

**O ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO A PARTIR  
DO FORTALECIMENTO DA ADVOCACIA PÚBLICA  
MUNICIPAL, DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E DA  
ATUAÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO \*\***

THE FACE OF CORRUPTION FROM THE PUBLIC ADVOCACY OF  
STRENGTHENING MUNICIPAL ORGANS OF CONTROL  
AND PREVENTIVE ACTION OF THE PROSECUTION

EL HACER FRENTE A LA CORRUPCIÓN A PARTIR DEL FORTALECIMIENTO  
DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA MUNICIPAL, DE LOS ÓRGANOS  
DE CONTROL Y DE LA ACTUACIÓN PREVENTIVA DE LA ACUSACIÓN

**Resumo:**

*Este trabalho apresenta dados estatísticos obtidos dos órgãos de controle, do Ministério Público Federal e de outras instituições, que revelam o impacto da corrupção no Brasil, bem como os resultados de seu combate nas formas repressiva e preventiva. A partir disso, demonstra a superioridade da prevenção à corrupção na proteção do patrimônio público, além de apontar algumas das causas que tornam a repressão aos atos de improbidade ineficiente. Após, expõe estratégias de prevenção à corrupção a partir do fortalecimento da advocacia pública municipal, dos órgãos de controle e da atuação extrajudicial do Ministério Público, citando exemplos concretos.*

**Abstract:**

*This article presents statistical data obtained from control agencies, federal prosecutors and other institutions, which reveal the impact of corruption in Brazil, as well the results of his fights in the repressive and preventive manners. Then, demonstrates the superiority of preventing corruption in the protection of public assets, pointing, in addition, some of the causes that make the repression of acts of misconduct inefficient. After, exposes corruption prevention strategies based on the strengthening of*

---

\* Acadêmico da Faculdade de Direito da UFG. Estagiário do MPF.

\*\* Artigo premiado com o 1º lugar no I Concurso de Artigos Científicos do Fórum Goiano de Combate à Corrupção.

*public advocacy, municipal organs of control and outside a court performance of public prosecutors, citing concrete examples.*

**Resumen:**

*Este artículo presenta los datos estadísticos obtenidos de los órganos de control, de los fiscales federales y de otras instituciones, que revelan el impacto de la corrupción en Brasil, así como los resultados de sus peleas en las formas represiva y preventiva. Desde eso, demuestra la superioridad de la prevención de la corrupción en la protección de los bienes públicos, además de señalar algunas de las causas que hacen la represión de los actos de mala conducta ineficiente. Después, expone las estrategias de prevención de la corrupción con base en el fortalecimiento de la defensoría pública municipal, de los órganos de control y de la actuación extrajudicial Ministerio Público, citando ejemplos concretos.*

**Palavras-chaves:**

*Corrupção, prevenção, repressão, promoção.*

**Keywords:**

*Corruption, prevention, enforcement, promotion.*

**Palabras clave:**

*Corrupción, prevención, represión, promoción.*

## **INTRODUÇÃO**

O combate à corrupção constitui desafio central para qualquer país, pois seus efeitos são extremamente danosos. De acordo com pesquisa realizada pela Transparency International (2009, p. 2), “somente nos países em desenvolvimento e em transição, políticos e funcionários do governo corruptos recebem propinas estimadas entre US\$ 20 a 40 bilhões por ano [...]”.

Na mesma pesquisa, ressalta-se que

[...] até mesmo os pagamentos facilitadores - os numerosos, geralmente pequenos pagamentos realizados pelas empresas para fazer 'as coisas acontecerem' - são considerados prejudiciais, uma vez que se multiplicam ao longo do sistema e ajudam a alimentar e sustentar burocracias, partidos políticos e governos corruptos. (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009, p. 2)

No contexto brasileiro, estima-se que, entre 2002 e 2008,

R\$ 40 bilhões foram perdidos com a corrupção, [...] média de R\$ 6 bilhões por ano [...]. Com esse volume de recursos seria possível elevar em 23% o número de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família - hoje quase 13 milhões. Ou ainda reduzir à metade o número de casas sem saneamento - no total, cerca de 25 milhões de moradias [...]. (CARNEIRO, 2011)

A Controladoria-Geral da União (2008, p. 10), na fiscalização da aplicação dos recursos federais, tem detectado, por meio de sorteios públicos, irregularidades graves em aproximadamente 70% dos municípios fiscalizados, o que evidencia que a corrupção atinge todo o território nacional.

No âmbito do Tribunal de Contas da União (2010, p. 66), os números são igualmente preocupantes. Em 2010, foram inspeccionadas 231 obras, das quais 30 apresentaram indícios de irregularidades graves. Nos casos envolvendo a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária/Infraero, foram encontradas irregularidades dessa natureza em 60% das obras fiscalizadas.

Os indícios de irregularidade grave decorreram principalmente

[...] de falhas no orçamento da obra – com consequente contratação em valor acima do de mercado – e deficiência ou desatualização de projeto básico. [...] O somatório dos benefícios potenciais resultantes da fiscalização de obras em 2010 atingiu R\$ 4,067 bilhões. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 67)

Como se nota, a corrupção, no Brasil, é sistêmica, exigindo ações permanentes envolvendo todas as esferas de governo, os órgãos de controle, o Ministério Público e, naturalmente, a sociedade civil, cada qual desempenhando seu papel.

## MEIOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

O enfrentamento da corrupção opera-se, essencialmente, por meio de três estratégias distintas que se complementam: a) de promoção, que tem por finalidade estimular mudanças culturais, formar cidadãos e valorizar a ética e a moral; b) de prevenção, que corresponde ao conjunto de ações que buscam impedir a consumação de atos ímprobos; c) e de repressão, que visa punir os infratores e recuperar o prejuízo causado ao erário.

### Promoção de conhecimentos éticos e morais

Com relação aos meios de promoção, o artigo 205 da Constituição Federal dispõe que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, **seu preparo para o exercício da cidadania** e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Assim, o dispositivo em questão impõe ao Estado e à família que a educação tenha por finalidade a formação de indivíduos preparados para o exercício da cidadania. De fato, como cidadãos corruptos emergem do seio da sociedade, pode-se evitar a corrupção a partir da disseminação de conhecimentos éticos e morais, buscando a formação de indivíduos conscientes dos prejuízos causados por ela e de suas consequências.

Ciente desse dever, o Superior Tribunal de Justiça possui um site destinado às crianças e recebe escolas que desejem conhecer o tribunal<sup>1</sup>. O Ministério Público Federal, por seu turno, possui iniciativas semelhantes, como o site da Turminha do MPF<sup>2</sup>. A par disso, a Procuradoria da República em Goiás tem realizado eventos para crianças em sua sede e, recentemente, participou da feira do livro em Goiânia. Já a Controladoria-Geral da União possui site e cartilha destinados às crianças<sup>3</sup>, além de realizar

---

<sup>1</sup> STFJúnior. Disponível em: <[http://www.stjunior.stj.jus.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=1087](http://www.stjunior.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=1087)>.

<sup>2</sup> Turminha do MPF. Disponível em: <<http://www.turminha.mpf.gov.br/>>.

<sup>3</sup> Portalzinho da CGU. Disponível em: <<http://www.portalzinho.cgu.gov.br/>>.

concursos de desenho e redação, com temas relacionados ao seu âmbito de atuação. O Ministério Público do Estado de Goiás promove concursos de monografia abertos ao público em geral, o que sem dúvida estimula a participação da sociedade civil, e em um passado recente adotou o projeto “O MP vai às escolas”, em que o corpo docente de escolas públicas era capacitado para a aplicação de conteúdos pertinentes aos direitos relacionados ao pleno exercício da cidadania.

Por sua vez, a divulgação de informações constitui mecanismo de promoção de ações de controle social e cidadania. Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União possui várias iniciativas, tais como o Portal da Transparência (<http://transparencia.gov.br>), o “Olho Vivo no Dinheiro Público” (<http://www.cgu.gov.br/olhovivo/>), que já contemplou 1.639 municípios com encontros presenciais que mobilizaram e capacitaram mais de 32 mil cidadãos<sup>4</sup>, e o Portal da Copa de 2014 (<http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/>).

Observa-se que, nessa seara, a Controladoria-Geral da União é exemplo a ser seguido, com diversas iniciativas já executadas.

## **Repressão à corrupção**

Repressivamente, o combate à corrupção tem-se mostrado pouco efetivo, em razão da morosidade na apuração das infrações que, por vezes, envolvem esquemas elaborados, difíceis de serem provados, ou exigem a realização de perícias de alta complexidade.

A leniência do judiciário obsta, igualmente, a efetividade das medidas judiciais, uma vez que dificulta a recuperação do dinheiro desviado, propicia a prescrição e a impunidade. Resultado: “o crime compensa”.

Para ilustrar o cenário exposto, tem-se o caso do deputado Paulo Maluf (PP-SP). Procurado pela Interpol por conspiração, auxílio na remessa de dinheiro ilegal para Nova York e desvio de dinheiro público em São Paulo<sup>5</sup>, o deputado possui mandado

---

<sup>4</sup> BRASIL. *Combate à corrupção*. p. 295. Disponível em: <[https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.7\\_Combate\\_a\\_corrupcao.pdf](https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.7_Combate_a_corrupcao.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2011.

<sup>5</sup> Wanted-Persons. Disponível em: <[http://www.interpol.int/Wanted-Persons/\(wanted\\_id\)/2009-13608](http://www.interpol.int/Wanted-Persons/(wanted_id)/2009-13608)>. Acesso em: 30 out. 2011.

de prisão válido em 181 países (RIBEIRO, 2010), mas nunca foi condenado definitivamente no Brasil. Os recursos desviados por Maluf, em razão de fraudes em sua gestão na Prefeitura de São Paulo, aproximam-se de um bilhão de dólares (BRASIL, STF, 2011).

Outro caso célebre é o do ex-presidente Fernando Collor que, desde 1998, ou seja, há 13 anos, responde processo por extorsão e formação de quadrilha. Atualmente é senador pelo PTB de Alagoas.

O caso dos “Anões do Orçamento”, de 1993, também se encontra sem desfecho. Dentre os acusados, o ex-deputado federal Ézio Ferreira, suspeito de desviar recursos de emendas parlamentares, responde há 18 anos por lavagem de capitais. De acordo com a *Folha de S. Paulo*, dos 31 denunciados no caso, treze tiveram reconhecida a pretensão punitiva dos crimes supostamente praticados (CARNEIRO, 2011).

Os próprios magistrados reconhecem a demora no encerramento dos processos como a principal causa para a impunidade no país. Nesse sentido responderam 83,9% dos juízes entrevistados em pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (2006).

Levantamento da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal revela que, entre 1993 e 2004, das mais de 10.000 ações propostas com vistas a defender o patrimônio público, apenas 0,37% (39) resultaram em condenação; o restante implicou em absolvição ou continuam em tramitação. Nesse último estado, à época da pesquisa, estavam 85,59% (9.082)<sup>7</sup> das ações propostas, o que reforça o entendimento de que as medidas judiciais não constituem meio eficaz para a proteção do patrimônio público.

Não bastassem tais dificuldades, a jurisprudência dos tribunais brasileiros é excessivamente benevolente com os autores de crimes contra a administração pública, como se nota do acórdão a seguir, do Supremo Tribunal Federal:

Habeas Corpus. 2. Ex-prefeito condenado pela prática do crime previsto no art. 1º, II, do Decreto-Lei 201/1967, **por ter utilizado**

---

<sup>6</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, Procuradoria-Geral da República, 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Patrimônio Público e Social. *Base de dados da atuação do MPF na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa*, 1993-2004.

**máquinas e caminhões de propriedade da Prefeitura para efetuar terraplanagem no terreno de sua residência. 3. Aplicação do princípio da insignificância. Possibilidade. 4. Ordem concedida.** (HC 104286 / SP - SÃO PAULO, HABEAS CORPUS, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Julgamento: 03/05/2011, sem grifo no original).

No âmbito do Tribunal de Contas da União, no período de 2003 a 2007, foi determinada a restituição de mais de R\$ 3 bi desviados do tesouro nacional; contudo, apenas R\$ 27 mi foram efetivamente recuperados, ou seja, menos de 1% (NÓBREGA, s/d).

Por outro lado, atuando preventivamente, por meio da análise de editais de licitações e convênios, o TCU conseguiu evitar R\$ 13 bi em prejuízos à União (NÓBREGA, s/d). Somente no primeiro trimestre de 2011 os benefícios financeiros das ações de controle do TCU chegaram a R\$1.530.077.725,20 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011, p. 20).

## **Prevenção à corrupção**

A importância dos auditores e dos órgãos de controle no enfrentamento da corrupção

Stephen Kanitz, formado em contabilidade pela USP e mestre em Administração de Empresas por Harvard, afirma que:

o Brasil não é um país intrinsicamente corrupto. Não existe nos genes brasileiros nada que nos predisponha à corrupção, algo herdado, por exemplo, de desterrados portugueses. **A Austrália, que foi colônia penal do império britânico**, não possui índices de corrupção superiores aos de outras nações [...]. (KANITZ, 1999, p. 21)

Na verdade, segundo Kanitz (1999, p. 21): “o Brasil não é um país corrupto. É apenas um país pouco auditado”. **De acordo com levantamentos feitos pelo pesquisador, as nações com menor índice de corrupção são aquelas que têm maior número de auditores formados e treinados.**

A Dinamarca, por exemplo, possui cem auditores para

cada cem mil habitantes (KANITZ, 1999) e ocupa o primeiro lugar, como país menos corrupto do mundo, no *Corruption Perceptions Index 2010, da Transparency International* (2010, p. 2). Enquanto isso, o Brasil, situado na 69ª posição do mesmo ranking, tem somente oito auditores por cem mil habitantes, ou seja, 12.800 auditores no total (KANITZ, 1999, p. 21). Assim, para obter os mesmos níveis da Dinamarca, seria necessário formar e treinar 160.000 novos auditores.

Nesse rumo, o auditor Charles Holland, da Ernst & Young, afirma que:

**O Brasil é um dos países menos auditados do mundo.** Basta comparar o número relativo de auditores aqui existente com o de outras nações para verificar que prestação de contas não é o nosso forte: nos EUA, há um auditor para cada grupo de 2.327 habitantes; na Inglaterra, a relação é de um para 1.316; na Holanda, 899. Enquanto isso, no Brasil, a relação é de um para 24.615 habitantes.

De fato, no Brasil não existem auditores suficientes para realizar as fiscalizações com a frequência necessária. A Controladoria-Geral da União, por exemplo, utiliza-se do sistema de sorteios para apurar as irregularidades no varejo. Dessa forma, as irregularidades são encontradas, muitas vezes, anos depois de suas ocorrências e com o prejuízo ao erário já concretizado.

De acordo com a CGU (2011), desde o lançamento do programa de fiscalização, mediante sorteios públicos em 2003, foram fiscalizados 1.821 de 5.565 municípios brasileiros, ou seja, ao longo de oito anos apenas 32% do total.

Para se atuar preventivamente, como defendido neste artigo, as fiscalizações pelos órgãos de controle deveriam ser realizadas em intervalos de tempo menores, de modo a constatar as irregularidades antes que o prejuízo ao erário ocorra ou torne-se de difícil reparação.

Na verdade, a principal função do auditor não é a de fiscalizar depois de o fato estar consumado, mas a de criar controles internos para que fraudes sequer possam ser praticadas (KANITZ, 1999, p. 21).



A situação dos municípios brasileiros é muito grave. Como citado outrora, nas fiscalizações realizadas pela CGU foram encontradas irregularidades graves em cerca de 70% dos municípios fiscalizados. Isso se deve, em boa parte, à inexistência de assessoria jurídica adequada e à ausência de Controladorias Internas bem estruturadas nos municípios.

Nas palavras de Gleno Ricardo Scherer, Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: “a criação de Controles Internos, para evitar o abuso de poder, o erro, a fraude e, principalmente, a ineficiência, **é fundamental para que os municípios resguardem os seus ativos, assegurem a fidelidade e integridade dos registros, das demonstrações, das informações e dos relatórios contábeis**” (TATSCH, 2005).

Ademais, fortalecer os órgãos de controle não é apenas necessário, como também um bom negócio. No caso do Tribunal de Contas da União (2011, p. 20), por exemplo, o benefício financeiro das ações de controle, no 1º trimestre de 2011, atingiu o montante de R\$ 1.530.077.725,26, valor 4,97 vezes superior ao custo de funcionamento do órgão no mesmo período: R\$ 307.272.187,67.

Portanto, impõe-se o fortalecimento dos órgãos de controle, sobretudo a Controladoria-Geral da União e os municipais, com a investidura de mais auditores, mediante concurso público, de modo a permitir que as fiscalizações sejam realizadas amiúde, evitando-se a consumação de atos corruptos que causem prejuízo ao erário e criando controles internos para que fraudes sequer possam ser praticadas.

## **O combate à corrupção por meio do fortalecimento da advocacia pública**

A procuradoria do município exerce papel fundamental no combate preventivo à corrupção, pois tem a função de verificar a regularidade dos atos praticados pela administração pública, em seu âmbito de atuação, antes que produzam efeitos nocivos.

Por exemplo, o parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93 impõe que “as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser

previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”.

Na prática, no entanto, são comuns erros crassos nas concorrências públicas, tais como dispensa indevida de licitação ou realização em modalidade diversa da prevista em lei. Em 2010, a CGU constatou problemas em licitações em 110 dos 120 municípios fiscalizados, ou seja, 91,66% do total. “Nesses municípios, a irregularidade mais comum é a dispensa indevida do processo licitatório, verificada em 57 cidades (51,8%)”. Isso acontece em razão dos pareceres dos procuradores municipais objetivarem apenas atender a formalidades legais, sem constituírem verdadeiro ato fiscalizador.

Ocorre que nos municípios onde os procuradores não são concursados, mas escolhidos pelas autoridades municipais, eles não possuem a capacidade técnica ou a autonomia profissional necessária para exercerem seu papel. Na prática, em vez de defenderem os interesses do município, defendem, por via de regra, os interesses daqueles que os colocaram no cargo.

Assim, é necessário separar a advocacia dos municípios da advocacia dos governantes. A primeira diz respeito à proteção dos interesses públicos indisponíveis. Já a segunda visa proteger aos interesses dos governantes que muitas vezes vão de encontro aos interesses da coletividade.

Com vistas a fortalecer a advocacia pública dos municípios para torná-la apta ao combate à corrupção, é necessário que os ocupantes dos cargos sejam investidos na carreira por meio de concurso público. Dessa forma, a procuradoria do município seguirá desvinculada dos humores imediatistas dos governantes locais. Ademais, por meio de concursos públicos serão selecionados os candidatos mais bem preparados para ocupar o cargo.

Defendendo a atuação da advocacia pública, o Presidente da Comissão Especial da Advocacia Pública da OAB/RS, Arodi de Lima Gomes (2007), asseverou o seguinte:

**A atuação do advogado público para o Estado brasileiro é de extrema importância porque por ele passam todas as atividades inerentes ao governo, que está constituído para servir ao povo.** Quando se faz uma licitação, em qualquer dos

níveis, se busca adquirir um bem ou serviço que seja de utilidade para o cumprimento da missão daquele órgão e todo esse processo vai passar pelo crivo de um advogado público, a fim de verificar se os princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal estão ali contemplados: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade. É do advogado público a responsabilidade de examinar esses pressupostos e orientar o administrador a fazer ou não aquela licitação. **Ao fazer o controle primário da legalidade, o advogado público assume importância vital contra a corrupção, o desvio de verbas, a má aplicação de verbas públicas e assim por diante. Tanto que se costuma dizer que o combate à corrupção se faz com advocacia pública forte. [...]**

Enfim, a advocacia pública age nos entes fundamentais ao Estado e ao governo, na medida em que lidam com atividades extremamente sensíveis à sociedade, entre as quais está a implementação de políticas públicas governamentais, controle primário da legalidade dos atos administrativos, a cobrança dos devedores do erário, o combate à sonegação fiscal e, preventivamente, à corrupção, exercendo a tutela da lei no âmbito do Poder Executivo.

Como se nota, uma advocacia pública bem estruturada exerce papel fundamental no combate à corrupção. Sabendo disso, o Ministério Público do Estado de Goiás, por meio de Termo de Ajustamento de Conduta, firmou acordo com a Prefeitura de Goiânia, no qual esta se comprometeu a realizar concurso público para a contratação de procuradores jurídicos do município, porque atualmente os cargos em questão são ocupados por servidores em desvio de função ou por comissionados (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS, 2011).

Assim, recomenda-se que tal atitude seja replicada por todos os Ministérios Públicos estaduais.

## **A atuação preventiva do Ministério Público no combate à corrupção**

Sérgio de Andréa Ferreira (1985, p. 11), desembargador aposentado pelo TRF 2ª Região, assevera que

se MONTESQUIEU tivesse escrito hoje o Espírito das Leis, por certo não seria tríplice, mas quádrupla, a divisão dos poderes. Ao órgão que legisla, ao que executa, ao que julga, um outro órgão acrescentaria ele – o que defende a sociedade e a lei, perante a justiça, parta a ofensa donde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado.

A Constituição Federal de 1988, embora não tenha elevado o Ministério Público à condição de quarto poder, tornou-lhe instituição autônoma, indivisível, independente funcionalmente, e desvincilhada do Executivo.

O referido órgão recebeu a condição de “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado”, responsável pela “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, e pela promoção, prioritivamente, da ação penal pública (BRASIL, 1988, art. 127).

Com efeito, o Ministério Público é protagonista do combate à corrupção. Nesse sentido, pesquisa realizada pela Universidade Federal de Minas Gerais, com apoio da Controladoria-Geral da União e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, aponta o parquet como órgão de maior valor para a diminuição da corrupção, com nota de 7.8, seguido da Polícia Federal, que obteve grade 7.68, e da Controladoria Geral da União, com score de 7.51 (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, s/d).

De fato,

a violação da moralidade e a probidade administrativas implicam em desrespeito aos valores mais relevantes da República e ao Estado Democrático de Direito (arts. 1º, 3º e 37, CF), razão pela qual a intervenção e tutela pelo Ministério Público nessas questões deve ser especializada e mais contundente, à altura dos potenciais danos causados à sociedade.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Tese de Alexandre Rocha de Almeida e Gianpaolo Poggio Smanio sobre “Tutela Penal da moralidade e probidade administrativas”, em “Conclusões das teses aprovadas em plenário no I Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo”. Disponível em: <[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao\\_cidadania/Congresso/Congresso\\_Pat\\_Publico/Conclusoes\\_teses.doc](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/Congresso_Pat_Publico/Conclusoes_teses.doc)>. Acesso em: 02 nov. 2011.

Neste capítulo, além de uma breve abordagem teórica, serão explorados exemplos concretos de atuação extrajudicial do órgão no combate à corrupção, a fim de demonstrar que tais meios, além de mais céleres, podem ser tão ou mais eficientes que as medidas judiciais.

De início, cumpre salientar que o Ministério Público, para enfrentar a corrupção, dispõe de: meios judiciais, como a ação penal e a ação civil pública de improbidade administrativa; e extrajudiciais, como a recomendação e o termo de ajustamento de conduta. Estas duas últimas medidas são muito mais céleres do que as duas primeiras, pois não dependem de demandas judiciais que, como demonstrado no capítulo 2.2, podem levar décadas para obter um desfecho. Para exemplificar, apenas na Justiça Federal em Goiás mais de 42.000 processos aguardam solução<sup>8</sup>.

Com relação à recomendação, dispõe a Lei Complementar n. 75/93, em seu art. 6º, XX, que

compete ao Ministério Público da União [...] expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

Leciona com propriedade Hugo Nigro Mazzili (2007, p. 503) que as recomendações, embora de “valor apenas moral” e “sem caráter coercitivo”, tendo como único escopo prevenir responsabilidades, carregam consigo “força política muito grande” em razão do prestígio do Ministério Público.

A finalidade da recomendação é apresentar o entendimento jurídico do órgão ministerial sobre determinada questão que faça parte de seu âmbito de atuação. Nesse sentido, aduz Mauro Grinber (s/d) que “as recomendações funcionam então como uma espécie de notificação prévia, dando a oportunidade aos supostos infratores para que, se assim quiserem, alterarem suas condutas, evitando assim os processos que poderão vir”.

---

<sup>8</sup> JUSTIÇA FEDERAL. *Novas Varas para a Justiça Federal de Goiás*. Disponível em: <[http://www.jfgo.jus.br/comum/noticias/detalha\\_noticia.php?nid=426](http://www.jfgo.jus.br/comum/noticias/detalha_noticia.php?nid=426)>. Acesso em: 07 de abril de 2011.

No âmbito de proteção do patrimônio público, o promotor de justiça e doutor em Ciências Jurídico-Políticas, Raul de Mello Franco Júnior<sup>9</sup>, afirma que

**o instrumento deve ser mais largamente utilizado, seja como forma singela de correção de ilegalidades, seja como medida preliminar demarcatória do elemento subjetivo, no exame de atos onde possam remanescer dúvidas acerca da má-fé do investigado. Em contrapartida, deve-se ter o cuidado para que não se incorra na banalização do seu uso.**

Em Goiás, a título de ilustração, a Recomendação foi utilizada pelo MP estadual para combater o nepotismo. No caso, o Município de Hidrolândia foi notificado a exonerar todos os ocupantes de cargos comissionados ou funções gratificadas que fossem cônjuge, companheiro ou que detivessem relação de parentesco consanguíneo, em linha reta ou colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, com o Prefeito, a Vice-Prefeita, entre outros (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS, 2006a).

No Rio Grande do Sul, o instrumento foi usado para recomendar ao Legislativo municipal que reduzisse e limitasse o número de cursos, viagens e diárias, em especial o valor das que chegavam a R\$ 500,00. Foi, ainda, recomendada a redução do número de cargos em comissão, os quais eram superiores a 50% do quadro de servidores concursados, permitindo que cada vereador pudesse dispor de um assessor, sem que fosse exigido qualquer requisito, sequer grau de escolaridade (MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2011).

No que tange ao Termo de Ajustamento de Conduta, sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu por meio do artigo 211 da Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e do artigo 113 da Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), que acrescentou o § 6º ao art. 5º da Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública).

---

<sup>9</sup> Tese nº 11 - Conclusões das teses aprovadas em plenário no I Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao\\_cidadania/Congresso/Congresso\\_Pat\\_Publico/Conclusoes\\_teses.doc](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/Congresso_Pat_Publico/Conclusoes_teses.doc)>. Acesso em: 03 nov. 2011. Sem grifo no original.

Diferente da Recomendação que não possui caráter coercivo, o TAC constitui título executivo extrajudicial; logo, pode ser executado em juízo e prevê multa no caso de inadimplemento das obrigações nele contidas.

No combate à corrupção, o TAC tem diversas finalidades. O Ministério Público do Estado de Goiás, por exemplo, firmou acordo com o Município de Cachoeira Dourada, por meio do qual este se comprometeu a conferir mais transparência a seus balanços e demais documentos contábeis, deixando-os disponíveis para consultas populares, nos termos da lei (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS, 2006b).

Em outro caso, o Município de Sanclerlândia firmou acordo com o Ministério Público se comprometendo, dentre outras coisas, a demitir dos cargos em comissão parentes até terceiro grau de membros do Poder Legislativo (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS, 2006c).

O Ministério Público do Estado de Rondônia (s/d), diante da constatação de doações ilegais, sem licitação, firmou termo de ajustamento de conduta com diversos envolvidos, no qual estes se comprometeram a pagar pelos imóveis doados o valor avaliado em perícia realizada pelo *parquet*.

Logo, os Termos de Ajustamento de Conduta constituem relevante instrumento, do qual se vale o Ministério Público brasileiro, mas que, por si só, não assegura o êxito de seus propósitos. É imperioso que a sua fiel execução seja fiscalizada e exigida pelo órgão, sob pena de os ajustes restarem parcial ou totalmente descumpridos.

## CONCLUSÕES

Como demonstrado, estimativas revelam que, entre 2002 e 2008, o Brasil perdeu R\$ 40 bilhões com a corrupção.

O enfrentamento de um problema dessa dimensão impõe ações permanentes envolvendo todas as esferas de governo, órgãos de controle, o Ministério Público e, naturalmente, a sociedade civil, cada qual desempenhando seu papel.

O enfrentamento da corrupção opera-se, essencialmente, por meio de três estratégias distintas que se complementam: a) a de promoção, que tem por finalidade estimular mudanças culturais, formar cidadãos e valorizar a ética e a moral; b) a de prevenção, que corresponde ao conjunto de ações que buscam impedir a consumação de atos ímprobos; c) e a de repressão, que visa punir os infratores e recuperar o prejuízo causado ao erário.

Estatísticas apontam que os meios de repressão à corrupção não são eficientes à proteção do patrimônio público, mormente em face da leniência do Judiciário e do excesso de recursos disponíveis que possibilitam, em tese, até quatro graus de jurisdição.

Por outro lado, os órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas da União, têm obtido mais sucesso atuando preventivamente, o que demonstra a importância de fortalecer esse tipo de estratégia.

No combate preventivo à corrupção, os auditores estão entre os mais importantes aliados. Dados indicam que quanto maior o número de auditores menores os índices de corrupção, e o Brasil é um dos países menos auditados do mundo.

Assim, é necessário o fortalecimento de órgãos como a Controladoria-Geral da União e a criação de controles internos nos municípios mais eficientes e bem estruturados.

Outro importante aliado é a advocacia pública dos municípios, na medida em que tem a função de verificar a regularidade dos atos praticados pela administração pública, em seu âmbito de atuação, antes que produzam efeitos nocivos.

Entretanto, na maior parte dos municípios brasileiros os procuradores municipais não são concursados, mas escolhidos pelas autoridades municipais. Com efeito, não possuem a capacidade técnica ou a autonomia profissional necessária para o exercício das funções que lhes são inerentes: em vez de defenderem os interesses do município, defendem, na verdade, os interesses daqueles que os colocaram no cargo.

Dessa forma, impõe-se fortalecer a advocacia pública municipal, a partir da realização de concursos públicos para provimento dos respectivos cargos.

Por fim, não obstante a importância da atuação repressiva do Ministério Público, é preciso que os instrumentos extrajudiciais,



tais como a Recomendação e o Termo de Ajustamento de Conduta, sejam mais largamente utilizados, quer como forma de correção de ilegalidades, quer como medida preliminar demarcatória do elemento subjetivo, no exame de atos onde possam remanescer dúvidas acerca da má-fé do investigado. Tudo, por óbvio, com base em criteriosos ajustes e sua efetiva fiscalização.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. Pesquisa AMB 2006, tabela 14, p. 18.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *STF abrirá ação penal contra deputado Maluf e familiares*. 29 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=190572>>. Acesso em: 30 out. 2011.

CARNEIRO, Mariana. *Corrupção faz Brasil perder uma Bolívia*. *Folha de S. Paulo*, 04 set. 2011.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Revista da CGU*. Brasília, CGU, ano III, n. 5, p. 10, dez./2008.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *CGU define municípios a serem fiscalizados no 34º Sorteio*. 15 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2011/noticia14511.asp>. Acesso em 02 nov. 2011.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *CGU constata problemas em licitações em 110 de 120 municípios fiscalizados*. 19 de março de 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2010/noticia02310.asp>>. Acesso em 02 nov. 2011.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Revista do Instituto dos Advogados do Brasil, 1985.

GOMES, Arodi de Lima. O combate à corrupção se faz com advocacia pública forte. *APMPA Jornal*, n. 47, ago./set. 2007. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/porta1web/conteudo.jsp?page=6&conteudo=conteudo/d170970fdae84faf3bfd87b597a31540.html>. Acesso em: 02 nov. 2011.

GRINBER, Mauro. As recomendações do Ministério Público e o Direito Concorrencial. *Suplemento Eletrônico da Revista do IBrac*, ano 2, n. 1, p. 5.

HOLLAND, Charles. Travesseiro de Consciência Tranquila, p. 1.

KANITZ, Stephen. A origem da corrupção. *Revista Veja*, p. 21, jun./1999.

MAZZILI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. *Acordo com MP garante concurso para cargo de procurador jurídico em Goiânia*. 23 de setembro de 2011. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/porta1web/1/noticia/9801a2a4d963e8253d1bc7d0a3888e93.html>. Acesso em: 02 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. *Recomendação n. 001 - PJ*. 11 de maio de 2006a. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/porta1web/hp/6/docs/recomendacao\\_nepotismo.pdf](http://www.mp.go.gov.br/porta1web/hp/6/docs/recomendacao_nepotismo.pdf). Acesso em: 03 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. *Termo de compromisso e ajustamento de conduta*

(TAC). Itumbiara, 06 de outubro de 2006b. Disponível em: <[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/6/docs/tac\\_-\\_remessa\\_dos\\_balancetes\\_a\\_camara\\_e\\_consulta\\_por\\_parte\\_dos\\_cidadaos.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/6/docs/tac_-_remessa_dos_balancetes_a_camara_e_consulta_por_parte_dos_cidadaos.pdf)>. Acesso em: 03 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. *Termo de compromisso e ajustamento de conduta (TAC)*. Sanclerlândia, 06 de julho de 2006. Disponível em: <[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/6/docs/tac\\_-\\_nepotismo.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/6/docs/tac_-_nepotismo.pdf)>. Acesso em: 03 nov. 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA. *Termo de ajustamento de conduta*. Disponível em: <[http://www.mp.ro.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=64884&folderId=66786&name=DLFE-55017.pdf](http://www.mp.ro.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=64884&folderId=66786&name=DLFE-55017.pdf)> Acesso em: 03 nov. 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Estância Velha*: MP fiscaliza despesas, contratações e expede recomendações ao Legislativo. 10 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/civel/noticias/id25839.html>>. Acesso em: 03 nov. 2011.

NÓBREGA, Fábio George Cruz. *Fórum Paraibano de Combate à Corrupção (FOCCO)* - Relatório de 2007. Disponível em: <[http://www.prr5.mpf.gov.br/forum/semana\\_cidadania/Fabio\\_George\\_MPF.pdf](http://www.prr5.mpf.gov.br/forum/semana_cidadania/Fabio_George_MPF.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2011.

RIBEIRO, Marcelle. Paulo Maluf entra para a lista de procurados da Interpol. *O Globo*, 19 de março de 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/03/19/paulo-maluf-entra-para-lista-de-procurados-da-interpol-916123917.asp>>. Acesso em: 29 out. 2011.

TATSCH, Célio. O controle interno nas pequenas e médias prefeituras em municípios da região central do Rio Grande do Sul, *Revista Eletrônica de Contabilidade do Curso de Ciências Contábeis da UFSM*, Rio Grande do Sul, v. 1, n. 3, mar.-mai./2005. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/v1ln01/a08v1ln01.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2011.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Relatório Global de Corrupção 2009 - A corrupção e o setor privado*, p. 2.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório Anual de Atividades 2010*, p.66.

\_\_\_\_\_. Relatório de Atividades do TCU, referente ao 1º Trimestre/2011, p. 20.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Relatório de pesquisa: Projeto Corrupção, Democracia e Interesse Público. Disponível em: [http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/projeto\\_democracia\\_corrupcao\\_e\\_interesse\\_publico\\_-\\_relatorio\\_final.pdf](http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/projeto_democracia_corrupcao_e_interesse_publico_-_relatorio_final.pdf).