

**Ministério Público Federal
Procuradoria Geral da República
5ª Câmara de Coordenação de Revisão**

O Papel do Ministério Público no Combate à Corrupção

**Monografia apresentada à
comissão julgadora do
concurso de monografias da
5ª Câmara de Coordenação e
Revisão do Ministério Público
Federal por**

CROTALLUS MANDAMUS

Dezembro - 2003

Introdução

Na presente monografia, discorre-se sobre o papel do Ministério Público no combate à corrupção, respondendo a provocação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, para efeito de a comunidade jurídica refletir e se debruçar sobre o tema.

Adota-se, no enfrentamento do tema, o corte metodológico da corrupção no aparelho estatal.

O tratamento da questão se dá, primeiramente, pela discussão das possibilidades existentes para combater a corrupção. Depois, introduz-se a discussão sobre os espaços do Ministério Público no enfrentamento das práticas de corrupção. Por fim, debruça-se sobre os passos do Ministério Público para lograr sucesso na empreitada.

“Conhece-te a ti e ao teu inimigo e, em cem batalhas que sejam, nunca correrás perigo.

Quando te conheces mas desconheces o teu inimigo, as tuas hipóteses de perder ou ganhar são iguais.

Se te desconheces e ao teu inimigo também, é certo que, em qualquer batalha, correrás perigo.”

Sun Tzu, “A Arte da Guerra”. China, Império do Meio: 500 A.C.

Sumário

Sumário.....	3
1. Corrupção, Direito, Estado e Ministério Público.....	4
2. Combate à corrupção.....	7
2.1. Frentes de combate à corrupção.....	7
2.1.1. O servidor corrupto.....	7
2.1.2. O corruptor.....	8
2.1.3. Causas e condicionantes.....	8
2.1.4. Conseqüências.....	9
2.2. Estratégias de combate.....	10
2.2.1. Repressão.....	10
2.2.2. Prevenção.....	11
2.2.3. Promoção.....	14
2.3. Posturas de combate.....	16
2.3.1. Reatividade e Pró-atividade.....	16
3. Combate à corrupção e Ministério Público.....	17
3.1. Articulação.....	20
3.2. Planejamento.....	22
3.3. Organização.....	26
4. Considerações Finais.....	28
5. Bibliografia.....	30

1. Corrupção, Direito, Estado e Ministério Público

O regramento da vida em sociedade e do Estado é gerado a partir de elevados valores. É sabido, contudo, que pode haver uma distância entre esses ideais e a realidade dos fatos.

É inerente ao orbe jurídico a existência de uma separação entre os mundos do ser e do dever ser. Cabe, então, ao esforço dos atores do Direito mover o corpo social na direção dos altos valores que as normas devem espelhar.

É humano falhar. É de todo recomendável que os valores sejam elevados. É necessário que tenhamos metas utópicas que movam a realidade. Dessa forma, nem todo erro, ilícito ou falta são necessariamente corrupção, uma vez que o mundo do dever ser é um mundo pretensamente perfeito, desenhado para e por homens imperfeitos.

Todavia, diferentemente, podem-se encontrar atores deliberadamente voltados contra valores inspiradores de parcela da ordem jurídica e que, assumidamente, laboram no sentido da dissolução e degradação das condutas preconizadas pela ordem normativa, conduzindo à corrupção dessa.

O termo “corrupção”, do latim *corruptione*, tem, no dicionário¹, os sentidos de “ato ou efeito de corromper; decomposição, putrefação(1); e devassidão, depravação, perversão (2)”.

Se percebermos o Estado como organização política da sociedade em bases jurídicas, teremos um espaço especial para o fenômeno da corrupção. Direito, sociedade, estruturação orgânica, política e liberdade são áreas em que há muito o que corromper. É nesse campo que a noção de corrupção tem sido mais associada no consciente coletivo.

¹ Ferreira, Aurélio Buarque de Hollanda. *Aurélio Século XXI : o dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. rev. e ampl., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999

A corrupção, contudo, não é somente pública e estatal. Desde a corrupção de costumes até a corrupção internacional por grandes empresas transnacionais varia o amplo espectro do fenômeno. Em verdade, ninguém está a salvo da corrupção, nem se pode supor um espaço jurídico em que, ao menos em teoria, não possa ocorrer o fenômeno.

Neste trabalho, entretanto, por um corte metodológico, a atenção ficará restrita à corrupção ocorrente dentro do aparelho de Estado.

Não existe, por sua natureza, Estado imune à corrupção. Qualquer organização estatal é passível de ser corrompida. É necessário que não se ignore a vulnerabilidade de todas as organizações à corrupção, sob pena de somente se descobri-la quando ela já se tenha alastrado em demasia, a ponto de sufocar o tecido organizado.

A corrupção tende a ser silenciosa e discreta à medida em que mina as estruturas estatais. Todavia, quando os esquemas de corrupção sentem-se suficientemente enraizados, passam a emitir sinais de força e vigor maiores do que realmente possuem. Por conseguinte, nunca se deve superestimar o poder dos esquemas de corrupção, sob pena de a maioria virtuosa ser esmagada pela minoria devassa .

Além de insidiosa e arrogante, a corrupção no aparelho estatal é permanente. Nunca poderá ser extirpada como um todo. Sempre residirá, ainda que latente, em algum espaço da máquina do Estado. Tanto lhe é impossível adonar-se de todo o Estado como alhear-se por completo dele.

Combater a corrupção dentro do Estado, pois, é algo igualmente permanente, que exige constância, perseverança, vontade e estimativas corretas. Da mesma forma que a corrupção necessita de tempo para crescer, há necessidade de tempo para ser debelada.

A dimensão estatal torna a corrupção ainda mais gravosa e, portanto, exige atenção maior. A importância da corrupção nos Estados levou a Organização dos Estados Americanos a adotar convenção interamericana contra a corrupção, na qual se proclama que a

natureza da democracia representativa exige o combate de toda forma de corrupção no exercício das funções públicas².

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em seu Relatório sobre o Progresso Econômico e Social na América Latina de 2000 reconhece que nos países onde há corrupção elevada os níveis de investimento e crescimento econômico decrescem³. Em seus estudos, o Fundo Monetário Internacional⁴ registra que a corrupção reduz investimentos e o crescimento, na medida em que aumenta custos e a incerteza quanto a eles; acarreta cortes nos gastos em saúde e educação; gera falsas demandas por investimento público; reduz a produtividade dos investimentos públicos e da infraestrutura pública; faz cair o investimento estrangeiro, pois para os investidores a corrupção é lida como mais um encargo, que muitas vezes nem pode ser estimado.

O Banco Mundial promoveu em Durban, no ano de 2000, a IX Conferência Internacional Anticorrupção na qual alguns representantes de países levantaram questão sobre se as ditaduras não seriam mais eficientes que as democracias para combaterem a corrupção.⁵

Os custos sociais da corrupção vitimam especialmente as camadas mais pobres da população, que precisam de prestações estatais. De acordo com o Banco Mundial⁶, a corrupção amplia a exclusão social, deteriora os serviços públicos, distorce a aplicação dos recursos que deveriam se dirigir a setores sociais e vitima uma clientela que não pode se socorrer nos serviços privados ou no mercado. Além de minar a estabilidade fiscal e

² "... a democracia representativa, condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, exige, por sua própria natureza, o combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas e aos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício;" "http://www.justica.gov.br/sal/conv_oea.htm

³ <http://www.iadb.org/>

⁴ Tanzi, Vito. 1998. "Corruption Around the World." Staff Papers, International Monetary Fund, Vol 45 (December), pp. 559-94

⁵ United States Agency for international Development, Accountability Anti-Corruption Project, newsletter n.22, pág. 7

⁶ The World Bank. 1998. "Corruption and Development." PREMNotes No. 4. May 1998. Washington DC.

macroeconômica, o que indiretamente atinge a população mais carente, a corrupção gera concentração de renda e força, muitas vezes, exploração e esgotamento de recursos ambientais pela população excluída do progresso econômico pela corrupção.

Como a corrupção ameaça o regime democrático e corrói a ordem jurídica, o seu enfrentamento se impõe como pauta necessária e obrigatória ao Ministério Público, que é guardião do regime democrático e defensor da ordem jurídica (Constituição Federal, art. 127, *caput*).

2. Combate à corrupção

Combater a corrupção, dessarte, é um afazer necessário do Ministério Público.

Se comporta pouca discussão a responsabilidade do Ministério Público na problemática da corrupção, o mesmo não se pode dizer quanto aos meios de combate à corrupção e o papel do Ministério Público nessa empreitada.

Combater a corrupção é uma tarefa com muitas frentes. O plexo de possibilidades de atuação do Ministério Público é vasto na matéria.

2.1. Frentes de combate à corrupção

2.1.1. O servidor corrupto

Em primeiro lugar, o combate à corrupção pode ter focos distintos. O mais comum e mais simples dos alvos é o servidor público corrupto. Combater a corrupção significa, então, punição àqueles que tergiversam em seus deveres funcionais e, infiéis a seus deveres de lealdade à administração pública, tomam parte em atos de corrupção.

Por esse caminho transita muito do imaginário corrente sobre combate à corrupção: há que se capturar e extirpar da máquina da administração os servidores corruptos, responsáveis pela derrocada da moralidade administrativa, e assim se resolverá a problemática da corrupção. Mais ainda: se o servidor corrupto perseguido for de alto escalão, ou tiver investidura política, melhor estará sendo o combate à corrupção. Nessa perspectiva, todos

recursos financeiros e humanos possíveis devem ser carreados para a apuração das faltas dos agentes, administrativos ou políticos, da administração. Combate à corrupção é, então, sinônimo de caça aos servidores corruptos.

2.1.2. O corruptor

Ainda no ângulo subjetivo, uma segunda vertente, não tão bem sucedida, prega a extensão dos mesmos rigores persecutórios não somente aos servidores corruptos, mas também aos corruptores. Combater a corrupção exige, pois, que se persigam aqueles que corrompem os servidores públicos. Nesse diapasão, não basta que se puna um servidor que aceita suborno, por exemplo, se não se punir aquele que oferece o suborno. O esforço persecutório deve ser ampliado para alcançar os dois pólos da relação de corrupção. Nesse passo, ainda mais energia deve ser despendida, vez que há de se buscar sujeitos que estão fora dos muros da administração, em terrenos onde são mais dificultosas as manobras responsabilizatórias, mais astutos e de diversas naturezas os atores e maiores as resistências a serem vencidas.

2.1.3. Causas e condicionantes

Deixando-se os alvos subjetivos, o combate à corrupção reclama o enfrentamento das causas e condicionantes dos atos de corrupção. De há muito a sabedoria popular pontifica que “a ocasião faz o ladrão”. Ora, reduzir e aprofundar o combate à corrupção na responsabilização de corruptos e corruptores é priorizar “o ladrão” e esquecer-se da “ocasião”. Se não se enfrentarem as causas e condicionantes que conduzem aos atos de corrupção, o embate será sempre inglório, reduzindo-se a, muitas vezes, apenas forçar a troca dos sujeitos que praticarão, na seqüência, os mesmos atos de corrupção.

Muitas são as causas⁷ e condicionantes. A falta de transparência nos negócios públicos e a concentração excessiva de poderes nas mãos de certos agentes, por exemplo, são

⁷ Brüning, Raulino Jacó. Corrupção - Causas e Tratamento. *Revista do Ministério Público*. ano 2, n. 4, pp. 16-18 Ministério Público de Goiás

elementos que favorecem a eclosão de episódios de corrupção. Já a competição desregrada dos agentes econômicos no mercado⁸ e o financiamento de campanhas eleitorais⁹, por seu turno, podem ser listados entre fatores causadores de corrupção.

Podem ser feitas extensas listas, variáveis conforme o enfoque que se dê. A natureza dos homens, a cultura e a ética vigentes, o nível de desigualdade social, o autoritarismo, o patrimonialismo do Estado, insuficiência de "Causas naturais" (imperfeições da natureza humana), padrões culturais e éticos, injustiças sociais, patrimonialismo, distorções no ordenamento jurídico, deficiência dos mecanismos de controle e impunidade.

O enfrentamento de elementos que tais é uma frente necessária no combate à corrupção. Aqui, todavia, a empreitada se mostra ainda menos simples.

2.1.4. Conseqüências

Por fim, o combate à corrupção também reclama o enfrentamento das conseqüências dos atos de corrupção. Em verdade, a corrupção deve ser combatida não porque é um mal em si, mas muito pelo peso de suas conseqüências. Os prejuízos que o erário sofra, em decorrência de atos de corrupção, devem ser objeto de integral ressarcimento. Os atos administrativos cujos procedimentos decisórios sejam eivados por corrupção devem ser declarados nulos, não sendo preservados em benefício de terceiros, que se tornam, assim, fiscais responsáveis pelos lúdicos processos públicos de decisão. Os abalos à reputação e credibilidade da máquina estatal devem ser indenizados e reparados. Os programas públicos dentro dos quais houve corrupção, bem como a clientela que deveria ter sido alcançada por

⁸ Na pesquisa da Kroll Consultoria e da Transparência Brasil realizada entre empresas foi admitido por um terço das empresas entrevistadas que a corrupção é prática aceita em seu setor. Kroll Consulting e Transparência Internacional. "*Fraude e corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado*". <http://www.transparencia.org.br/index.html>

⁹ Na pesquisa da Kroll Consultoria e da Transparência Brasil realizada entre empresas foi eleitoralmente constatado que 70% das empresas declararam já terem se sentido compelidas a contribuir para campanhas. Kroll Consulting e Transparência Internacional. "*Fraude e corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado*". <http://www.transparencia.org.br/index.html>

tais programas, não podem ser vulnerados, devendo, ao contrário, receber prestações compensatórias, de forma a não caber aos hipossuficientes os ônus mais pesados da corrupção. Combater corrupção sem recuperar os recursos, bens e valores vulnerados não é combate integral.

Dessa forma, pois, não há combate à corrupção se não houver o enfrentamento dos corruptos, dos corruptores, das causas, das condicionantes e das conseqüências dos atos de corrupção.

2.2. Estratégias de combate

Assim como há mais de uma frente, há mais de uma estratégia.

O enfrentamento da corrupção reclama estratégias de repressão aos atos de corrupção, mas também de prevenção da corrupção e de promoção da moralidade administrativa. Repressão, prevenção e promoção são vetores estratégicos.

2.2.1. Repressão

As estratégias de repressão à corrupção são ligadas aos mecanismos sancionadores de corruptos e corruptores e de condutas que integram o conjunto das causas e condicionantes dos sistemas de corrupção.

Esse é o campo da sanção, direta ou indireta, às práticas de corrupção. Assim, por exemplo, o manejo da legislação eleitoral e a punição dos excessos nas campanhas políticas podem redundar na derrocada da corrupção envolvendo o custeio de disputas eleitorais. Da mesma forma que a punição de servidores corruptos, o aumento da repressão aos crimes de sonegação fiscal ou de evasão de divisas implica na queda nos índices de corrupção, vez que a destinação do produto da corrupção fica reprimida.

A estratégia repressora passa necessariamente por investimentos nos aparelhos de fiscalização, responsabilização e punição, como também, muitas vezes, reclama mudanças legislativas, como penas maiores, tipificação de mais condutas, disciplina mais flexível dos

sigilos fiscal, telefônico e bancário, aperfeiçoamento de regras tributárias e detalhamento de imposições eleitorais, entre outras providências.

A repressão à corrupção é a via mais comum de estratégia de combate. É o caminho mais apontado, e para muitos é o único possível de se trilhar. Todavia, não é exclusivo, nem garante eficácia e eficiência no combate à corrupção, ainda que desempenhado com afinco e qualidade. Ao mesmo tempo em que gera prestígio para as agências de repressão, em contrapartida demanda e gera progressos e sofisticação dos sistemas de corrupção. Da mesma forma, o aumento da gravidade das punições e do risco nas operações de corrupção faz elevar os valores e porcentagens exigidos, cobrados, ofertados ou pagos nas redes de corrupção.

2.2.2. Prevenção

As estratégias de prevenção são caminhos indiretos e mediatos no enfrentamento das práticas de corrupção, mas não menos eficientes.

Diz a sabedoria chinesa, por Sun Tzu, que “...obter uma centena de vitórias numa centena de batalhas não é o cúmulo da habilidade. Dominar o inimigo sem o combater, isso sim é o cúmulo da habilidade”¹⁰.

Na prevenção, recorre-se muito mais à correção do que à sanção. Muito mais importante nesta via do que reprimir falhas é corrigirem-se os sistemas.

Forçar a extensão máxima do princípio da publicidade à administração é um imperativo neste campo. A adoção de práticas de transparência e visibilidade dos processos públicos é mecanismo de prevenção das práticas de corrupção. À luz do dia não se transgridem os valores da administração com a mesma facilidade com que se pode fazê-lo às escuras e à sorrelfa. A imposição de práticas e processos administrativos abertos à pronta

¹⁰ Sun Tzu. *A Arte da Guerra*. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martins Claret:2002. P. 39

verificação, com etapas e ritos que imponham fácil apreciação por qualquer um, é um canal de prevenção de práticas de corrupção.

Os sistemas de registro de atos da administração que permitam recuperação ágil e impeçam alterações ou manipulação é outro mecanismo de prevenção. Sistemas computacionais de registro de contratos, compras, pagamentos, orçamentos e folhas de vencimentos são ferramentas muito úteis, cujo aperfeiçoamento deve ser uma constante na redução das possibilidades de prática de atos escusos, ilegais ou imorais.

A divulgação dos orçamentos de órgãos, do montante de recursos públicos administrados e dos custos das operações proporciona uma iluminação dos atos de gestão, o que afasta a incidência de interesses obscuros. A revelação dos custos, especialmente pelo recurso a comparações dentro da própria administração e com a iniciativa privada, dificulta dispêndios desproporcionais. Bancos de preços, por exemplo, são excelentes mecanismos para preservação da lisura das compras públicas.

Processos públicos de recrutamento de recursos humanos e profissionalização dos servidores públicos também são modalidades de prevenção da corrupção. Uma burocracia de carreira e com garantias estatutárias é muito mais resistente à corrupção do que quadros recrutados com base em critérios insondáveis e sem qualquer compromisso permanente com a administração pública. Remuneração condigna aos agentes estatais, igualmente, é forma de se reduzir o risco de a máquina administrativa enveredar pelo caminho rendoso das práticas de corrupção.

A produção de códigos de conduta ou regras de ética no serviço público é também ótimo instrumento de prevenção de práticas de corrupção, na medida em que explicitam os limites intransponíveis pelos gestores públicos, afastando qualquer dúvida, tentação ou facilidade antevistas, especialmente nas condutas praticáveis na zona cinzenta e nas bordas da legalidade.

No campo da prevenção, a publicidade sempre permite que mais se exija e mais se aperfeiçoem os processos decisórios. Se, por exemplo, são assaz produtivos os sistemas informáticos de administração financeira (SIAFI) e de pagamentos (SIAPE), estes seguramente poderiam ser acicatados para serem mais amigáveis e abertos a consultas públicas, por exemplo.

A Internet, por seu turno, é uma via fácil e barata de amplo acesso dos cidadãos à administração. Um esforço por colocação efetiva na rede mundial de computadores dos processos públicos de decisão e gestão, inclusive com mecanismos amigáveis de comparação e pesquisa, é uma trilha de prevenção a práticas corruptas.

A permissão de influxos externos para dentro da administração é outra prática preventiva recomendável. Consultas públicas ou audiências públicas, antes da tomada de decisões, com a explicitação de todos os interesses em jogo, permite não só a redução dos riscos de corrupção, com também a proteção das autoridades públicas incumbidas de decidirem em nome da administração pública.

A descentralização e a desconcentração dos processos decisórios, com a quebra de núcleos herméticos de decisão dentro do aparelho estatal, são expedientes de prevenção de corrupção. O enfeixe de muitas competências e atribuições, bem como a pouca participação de distintas instâncias administrativas nas decisões públicas, são distorções que devem ser ajustadas para se prevenir a ocorrência de práticas corruptas. Sustentar, ao extremo, a impessoalidade na administração pública é prevenir contra a corrupção.

A participação da sociedade civil organizada nos processos decisórios, na fiscalização cidadã ou mesmo em instâncias formais de controle social é outra forma de prevenção de práticas corruptas. Conselhos de usuários ou organizações não-governamentais – os primeiros, internos, e os segundos, externos à administração – trabalham não apenas na iluminação dos processos públicos, mas, especialmente, na proximidade entre esses processos

e o olhar vigilante dos cidadãos, que é capaz de afastar pretensões nefastas. É o que ocorre com os orçamentos participativos, como os preconizados no Estatuto das Cidades, envolvem a população na tarefa de assegurar aos escassos recursos públicos a mais lúdica e eficiente aplicação.

Em todos esses espaços de prevenção à corrupção, há dispêndio de energia e esforços que por vezes soam caros, expletivos ou pouco produtivos, especialmente quando percebidos pela auto-suficiência da administração pública. Mesmo sopesados os frutos que não se colhem imediatamente, a via preventiva é barata, pública, pedagógica, instituidora do Estado Democrático de Direito e capaz de gerar economias astronômicas, quando confrontada com a dimensão dos recursos públicos vulneráveis à corrupção.

2.2.3. Promoção

Se as práticas de prevenção de corrupção soam pouco imediatas e difusas, ainda mais o são as estratégias de promoção da moralidade administrativa. Neste terceiro campo, labora-se por resultados de ainda mais longo prazo, muito embora mais profundos.

A promoção da moralidade administrativa é um investimento no patrimônio imaterial da administração pública e da cidadania. Nesta seara, muito mais do que se adequem comportamentos ou práticas, labora-se pela formação de culturas e mentalidades.

A educação é uma ferramenta por excelência na promoção da moralidade administrativa. Não se trata apenas de inculcar na formação dos servidores públicos um senso de moral administrativa e ética no trato da coisa pública. O espectro deve ser mais largo para alcançar a formação dos cidadãos para apreenderem a natureza, a dimensão e a importância do serviço, dos bens e dos recursos públicos. É a constituição¹¹ que diz que é tarefa dos sistemas de educação preparem as pessoas para o exercício da cidadania. Atuar precocemente na

¹¹ Art. 205. 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”

formação de crianças e adolescentes é um desafio com possibilidade de vultosos resultados, apesar de baixo custo.

A promoção da moralidade administrativa, contudo, não se restringe a uma educação republicana, na mais pura acepção da palavra. A disseminação de informação, e não apenas a formação, é um veículo de promoção da moralidade administrativa. A revelação periódica e reiterada à sociedade¹² das cifras e dos custos sociais da corrupção é excelente mecanismo de promoção da moralidade administrativa¹³. A descoberta do volume de recursos desperdiçados e o quanto dos tributos que são apropriados nos esquemas de corrupção não apenas provoca ira e revolta, como se pode esperar, mas conduz à produção de uma consciência social do peso da corrupção e do quanto é perniciosa sua ocorrência.

Um processo social de conscientização produz não apenas mudanças políticas, mas, ainda mais almejada, produz, a certa altura, a descoberta, mesmo pelos corruptores, do quanto não se ganha com sistemas de corrupção. Em pouco tempo, aquele que logra decisão favorável a si da administração pública a custo de corrupção dá-se conta do quanto ficará refém do esquema, na medida em que deverá prosseguir a alimentá-lo, sob pena de seus concorrentes o fazerem¹⁴. Produzir na sociedade a descoberta de que com expedientes escusos

¹² “O grau de corrupção relativamente elevado com que o Brasil é percebido internacionalmente é compatível com a avaliação da opinião pública brasileira. Pesquisa com representatividade nacional feita em 2001 pelo Ibope para a Transparência Brasil e o Instituto Paulo Montenegro revelou que 51% das pessoas acreditavam que a corrupção no plano federal havia aumentado muito ou simplesmente aumentado nos dois anos anteriores, enquanto apenas 7% acreditavam que ela havia diminuído (bastante ou pouco) e 34% que não se alterara”. In *Índice de Percepções de Corrupção-2002* <http://www.transparencia.org.br/index.html>

¹³ “... a intervenção do assessor especial da Presidência da República, Oded Grajew, no Fórum Nacional promovido pelo Instituto Nacional de Altos Estudos, na sede do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social... ... arrisca a primeira estimativa oficiosa sobre o índice de corrupção que corrói o dinheiro público, com gana crescente, desde sempre. Não explicou nem lhe foi perguntado em que baseia seu cálculo. Mas a afirmação é categórica: a corrupção “consome 30% dos recursos públicos no país”. Trinta por cento, quase um terço.” Villas-Bôas Correa. “Bingo da corrupção”. *Jornal do Brasil*. 19/set/03, p. A13.

¹⁴ Na pesquisa da Kroll Consultoria e da Transparência Brasil realizada entre empresas foi constatado que 48% dos consultados já estiveram em situação de pagamento de propina a agentes públicos. Kroll Consulting e Transparência Internacional. “*Fraude e corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado*”. <http://www.transparencia.org.br/index.html>

ganha-se no curtíssimo prazo, mas se perde adiante, é um grande sucesso na estratégia da promoção da moralidade administrativa.

A promoção da moralidade pública vence no combate à corrupção quando consegue, assim, fazer frutificar a noção de que é inestimável e essencial que a máquina administrativa labore em uma pauta de valores públicos intocados. A descoberta da necessidade, para todos e por todos, de que inexista corrupção no aparelho de Estado é, apesar de custosa, uma conquista valiosíssima.

Há, como visto, distintas estratégias para combate à corrupção, e dentro dessas estratégias, distintas possibilidades de atuação. Repressão à corrupção, prevenção de práticas corruptas e promoção de moralidade administrativa são estratégias dispostas em ordem decrescente da velocidade de produção de resultados, mas crescente na durabilidade desses.

2.3. Posturas de combate

Além de estratégias e frentes no combate à corrupção, é mister que apreciemos, por fim, posturas nesse combate.

Basicamente, o combate à corrupção pode-se dar com a adoção de posturas reativas e pró-ativas.

2.3.1. Reatividade e Pró-atividade

No combate reativo, as estratégias são adotadas nas frentes depois que sinais externos de corrupção são revelados. Muitas vezes, tal como as doenças mais graves, quando a corrupção dá sinais externos é porque já está em grau avançado e alastrado. Todavia, em posturas reativas, os alvos são muito mais visíveis e localizados, ainda que possam exigir o dispêndio de muito mais esforços e recursos para serem debelados.

No combate pró-ativo, tenta-se antecipar o ataque, em lugar de contra-atacar. Adiantar-se ao adversário é sempre trabalhoso e não necessariamente produz garantidos frutos.

Por vezes a eclosão de certos focos de corrupção é lida como um fracasso de ações pró-ativas, sem se considerarem os sucessos obtidos em outros campos vulneráveis.

Receber e processar denúncias de corrupção é uma postura distinta e mais simples que descobrir a montagem de esquemas de corrupção e isolá-los antes que possam produzir danos. Corrigirem-se rotinas administrativas ou sistemas decisórios depois que eclodem escândalos de corrupção exige menos que se avaliarem as vulnerabilidades de estruturas e processos da administração pública, mesmo porque, na primeira hipótese, distintamente da segunda, os administradores praticamente não oferecem mais resistência às críticas.

Não se trata, aqui, de defender uma postura em detrimento da outra, mas de não se perder de vista que não há combate efetivo se não houver um equilíbrio entre ataques e contra-ataques.

3. Combate à corrupção e Ministério Público

Reunidas as diferentes frentes, as diversas estratégias e as distintas posturas, qual é o espaço do Ministério Público no combate à corrupção no aparelho do Estado?

Se é indiscutível o dever do Ministério Público de enfrentar a corrupção, como já visto, qual é a mais adequada dimensão de sua responsabilidade?

Dirão, como de costume, os seus voluntariosos membros que a responsabilidade, a incumbência, as tarefas e o dever do Ministério Público são máximos e maiúsculos.

Idealistas e corajosos agentes ministeriais rarissimamente não chamam a si o papel de paladinos no combate à corrupção, na mais larga extensão possível de suas responsabilidades.

Se são louváveis o senso de responsabilidade e a autoconfiança dos agentes do Ministério Público, especialmente pelo destemor com que partem à luta, tamanhas disposição

e vontade, na maioria das vezes, não impedem que se perca o horizonte integral do combate, não percebendo todas as combinações de frentes, estratégias, posturas e parcerias disponíveis.

Muitas vezes escapa à avaliação do Ministério Público que ele não é o único responsável, levando os seus agentes a, não raro, dispensarem aliados com que poderiam repartir tarefas e responsabilidades, bem como ganhar em eficiência e eficácia.

O combate à corrupção é incumbência dos mecanismos constitucionais de controle interno e externo da administração. Tribunais de contas e secretarias de controle têm dever constitucional nesse mister. O Poder Legislativo, não somente por meio de comissões parlamentares de inquérito, mas, sim, no exercício de distintas competências constitucionais – não apenas, mas também, produtoras de normas – é um ator importante e necessário no combate à corrupção.

Os sistemas de auditoria das empresas estatais e das autarquias e fundações, as divisões de corregedoria de diversas carreiras de Estado, a Controladoria Geral da União, a Receita Federal, o Banco Central, a Polícia Federal, o COAF, os serviços de inteligência, entre outros, são co-responsáveis pelo combate à corrupção.

Não se perceber sozinho e, então, transformar os co-responsáveis em parceiros e aliados é a primeira medida a ser adotada pelo Ministério Público no combate à corrupção. Construir parcerias e alianças é uma imposição constitucional de compatibilização de atribuições para o sucesso de uma empreitada desafiadora.

São das especificidades do Ministério Público, no conjunto das instituições com atribuições para o combate à corrupção, que devem ser extraídas tarefas próprias da instituição ministerial. Em outras palavras, naquilo que o Ministério Público e os demais parceiros têm ação concorrente, é menos importante a pronta iniciativa, ao contrário do que ocorre em relação aos caracteres exclusivos ou muito próprios da instituição ministerial.

A independência, a autonomia e o caráter incondicionado da atuação do Ministério Público são atributos que, indiscutivelmente, somam muito às alianças de combate a corrupção. A capacidade de resistir a ingerências e autonomamente definir sua pauta de atuação, sem componentes externos menos nobres, torna o Ministério Público um forte ator no combate à corrupção.

Da natureza dos atributos do Ministério Público e de seu processo de investidura decorre a sua capacidade de produzir “vontade política” na estrutura do Estado para combater a corrupção. O *status* do Ministério Público e sua possibilidade de agir por iniciativa própria, sem o risco da incompreensão a que estão submetidos os que administram, investigam e julgam nas instâncias ordinárias de controle, são fortes indutores da quebra da inércia das instâncias de combate à corrupção.

Em outras palavras, o embate dos sistemas de controle, fiscalização e responsabilização com os esquemas de corrupção tende a encontrar um ponto de equilíbrio das forças em tensão. O ingresso do Ministério Público nessa arena tem o condão de desequilibrar o quadro em favor do combate à corrupção. Todavia, a capacidade de desestabilização não pode ser confundida com a capacidade de alheamento dos demais atores no processo, mesmo porque esses, que não gozam, em sua maioria, de prerrogativas do jaez das do Ministério Público, não podem ser descartados por não terem conseguido avançar com a mesma gana que o Ministério Público impõe. Pelo contrário, somente a soma aos esforços oferecidos pelo Ministério Público pode realmente significar ganho.

Ainda no campo das peculiaridades ministeriais agregadoras de valor ao combate à corrupção, devem ser computados os instrumentos exclusivos do Ministério Público. Efetivamente exclusivo do Ministério Público é a ação penal pública, no exercício da persecução penal. Outros instrumentos de grande efetividade, como a ação civil pública ou a

ação de improbidade, por exemplo, ou não são exclusivos ou são emuláveis por outros instrumentos ou veículos.

Ora, é consabido que a jurisdição penal, especialmente a federal, conduz a penas criminais de pequena monta, quase sempre objeto de substituições, inclusive por modestas multas. Na dicção do Desembargador Federal Fábio Rosa, do Tribunal Regional Federal da 4a Região, “*a experiência criminal neste Tribunal, depois de dois anos em uma Turma especializada, revelou-me que é difícilimo, nos crimes de competência da Justiça Federal, pelo engessamento que o Juiz tem na dosimetria da pena, aplicar-se sanções superiores a quatro anos de reclusão, o que faz com que noventa por cento das penas aplicadas na Justiça Federal se submetam a pena substitutiva*”¹⁵.

Em outras palavras, adotando-se uma visão menos ufanista do Ministério Público, o seu instrumento exclusivo e excelente, a ação penal, não possui toda a efetividade que se poderia supor para combater a corrupção. Deixa a desejar a ação do Ministério Público no combate a corrupção se seu estratagema for centrado apenas na sua atribuição exclusiva. Tendo, por outro lado, que lidar com persecuções e atribuições concorrentes, então nada justifica seu isolamento em relação aos demais atores.

3.1. Articulação

Chega-se, assim, a uma primeira linha de ação do Ministério Público no combate à corrupção: a sua articulação.

É premente que o Ministério Público, por sua envergadura constitucional, aproxime todos os atores imbuídos do combate à corrupção – convoque-os à ação, motive-os, impulsione os renitentes, dê trânsito às conclusões das operações, distribua tarefas, valorize os desacreditados, dê suporte aos fragilizados, etc.

¹⁵ Habeas Corpus nº 2003.04.01.029244-6/PR, Rel. Des. João Surreaux Chagas. *Diário de Justiça 10/set/03*.

Coordenar os diversos atores não significa, por óbvio, comando ou regência. Deve o Ministério Público fazer com que todos, mesmo ele próprio, ajam como integrantes de uma mesma equipe. É meta final que se consiga produzir um sistema completo de combate à corrupção, com todas as engrenagens funcionando articulada e eficientemente.

Cabe ao Ministério Público catalisar os processos de articulação entre as diversas instâncias de controle e de combate à corrupção. Deve congregá-las para que arestas e diferenças sejam aparadas, de modo a haver fluxo ágil de informações e conhecimento das iniciativas, projetos e metas uns dos outros. É imperioso que as linhas de atuação de cada um dos atores sejam de conhecimento recíproco e preferencialmente justapostas, evitando-se superposições, repetições, conflitos ou vão dispêndio de energia.

Igualmente, cabe ao Ministério Público produzir redes de trabalho não apenas internas ao Estado, como também externas. A produção de alianças intragovernamentais é profícua, mas fica ainda mais rica quando consegue envolver agentes não-estatais. A condição limítrofe do Ministério Público, a meio caminho do Estado e da sociedade, é muito apropriada para o estabelecimento de canais de diálogo entre instâncias estatais de fiscalização e controle e os agentes sociais parceiros no combate à corrupção.

Cabe, assim, ao Ministério Público estreitar seus laços com os entes não-estatais e servir de elo com o sistema público de fiscalização. As ligações do Ministério Público com organizações não-governamentais, representantes da sociedade civil organizada, organismos internacionais, universidades ou mesmo com a imprensa investigativa devem permitir aproximação e coesão entre todos aqueles que combatem a corrupção.

A associação com parceiros, no combate à corrupção, é igualmente imperativa para que se sopesem fundamentos e motivações, muitas vezes inconfessáveis, das provocações que o Ministério Público recebe para agir. Não raras vezes o Ministério Público é acionado para intervir em casos de corrupção induzido por correntes adversárias em esquemas de

corrupção. A sua intervenção, no caso, serve muito mais para compor uma *lide* entre delinqüentes do que para efetivamente debelar práticas de corrupção, quando não é pura manobra para desviar sua atenção. O trabalho articulado com mais atores permite ainda mais lúcidas ponderações e a revelação dos interesses pouco louváveis tantas vezes subjacentes às representações dirigidas ao Ministério Público.

3.2. Planejamento

Outra linha de atuação necessária, na ação do Ministério Público, é a do seu planejamento.

A gravidade do problema da corrupção não permite que ninguém o enfrente em bases de amadorismo, improviso ou romantismo. Impõe-se, assim, uma cultura de planejamento no seio da instituição.

O combate deve ser estruturado em um sólido planejamento, mesmo porque não se trata de uma ação isolada ou de uma missão efêmera ou passageira. Ao contrário, o combate à corrupção é uma obra longa, duradoura e exigente, cujas perseverança e eficácia dependem de um bem montado e conseqüente plano de atuação.

Várias etapas são necessárias para um planejamento consistente para o combate à corrupção, e muitas decisões têm de ser, para tanto, previamente adotadas. Há de se decidir o que, como, a que custos, em quanto tempo e com que metas e resultados se atuará nas frentes de ação (corruptos, corruptores, causas, condicionantes e reparação), nas estratégias (repressão, prevenção e promoção), nas posturas reativa e pró-ativa, bem assim com que parceiros e níveis de cooperação.

“O ótimo é inimigo do bom”, diz a sabedoria popular. Metas factíveis e progressos paulatinos, ainda que não muito rápidos, são realidades necessárias em um planejamento, sob pena de as boas intenções e as melhores energias despendidas serem de um valor, apesar de tudo, pífio e gerador de descrédito institucional.

Um bom planejamento exige humildade e reconhecimento dos limites e impossibilidades institucionais. É necessário admitir que o inimigo corrupção possa ser invencível, mas, *a latere*, perceber que se pode detê-lo, controlá-lo e reduzi-lo em etapas progressivas possíveis, apesar de não imediatas nem muito custosas.

A assunção de progressos e sucessos em curto, médio e longo prazos, e não em curtíssimos, demanda uma capacidade de mensuração adequada do tamanho de suas forças e uma postura de respeito para com o contribuinte que sustenta a instituição e necessita de resultados que ultrapassem os holofotes das páginas dos jornais, ainda que um pouco demorados.

Planejamento nenhum é fácil, máxime para se realizar uma grande e difícil empreitada, cujo agente planejador não é afeto a planos e metas, e possui dificuldades por ele mesmo criadas – muitas vezes, por sua natureza; outras, para sua autoproteção.

Não é tranquilo fazer opções e eleger prioridades quanto não existe uma cultura institucional de seletividade. O Ministério Público foi forjado no ideário da obrigatoriedade da ação penal. Somente recentemente o sistema processual penal tem admitido saídas que não a parêmia denúncia-arquivamento. De qualquer sorte, a vetusta titularidade da ação penal não gerou no Ministério Público a capacidade de gerar política criminal a partir e para a persecução penal.

Impõe-se um Ministério Público seletivo. Não há planejamento sem seleção. Não há seleção sem critérios. Não há critérios sem prioridades. Não há prioridades sem vontade institucional, avaliação e autocrítica.

Vários parâmetros de seletividade podem e devem ser adotados. O que é insustentável é a falta de modéstia, revelada no desejo de tudo fazer, fatalmente desaguando em nada conseguir. Algumas sanções postuláveis pelo Ministério Público são tão graves que não podem ser manejadas indiscriminadamente, fora de bases e parâmetros. A autonomia do

Ministério Público deve, pois, principiar na doméstica tomada de decisão sobre critérios, parâmetros e bases de seleção dos seus misteres.

Respeitando-se a Constituição, que atribuiu ao Ministério Público o poder-dever de ditar sua pauta de atuação seletiva, cabe discorrer sobre recortes possíveis para esse mister. Alguns decorrem da gravidade das conseqüências de iniciativas ministeriais. As mais altas punições devem ser reservadas aos mais graves casos, por exemplo. A escolha dos “casos” de corrupção pela magnitude das somas envolvidas, diga-se de passagem, também é uma escolha possível.

A eleição dos claros não-selecionados por outros atores do combate à corrupção; a persecução de sujeitos inalcançáveis, por sua envergadura, pelas instâncias ordinárias de fiscalização e controle; o saneamento integral de um setor, ramo ou divisão do aparelho do Estado antes dos demais. São amostras possíveis de parâmetros de seleção.

A escolha de casos emblemáticos, de grande repercussão, ou de mais fácil responsabilização, por seu turno, é uma opção legítima, acaso se pondere a premência de resultados e o reforço de valores positivos na sociedade. Diversamente, melhor seria para outros que o corte fosse efetuado em favor de grupos vulneráveis ou de direitos fundamentais. Combater-se a corrupção referente a recursos para crianças¹⁶ ou pessoas portadoras de deficiência, entre outras clientela ministeriais, é um modo de se privilegiarem, simultaneamente, dois ou mais mandatos do Ministério Público. Por outro lado, cerrar fileiras para o combate à corrupção nos sistemas públicos de oferta e garantia do direito à educação, à

¹⁶ “Em 1954, antes de injetar uma bala no próprio coração, Getúlio Vargas criou o programa de distribuição de merenda escolar. A iniciativa converteu-se no caso mais longo de corrupção da história.

Está na praça o relatório final de auditoria realizada em 67 secretarias estaduais e municipais de educação. São “executoras” do programa de merenda. Decorridos 49 anos, o Brasil segue desviando comida da boca da garotada.” Josias de Souza. Um caso de corrupção que dura meio século. *Folha de São Paulo*, 14/set/03, p. A10.

saúde ou à assistência social¹⁷ é uma opção igualmente relevante e de profícuos ganhos sociais.

Cabe ao Ministério Público autonomamente decidir, mas alguns condicionantes são inarredáveis. A finitude dos meios e a infinitude das pretensões é um drama econômico insito à condição humana e, por conseguinte, à instituição ministerial. A ponderação entre custos e benefícios é imperativa, até mesmo para que se atendam aos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência. A mensuração de metas e a avaliação constante dos resultados são imperativas para que não se desperdicem os talentos que, por mais que abundem, são limitados.

O recurso a indicadores é outra via necessária a presidir as opções e o planejamento do Ministério Público. As decisões devem ser iluminadas tanto por indicadores produzidos sobre corrupção quanto por indicadores produzidos sobre o Ministério Público. Bons indicadores podem revelar áreas prioritárias, áreas de corrupção endêmica e campos de corrupção em expansão, bem como quantificar e qualificar os prejuízos e as populações vulneradas. *A posteriori*, o comportamento dos indicadores pode se prestar para aferir o sucesso ou o acerto das medidas adotadas pelo Ministério Público.

Bons indicadores, mais que bons resultados, são necessários não somente para o planejamento, mas para a prestação de contas do Ministério Público à sociedade que o mantém. Indicadores, planos e metas são grandes veículos de justificação de aporte de recursos orçamentários ao Ministério Público, para presidir a repartição interna dos seus recursos, ou mesmo na obtenção de financiamento externo. Por exemplo, quantificar a

¹⁷ “No terreno social, é comum ouvir que o Brasil gasta muito, mas gasta mal. Em geral, disso se depreende que, entre recolher e distribuir os recursos muito se perde pelo caminho – em burocracia, desvio ou corrupção. Na verdade, o nó da assistência social do Brasil situa-se numa etapa anterior a isso: na própria estrutura, que canaliza vastos recursos às camadas mais ricas e apenas uns caraminguás aos mais pobres.” Maurício Lima & Mônica Weinberg. “O endereço é o que está errado: Estudo do Governo mostra que a verba social não chega aos pobres”. *Revista Veja*, ano 36, n. 38, 24/set/03, editora Abril: São Paulo, pp. 54-55.

dimensão das pessoas alcançadas e a economia e ganhos produzidos pelo combate ministerial à corrupção, logrando-se, *a latere*, revelar os custos das iniciativas ministeriais, pode culminar na necessária conclusão de que a destinação de recursos para o Ministério Público não é gasto, mas investimento – de grande e certo retorno.

3.3. Organização

Em face do “salto quântico” decorrente do planejamento, resta a terceira linha de atuação, que é a organização do Ministério Público para o combate à corrupção.

O trabalho em rede, em parceria e em harmonia é recomendável não apenas em relação aos parceiros externos do Ministério Público, mas é fundamental que ocorra dentro da própria instituição. A organização deve ser fruto do aprofundamento da racionalidade do Ministério Público

As incipientes experiências de forças-tarefas ou grupos de atuação, surgidas no seio do Ministério Público Federal, ou os centros de apoio operacional que se firmam nos Ministérios Públicos estaduais, são indicadores de que novos modos de organização das engrenagens do Ministério Público estão sendo exigidos em face da dinâmica de sua atuação e dos níveis de cobrança por que passa a instituição.

A montagem do Ministério Público em bases judicialiformes pode estar pedindo uma revisão ou uma atenuação. A existência das mesmas garantias e prerrogativas para juízes e membros do Ministério Público não é impositiva de estruturação afim. Intocadas as garantias e prerrogativas, há mais de uma maneira de armar-se o Ministério Público para o combate à corrupção. Além do estatuto ministerial, boas práticas de grandes empresas internacionais de advocacia ou das mais eficientes e transnacionais organizações não-governamentais são tão ou mais adequadas fontes de inspiração para a organização do Ministério Público que a vetusta organização judiciária pátria.

A capacidade de gerar suas próprias normas – fiéis a seus princípios, sob pena de inconstitucionalidade – deve ser exercida com mais freqüência para a regulação de modos e soluções operacionais mais eficientes. Digna de discussão, por exemplo, poderia ser a fixação mais racional da repartição de atribuições ministeriais apartada dos cortes geográficos e atomizadores da jurisdição nas varas territoriais. A fixação do promotor natural, em regras objetivas e incontestáveis do próprio Ministério Público, não pelo foro, privilegiado ou não, do réu, mas pelo local do dano ou do domicílio, pode, ao bom julgamento da instituição ministerial, significar um progresso em sua organização, a caminho da eficiência.

A construção de marcos normativos do próprio Ministério Público a presidirem atuação conjunta de membros do Ministério Público em iniciativas judiciais ou extrajudiciais, ou para agilizarem delegações que já não tenham sido resolvidas pela quebra do atrelamento territorial às repartições do Judiciário, é uma iniciativa não apenas de organização, mas especialmente de organicidade, para efeito de colaborar para o mais eficaz combate à corrupção.

Perícias, internas ou externas; alocação de recursos; trabalho em equipe; soluções computacionais; serviços de inteligência; procedimentos eletrônicos; conexão entre bancos de dados, e outras estruturas de apoio compartilhado: tudo isso é sempre desejável. Todavia sua oferta não pode ser feita sem um ajuste necessário nos modos de organização e organicidade do Ministério Público para o combate à corrupção, sob pena de tornarem-se enredos ou agravarem a dificuldade de produção de uma rede interna de trabalho, espelho ainda mais eficiente de uma rede externa de aliados no combate à corrupção.

A melhor organização, pois, pode ser mais barata e de poucos custos financeiros, apesar de demandar enorme conhecimento, habilidade, sensibilidade e inteligência. Mais recursos financeiros, mais computadores, mais servidores, mais peritos, mais membros do Ministério Público, mais edifícios e mais orçamento podem, muitas vezes,

significar inchaço e desorganização. As vitórias não são reservadas para os maiores exércitos, mas para os melhores.

4. Considerações Finais

A corrupção é um mal que decorre da própria natureza dos homens, da sociedade, do Direito e do Estado, e não existe quem esteja imune a ela.

A corrupção estatal, entre as várias modalidades, é a mais difundida no consciente coletivo, e a que maiores danos produz, atentando contra a democracia representativa, o patrimônio público, a justiça social, o crescimento econômico, o Estado Democrático de Direito, a ordem jurídica e outros relevantes bens e valores sociais.

A dimensão do problema da corrupção e os bens e valores que ela vulnera impõem a atuação do Ministério Público nesse campo.

A corrupção é um fenômeno permanente, e o seu combate é, pois, uma tarefa sem fim.

O combate à corrupção exige compreensão ampla do problema e trabalho em várias frentes.

O enfrentamento da corrupção pode e deve ser focado na pessoa dos servidores corruptos e dos corruptores, nas causas e condicionantes das práticas de corrupção, assim como na reparação integral dos danos por ela produzidos.

O combate à corrupção se dá por diferentes estratégias – repressão, prevenção e promoção –, cada uma com custos, resultados e cronologia diversos

O combate à corrupção pode-se dar quer com uma postura de contra-ataques (reatividade), quer com uma postura ofensiva (pró-atividade).

O combate à corrupção, além de combinar frentes, estratégias e posturas, envolve vários atores, entre esses o Ministério Público.

A efetividade do combate à corrupção reclama a articulação do Ministério Público com os diversos atores.

Entre os remédios disponíveis para o Ministério Público, apenas a ação penal lhe é exclusiva, e a perspectiva criminal, com suas vicissitudes, não apresenta aptidão e suficiência para esgotamento bem sucedido do combate.

Mais do que instrumentos processuais, são as características institucionais do Ministério Público que o habilitam para quebrar o equilíbrio inercial muitas vezes estabelecido entre as forças em tensão nas arenas de combate à corrupção.

A articulação do Ministério Público com órgãos de fiscalização e controle, responsabilização, investigação e apuração – muitos com competência de sede constitucional – impõe-se pela própria Constituição, e deve produzir ganhos a todos os aliados, a começar pela justaposição dos trabalhos, especialmente na geração de vontade política e no encurtamento do diálogo com os atores da sociedade.

O Ministério Público deve desenvolver uma rotina de planejamento do conjunto de sua atuação, e não apenas de alguns procedimentos ou de alguns de seus membros ou órgãos, atomizados.

A fixação autônoma de planos de atuação, metas, meios e modos, bem como a tomada de decisão sobre frentes, estratégias, posturas, parcerias e alianças é um imperativo para que o Ministério Público tenha eficiência e eficácia em sua atuação.

Há necessidade de o Ministério Público desenvolver critérios de seletividade, e parâmetros de priorização no aporte dos limitados recursos de que dispõe, produzindo uma política de atuação institucional.

Diversamente da noção de obrigatoriedade de atuação indiscriminada em toda a extensão de seu mandato constitucional, faz-se mister a ponderação de custo e benefício, a

reflexão sobre indicadores e a avaliação dos resultados alcançáveis e alcançados, até mesmo para que não se despendam esforços e energias com baixa efetividade de resultados.

O sucesso do Ministério Público também pode ser atingido com investimentos em suas organização e organicidade.

A autonomia do Ministério Público deve gerar marcos regulatórios próprios, não necessariamente judicialiformes, capazes de afastarem falsos problemas na repartição de atribuições e na dependência de regras de competência e foro do Poder Judiciário.

Práticas gerenciais modernas, estruturas administrativas leves e ágeis, bem como soluções avançadas de informática e inteligência devem ser agregadas ao Ministério Público, para que a instituição se faça melhor antes de se fazer maior.

5. Bibliografia

- BANCO MUNDIAL. *Corruption and Development*. PREMNotes No. 4. May 1998. Washington DC.
- BARROS Jr., Mario. *A fantástica corrupção no Brasil: mordomias, sinecuras, peculato, os cidadãos acima da lei*. São Paulo, SP: M. Barros Junior, 1982.
- BARROSO LEITE, Celso. *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 1987
- BATISTA, Antenor. *Corrupção - fator de progresso?* São Paulo: Editora Simples, 1979.
- BRÜNING, Raulino Jacó. “Corrupção - Causas e Tratamento.” *Revista do Ministério Público*, ano 2, n. 4, pp. 16-18, Ministério Público de Goiás
- CORREA, Villas-Bôas. “Bingo da corrupção”. *Jornal do Brasil*, 19/set/03, p. A13
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. *Aurélio Século XXI : o dicionário da língua portuguesa*, 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- HABIB, Sergio Brasil - *Quinhentos anos de corrupção : enfoque sócio-histórico-jurídico-penal*. Porto Alegre: Fabris, 1994.
- KROLL CONSULTING e TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Fraude e corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado*. <http://www.transparencia.org.br/index.html>

- LIMA, Maurício Lima & WEINBERG, Mônica. “O endereço é o que está errado: Estudo do Governo mostra que a verba social não chega aos pobres.” *Revista Veja*, ano 36, n. 38, 24/set/03, editora Abril: São Paulo
- LYRA, Roberto. *Criminalidade econômico-financeira: introdução*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- SOUZA, Josias. “Um caso de corrupção que dura meio século.” *Folha de São Paulo*, 14/set/03, p. A10.
- SUN TZU. *A Arte da Guerra*. Trad. Pietro Nasseti. São Paulo: Martins Claret: 2002.
- TANZI, Vito. *Corruption Around the World*. Staff Papers, International Monetary Fund, vol. 45, dez. 1998.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL *Índice de Percepções de Corrupção-2002*
<http://www.transparencia.org.br/index.html>
- UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *Accountability Anti-Corruption Project, newsletter*. n.22.

Eu, Humberto Jacques de Medeiros, brasileiro, Procurador Regional de República, residente a rua Fernando Machado, 326, Ap. 1102, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, CEP 90010-320, adotando o pseudônimo de CROTALLUS MANDAMUS, apresentei a monografia em anexo denominada “O papel do Ministério Público no Combate à Corrupção, ao concurso nacional de monografias da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e, nos termos do edital do referido concurso, autorizo a publicação do trabalho.

Porto Alegre, 10 de dezembro de 2003.

Humberto Jacques de Medeiros
RG 889043