

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO MARANHÃO JUNTO AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DO GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL ENTRE OS ANOS DE 2009 E 2011: A CORRUPÇÃO COMO OBSTÁCULO AO DESENVOLVIMENTO*

THE ROLE OF THE FEDERAL PROSECUTOR IN MARANHÃO STATE CONCERNING TO ACTS OF THE PUBLIC MUNICIPAL MANAGER ADMINISTRATIVE MIS-CONDUCT BETWEEN THE YEARS 2009 AND 2011: CORRUPTION AS AN OBSTACLE TO DEVELOPMENT

LA ACTUACION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL DE MARANHÃO JUNTO A LOS ACTOS DE MALA CONDUCTA ADMINISTRATIVA DEL GERENCIAMIENTO PÚBLICO MUNICIPAL ENTRE LOS AÑOS 2009 Y 2011: LA CORRUPCIÓN COMO UN OBSTÁCULO PARA EL DESARROLLO

Laurena Silva Pinto

Graduanda em Direito da Universidade Federal do Maranhão/UFMA

Mônica Teresa Costa Sousa

Doutora em Direito pela UFSC

RESUMO: A presente pesquisa busca enfatizar a importância existente na articulação e na atuação conjunta dos órgãos públicos no combate à corrupção político-administrativa, sendo esta encarada como um entrave ao desenvolvimento humano. Desse modo, buscou-se realizar um estudo qualitativo e quantitativo da atuação do Ministério Público Federal (na figura da Procuradoria da República, situada em São Luís – MA), quando do recebimento dos relatórios de fiscalização por sorteios públicos realizados pela Controladoria Geral da União entre 2009 e 2011, os quais apresentam atos de improbidade do gestor público municipal. Da análise dos oito municípios maranhenses abordados na pesquisa, constatou-se que há uma fragilidade na articulação entre os órgãos de fiscalização e controle, os de investigação e Ministério Público Federal; verificou-se a existência de uma morosidade no encaminhamento e tomada de providências necessárias para que os casos apresentados como práticas ímprobas de gestoras municipais, possam vir a se tornar Ações de Improbidade Administrativa, que, verdadeiramente sirvam como instrumento de combate à corrupção político-administrativa e, desse modo, como mecanismo de incentivo ao desenvolvimento humano.

Palavras-chave: Ministério Público Federal. Improbidade Administrativa. Desenvolvimento.

ABSTRACT: This research seeks to emphasize the importance existing in the articulation and the joint actions of public institutions to combat political and administrative corruption, which is seen as an obstacle to human development. Thus, it was to conduct a qualitative and quantitative study of the action of the Federal Public Ministry (the figure of the Prosecutor's Office, located in São Luis - MA), upon receipt of inspection reports by public drawings conducted by the Comptroller General between 2009 and 2011, which feature acts of misconduct municipal manager. Through the analysis of the eight municipalities of Maranhão addressed in this study, it was found that there is a weakness in the joint between the bodies of supervision and control, research and federal prosecutors; verified the existence of delays in referral and taking necessary measures so that the cases presented as misconducted practices of municipal manage-

* Trabalho premiado durante o XXV Encontro do SEMIC, realizado na UFMA, entre os dias 18 a 22 de novembro de 2013. Artigo recebido em fevereiro de 2014
Aprovado abril de 2014

ment, are likely to become AP administrative Misconduct , which really serves as a tool to combat political and administrative corruption and thus , as an incentive mechanism to human development.

KEYWORDS: Federal Prosecutor. Administrative Misconduct. Development.

RESUMEN: Esta investigación pretende hacer hincapié en la importancia que existe en la articulación y la acción conjunta de las instituciones públicas para combatir la corrupción política y administrativa , que es visto como un obstáculo para el desarrollo humano. Por lo tanto , tratamos de llevar a cabo un estudio cualitativo y cuantitativo de la acción del Ministerio Público de la Federación (la figura de la Fiscalía , con sede en São Luís - MA) , a la recepción de los informes de inspección de los planos públicos realizados por la Contraloría General entre 2009 y 2011 que cuentan con actos de mala conducta de la gerencia pública municipal. Del análisis de los ocho municipios de Maranhão abordados en este estudio, se encontró que hay una debilidad en la articulación entre los órganos de supervisión y control , investigación y Ministerio Público Federal ; se verificó la existencia de retrasos en la remisión y hacer los arreglos necesarios en los casos que se presentan como improbas prácticas de gestión municipal, que puedan llegar a ser AP Mala Conducta administrativa , que en realidad sirve como una herramienta para combatir la corrupción política y administrativa y, por tanto , como un mecanismo de incentivo para el desarrollo humano.

PALABRAS CLAVE: Público Federal. Mala Conducta Administrativa. Desarrollo.

1 | Introdução

A maioria dos municípios brasileiros é assolada pela pobreza, baixo nível de desenvolvimento, precariedade dos serviços públicos, fragilidades institucionais. Os atos de improbidade administrativa municipal acarretam ganhos particulares em detrimento do bem público.

A presente pesquisa surgiu como uma forma de dar continuidade a um trabalho iniciado em 2011 junto ao Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) da Universidade Federal do Maranhão. O referido trabalho pautou-se na análise de relatórios de fiscalização de 23 municípios nordestinos, nos sorteios públicos realizados entre 2009 e 2011 pela Controladoria Geral da União. Tal análise propôs-se a verificar em que medida os baixos níveis de desenvolvimento estão relacionados a altos níveis de corrupção. Foi constatada a existência de uma relação sólida e inversamente proporcional entre o nível de corrupção político-administrativa de um município e o Índice de Desenvolvimento Humano nele constatado.

Pela importância que há na articulação e atuação conjunta das diferentes instituições públicas no combate à corrupção, a presente pesquisa destina-se a estudar quantitativa e qualitativamente como se dá a atuação do Ministério Público Federal (Procuradoria da República, sede em São Luís - MA) após o recebimento dos relatórios da CGU que apresentam práticas corruptas verificadas na gestão municipal, que podem dar ensejo a Ações Cíveis Públicas, ou seja, Ações de Improbidade Administrativa.

2 | Desenvolvimento

2.1 | Improbidade administrativa

Inicialmente, pode-se caracterizar a improbidade administrativa como a conduta inadequada de agentes públicos, ou de particulares envolvidos na função pública. Pautando-se em três pontos principais:

- a) Enriquecimento ou obtenção de alguma vantagem econômica de forma indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade em órgãos e entidades do serviço público;
- b) Dano ao patrimônio público, com a utilização de bens públicos para fins particulares, aplicação irregular de verba pública, incentivo ao enriquecimento de terceiros por meio do dinheiro público, entre outros atos;
- c) Violação aos princípios da impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência da Administração Pública, e ainda, da lealdade às instituições públicas.

Um termo técnico, improbidade administrativa designa, na verdade, a corrupção administrativa, isto é, tudo aquilo que contraria a honestidade, a boa-fé, a honradez, as atitudes corretas.

Vale ressaltar que o ato de improbidade não necessariamente será um ato administrativo, podendo ser qualquer conduta comissiva ou omissiva praticada no exercício da função ou fora dela. A Lei n. 8.429/92, também chamada de Lei do “Colarinho Branco”, estabelece, em seu art. 5º, que caso haja lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, ocorrerá o integral ressarcimento do dano.

A Constituição Federal de 1988 apresenta diversos dispositivos que dispõem sobre a improbidade, alguns deles: art. 14, § 9º (improbidade administrativa em período eleitoral); art. 15, V (proíbe a cassação de direitos políticos, permitindo apenas a suspensão em caso de improbidade); art. 85, V (a improbidade do Presidente da República é tipificada como crime de responsabilidade); art. 37, §4º (apresenta medidas aplicadas em casos de improbidade).

São modalidades de atos de improbidade segundo a Lei n. 8.429/92: enriquecimento ilícito (art. 9º), dano ao erário (art. 10), violação ao princípio da Administração (art. 11).

De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça, em março de 2010, o Brasil apresentava 2.002 gestores públicos e políticos já processados e julgados por improbidade administrativa. Foi identificado um acréscimo ilícito de R\$ 27 milhões aos patrimônios pessoais, sendo que a reparação ao Tesouro Nacional ficou avaliada em R\$ 147 milhões. O primeiro do ranking é o Estado de São Paulo, com 899 sentenciados; em seguida tem-se Minas Gerais, com 209; Paraná, com 176; Rondônia, com 103; Rio Grande do Sul, 95; e Goiás, 90.“

2.2 | Improbidade Administrativa e Desenvolvimento Humano

A improbidade administrativa, isto é, a corrupção político-administrativa afeta a atuação do Estado na busca pelo bem-estar social, o acarreta efeitos danosos no desenvolvimento humano e social do país. O cenário político brasileiro é transpassado pelo alastramento da corrupção, o qual é alimentado pela cultura da impunidade. Os atos ímprobos saíram das camadas dirigentes do tesouro público e se arraigaram na classe média, e em seguida, para as mais carentes; per-fazendo-se o que pode ser denominado de banalização da corrupção.

A corrupção assola todas as camadas sociais; e a cultura da impunidade é que configura a injustiça social. Segundo afirma Roberto Burgos Filho (2007, p. 9) “A Nação inteira é testemunha de que é muito mais fácil e rápido se levar e manter na prisão quem rouba um pote de manteiga para matar a fome do filho do que aquele, de paletó e gravata, que usa a caneta para assaltar o erário”.

A improbidade administrativa, devido aos significantes gastos e desperdícios, provoca a redução de investimentos internos e externos. Desse modo, afirma-se que o Índice de Desenvolvimento Humano de um município é inversamente proporcional à corrupção político-administrativa nele verificada. Quanto mais os governos investem no desenvolvimento social e econômico, gerando benefícios à população, menor o índice de corrupção. Logo, quanto menor o nível de corrupção, maiores serão os investimentos em melhorias para o bem-estar social.

A seguir, apresenta-se um quadro com o IDH dos municípios pesquisados, dos quais foi encaminhado relatório de fiscalização da Controladoria Geral da União ao MPF.

Quadro 1 – Com o IDH dos municípios pesquisados

Município	IDH
São Bento	0,592
Urbano Santos	0,556
Arari	0,617
Penalva	0,584
Bequimão	0,577
Fortuna	0,568
Bela Vista do Maranhão	0,569

Disponível em: <t.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista_de_municípios_do_Maranhão_por_IDH>

Fonte: Wikipédia (2014)

2.3 | Ministério Público Federal

Ramo do Ministério Público da União (MPU), o Ministério Público Federal (MPF) tem a missão de “promover a realização da justiça, a bem da sociedade e em defesa do estado democrático de direito”.

Com sede em Brasília, ao órgão cabe defender os direitos sociais e individuais da ordem jurídica e do regime democrático, bem como fiscalizar a aplicação das leis, defender o patrimônio público e zelar para que os poderes públicos efetivamente respeitem os direitos assegurados na Constituição Federal de 1988.

A atuação do MPF abrange todo o Brasil, havendo, ainda, a cooperação com outros países, nas áreas constitucional, cível, eleitoral e criminal. Uma vez que tem autonomia na estrutura do Estado, não pode ocorrer sua extinção e, tampouco, suas atribuições serem repassadas a outros órgãos. Procuradores e promotores atuam discricionariamente, porém, com base na lei. “A instituição ingressa com ações em nome da sociedade, oferece denúncias criminais e deve ser ouvida em todos os processos em andamento na Justiça Federal que envolvam o interesse público relevante, mesmo que não seja parte na ação.”¹

O Ministério Público Federal atua perante o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, os Tribunais Regionais Federais, os juízes federais e os juízes eleitorais, nas hipóteses previstas pelas leis federais e pela Constituição.

O MPF organiza sua atuação de acordo com áreas temáticas, as quais estão sob a coordenação de um órgão setorial da instituição. São elas: Constitucional e Infraconstitucional; Criminal e Controle externo da atividade policial; Consumidor e Ordem Econômica; Meio Ambiente e Patrimônio Cultural; Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais; Direitos do Cidadão; Eleitoral.

2.4 | Ministério Público Federal e Ações de Improbidade Administrativa

No Ministério Público Federal, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Patrimônio Público e Social trata sobre as ações de improbidade administrativa. No portal do MPF, encontra-se um mapa das ações de improbidade, mostrando a localização das unidades do MPF onde os processos tramitam. São apresentados também informativos, por exemplo, sobre a Aquisição de Medicamentos pelo Poder Público, Relatório sobre a Aplicação de Verbas Federais em Saúde, iniciativa para coibir irregularidades na transição do governo em prefeituras, entre outros.

O MPF está investido de capacidade processual e mantém sua condição de órgão federal, constitucionalmente previsto. Quando entender que resta configurado o ato de improbidade administrativa, o Ministério Público Federal pode fazer requerimento a fim de ingressar como litisconsorte ativo na ação.

Quando o Ministério Público Federal recebe os relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União, estes são encaminhados aos gabinetes dos procuradores responsáveis pelo combate ao crime e improbidade. Esses relatórios serão objeto de inquérito civil público. A partir desse ocorrerá o desmembramento por matéria, que poderá levar a inquérito civil público, procedimento administrativo ou procedimento investigatório criminal. Ante isso, poderá ter-se Ação Civil Pública (ação de improbidade), Arquivamento ou Ação Criminal.

2.5 | Escolha dos municípios e processamento das ações de improbidade administrativa pelo Ministério Público Federal

Visou-se, por meio do método hipotético-dedutivo, o levantamento de dados que corroboras-

sem ou falseassem a hipótese proposta na pesquisa. Assim, a partir das ações de improbidade administrativa apresentadas pelo Ministério Público federal no Estado do Maranhão, foram extraídos dados empíricos sobre casos de corrupção política-administrativa na gestão municipal.

A partir dos relatórios de fiscalização da CGU com base nos sorteios realizados entre 2009 e 2011, escolheu os municípios, cujas ações de improbidade são de competência da Procuradoria da República situada em São Luís (MA). Para tanto, houve o manuseio dos autos junto ao sistema de arquivos dos gabinetes dos procuradores da República que atuam em casos de improbidade.

Os municípios escolhidos pela presente pesquisa foram: São Bento, Urbano Santos, Arari, Penalva, Bequimão, Fortuna e Bela Vista do Maranhão.

A partir disso, passou-se à análise dos autos remetidos ao MPF. Foi realizado um estudo qualitativo e quantitativo sobre a atuação ministerial no combate à corrupção. Ademais, buscou-se levantar os casos de improbidade que chegam à Justiça Federal a partir da atuação do MPF.

2.6 | Elaboração de questionário e realização de entrevista pessoal

A elaboração dos questionários objetivou o entendimento de como se dá atuação do Ministério Público Federal no que tange aos casos de improbidade administrativa, bem como verificar o seu posicionamento a respeito da relação existente entre corrupção político-administrativa e pobreza. A seguir apresentam-se as dez perguntas direcionadas aos procuradores:

01. Por que o trabalho do MPF é importante como meio de combate à corrupção?
02. O que é corrupção para o senhor?
03. O senhor já atuou no MPF em outros Estados? Se afirmativo, quais?
04. Em outros Estados a realidade dos municípios cujos gestores são investigados é diferente da realidade do Maranhão? Em quais aspectos?
05. Após a conclusão dos relatórios da CGU e encaminhamento dos mesmos ao MPF, como se dá a participação da Procuradoria da República?
06. Quais os maiores obstáculos encontrados pelo MPF nas atividades de investigação relacionadas aos atos de improbidade?
07. Em sua opinião, a sociedade civil conhece a natureza do trabalho do MPF no que se refere aos atos de improbidade e corrupção? Justifique.
08. O trabalho do MPF tem a exposição pública merecida? Justifique
9. O senhor vincula pobreza à corrupção? De que maneira?
10. É possível combater a corrupção no Brasil? Justifique sua resposta.

A fim de enriquecer a pesquisa a partir de uma fundamentação empírica, foi realizada uma entrevista pessoal, a partir deste questionário, com a Procuradora da República Carolina da Hora Mesquita Hohn. O objetivo de tal entrevista foi apreciar as experiências vividas quando da atuação ministerial.

A Procuradora apresenta o Ministério Público Federal como um fiscal da lei. Para ela, corrupção seria *“todo tipo de desvio e apropriação de recursos públicos, mas outras formas poderiam se englobar nesse conceito, principalmente, para fins cível e administrativo”* (Informação verbal)

¹. Para a Procuradora Carolina da Hora ao longo dos anos os relatórios da CGU foram se aprimorando o que facilitou o processamento das ações de improbidade administrativa. Quando

¹ Entrevista realizada com a Procuradora da República, em 30 de agosto de 2013.

questionada se vincula pobreza à corrupção, ela respondeu que a corrupção incrementa a pobreza, mas esta não se resume à corrupção, envolvendo também concentração econômica, falta de educação, a um histórico que provém do período colonial. Ademais, a corrupção é um agente incentivador, facilitador, porque se de um lado ela tira as possibilidades de saúde e educação da população, de outro, ela concentra renda.

2.7 | Resultados

Por meio do sistema interno do MPF, foi possível acessar os arquivos dos gabinetes dos Procuradores da República e, com isso, fazer um levantamento de dados referente as medidas tomadas a partir do recebimento dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União. A seguir, apresenta-se um quadro com todos os dados coletados.

Quadro 2 – Com o mapeamento dos processos que tramitam no MPF/MA

Município	Ano da Fiscalização	Procedimento Atual	Data de Autuação	Responsável	Observação
São Bento	2009	Gabinete do Procurador	16/11/10	Marcílio Nunes Medeiros	Inquérito Civil Público (ICP)
Urbano Santos	2009	Desmembrado			
		Gabinete do procurador	03/11/10	Juraci Guimarães Júnior	Ministério da Educação
		Gabinete do procurador	11/12/12	Juraci Guimarães Júnior	Ministério da Saúde
		Gabinete do procurador	11/12/12	Juraci Guimarães Júnior	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Arari	2010	Desmembrado			
		Polícia Federal	17/01/12	José Raimundo Leite Filho	Ministério da Educação
		Polícia Federal	29/05/12	José Raimundo Leite Filho	Ministério das Cidades
		Polícia Federal	29/05/12	José Raimundo Leite Filho	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
		Polícia Federal	29/05/12	José Raimundo Leite Filho	Ministério da Saúde
Penalva	2010	Justiça Federal	07/10/11	Regis Richael Primo da Silva	
Bequimão	2010	Gabinete do Procurador	22/09/11	Regis Richael Primo da Silva	ICP
		Gabinete do Procurador	16/04/12	Regis Richael Primo da Silva	PIC
Fortuna	2011	Gabinete do Procurador	07/05/12	Regis Richael Primo da Silva	PI
Bela Vista do Maranhão	2011	Gabinete do Procurador	29/03/12	Marcílio Nunes Medeiros	ICP

Fonte: Dados coletados *in loco* no MPF/MA

Pela análise dos dados levantados, observa-se que a maior parte deles encontra-se no gabinete do procurador, uns como encaminhamento aos Ministérios da Educação, da Saúde, das Cidades e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; outros como Inquérito Civil Público, que poderá acarretar em Ação Civil Pública (ação de improbidade), ou tão somente, no arquivamento da matéria. A ação concernente ao município de Arari está na Polícia Federal, e possui desmembramentos em Ministérios já citados. Apenas a ação referente ao município de Penalva já está tramitando na Justiça Federal, tendo Procurador Regis Richael Primo da Silva como responsável.

Por essa análise, pode-se verificar como se dá a atuação do Ministério Público Federal quando do recebimento dos relatórios de fiscalização da CGU, bem como a situação em que se encontra a ação referente a cada município.

3 | Considerações finais

Ainda é gritante a falta de equilíbrio na colaboração entre o Ministério Público Federal, Controladoria Geral da União, Polícia Federal, outras entidades de investigação, uma vez que se vislumbra, pelo estudo realizado, que dos sete municípios analisados, apenas Penalva teve seu gestor ajuizado por gestão ímproba, tendo ação em trâmite na Justiça Federal.

O município de Arari é o único em que o processo está com a Polícia Federal, a fim de que sejam tomadas as devidas providências investigatórias. Os demais municípios (São Bento, Urbano Santos, Bequimão, Fortuna, Bela Vista do Maranhão) apresentam seus arquivos ainda nos gabinetes dos procuradores à espera das devidas providências, o que não tem razão de ser uma vez que as informações são oriundas dos relatórios de fiscalização dos sorteios públicos realizados entre 2009 e 2011 e, desse modo, já teve-se tempo o bastante para que as providências fossem tomadas.

Faz-se essencial uma articulação, e também, uma atuação conjunta entre os órgãos públicos que trabalham com a fiscalização e o controle para o combate à improbidade administrativa. Ademais, é necessário também o estabelecimento de metas de desenvolvimento de políticas públicas que sejam capazes de coibir os crimes de corrupção.

Vale destacar a existência do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, ao qual ainda não foi dada a devida importância principalmente no que tange à sua potencialidade como instrumento de combate à corrupção político-administrativa e, ainda, de valorização das decisões judiciais dos tribunais pátrios.

O combate à corrupção deve ser uma prioridade. Logo, é imprescindível que o Ministério Público Federal, enquanto fiscal da lei, atue de maneira mais célere, aplicando como bem expõe o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência em todos os casos de improbidade administrativa que sejam de sua competência.

Referências

BURGOS FILHO, Roberto. Quando a polícia é a vítima. Revista Jurídica Consulex, Brasília, DF, ano 11, n. 262, 2007.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 15.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. Diagnóstico situacional das ações de improbidade administrativa no Estado do Espírito Santo: período, 1992-2009. Vitória: O Ministério, 2011.