

MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: DO MODELO FORMAL AO CONSTRUÍDO. TRAJETÓRIAS E REPRESENTAÇÕES

Bruno Amaral Machado¹

O espetáculo mediático nos últimos anos celebra a chegada de novos protagonistas no cenário político. A visibilidade dos tribunais e dos atores que integram o sistema de justiça é um dos temas que maior atenção passou a receber das ciências sociais e pode ser identificado tanto no centro quanto na periferia do espaço mundial (BERGALLI, 1999, p. 305-315; SANTOS, 2002, p. 125). O protagonismo desses atores, identificado em escala global, apresenta variações nos distintos contextos analisados.

Parte-se desse enfoque geral para centrar-se no contexto brasileiro, realidade já demasiadamente ampla que justifica uma maior delimitação do objeto. O Ministério Público² brasileiro tem recebido uma atenção destacada por parte dos meios de comunicação e se consolidou no que juristas e cientistas sociais denominam “um novo ator político”, seja em razão da tradicional função de titular do *ius puniendi*, exercido contra políticos envolvidos em escândalos de corrupção, seja devido ao exercício das novas atribuições conferidas para a defesa dos direitos coletivos e difusos (MACEDO JÚNIOR, 1999, p. 103; ARANTES, 1999, 2000 e 2002; SADEK, 2000, p. 1; SILVA, 2002; MAZZILLI, 2001; BORTONI e DE MOURA, 2002, p. 14; SADEK, 2000, p. 20; FLEISHER, Jul. 2002, p. 27 e 31 e Dez. 2000, p. 99-100).

A hipótese da pesquisa parte de *Survey* realizado com membros do MP federal³, o qual aponta uma visão crítica sobre a sociedade e poderes estatais⁴ (SADEK e WIECKO VOLKMER DE CASTILHO, 1998, p. 27). A sociedade é vista como hipossuficiente, ou seja, incapaz de defender seus interesses de forma autônoma, o que motivaria um ativismo dos atores que integram as instituições judiciais para garantir sua proteção. Os poderes estatais são, segundo a ótica dos membros do MPF, ineficientes e,

¹ Promotor de justiça em Brasília. *Master em Sistema Penal y Problemas Sociales (European Common Study Program in Criminal Justice and Critical Criminology)* e doutorando em Sociologia Jurídico-penal pela Universidade de Barcelona.

² A partir de agora MP.

³ A partir de agora MPF.

⁴ Ressaltam-se dois *Surveys*: um realizado com integrantes de alguns dos MPs dos Estados (SADEK, 1997) e outro com membros do MP Federal. Em ambos se identifica uma visão crítica dos poderes estatais e dos políticos, destacados responsáveis pela atual crise que vive a administração de justiça.

em grande parte responsáveis pela crise que atravessa o sistema de justiça na atualidade (SADEK e WIECKO VOLKMER DE CASTILHO, 1998, p. 11-15). Essa visão pareceria indicar um enfrentamento entre os poderes públicos. Contudo, a independência em relação à esfera política não exclui a influência de pressões diversas (econômicas, opinião pública). A investigação se centra na atuação do MPF (que forma parte do Ministério Público da União) relacionada ao controle do poder público⁵. A partir desse objetivo o trabalho tentará responder às seguintes perguntas: quais são as alianças (interna e externamente) estabelecidas pelos integrantes dessa organização para implementar sua atuação? Como os procuradores da República⁶ representam o seu papel no desempenho da atividade de controle do poder público?

A escolha do MP como objeto de estudo comportou uma primeira dificuldade: um grande número de estudos de natureza jurídica e um déficit no que se refere às investigações de natureza sócio-jurídicas sobre essa organização. Identificou-se que grande parte dos estudos com esse enfoque no Brasil foram realizados em meados da década de 90, destacando-se que alguns desses foram promovidos pelo IDESP (Instituto de Estudos Sociais, Econômicos e Políticos)⁷. A investigação parte de uma exploração bibliográfica sobre o MP e consultas à documentação interna do MPF e entrevistas com procuradores da República.

Essa comunicação integra parte dessa investigação que se realiza no doutorado em sociologia jurídico-penal pela Universidade de Barcelona. Nesse seminário serão focalizadas as relações internas entre os procuradores.

1. O MP na Constituição de 1988

O MP foi definido pela Constituição Federal de 1988⁹ como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127 da CF/88). O MP tornou-se assim independente dos poderes do Estado, não estando vinculado ao Executivo, Legislativo ou Judiciário. As garantias de autonomia, institucional e funcional coincidem com as conferidas ao poder Judiciário: poder para apresentar proposta orçamentária e para apresentar proposta legislativa que disponha sobre a criação e extinção de cargos a serem providos por meio de concursos públicos.

Dentre as garantias instituídas para o exercício destaca-se a independência funcional, consistente na liberdade com que os agentes do MP exercem suas atividades

⁵ A ciência política distingue o controle do *accountability*. Esse se refere à responsabilização de agentes públicos pela prática de atos indevidos pelos agentes públicos, ou seja, é feita *a posteriori*. O controle funciona a partir de prévias ordens que antecedem à atuação dos agentes (KERCHE, 2002, p. 6; SCHEDLER, 1999, p. 26-27; O'DONNELL, 1999). Utiliza-se nesse momento o sentido amplo do termo controle, referindo-se ao exercido posteriormente.

⁶ Denominação recebida pelos membros do MPF

⁷ Dentre esses, nem todos fomentados pelo IDESP, cumpre destacar a preocupação pela atuação ministerial na defesa da cidadania por meio das chamadas Promotorias Comunitárias, com uma atuação marcante junto às populações carentes, fora do gabinete (CAVALCANTI, 1999 e 2000; DEBRET, 2000). A preocupação pela atuação dos promotores na atividade de controle externo da atividade policial também tem merecido atenção (SANCHEZ FILHO, 2000). As relações entre MP e política no Brasil é objeto de estudo de ARANTES (2002). No Brasil se pode identificar dois momentos específicos: um anterior à Constituição Federal de 88 e outro posterior, quando sociólogos, antropólogos e sobretudo politólogos voltam suas atenções para as instituições nacionais (LAMOUNIER, *apud* PINTO FILHO, 1999, p. 75).

⁸ No que se refere às investigações de natureza sociológica afirmam DIAS e ANDRADE que o MP foi a última das instituições que integram o sistema de justiça a despertar o interesse de cientistas sociais (1997, p. 472-473).

⁹ A partir de agora CF/88.

em face de outros órgãos que integram o MP¹⁰. Os membros do MP (Procuradores da República, integrantes da carreira do MPF e promotores e procuradores de justiça, pertencentes aos MPs estaduais e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) e órgãos que integram a instituição, tanto os individuais quanto os colegiados, no exercício da atividade-fim, apenas se submetem ao princípio da legalidade, não se submetendo a portarias, instruções ou ordens de serviços no que se refere às obrigações funcionais (MAZZILLI, 2001, p. 275-276). O princípio da independência funcional contrapõe-se assim ao princípio da hierarquia, presente nos estatutos da instituição existentes em outros países. Os integrantes do MP gozam das prerrogativas previstas para os juízes, como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios.

Dentre as atribuições previstas, o exercício da ação penal pública é a única atividade que corresponde privativamente ao MP, revogando-se as disposições que previam o chamado procedimento penal de ofício. A única exceção à privatividade de iniciativa da ação penal pública pelo MP advém do texto constitucional, ao prever a ação penal privada subsidiária caso a ação penal pública não seja intentada no prazo legal (Artigo 5º, LIX da CF/88). No que se refere ao inquérito policial, ainda se discute sobre a possibilidade do MP realizar as investigações diretamente, prescindindo da polícia judicial. A divisão tradicional das tarefas implicou em fases "estanques": a investigação dos fatos delituosos a cargo da polícia e a acusação por parte do MP uma vez encerrada o IP. Apesar de resistência de associações de delegados de polícia observa-se que o MP tem desempenhado atividades investigadoras no âmbito criminal, em particular em casos de abuso da polícia ou práticas ilícitas envolvendo o poder político, seja em razão do receio de que motivações corporativas ou a subordinação direta ao Executivo pudessem impedir o esclarecimento dos fatos. Atualmente a discussão se encontra no STF, aguardando-se uma decisão definitiva.

Dentre os instrumentos criados para implementar as funções conferidas ao MP merecem destaque o inquérito civil e a ação civil pública, instituídos para a defesa do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio cultural. O primeiro, inicialmente criado pela Lei n. 7347/85, tinha por objetivo obter elementos para a propositura da ação civil para proteção do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. A ação civil pública, também criada pela Lei n. 7347/85, se constituiu no principal instrumento de defesa dos chamados interesses difusos e coletivos. Embora o MP não seja a única parte legítima para a proposição dessa, tornou-se o principal protagonista no manejo desse instrumento processual.

Um ato definido como corrupto pode receber tratamentos diversos na engenharia institucional brasileira (ARANTES, 2002, p. 149-157). O uso da via política está previsto pela Lei n.1079/50 (Dispõe sobre o *Impeachment*) e pelo Decreto-lei n. 201/69 no que se refere aos prefeitos. O procedimento pode ser instaurado diante das práticas definidas no texto desses diplomas legais como crimes de responsabilidade, podendo, segundo as forças políticas do momento, acarretar o *impeachment* e suspensão dos direitos políticos. A competência para o julgamento está sistematizada constitucionalmente segundo o cargo ocupado pelo "sujeito ativo" da prática. O Judiciário e o MP não participam em nenhuma das fases da via política. Tratando-se do prefeito, o julgamento compete à Câmara de Vereadores, os Governadores dos Estados são julgados perante as Assembléias Legislativas dos Estados, ao passo que o Presidente da República é julgado pelo Congresso Nacional.

Ao Judiciário compete o julgamento das práticas tipificadas como "crimes comuns", cujas penas variam de 1 a 8 anos de reclusão dependendo da conduta

¹⁰Diferente da autonomia funcional, que consiste na liberdade para o exercício das funções instituídas constitucionalmente em face de outros órgãos e instituições estatais.

tipificada, além de multa e perda do mandato. A análise do poder político estadual e federal demanda contudo alguns esclarecimentos. A CF/88 conferiu ao Supremo Tribunal Federal (STF) competência para o julgamento por crimes comuns praticados pelo Presidente da República e Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, os próprios Ministros e o Procurador-geral da República. Ainda, nas infrações penais comuns os Ministros de Estado e Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica, os membros dos Tribunais Superiores, do Tribunal de Contas da União (TCU) e Chefes de missão diplomática de caráter permanente (artigo 102, I, b e c, respectivamente da CF/88). Perante o STF atua o MPF por meio do Procurador-geral da República. Ao STJ compete o julgamento nos crimes comuns dos governadores dos Estados e do Distrito Federal, e por delitos comuns e de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça (TJ) e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDF), os membros dos TCU dos estados, Tribunais Regionais Federais (TRF), Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) e TRT (Tribunais Regionais do Trabalho), os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e dos membros do MPU que oficiem junto aos tribunais¹¹. Perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ) atua o MPF por meio dos Subprocuradores gerais da República.

Os chamados atos de improbidade administrativa são apenados da seguinte forma: perda de bens e valores desviados, além do ressarcimento do erário público, perda do mandato e suspensão dos direitos políticos por até 10 anos, além de proibição para contratar com o poder público por igual prazo. Esses atos são de competência da justiça de primeiro grau, federal ou estadual em razão da matéria. A Lei n. 8429/92, que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa é, segundo ARANTES (2002, p. 152), "(...) um desses marcos da judicialização da política no Brasil, na medida em que ampliou o acesso à justiça para ações contra ocupantes de cargos públicos." Estabelece o julgamento de ocupante de cargos públicos em primeiro grau, isto é, afasta-se o foro privilegiado. A lei inova também pela previsão do controle judicial da finalidade dos atos públicos, reduzindo a discricionariedade da administração pública e aumentando as possibilidades de que conflitos políticos sejam judicializados. A possibilidade de que promotores de justiça e procuradores da República participem do controle de atos da administração pública tem também outro aspecto importante, já que os Procuradores-gerais de Justiça e Procurador-geral da República são constantemente vistos com suspeição em razão da nomeação pelos chefes dos Poderes Executivos respectivos¹². Esse panorama se altera com a entrada em vigor da Lei n. 10628/02, que estende o foro privilegiado para os casos de improbidade administrativa.

¹¹ O STF reformou entendimento antigo e passou a entender que não mais persiste sua competência, uma vez cessado o mandato, passando a competência ao juiz de direito do lugar da prática do delito, regra geral prevista no CPP brasileiro.

¹² O grande número de ações de improbidade administrativa propostas em todo o país contra membros do poder político local foi objeto de forte questionamento pelo então Advogado-geral da União, inclusive um dos integrantes do alto escalão do governo processados por prática de ato previsto nesse diploma legal. O grande número de autoridades públicas processadas deflagrou verdadeira guerra contra o que o governo veio a denominar de "advogados de partidos de oposição" (Folha de São Paulo, 18 ago. 2000, *apud* SADEK, 2000, p. 34). Visando a alterar a regra da competência para o julgamento da ação de improbidade administrativa, afastando os tribunais de primeira instância, a questão foi suscitada perante o STF: "O Ministério Público Federal já deu seu parecer a favor da mudança de interpretação. O procurador-geral da República, Geraldo Brindeiro, contudo não assinou o parecer, por ser alvo de uma Ação Civil Pública igual à que está sendo questionada e pelo mesmo motivo: uso indevido de jatos da Força Aérea para passeios em Fernando de Noronha. O parecer foi assinado pelo substituto de Brindeiro, Haroldo Ferraz da Nóbrega" (STF pode anular centenas de ações por improbidade administrativa. Disponível no dia 8 fev. 2003 em <http://server.oabmt.org.br/horde/imp/index.php3?HordeSession=1ea1ac8de7ac37d2cb7290c54b8d8ea6>).

2. MPF e o controle do poder público

2.1 Contexto político, justificativa e metodologia da investigação

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003) se consolida aliança política com os partidos tradicionais de direita e centro-direita, o PFL (Partido da Frente Liberal) e o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), posicionando-se o Partido dos Trabalhadores (PT) como principal partido de oposição nesse período. No governo de FHC foram várias as notícias envolvendo corrupção (FLEISHER, Jul. 2002; BORTONI e DE MOURA, 2002) e a imprensa acompanha com intenso interesse e participa ativamente no desenvolvimento dos escândalos políticos, muitos deles originados de "exclusivas" de jornalistas dedicados a temas políticos. Outro importante "personagem" são as CPI (Comissões Parlamentares de Inquérito), responsáveis muitas vezes pela acumulação de provas que são encaminhadas a outro ator importante nesse processo, o MP.

A escolha do MPF e do objeto da investigação se deve a diversas razões. A grande atenção conferida pelos meios de comunicação nos últimos anos sobre a atuação de integrantes dessa instituição seriam já motivo suficiente para se aprofundar o conhecimento sobre um dos órgãos que integram o sistema de justiça brasileiro. Outra razão se deve à suposta divisão interna apontada por estudiosos da instituição, que identificam dois grupos distintos (SADEK, 2000, p. 32-35). Por um lado, é destacado o desempenho, normalmente de jovens membros do MPF contra pessoas que integram o poder econômico e o poder político, especialmente em casos de corrupção e delinquência econômica. Por outro lado, o procurador-geral da República durante o mandato do anterior presidente da República, Geraldo Brindeiro, foi alvo de intensos ataques da mídia, acusado de conivência com o poder político. Se o Procurador-geral da República (durante o governo FHC/1995-2003) foi duramente criticado pela mídia e inclusive parte dos integrantes do MPF, outros membros da organização foram abertamente acusados de atuarem segundo os interesses da oposição, especialmente do PT¹³. Em síntese, um grupo seria defensor dos avanços das conquistas consolidadas na CF/88, privilegiando-se a defesa dos interesses difusos e o papel de defensor da sociedade, valendo-se da mídia para potencializar suas ações e outro grupo alertaria para os abusos que se estariam cometendo no desempenho das funções. Durante o governo anterior a suposta proximidade entre "alguns" dos integrantes do MPF e imprensa foi usado como justificativa para a proposição pelo governo da chamada "lei da mordaza", que busca restringir a possibilidade de passar informações aos meios de comunicação.

A vitória do PT, partido que então simbolizava a "ética na política", e que protagonizou grande parte das denúncias de corrupção no governo FHC, propiciaria um contexto distinto. Se os membros do MPF encontravam forte resistência para se investigar o poder público federal no governo anterior, a nova formação política permitiria, em tese, alianças com organizações que até então ocupavam posições opostas¹⁴. Decidiu-se realizar as entrevistas com os integrantes do MPF depois de um ano do governo Lula. A acusada "simpatia" em relação ao partido que assume o poder

¹³ Conferir nesse sentido: "Procuradores são desafio para o governo de FHC. Luiz Francisco e Guilherme Schelb são responsáveis por 60 ações de improbidade administrativa desde 1999. Disponível no dia 8 de dezembro de 2003 em: <http://an.uol.com.br/2001/jul/15/0pai.htm>).

¹⁴ Um manifesto de boas intenções estaria no interesse do novo presidente em incrementar o controle dos recursos federais transferidos a Estados e Município, exortando à sociedade a participar, denunciando casos de desvio de verba pública e incentivando a sociedade a participar do controle do poder público (Força-tarefa federal contra a corrupção. Lula quer desmascarar as administrações de corruptos. Disponível no dia 9 dez. 2003 em: <http://www.odiaronf.com.br/maio/13052003/politica/corruptao.html>).

evidentemente poderia significar uma mudança na interação com outros atores e na forma de atuação de alguns dos membros. Essa mudança é objeto de crítica por parte dos meios de comunicação¹⁵. Os primeiros sinais de confrontação com o governo do PT também podem se identificados¹⁶.

As perguntas que nortearam o trabalho de campo foram assim formuladas: como os integrantes da organização representam o desempenho de suas funções na atividade concernente à defesa do patrimônio público federal? A mudança política e a nova chefia da instituição propiciaram alterações nas formas de interação entre os membros? O que mudou no desempenho das funções com o novo governo? Quais os aliados e dificuldades no desempenho das funções, como se estabelecem as relações com a polícia, órgãos da administração pública, com o poder Judiciário, Legislativo e com os meios de comunicação.

Foram entrevistados dezessete procuradores da República lotados no Distrito Federal, quatro procuradores regionais lotados na procuradoria regional junto ao TRF da 1ª região (Brasília) e seis subprocuradores-gerais da República. Foram ainda entrevistados dois funcionários do MPF. Os jornalistas a que se faz referência nesse capítulo foram entrevistados entre dezembro de 2002 e janeiro de 2003. Em primeiro grau optou-se por entrevistar pelo menos um procurador de cada ofício (conforme se explica em seguida a distribuição do trabalho em Brasília), considerando que a improbidade administrativa, além de sua dimensão cível que envolve praticamente todas os ofícios, também pode corresponder a um ilícito penal, configurando alguma das figuras previstas no ordenamento penal brasileiro. Entre os subprocuradores-gerais da República entrevistados optou-se por ouvir alguns dos integrantes ou ex-integrantes da 2ª (criminal) e 5ª (patrimônio público) câmaras de coordenação e revisão. As entrevistas aos subprocuradores-gerais foi tanto de natureza geral sobre o funcionamento dos mencionados órgãos, como também experiências concretas sobre a atuação das câmaras nos estudos de caso selecionados. Além das entrevistas aos procuradores regionais, participei de uma sessão ordinária de um dos núcleos da procuradoria regional em Brasília, aprofundando o conhecimento sobre formas de interação entre os membros da organização.

2.2 Organização interna, coordenação entre órgãos e a definição de prioridades no MPF: procuradorias da República, regionais e as câmaras de coordenação e revisão

O embate entre duas visões sobre a forma de atuação da instituição, divulgada pela imprensa e destacada por alguns dos especialistas sobre a instituição, apontaria uma relação tensa entre alguns integrantes da organização. A partir do *Survey* realizado com membros do MPF nota-se uma acentuada insatisfação com a organização administrativa da instituição, que se pode inferir da mencionada ausência de apoio técnico que 92% dos entrevistados consideram "importante" ou "muito importante" (SADEK e WIECKO V. DE CASTILHO, 1998, p. 24). É notável também como, quanto mais próximo da cúpula, pior a avaliação dos integrantes do MPF. Se 65% dos entrevistados consideram bom ou ótimo o desempenho dos procuradores da República

¹⁵ Conferir o artigo: KRAMER, Dora. Mansa e silenciosamente. Disponível no dia 30 set. 2003 em: <http://jbonline.terra.com.br/>. No artigo, menciona-se a viagem privada feita pela Ministra Benedita da Silva às expensas do erário público. No início de 2003 foi proposta ação de improbidade administrativa contra Benedita da Silva.

¹⁶ Conferir nesse sentido trecho do discurso de José Dirceu em: Discurso do ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, no ato de desagravo ao deputado federal Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP), no salão Nobre da sede da OAB-SP- São Paulo/SP. Disponível no dia 24 jan. 2004 em: <https://www.presidencia.gov.br/casacivil/site/static/arquivos.cfm?cod=176&tip=pro>.

nos últimos 12 meses, apenas 35% atribuem essa avaliação aos procuradores regionais e 32% aos subprocuradores da República (SADEK e WIECKO V. DE CASTILHO, 1998, p. 13)¹⁷.

Depreende-se a partir de uma pesquisa prévia à realização das entrevistas que a "pouca" colaboração do anterior procurador-geral com os procuradores da República levou, em um caso pelo menos, à proposição de uma ação judicial por omissão do chefe da instituição¹⁸. Se o anterior procurador-geral da República no governo FHC era visto como "dependente" do governo, adotando normalmente o posicionamento favorável aos interesses do "Planalto", alguns dos integrantes de órgãos como as Câmaras de Coordenação eram representados às vezes como partidários de um MP nos moldes do modelo pré-constitucional, passivo e voltado à função tradicional de acusador penal¹⁹ (SADEK, 2000, p. 33-35). A mudança na chefia da instituição e indicação como Procurador-geral da República do nome mais votado da lista formada pela própria classe (a lista tríplice legalmente instituída para os MP dos estados era uma antiga reivindicação dos procuradores)²⁰, Cláudio Fontelles, poderia implicar uma modificação na forma de relacionamento entre os membros.

Não obstante os mencionados conflitos internos, nos últimos anos, exatamente pela ação de procuradores da República, o MPF se destacou em investigações envolvendo políticos como Hildebrando Pascoal, ex-deputado pelo Acre, o ex-ministro de Esportes e Turismo, Rafael Greca, o ex-senador, Luiz Estevão, os doze ministros do governo FHC acusados pelo uso irregular de aviões da FAB e o ex-secretário da Presidência da República, Eduardo Jorge Caldas Pereira. As ações de improbidade administrativa, importante instrumento de controle do poder político, é um dos parâmetros relevantes para aferir o desempenho do MPF no que concerne ao combate à corrupção. A partir da análise das estatísticas atualizadas até o dia 6 de fevereiro de 2004 pode-se identificar a proposição de 67 ações dessa natureza²¹. Algumas das mais altas autoridades do país, como ministros, o advogado-geral da União (atual ministro do STF, Gilmar Mendes) e o próprio procurador-geral da República (Brindeiro) estão entre os réus.

A extensão do foro privilegiado para a improbidade administrativa encontrou grande oposição das associações do MP (CONAMP e ANPR²²). Anteriormente à modificação legal, o vice-procurador geral da República havia se manifestado favorável ao foro privilegiado também para ações civis públicas e ações de improbidade

¹⁷ Deve-se, contudo, matizar que os regionais tiveram um maior percentual de desempenho considerado ruim, com 14%.

¹⁸ Conferir nesse sentido o mandado de segurança impetrado por procurador da República contra ato do procurador-geral da República em razão desse ter sistematicamente ignorado os pedidos de documentos ao Congresso Nacional, considerados indispensáveis para as investigações. Na peça processual nota-se que outros Procuradores enfrentavam problemas semelhantes quando necessitavam do auxílio do Procurador-geral (Pedidos sem resposta. Procurador entra com mandado contra Geraldo Brindeiro. Disponível no dia 10 mar. 2004 em: <http://conjur.uol.com.br/textos/10458/impressao/>).

¹⁹ A subprocuradora Delza Curvello, por exemplo, integrante da 2ª Câmara Criminal de Coordenação e Revisão Criminal, era fortemente criticada por defender que o MP não estaria legalmente autorizado a investigar (LO PRETE, Renata. Campanhas e manifestos. São Paulo, 13 ago. 2000. Disponível no dia 8 dez. 2003 em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/ombudsman/omb_20000813.htm).

²⁰ Os procuradores-gerais dos MP estaduais são escolhidos pelo governador a partir de lista tríplice feita pela própria classe.

²¹ Controladoria Jurídica da Procuradoria da República no DF (funcionário responsável: Francisco José Luna).

²² Respectivamente Confederação Nacional do Ministério Público, organização que integra os MP estaduais e parte do MP da União (MP do Trabalho, MP Militar e MPDFT) e Associação Nacional dos Procuradores da República.

administrativa. Apesar da alteração, o MPF manteve a mesma forma de atuação previamente existente, sendo esse o entendimento do atual procurador-geral da República, Cláudio Fonteles, autor de ação direta de inconstitucionalidade em razão dessa alteração.

A atividade de controle da administração pública federal pode ser identificada em distintos níveis no MPF. Em primeiro grau, onde atuam os procuradores da República, se poderia identificar dois tipos de controle. O que se exerce mediante o manejo das ações cíveis (ações civis públicas, de improbidade administrativa) e outros instrumentos conferidos ao MP, como o inquérito civil público para a preparação de futura ação civil pública e o controle penal, que se exerce basicamente por meio da repressão de práticas delituosas e mediante o uso do, "em tese", poder dissuasório da sanção penal²³.

A ausência de uma lei regulamentando a divisão de atribuições entre os procuradores obrigou a que fossem adotadas soluções temporárias e que variam em cada unidade da Procuradoria da República no Brasil. No DF, por exemplo, uma Resolução de 8 de abril de 2003 divide os escritórios²⁴ em cíveis e criminais. Além dos sete escritórios criminais, que correspondem a sete procuradores da República com atribuições em matéria criminal²⁵, os escritórios cíveis estão divididos da seguinte forma: PRDC (Procuradoria da República de Defesa dos Direitos do Cidadão)²⁶; 1º Ofício da Seguridade Social e Educação; 2º Ofício da Seguridade Social e Educação; 1º Ofício da Ordem Social; 2º Ofício da Ordem Social; 1º Ofício da Ordem Econômica, Financeira e Tributária; 2º Ofício da Ordem Econômica, Financeira e Tributária; 3º Ofício da Ordem Econômica, Financeira e Tributária; 1º Ofício das Licitações e Contratos Administrativos; 2º Ofício das Licitações e Contratos Administrativos; 3º Ofício das Licitações e Contratos Administrativos; 4º Ofício das Licitações e Contratos Administrativos; 1º Ofício dos Atos Administrativos; 2º Ofício dos Atos Administrativos; 3º Ofício dos Atos Administrativos; 4º Ofício dos Atos Administrativos; 5º Ofício dos Atos Administrativos.

A partir das entrevistas notou-se que alguns dos escritórios buscam estabelecer uma metodologia de trabalho em conjunto, muito embora a formatação da resolução seja em "ilhas", já que cada escritório é ocupado por um procurador da República, com independência funcional e sem qualquer subordinação hierárquica de qualquer natureza.

A independência funcional não deveria assim impedir estratégias de atuação conjunta. A sintonia entre procuradores de distintos escritórios e com procuradores regionais (atuação em segunda instância) e com subprocuradores (atuam perante os tribunais superiores) é parte da estratégia que alguns dos entrevistados avaliam como necessária para o desempenho das funções. Um dos entrevistados revela a "metodologia" que se utiliza no desempenho de suas atividades, destacando que atualmente há interesse em se fomentar a atuação conjunta dos membros do MPF, já

²³ Quando a autoria dos fatos compete a uma autoridade com foro privilegiado, consoante já mencionado no capítulo anterior, a atribuição passa ao procurador da República que atua junto ao tribunal respectivo, seja regional ou subprocurador.

²⁴ "Art. 1º - Ofício é a menor unidade de atuação funcional de Procurador da República na Procuradoria da República no Distrito Federal" (Resolução nº 8 de 11 de abril de 2003/ Procuradoria da República do DF). Dispõe ainda a Resolução, no artigo 19, § 1º: "A cada escritório cível corresponde uma vara federal".

²⁵ "Art. 42 - A cada escritório são distribuídos processos judiciais e procedimentos administrativos de natureza criminal"(Resolução nº 8 de 11 de abril de 2003/ Procuradoria da República do DF).

²⁶ "Artigo 17, § 1º - São atribuições do Ofício do PRDC, entre outras:a) crianças; b) idosos; c) hipossuficientes; d) portadores de deficiência; e) discriminação de raça, gênero e orientação sexual; f) tortura; g) trabalho escravo; h) segurança pública e sistema prisional; i) direitos e garantias fundamentais" (Resolução nº 8 de 11 de abril de 2003/ Procuradoria da República do DF).

que a interação existente resulta de construções específicas de cada local e ainda pouco implementada no DF:

"O que eu faço, entro com ação e já alerto o regional. Há uma sintonia, mas tem sub e sub, regional e regional. Uma das bandeiras do procurador-geral hoje é dar concreção ao princípio da unidade. Foram feitos vários trabalhos de coordenação para sustentar essas teses. Eu noto uma melhora agora, uma diferença enorme, está sensibilizando para que o MP não seja mais um arquipélago" (procurador da República entrevistado no dia 4 fev. 2004).

Os procuradores regionais têm também um papel importante. A necessidade de buscar formas de coordenação leva cada procuradoria regional, segundo as necessidades e peculiaridades de cada local, a encontrar formas de organização do trabalho. A procuradoria regional em Brasília, por exemplo, se divide em dois núcleos de especialização. O NUCRIM (Núcleo Criminal) engloba os procuradores com atribuições criminais e o NIDCIN (Núcleo de Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos), reúne os procuradores que atuam na área cível (Memorando Circular nº 002/2004-HCF/PRR1^a (CHEFIA), subscrita por Hindemburgo Chateaubriand Filho, procurador-chefe substituto da procuradoria regional da República da 1^a região e com datado em 12 fev. 2003). São feitas reuniões periódicas onde são discutidos os temas controversos, ocasião em que se busca compatibilizar a independência funcional, valorizando porém o trabalho desenvolvido em primeira instância. Por expressa autorização do coordenador fui autorizado a participar de uma das reuniões ordinárias do NIDCIN. Na oportunidade, um dos procuradores regionais procurou detalhar o papel do núcleo na organização do MPF:

"A gente recebe o prato pronto, feito. Tem sempre o problema de compatibilizar o apoio ao pessoal da 1^a instância com o princípio da independência funcional. Qual o meio que a gente criou para minimizar esse problema? Foi criado o núcleo que tem várias funções. Principalmente, o que a gente consegue com o núcleo é receber essas ações e nas hipóteses que a gente não concorda com a tese de primeira instância é trazer a questão para o núcleo e meio que forçando um pouquinho, você passa por cima do princípio do promotor natural, mas foi a maneira que a gente encontrou para dar viabilidade dessa atuação institucional. Não jogar isso fora. É uma pena mesmo, o colega propôs uma ação, chega aqui e eu não concordo e mata a ação, dou um parecer contrário. O núcleo tem uma série de outras atividades que facilitam a nossa atuação, é um órgão não de coordenação, mas de organização das regionais em matéria de tutela coletiva. Na primeira instância você é o soldado, está na linha de frente, tem a possibilidade de fazer o que você quiser. A gente fica limitado a dar seqüência às ações propostas. A idéia do núcleo é assim discutir a posição que a regional vai adotar em cada caso concreto" (procurador regional da República entrevistado no dia 19 fev. 2004).

A dificuldade de interação com os procuradores da República também existe na avaliação de um dos procuradores regionais, o qual nega a existência de uma proximidade entre regionais e procuradores da República: "Não, na prática o contato resulta de uma necessidade. Não sinto proximidade e talvez o colega acha que pode resolver sozinho, eles mesmos vão ao tribunal. Mas também existem ciúmes, questões humanas envolvidas nessa questão. Alguns acham que eles que trabalham de fato. Na verdade a gente muda um pouco a visão depois que passou pela 1^a instância e está na regional" (procurador regional entrevistado no dia 19 fev. 2004).

As já mencionadas câmaras de coordenação e revisão no MPF, integradas por três membros, um escolhido pelo procurador-geral da República e dois pelo Conselho Superior, apresentam nessa organização a seguinte divisão em razão do assunto: matéria constitucional e infraconstitucional; criminal e controle externo da atividade policial; consumidor, ordem econômica e economia popular; meio ambiente e patrimônio cultural; patrimônio público e social; comunidades indígenas e minorias étnicas. Esses órgãos estão estruturados com a finalidade de manter uma maior integração e coordenação entre as diversas unidades do MPF, promovendo um intercâmbio com órgãos ou entidades afins e enviando informações técnicas aos órgãos que atuam em

matérias relacionadas a cada um dos setores. Além dessas funções, estão incumbidos de tarefas diretamente relacionadas à distribuição do serviço interno, na resolução de conflitos de atribuições entre membros da organização e análise de arquivamentos de membros do MPF, excetuando os casos em que a competência originária seja do Procurador-geral da República. Em termos sintéticos, poder-se-ia dizer que buscam, por meios desse conjunto de atribuições, conciliar os princípios da independência funcional com os princípios da indivisibilidade e unidade de atuação do MPF. Se a independência de cada um dos membros da organização deixa margem para cada um agir de forma discricionária, dentro da amplitude do texto legal, e inclusive optando por determinadas prioridades no desempenho das funções, esses órgãos têm assim o objetivo não apenas de fornecer auxílio técnico, mas também de estabelecer algumas diretrizes e promover determinados temas como prioritários.

Antes da criação das câmaras (Lei Complementar 75/93) parte dessas funções eram desempenhadas pela Secretaria de Coordenação de Direitos Difusos, dividida em coordenadorias. Com a criação da 5ª câmara essa já se inicia com uma grande quantidade de procedimentos instaurados, quando então esses procedimentos começaram a ser encaminhados aos estados (subprocuradora-geral da República, entrevistada no dia 9 fev. 2004). Sobre a necessidade de que houvesse um trabalho de coordenação, assinala ex-coordenadora da câmara, "Eu sempre me preocupei com a questão de prioridades, eu tentei colocá-las em nível de administração interna. Acontecia que um procurador ligava e pedia para fazer uma nota técnica. Eu disse isso tem que passar pela câmara, não pode ficar em razão de um procurador ser mais ativo" (subprocuradora-geral da República entrevistada no dia 9 fev. 2004).

A 2ª câmara, especializada em matéria criminal e controle externo da atividade policial, além da função de órgão revisor dos arquivamentos de inquéritos policiais, parlamentar e peças de informação, manifesta expressamente o intuito de contribuir para a harmonização técnica e integração dos órgãos institucionais, promovendo ainda debates institucionais e participando de cursos e treinamentos para a divulgação de suas atividades. Alguns dos procuradores da República salientam que o papel coordenador das câmaras ainda deixa muito a desejar. Particularmente a composição da 2ª câmara é duramente criticada, vez que a atual composição adota posições "francamente minoritárias dentro do MPF" (procurador da República entrevistado no dia 11 fev. 2004). O entendimento de que o MP está impedido de investigar é um dos posicionamentos defendidos por um dos integrantes do órgão que recebe as mais acirradas críticas. A investigação pelo MP é avaliada como imprescindível em casos de corrupção, já que a polícia, por estar subordinada ao Executivo, não teria condições de desempenhar esse papel²⁷.

A 5ª câmara tem por finalidade promover a integração, coordenação e revisão dos procedimentos na área de Patrimônio Público e Social. A necessidade de estabelecer prioridades e metas na defesa do patrimônio público é imprescindível, ressaltam alguns dos entrevistados. As lesões ao bem público se manifestam nas mais distintas atividades, demandando do órgão um importante papel na definição dos nichos a serem atacados.

" (...) temos que ter frentes de atuação.. Vamos atacar tais e tais frentes. Definir objetivos, prioridades. Deve haver uma movimentação em todo o Brasil em torno de determinadas questões como o SUS (Sistema Único de Saúde) e a previdência social. Somos poucos, temos pouco tempo, quem está no interior não está especializado. Em alguns lugares nunca se fez nada na área de patrimônio público, muitas vezes por absoluta falta de tempo. Além disso, o

²⁷ No período em que foram realizadas as entrevistas os integrantes da câmara haviam sido indicados durante a administração do Procurador-geral da República, Geraldo Brindeiro. Apenas em meados de 2004, na gestão do atual Procurador-geral, Cláudio Fontelles, a composição das câmaras seria modificada.

patrimônio público pode estar relacionado a questões complicadas, como o problema fundiário (...) Eu não acho que a câmara é quem deve definir. Tem que ser um processo de baixo para cima. Nos encontros que promovemos uma vez ao ano nós temos direcionado para que todos se convençam da necessidade de definir prioridades a partir de um debate claro com todos os integrantes da classe. Devem sentir a necessidade. Essa definição poderia ser regional, já que cada região apresenta uma peculiaridade. A questão fundiária por exemplo pode demandar uma maior atenção no Pará ou Paraná. O trabalho escravo no Tocantins ou na Bahia, a fraude ao INSS no Rio de Janeiro, onde já se identificou que a corrupção é endêmica. ..." (coordenadora da 5ª câmara entrevistada no dia 5 fev. 2004).

Além das funções de revisão e coordenação, o órgão tem também um papel importante para o desempenho do trabalho dos procuradores da República. A ausência de uma estrutura de apoio aos procuradores da República em todo o país levou o órgão a atuar também como auxiliar técnico, não se limitando à procuradoria-geral.

A preocupação com a corrupção é um dos temas fundamentais do órgão. Na página do órgão nota-se o intuito em se chamar a atenção para a corrupção no país: "Estima-se que todos os anos US\$ 10 bilhões de origem ilícita e a maioria deles frutos de corrupção são inseridos no mercado formal, sem que as autoridades competentes tenham condições de identificar os caminhos por onde passam estes recursos" (Disponível no dia 2 dez. 2003 em: <http://www.pgr.mpf.gov.br/pgr/5camara/index.htm>).

"Os problemas são inúmeros em todo o Brasil, temos problemas com a receita federal, com o TCU, com a advocacia geral da União, com a controladoria geral da União. A controladoria tem hoje algumas funções que se sobrepõem às do MP. Temos que cuidar para que não se investigue o mesmo que o MP já está investigando. O TCU muitas vezes só envia ao MP após a apreciação do pleno e, quando o pleno chega a analisar já está prescrito. E eles têm uma norma interna que proíbe fornecer essas informações antes da apreciação pelo tribunal. (...) O MP pode entender que há indícios suficientes, contra a conclusão do TC. A câmara tenta assim resolver essas questões porque elas afetam diretamente o trabalho dos procuradores. Muitas vezes o procurador está investigando uma questão que está no TCU e pode ser que o tribunal tenha mais elementos que o MP. Muitas vezes as pessoas entram com um recurso e protela por anos, não devemos esquecer que o TCU é também um tribunal político. Muitas vezes acontece que por razões políticas, em um recurso, o tribunal volta atrás em uma decisão e isso é usado pela pessoas investigada. Então, olha o tribunal reconsiderou essa decisão e chegou à conclusão que não há irregularidade e isso enfraquece as teses do MP" (subprocuradora-geral da República, integrante da 5ª câmara, entrevistada no dia 5 fev. 2004).

A preocupação com a improbidade administrativa é a prioridade da 5ª Câmara, segundo avalia um dos integrantes do órgão. A ausência de um sistema integrado que possibilite identificar e monitorar as ações dessa natureza proposta pelo MPF ensejou a proposta em se criar espaço para divulgação das principais iniciativas dessa natureza no Brasil. "O sucesso depende da iniciativa dos membros do MPF em alimentar o nosso sistema e sabemos que ainda não retrata a realidade. Existem seguramente diversos outros procedimentos que ainda não constam em nossa página. Mas, há uma avanço, antes não havia nada" (subprocuradora-geral da República, integrante da 5ª câmara, entrevistada no dia 5 fev. 2004). Segundo avalia a coordenadora do órgão:

"O combate à corrupção é a nossa principal meta, e ela se dá sob as mais variadas formas. Ela está no SUS, nas licitações, na previdência, nos convênios de repasse de verbas para as prefeituras, o FUNDEF. Se fizer uma operação pente fino em qualquer município se constata alguma irregularidade. A controladoria, por exemplo, tem constatado irregularidades nos municípios fiscalizados por amostragens, inclusive firmas especializadas em fraudar a contabilidade para omitir irregularidades" (coordenadora da 5ª câmara entrevistada no dia 5 fev. 2004).

A preocupação em fomentar o combate à corrupção se reflete também em outras iniciativas²⁸. A formação dos denominados grupos de trabalho, por exemplo, com a constituição de coordenadores para diversos assuntos e a definição de temas considerados de especial relevância em cada uma das câmaras, teria por objetivo delinear parâmetros para uma "política institucional", sem que isso signifique derrogar a independência funcional, tema que de forma recorrente surge nos debates internos. A preocupação com a prevenção e não apenas com a repressão é destacada, reconhecendo-se que muitas vezes as irregularidades são informadas tardiamente ao MP. A constituição de grupos temáticos relacionados à defesa do patrimônio público é também outra iniciativa divulgada pela 5ª câmara. Percebe-se que a improbidade administrativa e a impunidade estão entre os temas tratados. A construção de formas de atuação conjunta, definindo-se prioridades e estabelecendo-se metas e frentes de atuação podem ser identificadas a partir da análise dos trabalhos desenvolvidos por alguns dos grupos de trabalho formados pela 5ª câmara²⁹. Os grupos, embora temporariamente desativados, produziram reflexões interessantes e foram o ponto de partida para ações concretas. Promover e difundir esses grupos de estudo é uma forma de buscar uma maior coordenação entre os integrantes da organização e de estabelecer formas de atuação coordenadas, privilegiando-se o princípio da unidade de atuação.

A experiência de atuação conjunta e integrada é elogiada por procurador da República: "Superar diferenças internas é importante, embora para alguns isso seja difícil. Mas acho que o MPF só tem a ganhar". Um dos entrevistados sugere mudanças para que as câmaras atuem de uma forma mais democrática: "Essas câmaras só vão estar boas quando forem eletivas. Eu sempre defendi eleição para as câmaras, um voto por cabeça. O correto é que tenham nas câmaras procuradores e procuradores regionais também, não só subprocuradores não (...)" (procurador da República, entrevistado no dia 19 fev. 2004). A necessidade de uma melhor interação e um maior trabalho das câmaras é mencionada por um dos entrevistados. A resistência de alguns membros da instituição (há mais tempo na carreira) em admitir uma atuação de "vanguarda" é assim criticada:

"(...) precisamos das câmaras, de apoio, suporte para atuação. Eu acho que hoje há uma clara divisão. Existem aqueles que se adaptaram ao MP pós-88 e os que ainda não perceberam o tamanho do MP após a constituição. O problema é que muitos subprocuradores-gerais têm uma relutância em relação a uma atuação de vanguarda. Mas a câmara não tem o poder de desajuizar uma ação que eu ajuizei. Essa a diferença na nossa estrutura, o tribunal pode derrubar uma liminar deferida por um juiz. Eu tive diversas liminares cassadas. Nunca recebi qualquer pressão. Não se sente qualquer pressão para não se atuar de determinada forma (...)" (procurador da República entrevistado no dia 4 fev. 2004).

Um dos membros critica o fraco desempenho das câmaras como órgão de integração:

"Para mim é só um órgão para revisão. Revisam muito e coordenam pouco ou nada. Minha experiência é maior com a 2ª e com a 5ª. A 5ª, de vez em quando faz uns congressos, fomenta

²⁸ O órgão recentemente promoveu um concurso de monografias com o tema " Ministério Público e corrupção", buscando estimular o papel da sociedade civil e das instituições em relação ao tema.

²⁹ (Atas da 1ª, 3ª e 4ª reuniões do Grupo de Trabalho do SUS, 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, celebradas nos dias 28 de abril, 9 de junho de 2003 e 30 de junho de 2003 na sede da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF; Ata da reunião do Grupo de Trabalho com membros da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, procuradores da República e auditores do INSS, sobre o combate à sonegação de contribuição previdenciária decorrente de espetáculos esportivos por parte de clubes e federações esportivas, celebrada no dia 28 nov. 2002 na sede da Procuradoria da República no Rio de Janeiro e Ata da reunião membros da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF e procuradores da República, realizada no dia 27 mar. 2003 na sede da Procuradoria da República no Rio de Janeiro).

nosso relacionamento, promove reuniões com outros órgãos. Mas (...) acho que a câmara poderia fazer mais. Deveria definir prioridades. Por exemplo, aqui a minha prioridade são os casos que envolvem mais dinheiro. Envio ao TCU os casos de pouco valores e fico monitorando o prazo da improbidade" (procurador da República entrevistado no dia 9 fev. 2004).

A importância do trabalho em equipe é mencionado por alguns dos entrevistados, muito embora a independência funcional fomente a atuação isolada. Existem contudo restrições a alguns subprocuradores, definindo as diferenças entre integrantes da instituição: "É claro que nem todos, alguns se escondem lá e não querem saber de nada, tem subprocurador que ainda advoga (...). É difícil de ter acesso, outros não, você liga, ele recebe, ajuda" (procurador da República, entrevistado no dia 10 fev. 2004). Um dos integrantes da câmara avalia também o que para ele é uma falsa leitura do papel da câmara, reduzida à condição de um órgão auxiliar: "(...) uma coisa que eu percebo é que alguns vêem a câmara de forma positiva no sentido do debate de idéias e outros que vêem a câmara como uma assessoria, não como coordenação, como órgão menor, assessor, ele lá é que determina. Quer que faça assim, a câmara não pode dizer que não pode fazer, sugerir algo diferente" (entrevistado no dia 9 fev. 2004).

Um dos entrevistados ressalta, por exemplo, a importância do trabalho em sintonia com os colegas, principalmente aqueles lotados no mesmo ofício, salientando ainda o papel da 5ª câmara como órgão coordenador:

"Trabalhamos sempre em conjunto, tudo discutido e um assume a direção do trabalho. Há troca de idéias e experiências. Em nível de coordenação vertical eu acho que houve um progresso muito grande com a criação dos grupos de trabalho das câmaras. A 5ª câmara fez uma série de grupos de trabalhos, para dar uma unificação em todo o país. Porque a gente fica muito isolado. Houve uma certa interrupção nesses trabalhos por uma questão orçamentária, porque não tinha dinheiro para pagar as passagens. O que eu acho deficiente é a nossa relação com os colegas da regional, mas eu não tiro a nossa parcela de culpa. Está havendo uma certa articulação, uma maior integração, facilitação de cursos e experiências (...). Doutora Helenita, coordenadora da 5ª câmara, tem feito sempre as requisições quando a gente precisa. O doutor Brindeiro era mais lento, no mínimo (...) Houve casos de colegas que não tiveram resposta. A gente aqui de Brasília procura até usar mais a 5ª Câmara pela nossa proximidade geográfica e pela nossa falta de assessoria. Nossa assessoria técnica é muito deficiente e nosso pessoal precisaria se atualizar (...). A 5ª câmara tem uma assessoria que presta esse serviço, ainda que incipiente" (procurador da República entrevistado no dia 9 fev. 2004).

Alguns dos entrevistados salientam a importância de que o trabalho receba o apoio dos subprocuradores-gerais. Um dos procuradores regionais salienta, por outro lado, as dificuldades de um trabalho articulado junto aos tribunais superiores, mencionando a estrutura criada em Brasília com o NIDCIM: "É mais complicado porque as coisas não estão bem desenvolvidas, não está organizado, não há uma secretaria (...). Depende da boa vontade, não tem uma estrutura como essa nossa, temos coordenador, secretaria. A gente quer institucionalizar isso, estamos sentindo progressos" (procurador regional, entrevistado no dia 19 fev. 2004). Alguns salientam a importância de se desenvolver mecanismos institucionais, evitando que o trabalho das câmaras dependam das composições do momento: "Temos que criar mecanismos para que as coisas funcionem independentemente das pessoas. O trabalho institucional não existe. Mas a 5ª câmara está mais atuante (...). As vezes que eu precisei fui atendido" (procurador da República entrevistado no dia 3 fev. 2004). Alguns fazem especial elogio à 5ª câmara, criticando a composição atual da 2ª câmara (fevereiro de 2004):

"Na instituição passada elas ficaram engessadas, com pessoas que não tinham uma visão do MP como tem que ter. Eram da época que o MP defendia a União, alguns acham que o MP não pode processar governante. Um temor reverencial muito grande (...). A câmara criminal, principalmente (refere-se à composição em fevereiro de 2004) não tem uma integração com os colegas, é muito autoritária. As pessoas precisam ter uma outra visão. Quando Fonteles esteve na câmara criminal foi excelente. No caso Marka eu ligava para a casa dele, ele dava apoio.

Depende das pessoas, não é ainda uma coisa institucionalizada. A 5ª está melhor, a coordenadora é dinâmica, estão dando uma resposta também, estão tentando integrar com vários órgãos (...)" (procuradora da República entrevistada no dia 11 fev. 2004).

"A 2ª câmara fica na revisão do 28 (artigo 28 do CPP). Eles não coordenam tanto, ficam mais na parte de revisão. E a questão da composição, atualmente é mais conservadora, os colegas não se sentem representados. Então, às vezes algumas decisões são contrárias ao trabalho dos colegas (...). Para se ter uma idéia, quando houve eleição para a câmara existiam os enunciados, o que são os enunciados? Eles não têm o poder de impor nada, mas é uma linha de visão, mostra a orientação. Quem começou foi o Fontelles. Existiam dezenas de enunciados. Então a nova câmara, simplesmente porque é de uma linha divergente, na primeira sessão revogou todos os enunciados. Simplesmente por questões pessoais. Por conta desse tipo de atitudes não sentimos muita proximidade (...)" (procurador da República entrevistado no dia 18 fev. 2004).

Sobre a experiência dos grupos temáticos, as posições também divergem bastante. Alguns são críticos e apontam a ausência de resultados concretos, " (...) sinceramente eu gosto das coisas mais práticas. Muito debate, só se eu não tiver nada no gabinete. Fui a um ou outro, nada saía do papel. O problema é você operacionalizar" (procurador da República, entrevistado no dia 3 fev. 2004).

Os resultados dessa experiência ainda são de difícil avaliação. Porém, alguns temas merecem ser mencionados. A necessidade de um maior gerenciamento das atividades do MPF, o que seria ensejado pela criação de um setor especializado em estatística e responsável por relacionar, por exemplo, o número ações civis públicas e procedimentos administrativos instaurados nas diversas unidades da organização, foi objeto de um projeto piloto que a 5ª câmara incorporou. Se o modelo organizacional enseja, por um lado, a atuação isolada e o voluntarismo dos membros, experiências como a da 5ª câmara salientam a importância de se estabelecer prioridades e definir estratégias de atuação conjunta.

Conclusão

A realização dessa pesquisa coincide com o primeiro escândalo do novo governo do PT, o chamado "caso Waldomiro". O funcionário, um dos principais assessores de José Dirceu, articulador do governo "Lula", é surpreendido em intermediação com Carlinhos Cachoeira, bicheiro carioca, ocasião em que é acertada cobrança de propina e doação para campanha de político petista. O desenrolar das investigações acirra a divisão interna no MPF, já que o atual procurador-geral da República, Cláudio Fontelles, propõe a abertura de procedimento disciplinar para apurar possível irregularidade praticada pelos procuradores da República que realizaram as investigações preliminares, identificando possível violação ao princípio do promotor natural. Ao contrário do que ocorria no governo passado, em que os procuradores eram constantemente acusados pela suposta proximidade com políticos petistas, as acusações do PT se voltam à suposta sintonia do subprocurador-geral, Roberto Santoro, com políticos do PSDB. Alguns dos entrevistados deixam transparecer ceticismo em relação ao aparente empenho do governo em montar uma estrutura sólida de controle do poder público.

No que se refere às relações internas foi possível identificar uma mudança na forma de atuação entre os membros. O período em que Fernando Henrique Cardoso foi presidente da República (1995-2003) e que coincide com o mandato do anterior procurador-geral, Geraldo Brindeiro, foi marcado por intensos conflitos internos no MPF. A "ausência de liderança" do chefe do MPF, mencionada por alguns dos procuradores da República entrevistados, incentivou a divisão interna e a atuação isolada de alguns dos membros da organização, sendo esse também um dos fatores que

potencializaram a aproximação da imprensa, representada como aliada na investigação de alguns dos escândalos políticos. A maior liderança do atual procurador-geral, Cláudio Fontelles, submetida a um primeiro teste com a revelação do chamado "escândalo Waldomiro", teria propiciado um contexto distinto, marcado por uma maior sintonia interna, o que teria se refletido em uma menor exposição midiática de alguns dos membros. O ainda incipiente governo do PT é criticado por incorrer em alguns dos equívocos do governo passado, muito embora seja elogiado por privilegiar a área de controle do Estado. A suposta sintonia entre parte do MPF e esse partido, denunciada pelo governo anterior, é negada pelos entrevistados, que ressaltam o papel do PT no controle dos atos do governo anterior, sendo uma das principais fontes das investigações instauradas pelo MPF. A maior atenção à área de controle se reflete nas relações com órgãos como o Banco Central e o Tribunal de Contas, embora a interação ainda esteja bastante aquém daquela considerada ideal pelos entrevistados.

Bibliografia:

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e corrupção política em São Paulo. In: SADEK, Maria Teresa (org.). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré/IDESP, 2000, pp. 39-156.

_____. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos interesses coletivos. Disponível no dia 20 mar. 2002 em: <http://www.anpocs.org.br/rbcs/rbcs45.htm>.

_____. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2002.

BERGALLI, Roberto. *Hacia una cultura de la jurisdicción: ideologías de jueces y fiscales: Argentina, Colombia, España, Itália*. Buenos Aires: Ad-hoc, 1999.

BORTONI, Larissa e DE MOURA, Ronaldo (2002), *O Mapa da Corrupção no Governo FHC*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. D. F.: Senado, 2000.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. O Ministério Público na Paraíba. In: SADEK, Maria Teresa (org.). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré/IDESP, 2000, pp. 157-183.

_____. *Cidadania e acesso à justiça. Promotorias de Justiça da Comunidade*. São Paulo: IDESP, 1999.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. *O controle penal nos crimes contra o sistema financeiro nacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

DEBRET, Guita Grin. Ministério Público no Estado do Pará. In: SADEK, Maria Teresa (org.). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré/IDESP, 2000, pp. 209-257.

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. *O homem delinqüente e a sociedade criminógena*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

DINES, Alberto. Relações abaladas. Sarrafada n. 2. Governo bate e Geni não reclama. Disponível no dia 21 jan. 2004 em: http://observatoriodaimprensa.blig.ig.com.br/2004_01.html.

FLEISHER, David. Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais. In: *Cadernos Adenauer*, nº10: Os custos da corrupção. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, dez. 2000, pp. 79-103.

_____. *Corruption in Brazil. Defining, Measuring and Reducing. A Report of the CSIS Americas Program*. Washington/D.C.: Center for Strategic and International Studies, jul. 2002.

KERCHE, Fábio. *O Ministério Público no Brasil*. Autonomia, Organização e Atribuições. Tese apresentada para obtenção do grau de doutor em Ciência Política pela USP (Universidade de São Paulo). Orientador: Professora doutora Maria Tereza Sadek, São Paulo, 2002.

KRAMER, Dora. Mansa e silenciosamente. Disponível no dia 30 set. 2003 em: <http://jbonline.terra.com.br/>.

LO PRETE, Renata. Campanhas e manifestos. São Paulo, 13 ago. 2000. Disponível no dia 8 dez. 2003 em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/ombudsman/omb_20000813.htm.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Ministério Público Brasileiro: um novo ator político. In: MENEZES VIGLIAR, José Marcelo e PORTO MACEDO JÚNIOR, Ronaldo (Coordenadores). *MINISTÉRIO PÚBLICO II. Democracia*. São Paulo: Atlas, 1999, pp. 103-114.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The Self-Restraining State*. Boulder/London: Lynne Rienner, 1999, pp. 29-51.

Pedidos sem resposta. Procurador entra com mandado contra Geraldo Brindeiro. Disponível no dia 10 mar. 2004 em: <http://conjur.uol.com.br/textos/10458/impresao/>.

PINTO FILHO, Arthur. Constituição, classes sociais e Ministério Público. In: MELO DE CAMARGO FERRAZ, Antonio Augusto (coordenador). *MINISTÉRIO PÚBLICO. Instituição e Processo. Perfil Constitucional, Independência, Garantias, Atuação Civil e Criminal, Legitimidade, Ação Civil Pública, Questões Agrárias*. 2ªed., São Paulo: Atlas, 1999, pp. 66-89.

Procuradores são desafio para o governo de FHC. Luiz Francisco e Guilherme Schelb são responsáveis por 60 ações de improbidade administrativa desde 1999. Disponível no dia 8 de dezembro de 2003 em: <http://an.uol.com.br/2001/jul/15/0pai.htm>.

SADEK, Maria Teresa (org.). *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1997. _____ *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2000.

SADEK, Maria Teresa e WIECKO VOLKMER DE CASTILHO, Ella. *O Ministério Público e a administração de justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1998.

SANCHES FILHO, Alvin Oliveira. Ministério Público e controle externo da polícia na Bahia. In: SADEK, Maria Teresa (Organizadora). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré/IDESP, 2000, pp.185-208.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Direito e democracia: a reforma global da justiça. In: PUREZA, José Manuel; FERREIRA, Antônio Casimiro (organizadores.). *A teia global. Movimentos sociais e instituições*. Porto: AFRONTAMENTO, 2002, pp.125-176.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. *The Self-Restraining State*. Boulder/London: Lynne Rienner, 1999, pp. 13-27.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. Disponível no dia 20 mar. 2002 em: <http://www.anpocs.org.br/rbcs/rbcs45.htm>.

STF pode anular centenas de ações por improbidade administrativa. Disponível no dia 8 fev. 2003 em <http://server.oabmt.org.br/horde/imp/index.php3?HordeSession=1ea1ac8de7ac37d2cb7290c54b8d8ea6>.

Documentação do MPF

Atas da 1ª, 3ª e 4ª reuniões do Grupo de Trabalho do SUS, 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF. Celebradas nos dias 28 de abril, 9 de junho de 2003 e 30 de junho de 2003 na sede da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF.

Ata da reunião do Grupo de Trabalho com membros da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, procuradores da República e auditores do INSS, sobre o combate à sonegação de contribuição

previdenciária decorrente de espetáculos esportivos por parte de clubes e federações esportivas, celebrada no dia 28 nov. 2002 na sede da Procuradoria da República no Rio de Janeiro.

Ata da reunião membros da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF e procuradores da República, realizada no dia 27 mar. 2003 na sede da Procuradoria da República no Rio de Janeiro.

Resolução nº 8 de 11 de abril de 2003/ Procuradoria da República do DF.