NASCIMENTO, Roberto Paranhos. Recurso do Ministério Público em favor do réu no processo penal. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 5, n. 49, fev. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1063>>. Acesso em: 01 jun. 2005.

NEVES, José Luis. Pesquisa Qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, 2º sem. 1996. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/Cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2005.

PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. 3.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988a. 2 v. v. 1. (Coleção Os Economistas).

_____. **Manual de economia política**. 3.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988b. 2 v. v. 2. (Coleção Os Economistas).

PROCHNOW JÚNIOR, Jenz. Princípio da eficiência e sua repercussão na Administração Pública. **Judice - Revista Jurídica de Mato Grosso**, a. 2, n. 5 – jan./mai. 2000. Disponível em: <<http://www.mt.trf1.gov.br/judice/jud5/eficiencia.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2005.

PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA. **Manual de integração do novo servidor**. Porto Alegre, 2004.

SANCHES JUNIOR, Antonio Roberto. O Ministério Público e a tutela da probidade administrativa. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 8, n. 361, 3 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5390>>. Acesso em: 01 jun. 2005.

SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da eficiência da administração pública**. São Paulo: LTr, 2003.

SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. Princípios constitucionais da Administração Pública. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3489>>. Acesso em: 01 jun. 2005.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Ministério Público e a defesa de direitos. **Dicas - Idéias para a Ação Municipal**. Instituto Pólis: São Paulo, n. 186, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 13 dez. 2004.

VARIAN, Hal. R. **Microeconomia: princípios básicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

VETTORATO, Gustavo. O conceito jurídico do princípio da eficiência da Administração Pública. Diferenças com os princípios do bom administrador, razoabilidade e moralidade. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 8, n. 176, 29 dez. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4369>>. Acesso em: 01 jun. 2005.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.