

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO COMBATE AOS CRIMES PRATICADOS POR AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS

NORMÉLIA MIRANDA
Oficial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

RESUMO: O objetivo deste estudo foi apresentar o resultado da atividade do Ministério Público, junto ao Tribunal de Justiça, na penalização de prefeitos por crimes cometidos contra a ordem pública, praticados no desempenho do cargo político ou civilmente, para comprovação da hipótese da necessidade de intervenção ministerial em função da supremacia do interesse público e da garantia do sucesso do modelo democrático. Para tanto, foram feitas entrevistas com o Procurador de Justiça Evandro Manoel Senra Delgado e o Promotor de Justiça Joaquim José Miranda Júnior, ambos pertencentes ao quadro ministerial mineiro, além de levantamento de dados referentes à atuação da Procuradoria de Justiça de Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais. A conclusão a que se chegou é que o Ministério Público de Minas Gerais – com uma estrutura inovadora e especializada na apuração de denúncias de crimes de prefeitos – vem desempenhando as atividades que lhe cabem constitucionalmente e cumprindo a sua função institucional, que é a de receber, investigar e encaminhar ao Poder Judiciário procedimentos que contenham indícios de crimes de prefeitos contra a administração pública municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público; agentes políticos municipais; democracia representativa; controle; crimes de prefeitos; penalização de prefeitos.

ABSTRACT: The objective of the study was to present the result of the performance of the Public Prosecution Service in the State of Minas Gerais, Brazil, regarding the liabilization of mayors who commit crimes in and off duty against the public system. This performance confirms the utmost importance of the Public Prosecution Service in the guarantee of the supremacy of the public interest and of the success of the democratic model¹. Interviews were carried out with the Public Prosecutors Evandro

¹ Translator's Note: In Brazil, after the Federal Constitution of 1988, the Public Prosecution Office was assigned wider roles than that of other countries, including not only the role of information and prosecution, but also the unique roles of defense of legal system, democratic régime and the social and

Manoel Senra Delgado and Joaquim José Miranda Júnior and data was collected from the Public Prosecution Office Specialized in the Combat of Crimes Practiced by Municipal Political Agents. One concludes that this innovative specialized structure allows the Public Prosecution Service of Minas Gerais to inform crimes committed by mayors and thus fulfill its Constitutional role, by performing amongst other actions the investigation, information and prosecution of proceedings that contain circumstantial evidence of crimes committed by mayors against the local Public Administration.

KEY WORDS: Public prosecution service; municipal political agents; representative democracy; control; crimes committed by mayors; liabilization of mayors.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A democracia representativa e a responsabilização por crimes de administradores públicos. 3. Controle. 3.1. O controle da administração municipal pelo poder concedido pela Constituição Federal. 4. Ministério Público. 5. As atribuições do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na apuração dos crimes praticados por agentes políticos municipais. 5.1. A legitimidade da investigação criminal, por parte do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, dos crimes praticados por prefeitos municipais. 5.2. A 1ª Gestão Administrativa da Procuradoria de Justiça de Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais – PJCCAP. 5.3. A 2ª Gestão Administrativa da Procuradoria de Justiça de Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais – PJCCAP. 6. Conclusão. 7. Referências bibliográficas.

1. Introdução

A responsabilização de agentes políticos que tenham, de algum modo, lesado a fé e o patrimônio público ou, ainda, cometido crimes de todos os tipos usando do cargo que exerce é fato recente na história brasileira.

A partir da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, a fiscalização e o controle passaram a ser intensificados em relação aos atos de nossos agentes políticos. É esta autorização constitucional que admite a interpretação segundo a qual o Ministério Público tem legitimidade investigatória, que dá ao Órgão Ministerial o poder de investigar os crimes praticados pelos administradores, Chefes do Poder Executivo.

O objetivo deste estudo é apresentar o resultado da atividade do Ministério Público perante o Tribunal de Justiça na penalização de prefeitos por crimes cometidos contra a ordem pública, realizados no desempenho do cargo político ou civilmente, para comprovação da hipótese da necessidade da intervenção ministerial em função da supremacia do interesse público e da garantia do sucesso do modelo democrático.

individual inalienable interests.

Para tanto, será apresentada a forma de atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na apuração e penalização de agentes políticos e a descrição do desenho institucional da Procuradoria de Justiça com delegação para atuar nos procedimentos contra eles instaurados. Serão ainda apresentados números de instaurações de procedimentos nos períodos concernentes às duas gestões administrativas e dados referentes às penalizações dos agentes políticos municipais até a presente gestão.

Ao final, este artigo se propõe a estabelecer uma relação entre o aumento ou a diminuição dos crimes cometidos por esses agentes e a atuação do Ministério Público.

2. A democracia representativa e a responsabilização por crimes de administradores públicos

Durante todo o período da história da nossa civilização, as mudanças no comportamento da sociedade tenderam à aproximação do povo ao exercício do poder. As tendências de aproximação do cidadão ao seu governo passaram pela história mundial com avanços e retrocessos de acordo com os acontecimentos sociais de cada época e de cada nação, provocando alterações na forma de relacionamento entre a sociedade e aqueles que decidiriam seu destino, sempre exigindo mudanças na forma de governar, quando as decisões não mais favoreciam o interesse da sociedade.

A civilização antiga percebeu a importância da participação direta do povo nas decisões de interesse da sociedade. Era a ocorrência do mais alto nível de descentralização do poder. As tendências sociais no decorrer da história anularam a participação do cidadão, chegando ao fim da Idade Média com o poder absoluto do Estado recentralizado em um único homem. A partir desse período, novamente se faz sentir a necessidade de participação do povo nas decisões do Estado, e chega-se ao nosso tempo com a inclusão cada vez mais crescente e tendendo, cada dia mais, às atividades diretas, tais como o orçamento participativo, as audiências públicas, dentre outras.

A democracia mais recente não pode ser realizada dentro dos padrões de ocorrência da antigüidade grega. Assim, na atualidade, tenta-se sustentar um modelo democrático que mais se aproxime da realidade do que é esperado pela sociedade em termos de decisões sobre seu futuro.

Dessa forma, a representatividade não pode ser dispensada do processo de democratização mais igualitária. A democracia representativa é formal e foca os meios que regulamentam a forma de atender aos anseios da sociedade representada.

Seria este o momento de acreditar na capacidade do cidadão em participar mais intensa e diretamente nas atividades do Estado, representado por grupos de interesses compartilhados, suportado por um modelo democrático que possui

ferramentas de controle das atividades dos representantes que façam valer a vontade dos representados com igualdade em todos os sentidos possíveis se usadas com o rigor das leis que as forneceram à sociedade.

3. Controle

A atividade de controle faz parte das organizações, lembrando que qualquer organização funciona com planejamento, com a fixação de objetivos e o estabelecimento de metas a serem alcançadas. Esses propósitos constituem a primeira etapa da execução de uma função de administração.

A segunda etapa é a execução daquilo que se planejou, cumprindo as diretrizes e os objetivos estipulados. Finalmente, o ciclo da atividade administrativa se encerra no controle do que se realizou.

O controle pode ser entendido como uma *atividade de contraste*, pois realça a diferença ou igualdade do que se planejou com o que foi executado. O controle é essencial para a atividade administrativa.

No âmbito da administração pública, a idéia de planejamento passa por uma noção de norma, porque a administração pública é jungida por alguns princípios, entre os quais está o da legalidade. Por conta desse regramento, temos de realizar a atividade de controle, fazendo o contraste entre aquilo que está disciplinado no ordenamento e aquilo que foi efetivamente executado pela administração pública, para saber se estão sendo respeitados os propósitos iniciais do planejamento.

A República do Brasil adota o regime federativo. Cada nível da federação exerce sua competência através de um corpo administrativo próprio. A Constituição da República é a lei suprema para todos os Poderes em todos os níveis da federação. A inconstitucionalidade de qualquer ato será apreciada pelos tribunais, sendo o Supremo Tribunal Federal a última instância.

Os horizontes constitucionais de controle da administração pública, dessa forma, mediante a aplicação do princípio democrático, mostram-se compatíveis com a expectativa social de uma gestão pública que seja eficiente e legalista, binômio de conjugação obrigatória. Segundo Di Pietro:

Não há dúvida de que a eficácia é um princípio que não se deve subestimar na Administração de um Estado de Direito, pois o que importa aos cidadãos é que os serviços públicos sejam prestados no topo dos princípios que devem conduzir a função dos interesses gerais. Entretanto, a eficácia que a Constituição exige da administração não deve se confundir com a eficiência das organizações privadas nem é, tampouco, um valor absoluto diante dos demais [...]. O princípio da legalidade deve ficar resguardado, porque a eficácia que a Constituição propõe é sempre suscetível de ser alcançada conforme o ordenamento

jurídico, e em nenhum caso ludibriado este último, nunca se justificando atuação administrativa contrária ao direito [...]. Não se deve esquecer que o Direito administrativo deve garantir simultaneamente os interesses gerais e os direitos e interesses individuais, não sendo razoável seu abandono em prol da sacralização de uma lógica eficiente, que não consegue ver na legalidade pública outra coisa senão insuperáveis obstáculos que devem ser eliminados a todo custo. (DI PIETRO, 2002, p. 299-300).

A gestão pública democrática, como se evidencia, é matéria de extrema importância e responsabilidade na condução dos destinos coletivos e, por essa razão, exige fiscalização contínua da sociedade, como reflexo do sistema de freios e contrapesos imposto constitucionalmente. Afinal, não se pode perder de vista que todo o poder exercido pelo Estado emana do povo (art.1º, parágrafo único, da Constituição da República). As autoridades estatais são representantes ou mandatárias do povo, sendo, este sim, o único e real mandante, e, ao mesmo tempo, destinatário do poder.

Em matéria de controle, nosso ordenamento jurídico é rico. Há vários mecanismos de controle dispostos na Constituição da República, quais sejam:

- Controle social, realizado pela sociedade sobre as atividades do Estado, com base na democracia participativa e por meio dos instrumentos de participação popular;
- Autocontrole da administração pública, ou seja, é a administração pública controlando seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, dentre outros casos;
- Controle interno, que tem possibilidades ricas no ordenamento jurídico brasileiro. O art. 74 da Constituição da República dispõe que esse controle auxilia, no que puder, o controle externo;
- Controle externo realizado pelo Parlamento sobre a atividade administrativa do Estado;
- Controle externo realizado pelo Tribunal de Contas, que representa um controle eminentemente financeiro da atividade administrativa;
- Controle judicial, sempre voltado para o ato administrativo, ou seja, na administração pública, existem mecanismos de controle concebidos no ordenamento jurídico brasileiro que têm como foco o ato do administrador público: por exemplo, o mandado de segurança, que é o remédio contra atos administrativos que causem dano ao direito líquido e certo do cidadão; a ação popular, eficaz contra o ato administrativo que cause dano ao erário, à moralidade administrativa, ao patrimônio histórico cultural; a ação civil pública, instrumento bastante utilizado para responsabilizar o agente público por eventuais danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e outros mais. O controle judicial foca o ato administrativo porque é um controle de correção de ilegalidade.

- Controle exercido pelo Ministério Público, instituição *vulgarmente* conhecida como o “fiscal da lei”, classificada pela Constituição da República, no seu art. 127, como “[...] 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” e que, dentro desta atribuição, pode e deve defender a sociedade, buscando a punição do mau gestor e do agente político ímprobo.

3.1. O controle da administração municipal por meio do poder concedido pela Constituição Federal

O federalismo brasileiro é inovador, no sentido de dar aos municípios poderes de entes federados.² É forma também de descentralização política de uma nação com tão vasto território como é o Brasil. Sendo assim, os municípios brasileiros concentram nas mãos de seus Chefes grande autonomia sobre a forma de gerir o bem público, o que sugere muito poder nas mãos de um único homem.

Uma vez que este representante da sociedade local, com poderes decisórios, nem sempre atua com base no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, que norteia a administração pública, é necessário que haja controle sobre as suas atividades para permitir que o gasto público seja realizado em nome da indisponibilidade do interesse da coletividade. Como leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados. (MELLO, 2001, p. 30).

Cuida-se da verificação da atividade dos responsáveis pelo ente federado municipal ou, melhor dizendo, do controle da administração em relação aos atos praticados no exercício do próprio Chefe do Executivo municipal.

Todas as formas de controle das atividades dos prefeitos, constitucionalmente definidos como Chefes dos Poderes Executivos locais, são de grande importância para a sustentação do modelo democrático exercido no Brasil. Nesse contexto, dos métodos de controle postos à disposição da sociedade, a ação do Ministério Público, como instituição autônoma e independente dos três Poderes da República, mostra-

² A CF/88 fortaleceu sobremaneira os municípios, modificando substancialmente sua posição na Federação brasileira. As Constituições anteriores só outorgavam aos municípios governo próprio e competência exclusiva, a CF/88 acrescentou a estes o poder de auto-organização.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: [...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

se de extrema valia para a consecução de dois objetivos básicos, no que concerne à sua função de controlador: a reparação do dano causado ao erário e a punição do mau gestor.

Assim, o estudo refere-se à função do Ministério Público do Estado de Minas Gerais como órgão fiscalizador, com ênfase em sua atuação e em sua função de controlador dos gastos públicos e combate à criminalidade, no âmbito das administrações públicas municipais em nosso Estado, sobre as atividades destes governantes municipais, ou seja, os prefeitos, representantes locais da vontade do povo.

4. Ministério Público

O Ministério Público³ exerce, por natureza, função essencial à Justiça, é instituição independente, asseguradas a ele autonomias funcional, administrativa e financeira, em relação aos demais Poderes federativos.

A Constituição da República concedeu novas atribuições ao órgão, principalmente na área cível. O Ministério Público, até então, era conhecido como fiscal da lei. Atualmente, vem, embasado no pensamento de boa parte de seus membros atuais e em atendimento às súplicas da sociedade, ampliando a atuação na sua principal e importante missão que é a de defensor da sociedade.

O Ministério Público no Brasil compreende: o Ministério Público da União (MPU), que abrange os seguintes órgãos: o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal (MPDF) e os Ministérios Públicos dos Estados (MPE).

O Ministério Público da União é regido pela Lei Complementar nº. 75/1993, enquanto a Lei Federal nº. 8.625/93 rege os Ministérios Públicos Estaduais. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais é estruturado, organizado e tem suas atribuições disciplinadas na Lei Complementar nº 34, sancionada em 12 de setembro de 1994. Em 12 de julho de 2001, foi sancionada a Lei Complementar nº 61, que altera dispositivos da Lei Complementar nº 34/94. Segundo o Promotor de Justiça Marcelo Mattar Diniz:

Esta estruturação ainda se desdobra em diversos órgãos pelo país, de modo que o Ministério Público está presente, recebendo denúncias e acionando a Justiça, sempre que necessário, em qualquer parte do território Nacional. O Ministério Público Estadual, por sua vez, atua perante os juízes de Direito (Justiça Estadual) e Tribunais de Justiça Estaduais. Todos os direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis que não se incluem naqueles de interesse da

³ Art. 127 da CF/88: 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.

União, que demandam intervenção do MPF, constituem área de atuação do MPE. Assim, a atribuição do MPE é residual, embora muito mais abrangente que a do MPF. (DINIZ, 2006, p. 97-99).

De grande importância na organização do MPE são os órgãos de execução. Em Minas Gerais, atualmente, segundo dados de 16/10/2008 – fornecidos pelo Departamento Pessoal de Membros do Ministério Público de Minas Gerais –, são 699 promotorias de Justiça, 781 promotores e 115 procuradores de Justiça. Esses órgãos executivos, além das funções forenses típicas, são auxiliados, especificamente na função controladora, por algumas promotorias especializadas e grupos especiais, com função específica de combate do dano ao erário, a saber, um desses, foco do nosso interesse: a Procuradoria de Justiça de Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais.

5. As atribuições do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na apuração dos crimes praticados por agentes políticos municipais

A Procuradoria de Justiça no Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais (PJCCAP)⁴ foi criada através da Resolução PGJ nº 37, de 26 de julho de 2000, por prerrogativa do Procurador-Geral de Justiça, e é composta de um grupo de 9 membros, entre procuradores e promotores de Justiça, bem como de vinte e dois servidores no corpo técnico, com especializações e treinamento contínuo, oferecidos pela própria Instituição, para desenvolvimento da função, contando ainda com o Centro de Apoio Técnico (CEAT), órgão ministerial que possui peritos em várias áreas especializadas, tais como: engenheiros civis, químicos, médicos, contadores, economistas, dentre outros.

A PJCCAP está atuando na segunda gestão administrativa desde sua criação – cada gestão compreende um período de mandato do Executivo e tem entre suas atribuições a de, inicialmente, analisar qualquer tipo de notícia relatando fato típico dos crimes disciplinados no Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967 (que especifica claramente 23 delitos de prefeitos no seu artigo I), dentre outros. Embora se trate de uma procuradoria, promotores de Justiça também oficiam no combate aos crimes praticados por agentes políticos municipais.

A atribuição da Procuradoria de Justiça no Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais, exclusiva na esfera criminal, é atuar, por delegação do Procurador-Geral de Justiça, nos processos criminais de competência originária, denominados PCOs, em tramitação no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), em que estão envolvidos os prefeitos que encontram-se no exercício do cargo.

Visando a uma aplicação mais serena e isenta da justiça, a Constituição da República

⁴ Os Estados do Brasil que contam com semelhante estrutura investigatória em sede de Ministério Público são Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

prevê que alguns agentes políticos que eventualmente pratiquem crime devam responder diretamente perante um órgão do segundo grau de jurisdição. Assim é que juízes, prefeitos, promotores de Justiça etc., quando praticam crimes, jamais irão responder por eles perante um juiz de Direito de uma comarca. O processo já se inicia no Tribunal de Justiça. É por isso que esses procedimentos criminais são também denominados processos criminais de competência originária. Eles já se originam em uma segunda instância e são de competência direta do Tribunal de Justiça e de atribuição do Procurador-Geral de Justiça.

Da mesma forma, a PJCCAP tem atribuição para atuar nos inquéritos policiais envolvendo esses mesmos agentes públicos. Inquéritos policiais, ou simplesmente IPs, são procedimentos administrativos investigatórios, a cargo, a princípio, da Polícia Civil.

Por sua vez, a Procuradoria de Justiça, após recebimento de representações, instaura procedimentos investigatórios criminais – ou PICs –, que também são procedimentos administrativos investigatórios, mas a cargo, a princípio, do Ministério Público, utilizados para apuração de fatos criminosos atribuídos aos prefeitos que estão em pleno gozo do cargo e dos fatos ocorridos em gestões anteriores, nos casos em que o prefeito for eleito novamente para o cargo.

Dessa forma, os processos, inquéritos e procedimentos administrativos passam a ser examinados pela Procuradoria de Justiça. Cabe frisar que a Procuradoria Especializada somente atua na área criminal – crimes comuns e de responsabilidade –, não tendo atribuição para oficiar em casos de improbidade administrativa, que deverão ser analisados e processados pelo promotor de Justiça titular da comarca correspondente.

Por fim, os fatos, inquéritos e processos envolvendo ex-prefeitos devem ser encaminhados ao promotor de Justiça da respectiva comarca, o qual tem atribuição para seu exame, visto que a Corte Superior do TJMG entendeu ser inconstitucional o § 1º do artigo 84 do Código de Processo Penal, com redação dada pela Lei nº 10.628/2002.

O dispositivo em questão previa a prorrogação de competência do TJMG para julgamento de prefeitos, mesmo após o término do exercício do mandato. Verifica-se, portanto, que, para que haja julgamento de prefeito pelo TJ, é necessário o preenchimento de dois requisitos: (1) o fato criminoso deve ter ocorrido em razão do cargo e (2) o agente deve *estar prefeito* quando do processo.

Cabe ressaltar, para melhor esclarecimento, que prefeitos municipais são julgados pelo TJMG em caso de cometimento de crimes comuns e nos de responsabilidade, conforme art. 106, inciso I, alínea b, da Constituição Estadual, promulgada em 1989.

5.1. A legitimidade da investigação criminal, por parte do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, dos crimes praticados por prefeitos municipais

Há discordância na compreensão de alguns autores em relação ao controle das atividades do Chefe do Executivo pelo Ministério Público.

No TJMG, a compreensão em relação à legitimidade investigativa do Ministério Público é diversa de uma para outras câmaras criminais. De forma unânime, a 1ª e a 2ª Câmaras entendem que:

[...] nada obsta que o Órgão Ministerial, valendo-se de elementos de convicção coletados em inquérito civil ou em processo administrativo, ainda que instaurado para o propósito de ação civil, ofereça denúncia e dispense o inquérito policial, conforme consignado no artigo 'Investigação Criminal pelo Ministério Público', de autoria de Ela Wiecko V. de Castilho [...]. (PCO nº 306.247-8.00, São Lourenço).

Contrariamente, de forma não unânime, entende a 3ª Câmara que:

[...] não há, no ordenamento jurídico, norma expressa que atribua ao *parquet* competência para promover investigações preliminares na área criminal, e ante os inconvenientes que esse procedimento acarreta, impõe-se o reconhecimento da ilegitimidade do Ministério Público para deflagrar o processo criminal, com base em expedientes produzidos por referido órgão. (PCO nº 316.152-8.00, São Francisco).

E, ainda, o STF, por decisões da 2ª Turma, “[...] entendeu faltar ao Ministério Público competência para promover inquérito administrativo em relação à conduta de servidores”. (RE nº 233.072-4 RJ).

São opiniões que se contrariam. Por um lado, entende-se que a autonomia do Executivo está sendo desrespeitada; por outro, admite-se que o Ministério Público deverá atuar como sistema de freios e contrapesos nestes casos.

Como bem esclarece Joaquim José Miranda Júnior:⁵

[...] de qualquer forma, a legislação também é dúbia, deixa lacunas para várias posições doutrinárias. É certo que a Constituição da República cominou ao Ministério Público a tarefa de promover, com exclusividade, a ação penal pública (art. 127, I), mas não há um preceito sequer dando ao *Parquet* o *múnus* de ‘promover a investigação criminal’. Assim, há quem defenda estar implícito, nas funções do promotor de justiça, a competência para investigar crimes, baseados no

⁵ Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Coordenador do Centro de Apoio Operacional Criminal.

brocardo latino 'quem pode o mais pode o menos', ou seja, se o promotor pode promover o mais grave – determinar que o delegado investigue e depois denunciar criminalmente o infrator da norma, poderia também o menos – investigar, ele mesmo, exclusiva ou supletivamente, quando o entendesse conveniente. Citam-se os casos de pequenas delegacias de polícia do interior, onde, dada a omissão do Estado, o alcaide se responsabiliza pelo pagamento da gasolina das viaturas policiais, cede funcionários para atuarem como auxiliares na delegacia, paga o aluguel da casa do delegado de polícia e, quando eventualmente vem a praticar um crime, colocado está o impasse. É muito natural que o delegado tenha alguma dificuldade, no mínimo por uma espécie de 'temor reverencial' ou receio de ver cortadas as benesses até então recebidas. Justifica-se, desse ponto de vista, a presença do Ministério Público como órgão investigador em casos tais. O principal argumento de quem defende a idéia contrária é no sentido de que, dada a presença do princípio da reserva legal,⁶ não prevendo explicitamente a legislação que o Ministério Público 'pode' investigar, uma construção analógica a permitir essa 'ingerência do *Parquet* no serviço da polícia' estaria abalando as milenares regras penais e trazendo insegurança jurídica ao jurisdicionado. (Entrevista)⁷

Tal esclarecimento, de grande relevância ao estudo aqui realizado, leva-nos à percepção exata da necessidade de intervenção do Órgão Ministerial e do poder de ação fiscalizatória em relação aos abusos que possam ser gerados por atos praticados pela administração pública em todas as suas instâncias.

Contudo, este trabalho não está direcionado ao questionamento sobre a legitimidade da atuação do Ministério Público estadual em casos que envolvam crimes praticados por prefeitos municipais. Partindo-se da garantia constitucional atribuída ao Órgão Ministerial, estão sendo tratadas aqui a eficácia da atuação do Ministério Público e a relevância dessa intervenção para a busca da transparência e do avanço no processo democrático.

De qualquer forma, o controle da ação desses agentes políticos municipais é de competência privativa do Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público estadual, observada a simetria garantida ao Estado pela Constituição Federal em seu artigo 127, que concede ao Ministério Público o título de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

⁶ Este princípio, previsto no artigo 1º do Código Penal, determina que nenhum fato praticado por alguém poderá ser considerado criminoso, a menos que exista norma previamente editada classificando-o como tal, não podendo haver, igualmente, nenhuma forma de punição ou cerceamento de liberdades e garantias não previstas de antemão na lei própria.

⁷ Informação verbal em entrevista realizada em 17 de outubro de 2008.

Não há como contrariar a regra constitucional que preceitua a defesa da supremacia do interesse público como atribuição do Ministério Público e, no caso, como já ficou claro neste trabalho, é de interesse da sociedade que seus representantes ajam conforme as necessidades locais mais urgentes, seguindo, ainda, os princípios informadores da administração pública, quais sejam, a legalidade, a moralidade, a publicidade, a finalidade, a eficiência, a presunção da legitimidade, a razoabilidade e a probidade, em nome da já citada supremacia. No dizer do procurador de Justiça, membro da PJCCAP, Evandro Manoel Senra Delgado:

Nossa sociedade não é mais uma sociedade dos anos 30, 40, 50 quando não era tão evidente a criminalidade organizada, o problema de meio ambiente, de consumo, de poluição que hoje temos, já estamos no século XXI, as necessidades da sociedade mundial mudaram, e em especial a brasileira, que pede socorro na defesa de seus direitos individuais e indisponíveis, na defesa de seus interesses difusos e no combate à criminalidade, e se tirar de um órgão tão importante este poder de investigação só beneficiará o administrador ímprobo, a impunidade e prejudicará a sociedade, porque quando ocorre crime contra a administração pública, existe desvio do dinheiro público, existe o uso indevido da administração pública e quem é lesado é o povo, a sociedade e principalmente, o cidadão miserável que tem dificultado o acesso à satisfação de direitos humanos, pois, o acesso à saúde, educação, moradia, alimentação é prejudicado, tendo em vista o desvio de verbas que deveriam existir para suprir tais faltas. (Entrevista)⁸

5.2. A primeira gestão administrativa da Procuradoria de Justiça de Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais (PJCCAP)

A primeira gestão administrativa, com dados de atuação, inicia-se com as eleições municipais de 2000 e compreende o período de mandato parlamentar de 2001 ao final de 2004.

Com a criação da PJCCAP em julho de 2000, com somente 3 membros – 1 procurador e 2 promotores de Justiça –, o objetivo era dar andamento aos procedimentos existentes, que estavam com o procurador de Justiça - Coordenador das procuradorias de Justiça junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que, à época, era quem tinha a delegação para atuar nos feitos. O início dos trabalhos já começou logo em agosto com o recebimento de, aproximadamente, 800 procedimentos – entre PICs e IPs. Era o final de uma gestão administrativa. Não há dados registrados deste final, pois até então não havia órgão específico, e os membros foram analisando e dando andamento ao grande número de procedimentos recebidos na recém-criada Procuradoria Especializada. O promotor de Justiça Cristóvam Joaquim Fernandes Ramos Filho descreve como era a atuação ministerial antes da criação da PJCCAP:

⁸ Informação verbal em entrevista realizada no dia 20 de maio de 2008.

Anteriormente, os processos de competência originária, mais precisamente inquéritos policiais, eram analisados por assessores designados, por delegação, pelo Procurador-Geral de Justiça, os quais faziam as peças iniciais acusatórias, bem como as manifestações posteriores, sem, entretanto, subscrevê-las, existindo apenas a identificação do chefe do *Parquet*. Esses assessores atuavam, quando do ajuizamento da ação penal, em inquéritos policiais ou em documentação que possibilitasse o oferecimento, de plano, da denúncia, havendo indícios suficientes, inexistindo qualquer investigação administrativa no âmbito do Ministério Público na esfera criminal. Posteriormente, passaram os assessores a assinar em conjunto com o Procurador-Geral, existindo Procuradores de Justiça designados, por delegação, para manifestarem durante a instrução dos processos. Veio depois a designação de Procuradores de Justiça, por delegação, que atuavam junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, para atuarem nesses processos, gerando, como consequência, dada a grande quantidade de procedimentos, o estrangulamento dessas manifestações. (RAMOS FILHO, 2006, p.249).

No início de atuação da PJCCAP, os órgãos de cobrança, fiscalização e investigação no âmbito criminal eram menos rigorosos e atuantes se comparados aos de hoje. Por outro lado, a forma de o administrador ímprobo praticar o crime não era tão elaborada, era mais simples e perceptível. Naqueles anos trabalhou-se muito com casos de licitações fraudulentas e compras inexistentes envolvendo notas fiscais inidôneas de empresas fantasmas, ou seja, os prefeitos mal-intencionados usavam de notas fiscais falsas para desviar dinheiro público forjando uma compra. Essa questão, para o Ministério Público, tornou-se facilmente identificável, pois como a Instituição, já àquela época, tinha acesso direto aos computadores da Fazenda Pública Estadual, bastava uma simples consulta aos bancos de dados disponíveis para descobrir a fraude.

O volume de feitos era muito grande, incluídos os procedimentos recebidos quando do início de atuação da PJCCAP (em agosto de 2000). Os dados dessa 1ª Gestão Administrativa estão dispostos abaixo:

O Quadro mostra o total de PICs, IPs e PCOs recebidos para análise na PJCCAP:

QUADRO 1 1ª GESTÃO ADMINISTRATIVA – TOTAL DE PROCEDIMENTOS RECEBIDOS				
ANO	Procedimentos Investigatórios Criminal – PICs	Inquéritos Policiais IPs	Processos de Competência Originária – PCOs	TOTAL
2000	633	172	16	821
2001	441	78	161	680
2002	768	79	156	1003
2003	662	136	158	956
2004	427	89	227	743
TOTAL	2931	554	718	4203

Fonte: Procuradoria de Justiça no Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais –PJCCAP

Dentre os crimes tipificados no Código Penal Brasileiro, no Decreto-Lei nº 201/67, na Lei nº 8.666/93 e em outras legislações esparsas, destacamos, no quadro abaixo, os praticados pelos agentes políticos municipais, no período desta Gestão Administrativa, que estão diretamente vinculados ao seu exercício funcional:

QUADRO 2
1ª GESTÃO ADMINISTRATIVA - CRIMES COMETIDOS PELOS AGENTES POLÍTICOS

CRIMES DE RESPONSABILIDADE – DECRETO-LEI Nº 201/67 – artigo 1º	643
Apropriação ou desvio de bens ou rendas públicas – inciso I	215
Desobedecer à ordem judicial – inciso XIV	93
Utilização de bens, rendas ou serviços públicos – inciso II	90
Negar execução à lei – inciso XIV	84
Nomear, admitir ou designar servidor, em desacordo com a lei – inciso XIII	61
Realizar despesas em desacordo com as normas financeiras – inciso V	34
Desvio de rendas ou verbas públicas – inciso III	28
Empregar recursos públicos em desacordo com o planejado – inciso IV	8
Deixar de prestar contas anuais do município – inciso VI	7
Antecipar ou inverter ordem de pagamento a credores – inciso XII	7
Deixar de fornecer certidões de atos ou contratos – inciso XV	6
Deixar de prestar contas de aplicação ou empréstimo recebidos – inciso VII	5
Contrair empréstimo e outros em desacordo com a lei – inciso VIII	2
Conceder empréstimo e outros em desacordo com a lei – inciso IX	1
Alienar ou onerar bens ou rendas públicas em desacordo com a lei – inciso X	1
Antecipar receita de tributo sem ocorrência do fato gerador – inciso XXI	1

CRIMES EM LICITAÇÕES – LEI Nº 8.666/93	215
Inexigir licitação – art. 89	121
Fraude em licitação – art. 90	88
Favorecimento do adjudicatário – art. 92	2
Fraude em prejuízo da Fazenda – art. 96	2
Afastar licitante – art. 95	1
Admissão de empresa inidônea – art. 97	1
CRIMES CONTRA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – CÓDIGO PENAL BRASILEIRO	42
Prevaricação – art. 319	24
Concussão – art. 316	7
Corrupção passiva – art. 317	5
Violação sigilo funcional – art. 325	2
Peculato – art. 312	2
Extravio de livro ou documento – art. 314	1
Advocacia administrativa – art. 321	1

CRIMES CONTRA A FÉ PÚBLICA – CÓDIGO PENAL BRASILEIRO	30
Falsidade ideológica – art. 299	18
Falsificação de documento particular – art. 298	4
Falsificação documento público – art. 297	3
Uso de documento falso – art. 304	3
Supressão de documento – art. 305	1
Adulterar identificação de automóvel – art. 311	1

Fonte: Procuradoria de Justiça no Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais – PJCCAP

Como pôde ser observado, do número de procedimentos analisados, nem todos estão vinculados diretamente ao exercício funcional, tendo ocorrido, no período, delitos comuns, tais como crimes contra a pessoa, a honra, o costume, o patrimônio, dentre outros que não foram capitulados por não serem de interesse deste estudo. Entretanto, observe-se que o maior volume de crimes praticados está entre aqueles em que o exercício da função pública é pré-requisito. Percebe-se, por conseguinte, que os crimes de responsabilidade dispostos no Decreto-Lei nº 201/67 e na Lei de Licitações foram os mais cometidos pelos agentes políticos municipais.

O quadro abaixo contém todos os números dos procedimentos, decorrentes das representações feitas por qualquer do povo até a penalização do representante eleito pelo povo:

QUADRO 3				
1ª GESTÃO ADMINISTRATIVA – DOS PROCEDIMENTOS ÀS PENALIZAÇÕES				
PROCEDIMENTOS	DENÚNCIAS AO TJMG			PENALIZAÇÕES
	OFERECIDAS	RECEBIDAS	REJEITADAS	
2931	718	281	131	14

Fonte: Procuradoria de Justiça no Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais – PJCCAP

Em face das representações feitas por qualquer do povo – não há dados quantitativos das representações recebidas desse período –, decorreram 2.931 procedimentos investigatórios criminais instaurados. Importante destacar que nem todas as representações recebidas estão fundamentadas em fatos comprobatórios de prática de crimes, pois faltam elementos. Em muitas das vezes as representações são pueris e genéricas; como exemplo, pode-se citar a desconfiança, por parte do denunciante, de um prefeito que trocou de carro, que comprou uma casa ou cuja família está adquirindo bens ou, ainda, que está fazendo licitação fraudulenta.

O cidadão que toma conhecimento dos fatos criminosos e que os denuncia habitualmente recua na hora da explicação desses fatos, por falta de coragem ou de liberdade para dizer o que sabe, fazendo com que os PICs não consigam ter celeridade ou finalização satisfatória. Portanto, a triagem destas representações é feita com base nos elementos da notícia, que não pode ser genérica, tem de apresentar fundamentos para instauração de um PIC como o fim de investigação.

Interessante pontuar que uma representação pode gerar inúmeros PICs, citando como exemplo a “Operação 40” – que visava ao recolhimento de provas de fraude em licitações para compra de medicamentos ambulatoriais pelos municípios e enriquecimento ilícito de servidores públicos e empresários. Deflagrada no início de 2008 pela PJCCAP, com base em denúncia anônima feita no final de 2006, que mencionava 46 municípios mineiros e que deu início às investigações que prosseguiram durante o ano de 2007, mostrou os indícios de fraudes e o envolvimento de agentes públicos em 29 municípios do Estado, gerando, portanto, mais de 100 procedimentos investigatórios criminais.

A tramitação de um PIC segue o disposto na Resolução Conjunta PGJ CGMP Nº 2, de 14 de setembro de 2004, que regulamenta o art. 67, I, da Lei Complementar nº 34, de 12 de setembro de 1994, disciplinando, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal. No seu art. 12, que teve nova redação conferida pela Resolução Conjunta PGJ CGMP Nº 01, de 14 de fevereiro de 2008, dispõe que o procedimento investigatório criminal deverá ser concluído no prazo de 90 dias, permitidas, por igual período, prorrogações sucessivas, por decisão fundamentada do membro do Ministério Público responsável pela sua condução.

Pelo disposto entende-se que o PIC terá seu fim – que tanto poderá resultar em denúncia quanto em arquivamento –, em um prazo indeterminado. Entretanto, cabe ponderar, o Código Penal brasileiro prevê, no seu art. 109 e incisos, prazos prescricionais que deverão ser respeitados por quem preside a investigação.

A razão pela qual um PIC pode não se transformar em denúncia também pode ser a falta de elementos porque, como disposto no art. 41º do Código de Processo Penal, é necessário que a denúncia contenha a exposição do fato com todas as suas circunstâncias, como também a classificação do crime. Caso isso não ocorra, será rejeitada a denúncia por falta de fundamentos que comprovem a materialidade do delito.

É necessário mencionar que os procedimentos (PICs, IPS e PCOs) nem sempre evoluem no mesmo ano, ou, ainda, em uma mesma gestão administrativa, tendo em vista a existência de fatos de difícil esclarecimento. Às vezes, para chegar a uma conclusão sobre a autoria e ocorrência do crime, são necessárias prorrogações na fase investigatória (PIC e IP) e na fase de instrução processual, iniciada com o recebimento da denúncia. Dependendo do caso, do número de acusados e das várias possibilidades de interposição de recursos, os feitos podem durar anos.

Sobre o não recebimento da denúncia pelo TJMG, o procurador de Justiça Evandro Senra explica que existe um julgamento para o recebimento, ou não, da denúncia. Nesse julgamento, não se analisa somente o aspecto formal da denúncia, a lei permite também a discussão de mérito. O Poder Judiciário ingressa no mérito e já o discute sem a instrução processual e, em muitas das vezes, o Ministério Público não tem como instaurar a ação penal, pois a sua pretensão pode não ser acolhida antes mesmo do início do processo-crime. O procurador ainda comenta sobre o descompasso dos números de oferecimento e recebimento de denúncias, afirmando que “são muito mais vencidos que vencedores” e que o entendimento do TJ difere do MP na maioria das vezes, mas acrescenta que “[...] não é por isso que o MP deixará de exercer a sua função constitucional de iniciar a persecução criminal em face de

⁹ Art. 41. A denúncia ou queixa conterá a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas.

administradores ímprobos num país em que a sociedade luta para melhorar a sua condição de vida”.

Um dado importante que ocorreu no período foram os afastamentos cautelares. Eles visam garantir que o processo instaurado contra a autoridade municipal não sofra interferências negativas durante o seu trâmite de investigação, ou seja, quando o agente político pode, de alguma forma, manipular a instrução processual, ou, de certo modo, esconder as provas. Assim, o Poder Judiciário afasta o investigado para que isso não seja possível, pois esses casos indicam, em tese, evidências de práticas de crimes, não havendo, ainda, a comprovação dos fatos, os quais ainda estão em fase de instrução. Em sete municípios mineiros, houve afastamentos cautelares dos prefeitos municipais.

Ao final do ano de 2004, dos números apresentados, restaram tramitando cerca de 1200 procedimentos – PICs e IPs e 336 PCOs.

Nos primeiros quatro anos, a PJCCAP conseguiu 14 condenações de prefeitos, entre afastamentos e perda de cargos. Deste número, não decorreu nenhuma prisão do agente político criminoso.

Os municípios mineiros que tiveram seus representantes locais condenados foram: Alpinópolis, Araporã, Bocaiúva, Brasília de Minas, Guaraciaba, Januária, Liberdade, Lima Duarte, Monte Sião, Pedra Azul, Rio Vermelho, São Brás do Suaçuí, São Francisco e Virgínia.

Em relação aos 336 PCOs em tramitação, houve 14 condenações de agentes políticos, aproximadamente 4%, mas Evandro Delgado revela que “[...] parece insignificante, mas é muito difícil lograr êxito na perseguição criminal em face de agentes políticos municipais. Inegavelmente eles detêm o Poder, eles são o Poder”.

Corroborando este comentário, Wladimir Rodrigues Dias¹⁰ acrescenta que, além de fazerem uso de foro privilegiado, onde todo o procedimento é mais demorado, eles também têm mais dinheiro, e, conseqüentemente, melhor defesa e maior acesso ao contraditório e à ampla defesa. (Conversa formal).¹¹

5.3. A segunda gestão administrativa da Procuradoria de Justiça de Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais (PJCCAP)

A 2ª Gestão Administrativa iniciou-se com as eleições municipais de 2004 e abrange o período de 2005 até o final do corrente ano. Os dados integrais ainda não estão concluídos e o relatório de atividades desta gestão será finalizado no início do novo ano.

¹⁰ Professor do Curso de Gestão Pública do Centro Universitário Belo Horizonte (Uni-BH) e Mestre em administração pública pela Fundação João Pinheiro/2006.

¹¹ Conversa formal em sala de aula em outubro de 2008.

Os dados disponíveis são:

QUADRO 4 TOTAL DE MUNICÍPIOS COM EXPEDIENTES EM ANDAMENTO Dados até 01/10/2008	
MINAS GERAIS	853
Municípios representados	678
Municípios com expediente em andamento	505

Fonte: Procuradoria de Justiça no Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais – PJCCAP

Esses números representam o montante dos municípios investigados em âmbito estadual desde a criação da PJCCAP; por conseguinte, englobam as duas gestões. Percebe-se que, do universo dos municípios mineiros, 60% estão, de alguma forma, sendo investigados por crimes cometidos pelo Chefe do Executivo, em quem a sociedade local depositou sua confiança, e, acima de tudo, sua esperança de melhoria da qualidade de vida.

O quadro abaixo mostra os dados disponíveis desta gestão administrativa, incluída uma nova informação que é o número de representações ocorridas no período:

QUADRO 5 2ª GESTÃO ADMINISTRATIVA – TOTAL DE EXPEDIENTES EM ANDAMENTO					
REPRESENTAÇÕES	PROCEDIMENTOS PICs e IPs + PCOs	DENÚNCIAS AO TJMG			PENALIZAÇÕES
		OFERECIDAS	RECEBIDAS	REJEITADAS	
Dados até 11/11/2008	Dados até 01/10/2008	Dados até 27/02/2008	Dados até 27/02/2008	Dados até 27/02/2008	Dados até 11/11/2008
2014	939 + 393 = 1332	331	143	81	3

Fonte: Procuradoria de Justiça no Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais – PJCCAP

Todos os dados levantados aconteceram na gestão administrativa em referência, mas guardam uma relação entre esta e a outra, ou seja, as denúncias não são, necessariamente, relativas aos PICs aqui citados que, por sua vez, podem não ter sido originados das representações, também aqui enumeradas. Elas podem ser oriundas dos feitos da 1ª Gestão Administrativa.

O quadro abaixo é uma análise relativa entre as duas gestões, no que diz respeito ao resultado da atividade do Ministério Público junto ao Tribunal de Justiça em relação à penalização de prefeitos por crimes contra a ordem pública. Mas é bom deixar claro

que os números da 1ª gestão estão completos e os da atual gestão não estão, até porque a gestão ainda não está finalizada; portanto, é a análise relativa aos dados que foram dispostos nos Quadros 3 e 5.

QUADRO 6 1ª GESTÃO ADMINISTRATIVA X 2ª GESTÃO ADMINISTRATIVA					
PJCCAP	Procedimentos: PICs, IPs e PCOs	Denúncias			Penalizações
		Oferecidas	Recebidas	Rejeitadas	
1ª Gestão – 2001/2004	2931	718	281	131	14
2ª Gestão – 2005/2008	1332	331	143	81	3
% 2ª em relação à 1ª	45%	46%	50%	60%	20%

Fonte: Procuradoria de Justiça no Combate aos Crimes Praticados por Agentes Políticos Municipais – PJCCAP

É interessante atentar para o número de procedimentos (PICs, IPS e PCOS) bem como para o número de denúncias oferecidas e recebidas, os quais reduziram aproximadamente pela metade nesta gestão. Entende-se que, de certa forma, a criação de uma procuradoria especializada, que não existia em âmbito estadual, fiscalizadora e atuante, pode ser a possível causa da inibição do cometimento de crimes pelos prefeitos que estavam com alguma intenção de praticá-los e, por outro lado, provavelmente, fez com que os criminosos se aperfeiçoassem. A distinção está no número de denúncias rejeitadas: percebe-se que não houve uma redução, ou seja, pela análise aqui feita, entende-se que o percentual de denúncias rejeitadas é superior em relação aos outros dados que tiveram uma queda, para em torno dos 50%, ou seja, relativamente, há maior rejeição, pelo TJMG, às denúncias oferecidas pelo MP.

Nota-se que o número de penalização dos agentes políticos criminosos da 1ª Gestão Administrativa é elevado em relação ao ocorrido na gestão atual. Entre perdas e afastamentos, somam-se, neste período, 3 prefeitos penalizados e, como na primeira, nenhuma prisão. O percentual de penalizações neste período resulta em 20% em relação ao total da gestão anterior.

Fatos indicam que no início da 1ª Gestão Administrativa os crimes eram mais fáceis de serem detectados, mas os criminosos foram se aprimorando. Como a persecução penal mudou e a fiscalização aumentou, eles também mudaram a forma de atuar, não usando mais empresas fantasmas. Atualmente o mais comum é fraude em licitações com combinação prévia entre os administradores, prefeitos, servidores públicos, licitantes e integrantes de comissão licitante e é intrincada a investigação, é crime organizado, de mais difícil detecção.

Entretanto, o MP também teve de mudar a sua forma de atuar, teve de se aprimorar também, como afirmado por Evandro Senra “[...] é imprescindível para lograr êxito nas investigações de crime organizado a interceptação telefônica e a interceptação telemática”. É importante esclarecer que o MP não faz interceptação telefônica, todas as interceptações telefônicas ocorrem somente por ordem judicial.

Enfim, percebe-se que a origem da honestidade está no povo. O Brasil só se transformará numa sociedade onde as pessoas se respeitem pela educação e pelo caráter. É possível mudar o mundo, uma sociedade, mudar o Brasil, tornar o nosso país honesto. Outras sociedades foram desonestas e mudaram.

Um dos países mais honestos do mundo é a Finlândia, que ocupa o 5º lugar no *ranking* do índice de percepções da corrupção divulgado em 23 de setembro do corrente ano, em Berlim, pela ONG Transparência Internacional (TI).¹² Seu Primeiro Ministro, Matti Vanhanen,¹³ esteve no Brasil, em maio de 2008, e relatou que, até a metade do século passado, a Finlândia era uma das nações mais pobres da Europa, mas houve uma *injeção de energia*, por parte da administração pública, na educação e, com isso, um fortalecimento da integridade. Esse é um bom exemplo de atuação para o combate aos crimes praticados por nossos representantes municipais e para a redução da vulnerabilidade das instituições governamentais à corrupção.

6. Conclusão

A Constituição da República, democrática que se propõe ser, dotou o Estado de mecanismos de controle e fiscalização, inclusive dos Chefes do Poder Executivo.

Nesse contexto, o Ministério Público é o órgão que se acha incumbido do relevante papel de buscar punição penal para aqueles que forem acusados de haver infringido a norma penal ou praticado alguma improbidade administrativa.

Os fatos tidos como ilegais chegam ao Ministério Público das mais diferentes formas: delação de populares, notícias da mídia, conhecimento pessoal do agente promotor ou procurador de Justiça e, especialmente, através de análise da contabilidade do município levada a efeito pelos Tribunais de Contas.

Para ingressar com ação penal contra quem quer que seja, o Ministério Público necessita de apurar o que se chama de materialidade e autoria. Quando, todavia, o MP julga estar o fato razoavelmente apurado, ingressa com processo criminal contra o prefeito.

¹² Desde 1995, a ONG publica todo ano um índice de percepções da corrupção (CPD) classificando 180 países segundo a análise de um grupo internacional de empresários, especialistas e universitários. O índice vai de dez para um Estado considerado “limpo” a zero para um Estado “corrupto”. O Brasil tem nota 3,5 e aparece em 80º lugar. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL770206-5602,00.html>>. Acesso em: 23 set. 2008.

¹³ Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/media/imagens/2008/05/15/1425ac007.jpg/view>>. Acesso em: 25 mai. 2008.

Vários motivos existem para que um fato praticado por um prefeito, e noticiado como criminoso, não receba a esperada condenação pela Justiça: o assunto pode não ter chegado ao conhecimento do Ministério Público; o fato pode estar com deficiência de comprovação documental ou testemunhal – afinal, quem quer depor contra o prefeito? – e, por fim, o Ministério Público eventualmente pode ter ingressado com ação penal com fraco lastro probatório, na esperança de obter melhores e mais sólidos argumentos de convicção durante a fase do desenvolvimento do processo. Nessas hipóteses o Tribunal de Justiça pode abortar já de início o processo penal e, ao final, chegar à conclusão de que não existem provas seguras de que o agente político haja praticado o crime pelo qual foi denunciado. O resultado é que o prefeito será, fatalmente, absolvido.

Não é só a questão da deficiência de provas que leva o prefeito denunciado a ser contemplado com a absolvição. Existem inúmeros subterfúgios processuais legais colocados à disposição dos sábios e experientes advogados, hábeis para impedir a punição penal em defesa do interesse de seu cliente.

A Constituição da República de 1988, mesmo já com 20 anos, pode ser considerada jovem para que se possa empreender as mudanças por ela preconizadas. Apesar disso, o Ministério Público de Minas Gerais, com uma estrutura inovadora e especializada na apuração de denúncias de crimes de prefeitos, vem desempenhando as atividades que lhe cabem constitucionalmente e cumprindo a sua função institucional, que é a de receber, investigar e encaminhar ao Poder Judiciário procedimentos que contenham indícios de crimes de prefeitos contra a administração pública local.

Dessa forma, não obstante a boa vontade que geralmente motiva o Ministério Público, a triste realidade é que a impunidade grassa no assunto em questão. Crimes acontecem, mas poucas condenações existem. Quando chegam a existir, dificilmente são acompanhadas da tão desejada restituição ao erário dos polpudos valores auferidos pelos agentes políticos municipais.

Por fim, cabe a mensagem de Kofi Annam, ex-Secretário-Geral das Nações Unidas:¹⁴

Quando desvia fundos destinados ao desenvolvimento, a corrupção fere desproporcionalmente ao pobre, mina, portanto, a capacidade dos governos de fornecerem serviços básicos, alimenta a iniquidade e a injustiça, e, por fim, desencoraja os investimentos e amplos internacionais.

¹⁴ Disponível em: <http://www.unodc.org/brazil/pt/programasglobais_corrupcao.html>. Acesso em: 31 out. 2008.

7. Referências bibliográficas

COSTA, Tito. *Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DINIZ, Marcelo Mattar. *Os Caminhos da Corrupção nos Descaminhos da Justiça*. 2006. 216f. Dissertação (Mestrado) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

PANTUZZO, Giovanni Mansur Solha. *Crimes Funcionais de Prefeitos*: Decreto-lei 201/67. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

RAMOS, João Gualberto Garcez. *Crimes Funcionais de Prefeitos*. Belo Horizonte. Del Rey, 2002.

RAMOS FILHO, Cristóvam Joaquim Fernandes. Da legitimidade da investigação criminal por parte do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – dos crimes praticados por prefeitos municipais e da criação de grupo especial pelo Procurador-Geral de Justiça. *Revista Jurídica do Ministério Público*, Belo Horizonte, vol. 6, p.249, fev./ago. 2006.

STRECK, Lenio Luiz. FELDENS, Luciano. *Crime e Constituição: a Legitimidade da Função Investigatória do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.