

COMBATE À
CORRUPÇÃO
NOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS

PEDRO EVANDRO DE VICENTE RUFATO

Promotor de Justiça no Estado do Tocantins. Titular da 12ª Promotoria de Justiça da Capital. Presidente da Associação Tocantinense do Ministério Público (2020/2022). Assessor Especial da Corregedoria-Geral do Ministério Público (2015/2020). Especialista em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Especialista em Ciências Criminais pela PUC de Minas Gerais. Especialista em Direito Processual Civil pela PUC de Minas Gerais. Graduado em Direito pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). E-mail: pedrorufato@mpto.mp.br

VINÍCIUS DE OLIVEIRA E SILVA

Promotor de Justiça no Estado do Tocantins. Titular da 25ª Promotoria de Justiça da Capital. Coordenador do Centro de Apoio Operacional Criminal e do Patrimônio Público do Ministério Público do Estado do Tocantins (2016/2022). Especialista em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Especialista em Direito Constitucional. Graduado em Direito pela PUC de Campinas-SP. Membro Integrante do Fórum Nacional de Combate à Corrupção do Conselho Nacional do Ministério Público. E-mail: viniussilva@mpto.mp.br

COMBATE À CORRUPÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Combate à Corrupção nos Municípios Brasileiros

© Pedro Evandro de Vicente Rufato e Vinícius de Oliveira e Silva

EDITORA MIZUNO 2021

Revisão: Paulo de Moraes

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)	
R922c	<p>Rufato, Pedro Evandro de Vicente. Combate à corrupção nos municípios brasileiros / Pedro Evandro de Vicente Rufato, Vinícius de Oliveira e Silva. – Leme, SP: Mizuno, 2021. 287 p. : 16 x 23 cm</p> <p>Inclui bibliografia. Inclui índice alfabético remissivo.</p> <p>ISBN 978-65-5526-112-7</p> <p>1. Corrupção – Brasil. 2. Corrupção na política. 3. Corrupção – Prevenção. I. Silva, Vinícius de Oliveira e. II. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD 364.1</p>
Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422	

Nos termos da lei que resguarda os direitos autorais, é expressamente proibida a reprodução total ou parcial destes textos, inclusive a produção de apostilas, de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, reprográficos, de fotocópia ou gravação.

Qualquer reprodução, mesmo que não idêntica a este material, mas que caracterize similaridade confirmada judicialmente, também sujeitará seu responsável às sanções da legislação em vigor.

A violação dos direitos autorais caracteriza-se como crime incurso no art. 184 do Código Penal, assim como na Lei n. 9.610, de 19.02.1998.

O conteúdo da obra é de responsabilidade dos autores. Desta forma, quaisquer medidas judiciais ou extrajudiciais concernentes ao conteúdo serão de inteira responsabilidade dos autores.

Todos os direitos desta edição reservados à
EDITORA MIZUNO

Rua Benedito Zacariotto, 172 - Parque Alto das Palmeiras, Leme - SP, 13614-460
Correspondência: Av. 29 de Agosto, nº 90, Caixa Postal 501 - Centro, Leme - SP, 13610-210
Fone/Fax: (0XX19) 3571-0420

Visite nosso site: www.editoramizuno.com.br
e-mail: atendimento@editoramizuno.com.br

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

SOBRE OS AUTORES

PEDRO EVANDRO DE VICENTE RUFATO

Promotor de Justiça no Estado do Tocantins. Titular da 12ª Promotoria de Justiça da Capital. Presidente da Associação Tocantinense do Ministério Público (2020/2022). Assessor Especial da Corregedoria-Geral do Ministério Público (2015/2020). Especialista em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Especialista em Ciências Criminais pela PUC de Minas Gerais. Especialista em Direito Processual Civil pela PUC de Minas Gerais. Graduado em Direito pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). E-mail: pedrorufato@mpto.mp.br

VINÍCIUS DE OLIVEIRA E SILVA

Promotor de Justiça no Estado do Tocantins. Titular da 25ª Promotoria de Justiça da Capital. Coordenador do Centro de Apoio Operacional Criminal e do Patrimônio Público do Ministério Público do Estado do Tocantins (2016/2022). Especialista em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Especialista em Direito Constitucional. Graduado em Direito pela PUC de Campinas-SP. Membro Integrante do Fórum Nacional de Combate à Corrupção do Conselho Nacional do Ministério Público. E-mail: viniussilva@mpto.mp.br

PREFÁCIO

Fui honrado pelos ilustres Drs. Pedro Evandro de Vicente Rufato e Vinícius de Oliveira e Silva, dois grandes expoentes do Ministério Público do Estado de Tocantins, com a aprazível missão de apresentar a obra *Combate à Corrupção nos Municípios Brasileiros*.

O texto é fruto de extensa pesquisa histórica, doutrinária e jurisprudencial dos autores e traz a lume os mais importantes avanços e vicissitudes do combate aos atos criminosos e ímprobos cometidos por agentes públicos e particulares contra os Municípios brasileiros, que foram alçados à condição de entes federativos pela Constituição de 1988.

Com rigor técnico, a obra analisa os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, que balizam e norteiam a Administração Pública nacional, mas que em muitas situações concretas são dolosamente violados ou simplesmente ignorados por agentes estatais.

Embora o livro enfatize o controle repressivo, não escapa do radar dos autores o controle preventivo interno da corrupção na Administração Pública, realizado, na maioria dos casos, mediante o acompanhamento da evolução patrimonial dos funcionários e pelo trabalho das Ouvidorias Públicas.

Todavia, o ponto forte do texto é a pesquisa apresentada sobre as decisões que têm sido proferidas nos autos das ações civis públicas ou de improbidade administrativa propostas pelos órgãos legitimados. De fato, os autores discorrem de forma contextualizada sobre o tratamento dispensado pelos tribunais pátrios aos diversos atos ilegais que violam princípios administrativos, como a não prestação de contas, a negativa de acesso a informações, o nepotismo, a admissão de servidores sem concurso ou seleção pública, a acumulação irregular de cargos públicos, a perseguição política, o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a efetivação

indevida de despesas, apropriação de receitas previdenciárias, fraudes em licitações, fracionamento de despesas, “emergência fabricada”, contratações e alienações ilegais e outros.

Os autores também dissertam sobre o protagonismo do Ministério Público no combate à corrupção na esfera municipal, em especial após a promulgação da Constituição Federal. O Parquet foi alçado à condição de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e na atualidade é o responsável pela maior parcela das ações civis públicas propostas no País.

Em verdade, embora não seja o único legitimado ativo na defesa dos interesses metaindividuais, na prática o órgão tem se destacado na persecução de atos ímprobos ou irregulares, pois pode instaurar inquéritos civis e outros procedimentos para proceder à investigação dos fatos e realizar uma série de medidas inerentes à sua missão, como a expedição de recomendações, a propositura de ações civis, a obtenção da solução consensual por meio do termo de ajustamento de conduta (TAC) ou acordo de não persecução cível (ANPC) na forma preconizada pelo “Pacote anticrime” (Lei nº 13.964/2019) e outras.

Por conta da experiência haurida durante anos como promotores de Justiça, os autores se debruçam sobre os aspectos mais relevantes da ação civil de improbidade administrativa e das medidas de urgência, como a indisponibilidade de bens e o afastamento de agentes públicos, que visam à defesa da indenidade do erário e de outros interesses sociais. A ação popular e a ação civil pública de combate aos lesivos da prevista na Lei anticorrupção empresarial igualmente merecem atenção dos autores.

Na seara penal, o texto trata das providências e medidas investigatórias que na atualidade podem ser realizadas pelo Ministério Público ou pela Polícia no combate à corrupção sistêmica que assola o País, especialmente a colaboração premiada, a captação ambiental de sinais eletromagnéticos, a ação controlada, a interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas, o levantamento de sigilos bancário e fiscal, a infiltração de agentes, o acordo de não persecução penal, a cooperação entre autoridades e outras.

A obra, em suma, une com esmero e objetividade ímpares a teoria à prática, notadamente por desvelar os casos de corrupção e improbidade administrativa mais encontradiços na maioria dos Municípios brasileiros. Certamente vai preencher uma lacuna na literatura jurídica brasileira e, também tudo isso, merece acurada leitura!

SILVIO ANTONIO MARQUES

Promotor de Justiça do Ministério Público de São Paulo, mestre e doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e doutor em Direito pela *École de Droit de la Sorbonne da Université Paris I Panthéon-Sorbonne*

APRESENTAÇÃO

A trajetória dos ilustres autores Vinícius de Oliveira e Silva e Pedro Evandro de Vicente Rufato no Ministério Público do Estado do Tocantins inspirou as teses versadas nesta obra, fruto das experiências no vasto campo de suas atuações.

Estrearam na carreira no ano de 2004, laborando nos mais remotos locais e, ao se depararem com o quadro de extrema pobreza e indiferença da população, alheia aos seus direitos de cidadãos, indignados com tal conjuntura, compuseram seletivo grupo que se dedicou ao acurado estudo com a finalidade de intensificar o enfrentamento à improbidade, no intuito de mudar o quadro de impunidade e irresponsabilidade no trato da coisa pública.

O Tocantins, novel Estado da Federação, próximo a completar duas décadas, acumulava em seu histórico vultosos desfalques ao erário, e os desmandos no âmbito dos Municípios também eram corriqueiros; deste modo, driblando as parcas condições de trabalho, os autores, ladeados por outros intrépidos colegas, fomentaram o consórcio com demais órgãos de persecução e, concomitante, desenvolveram estratégias de investigação, aprimorando os procedimentos de análise financeira e contábil, inovando nas técnicas em relação as perícias “in loco” de obras; intencionando formar conjunto forte e coeso acerca da materialização dos atos ímprobos e seus danos.

Na complexa tarefa de arregimentar elementos probantes, inovaram quanto ao alcance da investigação pré-processual, difundindo o entendimento quanto a coleta precoce de dados que se reportassem à autoria e materialidade, não só para sustar a proposição da ação, mas com o propósito de respaldar o êxito no seu deslinde.

Ainda, no cenário de quase duas décadas de deficiente atuação na área do patrimônio público, várias improbidades já estavam sob risco de prescrição; deste modo, incentivaram e implementaram a tática de fracionamento para agilizar a investigação e proposição de ação civil pública, evitando, quanto possível, a impunidade, e nos casos remanescentes não se intimidaram e propuseram ações com a finalidade de ao menos ressarcir o erário.

O despertar para atuação contra o desfalque dos cofres públicos envolveu mudança de cultura ministerial, sobretudo porque, até então, o número minguado de Promotores de Justiça dificultava o desempenho de atividades extraprocessuais, e os poucos casos de defraudação do erário eram encaminhados à Procuradoria-Geral de Justiça, que, na maioria das vezes, requisitava a instauração de inquérito policial ou diligências ao Tribunal de Contas, e, frequentemente, em nada resultava.

Adiante, em face da experiência e inegável interesse pelo assunto, o autor Vinícius foi eleito e reconduzido para coordenar o Centro de Apoio Criminal e do Patrimônio Público, envidando esforços para melhorar a estrutura técnica e contábil, além de apoio jurídico aos ilustres colegas, prosseguindo com ânimo nesta seara que exige estudos constantes e entrosamento com diversas áreas para atuação proativa e resolutiva.

Pedro Evandro, por sua notável atuação na defesa do patrimônio público e reconhecido cabedal jurídico, atualmente desempenha as funções de Promotor Corregedor, com destaque na produção normativa e de orientação.

O mérito dos autores não se restringe ao campo da carreira no Ministério Público, para além disso, investiram em seus conhecimentos jurídicos, ampliando-os, seja em cursos de pós-graduação ministrados por entidades de balizada estirpe cultural, bem como integrando organismos instituídos com a finalidade de proporcionar o entrosamento de agentes públicos e outros interessados em debruçar no estudo e fiscalização das peculiaridades da Administração Pública.

Por fim, Pedro Evandro e Vinícius enriquecem a história do Ministério Público do Estado do Tocantins, repercutindo no âmbito nacional, sobretudo em face das estratégias operacionais adotadas em um recanto do país com pouca disponibilidade de recursos material e pessoal. Esta a inestimável experiência transmitida nesta obra.

Palmas, setembro de 2020.

LEILA DA COSTA VILELA MAGALHÃES

Ouidora do Ministério Público do Estado do Tocantins. Procuradora de Justiça desde o ano de 1989. Iniciou a carreira em dezembro de 1985, no Ministério Público do Estado de Goiás, tendo optado por permanecer no Estado do Tocantins após sua criação (1988). Foi Membro do Conselho Superior do Ministério Público por mais de duas décadas, Corregedora-Geral, Procuradora-Geral de Justiça e Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I

O Município na Federação Brasileira e a Corrupção	19
1 Municípios no Brasil de hoje: alguns dados e a relevância do enfrentamento à corrupção nos entes locais	19
2 Aspectos históricos e sociológicos do desenvolvimento dos municípios	23
3 Federalismo no mundo e o tratamento constitucional conferido aos municípios no Brasil	29
4 Retrospecto acerca da criação de municípios e o surgimento de espaços propícios à corrupção	34

CAPÍTULO II

Princípios Constitucionais da Administração Pública	39
1 Proeminência dos princípios	39
2 Princípio da legalidade	41
3 Princípio da moralidade	43
4 Princípio da publicidade	45
5 Princípio da impessoalidade	47
6 Princípio da eficiência	49

CAPÍTULO III

Controle Preventivo da Corrupção nos Municípios	53
1 Transparência nas contas públicas	53
2 Concursos públicos	57
3 Controle Interno	61
3.1 Monitoramento da renda e evolução patrimonial	63
3.2 Ouvidorias Públicas	66
3.3 Códigos de Conduta	67

CAPÍTULO IV

Casos de Corrupção Recorrentes nos Municípios na Ótica da Jurisprudência	69
1 Tipologia dos atos de corrupção mais frequentes nos municípios	69
2 Violação do princípio da publicidade	70

2.1	Omissão na prestação de contas.....	70
2.1.1	Omissão na prestação de contas de recursos recebidos de convênios ..	71
2.1.2	Irregularidades e desídia na prestação de contas	73
2.1.3	Atraso na prestação de contas.....	75
2.2	Negativa de acesso a informações públicas	76
2.3	Ausência de resposta a requerimentos da Câmara Municipal e de vereadores	77
2.4	Deficiência na alimentação do portal da transparência.....	83
2.5	Ausência de resposta a requisições do Ministério Público.....	86
3	Violação dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência na contratação e gestão de pessoal	91
3.1	Nepotismo	91
3.1.1	Nepotismo cruzado	96
3.1.2	Nomeação de parentes para cargos em comissão.....	97
3.1.3	Parentesco com o Procurador-Geral do Município	97
3.1.4	Parentesco com o Secretário Municipal de Governo.....	98
3.2	Admissão de servidores sem aprovação em concurso público.....	99
3.2.1	Nomeação para cargos comissionados	100
3.2.2	Contratação por tempo determinado	101
3.3	Fraude em concurso público	104
3.4	Acumulação ilegal de cargos públicos	108
3.5	Perseguição política contra servidores públicos	112
4	Violação do princípio da legalidade na condução das finanças públicas.....	115
4.1	Descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal	115
4.1.1	Déficit orçamentário	117
4.1.2	Restos a pagar.....	118
4.1.3	Inobservância do limite de despesas com pessoal.....	121
4.2	Realização de despesas sem as formalidades legais.....	123
4.3	Não aplicação do percentual mínimo em educação.	124
4.4	Apropriação indébita previdenciária	128
4.5	Ausência de pagamento de contribuições patronais.....	131
4.6	Emissão de cheques sem fundos	134
5	Violação dos princípios da moralidade e da impessoalidade no uso patrimonialista de bens públicos	138
5.1	Uso de bens e servidores públicos para fins particulares	138
5.1.1	Uso de veículo oficial para se deslocar a evento esportivo e a cultos de igreja	139
5.1.2	Uso de veículo oficial para transportar pessoas a uma festa de aniversário..	141

5.1.3	Uso de servidor público para realização de serviços em empresa particular .	142
5.1.4	Uso de veículo e servidores públicos para realizar a mudança da residência do Prefeito	142
5.1.5	Uso de veículos e servidores públicos para fins particulares	143
5.2	Publicidade institucional para promoção pessoal	145
6	Violação dos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade na aquisição e alienação de bens e serviços	149
6.1	Fraude em licitações	149
6.1.1	Fracionamento de despesas.....	151
6.1.2	Inexigibilidade para contratação de serviços comuns.....	154
6.1.3	Inexigibilidade para contratação de banda carnavalesca não consagrada pela crítica.....	155
6.1.4	Contratação de serviços de contabilidade sem licitação	155
6.1.5	Contratação de serviços advocatícios sem licitação.....	156
6.1.6	Contratação de serviços odontológicos sem licitação	157
6.1.7	Emergência fabricada	158
6.1.8	Fraude em licitações em geral	159
6.2	Ilegalidade na alienação de bens públicos.....	161
6.2.1	Doação de parte de uma rua a um posto de combustível	162
6.2.2	Venda direta de lotes públicos sem licitação	163
6.2.3	Doação irregular de imóveis públicos a empresa privada	164
6.2.4	Doação irregular de imóveis públicos a particulares.....	164
6.2.5	Permissão de uso de bem público por particular sem licitação	165

CAPÍTULO V

O Enfrentamento da Corrupção na Seara Cível	169
1 O protagonismo do Ministério Público.....	169
2 Inquérito civil.....	171
3 Recomendações.....	176
4 Acordo de não persecução cível	177
5 Ação civil pública por ato de improbidade administrativa	184
5.1 Indisponibilidade de bens.....	187
5.2 Afastamento do agente público	191
5.3 Sanções por ato de improbidade administrativa	195
6 Ação popular.....	200
7 Lei Anticorrupção Empresarial (Lei nº 12.846/13)	202

CAPÍTULO VI

O Enfrentamento da Corrupção na Seara Penal.....	209
1 A investigação criminal dos delitos contra a Administração Pública e correlatos frente aos seus desafios.....	209
1.1 Investigação pela Polícia Judiciária	213
1.2 Investigação em instâncias não penais e seu aproveitamento para fins criminais..	215
1.3 Investigação criminal pelo Ministério Público.....	218
2 Técnicas de investigação	221
2.1 Meios usuais <i>versus</i> técnicas especiais de investigação.....	221
2.2 Colaboração premiada	223
2.3 Captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos	229
2.4 Ação controlada.....	231
2.5 Acesso a registros de ligações telefônicas, telemáticas e dados cadastrais constantes de bancos de dados públicos ou privados e a informações eleitorais ou comerciais.....	233
2.6 Interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas	235
2.7 Afastamento de sigilo financeiro, bancário e fiscal.....	241
2.8 Agente infiltrado (físico e virtual)	250
2.9 Cooperação entre instituições e as forças-tarefas	252
3 Medidas cautelares diversas da prisão e corrupção	256
4 Prisão preventiva e a reiteração de crimes contra a Administração Pública e correlatos..	263
5 Ação penal e foro por prerrogativa de função	266
6 Acordo de não persecução penal	271

REFERÊNCIAS.....	271
-------------------------	------------

ÍNDICE ALFABÉTICO REMISSIVO	281
--	------------

O Município na Federação Brasileira e a Corrupção

1 Municípios no Brasil de hoje: alguns dados e a relevância do enfrentamento à corrupção nos entes locais

O combate à corrupção, especialmente na esfera federal, teve indiscutível avanço no Brasil na última década, notadamente com a chamada Operação Lava Jato, cuja primeira fase foi deflagrada em 2014¹. A ampla divulgação da repressão a crimes contra a administração pública federal e ao patrimônio da Petrobras, praticados por grandes empresários e agentes que envergavam cargos públicos de destaque nos Poderes da União, alterou a percepção da população brasileira sobre os prejuízos gerados pela corrupção no tecido social.

Porém, é certo que atos ilícitos na gestão da coisa pública ocorrem também – há muito tempo e com lamentável frequência – no âmbito dos municípios brasileiros, sejam eles grandes, médios ou pequenos, afetando diretamente o desenvolvimento humano de milhões de pessoas.

Basta rememorar investigações levadas a cabo, no início dos anos 2000, pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, em face de Paulo Maluf, ex-prefeito da capital paulista, o maior município do Brasil. As apurações apontaram que, entre os anos de 1993 e 1998, milhões de dólares dos cofres públicos municipais foram desviados por meio de superfaturamento de preços das obras da Avenida Água Espraiada e do Túnel Ayrton Senna, sendo que grande parte dos valores transitaram no exterior e foram localizados em contas de empresas *offshore* nas Ilhas Jersey².

1 <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>. Acesso em: 10 jul. 2020.

2 http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/2009/ago09/MP%20prop%C3%B5e%20a%C3%A7%C3%A3o%20civil%20p%C3%Bablica%20contra%20ex-prefeito%20Paulo%20M1. Acesso em: 10 jul. 2020.

O ex-prefeito foi condenado pelo Supremo Tribunal Federal por lavagem de dinheiro, no julgamento da Ação Penal nº 863³, em 2017, quando exercia o cargo de deputado federal, e milhões de dólares foram recuperados em razão da tenaz atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo⁴.

Ora, se na administração pública federal ou no maior município brasileiro – sede de várias instituições e órgãos de controle e onde a sociedade e a imprensa detêm grande possibilidade de vigilância sobre a *res publica* – a corrupção campeou com desenvoltura, nas médias e pequenas cidades, em todas as regiões do Brasil, inclusive nas mais carentes, a realidade, infelizmente, não é diferente.

O Brasil possui, atualmente, 5.569 municípios⁵, excluindo-se deste número Brasília que, por ser a Capital Federal, tem governo distrital. Há, portanto, no Poder Executivo Municipal, 5.569 prefeitos, seus respectivos vices, além dos vários secretários municipais, servidores comissionados, efetivos e, ainda, pessoas contratadas temporariamente, além de toda a administração pública indireta.

Conforme previsto na Constituição Federal de 1988, nos termos da Emenda Constitucional nº 58/09, os pequenos municípios, com até 15.000 (quinze mil) habitantes, podem ter até 09 vereadores, enquanto os municípios com mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes, o que ocorre somente na cidade de São Paulo, podem ter até 55 vereadores. De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral, referentes às eleições de 2016, existem 57.931⁶ vagas para cargo de vereador nos municípios brasileiros.

O funcionalismo público municipal que, como é sabido, é composto somente por pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo, teve expansão de 276% nos últimos 30 anos analisados pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), saltando de 1,7 milhão, em 1986, para 6,5 milhões

3 <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur372159/false>. Acesso em: 10 jul. 2020.

4 http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=22155951&id_grupo=118. Acesso em: 10 jul. 2020.

5 <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 10 jul. 2020.

6 <https://valor.globo.com/politica/noticia/2016/08/15/tse-495-403-candidaturas-a-prefeito-e-vereador-sao-registradas.ghtml>. Acesso em: 10 jul. 2020.

de servidores em 2017. O número representa nada menos que 57% do total de funcionários de todo o setor público do Brasil⁷.

De outro lado, recente pesquisa realizada por professores da Universidade da Pensilvânia, Estados Unidos, apontou que 31% dos servidores públicos municipais são filiados a partidos políticos⁸.

Os municípios, conforme será analisado em passagem própria da presente obra, foram elevados pela Carta Magna de 1988 à condição de *entes da Federação Brasileira*, ao lado dos Estados-Membros e da União.

Possuem competência para instituir e cobrar tributos, obtendo receita própria. Além disso, por força da previsão constitucional de repartição de receitas tributárias, recebem relevante parte dos tributos arrecadados pelos Estados e pela União, sem falar em transferências voluntárias por via de convênios e compensações financeiras pela exploração de recursos como petróleo e gás natural, ou recursos hídricos para fins de energia elétrica (*royalties*)⁹.

Conforme dados do Portal da Transparência do Governo Federal, somente no ano de 2018, por exemplo, os municípios receberam 40,36% de todos os valores transferidos pela União, o que totalizou, naquele ano, R\$ 144.420.079.198,68 (centro e quarenta e quatro bilhões, quatrocentos e vinte milhões, setenta e nove mil, cento e noventa e oito reais e sessenta e oito centavos)¹⁰. Podem, ainda, os municípios obter empréstimos internos e externos, auxílios e subvenções da União e dos Estados.

7 Pesquisa do IPEA apontou que “A expansão do número de vínculos no setor público se concentrou nos municípios. O total de vínculos municipais aumentou 276%, de 1,7 milhão para 6,5 milhões, entre 1986 e 2017. Essa expansão, ao ritmo anualizado de 4,4%, explica porque o nível municipal ampliou a participação de 34% para 57% do total de vínculos no setor público brasileiro. O movimento de municipalização da burocracia pública brasileira é uma tendência que ocorre desde os anos 1950, acentuou-se nos anos 1970 e, sobretudo, após a promulgação da Constituição Federal de 1988”. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/indicadores>. Acesso em 16 jul. 2020.

8 <https://oglobo.globo.com/brasil/pesquisa-revela-que-31-dos-servidores-municipais-sao-filiados-algum-partido-23478228>. Acesso em: 10 jul. 2020.

9 Art. 20, §1º, da Constituição Federal e Lei nº 7.990/89.

10 <http://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias?ano=2018>. Acesso em: 10 jul. 2020.

Alterações normativas levadas a efeito ao longo das últimas décadas ampliaram a destinação aos municípios do *quantum* das receitas arrecadadas no Brasil, enquanto os Estados-Membros tiveram redução¹¹.

Esse fortalecimento orçamentário dos municípios impõe, necessariamente, que tais verbas públicas sejam utilizadas estritamente em prol do interesse público. José Nilo de Castro, ao escrever que os municípios brasileiros, nas reformas implantadas com a Carta Constitucional de 1988 “tiveram significativo acréscimo em suas receitas, saindo fortalecidos”, aponta – com acerto – que, assim, “nossos administradores devem, com maior razão ainda, fazer bom uso dessas rendas, no interesse coletivo, razão de ser da própria instituição municipal”¹².

Até porque, é atribuição dos municípios a prestação de relevantíssima parcela dos serviços públicos relacionados à educação (nada menos que a educação infantil e o ensino fundamental¹³), saúde¹⁴ (sendo que a diretriz do Sistema Único de Saúde é de ênfase na descentralização dos serviços para os municípios¹⁵), assistência social¹⁶, urbanismo, moradia, trânsito, água e esgoto, iluminação pública, transporte coletivo, limpeza urbana, meio ambiente, cultura, somente para citar alguns, serviços esses que afetam diretamente as necessidades básicas da vida dos cidadãos.

Diante da importância dos serviços públicos municipais para a população, da ampla fração de recursos públicos geridos pelas prefeituras, via de seus inúmeros gestores e servidores, e da relevância da dinâmica da política local – que não raras vezes se projeta para os Poderes dos Estados (Assembleias e Governadorias) e da União (Congresso e Presidência da República) –, revela-se fundamental o enfrentamento da corrupção que ocorre nos entes locais.

11 Fernando Rezende, *Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo*, pp. 53/54, afirma que “o principal destaque se refere à perda de posição dos governos estaduais na divisão das receitas públicas. Considerando os recursos efetivamente à disposição de cada nível de governo, os estados perderam o que haviam ganhado nos quatro primeiros anos da década de 1990, em razão da entrada em vigor dos novos dispositivos constitucionais, ao passo que os municípios mantiveram ganhos crescentes ao longo do tempo. Após registrar uma perda significativa nos primeiros anos pós-reforma de 1988, o governo federal pôde, não apenas evitar novas perdas como obter pequenos ganhos”.

12 José Nilo de Castro, *Direito municipal positivo*, p. 305.

13 Art. 30, inciso VI, da Constituição Federal.

14 Art. 30, inciso VII, da Constituição Federal.

15 Art. 7º, inciso IX, alínea a, da Lei nº 8.080/90.

16 Art. 204, inciso I, da Constituição Federal.

Daí a necessidade de um estudo sobre as bases históricas e sociológicas da vida nos municípios – o que pode explicar, ao menos em parte, práticas desonestas na administração pública local –; a análise dos mais recorrentes casos de corrupção em sentido *lato* verificados no cotidiano desses entes subnacionais; e, finalmente, o exame de instrumentos de enfrentamento da corrupção.

2 Aspectos históricos e sociológicos do desenvolvimento dos municípios

O aparecimento das cidades na história da civilização remonta a milhares de anos em um ponto do passado do homem de difícil datação. O historiador Lewis Mumford, em profunda obra, demonstra que o desenvolvimento do ser humano se confunde com o surgimento das cidades, as quais já existiam antes mesmo da concepção do próprio registro dos tempos¹⁷.

O ser humano, tal como outros animais gregários, necessita – para sua segurança e felicidade – viver em coletividade, menores ou maiores, e, assim, a cidade é fenômeno decorrente da própria natureza do *homo sapiens*. Aristóteles compreendia que “os homens empreendem uma viagem juntos com intuito de obter alguma vantagem e de obter alguma coisa de que necessitam para viver; e é com vistas a vantagens para seus membros que a comunidade política parece ter-se organizado originalmente e ter-se perpetuado”¹⁸.

17 Lewis Mumford, *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*, pp. 67/68: “Este estudo das origens da cidade haveria de se mostrar mais claro, não fosse o fato de que a maior parte das alterações críticas teve lugar antes de ser aberto o registro histórico. Pela época em que surge claramente à vista, a cidade já é antiga: as novas instituições da civilização já a configuraram de maneira firme. Contudo, há outras dificuldades não menos formidáveis, porque nenhuma cidade antiga foi, até hoje, completamente desenterrada, e algumas das mais antigas, que poderiam revelar muita coisa, continuam existindo como lugares de morada, obstinadamente imunes à pá do escavador. Por isso, as lacunas existentes nas provas são atordoantes: cinco mil anos de história urbana e talvez outro tanto de história proto-urbana se acham espalhados por algumas dezenas de sítios apenas parcialmente explorados. Os grandes marcos urbanos, Ur, Nipur, Uruk, Tebas, Heliópolis, Assur, Nínive e Babilônia, cobrem um período de três mil anos, cuja enorme vacuidade não podemos esperar preencher com um punhado de monumentos e umas poucas centenas de páginas de documentos escritos.” (...) “Não simplesmente aldeias, porém cidades rurais muito maiores, contemporâneas do que veio à luz Jericó, podem ainda estar enterradas, sem possibilidade de recuperação, nos lamacentos deltas do Nilo e do Eufrates”.

18 Aristóteles, *Ética a Nicômacos*, p. 164.

Aldeias, fortalezas, as cidades mesopotâmicas e egípcias, as *pólis* ou *Cidades-Estado* Gregas, pontilharam a evolução dos núcleos urbanos. Durante muito tempo, inúmeras das cidades eram verdadeiros *países soberanos*.

Foi, porém, durante a República Romana, que gerou a megalópole Roma, que surgiu o termo *municipium*. Hely Lopes Meirelles leciona que “o município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas”¹⁹. Aprofundando-se sobre o tema, Hely Lopes Meirelles explica:

Os povos vencidos ficavam sujeitos às imposições do Senado, mas em troca de sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados (*jus conubi, jus commercii* etc.) até o privilégio político de eleger seus governantes e dirigir a própria cidade (*jus suffragii*). As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*) e se repartiam em duas categorias (*municipia caeritis* e *municipia foederata*), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutava²⁰.

O regime dos municípios foi difundido de Roma para Grécia, Gália e Península Ibérica. De Portugal, o município foi reproduzido no Brasil-Colônia, sendo que a Constituição do Império de 1824 já reconhecia as Câmaras Municipais nas cidades e vilas. José Nilo de Castro relembra que a própria Constituição do Império foi ratificada por diversas Câmaras Municipais, fato histórico que demonstra a relevância do poder local mesmo durante o Império, num estado unitário²¹.

No Brasil, o município, em seu processo de formação, teve características predominantemente rurais, amoldadas ao perfil do país nos séculos iniciais de sua história e que ainda persistem de modo consistente no interior. Como aponta Andreas Joachim Krell, “a base do município brasileiro, portanto, não é a cidade, como foi na Europa, mas a propriedade rural. Assim surgiu o sistema social das fazendas, com suas estruturas autoritárias e feudais que quase nada tinham em comum com a vida política e social dos municípios europeus”²².

19 Hely Lopes Meirelles, *Direito municipal brasileiro*, p. 33.

20 Op. cit., p. 33.

21 Op. cit., p. 13.

22 Andreas Joachim Krell, *O município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública*

As palavras de Orlando Magalhães de Carvalho a respeito da gênese dos municípios no Brasil também merecem destaque:

A conclusão que se pode tirar de semelhante evolução é que o município vem do campo para a cidade, da vida rural para a urbana. Esta oferece o tipo daquela, como veremos ao tratar da formação das cidades em Minas Gerais.

...

O nosso município primitivo é, pois, o das grandes terras, onde a vida rural imprimia o tipo dominante, que veio, ao depois, manifestar-se nas aglomerações que se formaram sob o influxo de semelhante situação²³.

Mesmo depois da proclamação da República, em 1891, a vida e a dinâmica social nos municípios não foi propriamente democrática, como afirma Hely Lopes Meirelles:

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos seus Distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleito um rebanho dócil ao seu poder²⁴.

Essa realidade é bem retratada na literatura regional do interior paulista por Valdomiro Silveira, citado por Jacir Braz de Vicente, que rememora conto em que um fazendeiro “arrebanha votantes para o dia seguinte, dia da eleição, colocando à disposição dos eleitores o paiol, o monjolo e as senzalas” e “em frente a morada, pastavam preguiçosamente vacas”. Conclui Jacir Braz de Vicente que “Homens e animais, então, lhe pertencem”²⁵.

A projeção da propriedade privada e da família patriarcal para a condução da coisa pública tem raízes no modo de vida colonial, como esclarece Sérgio Buarque de Holanda:

O quadro familiar torna-se, assim, tão poderoso e exigente que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública. A nostalgia dessa

comparados, p. 32.

23 Orlando Magalhães de Carvalho, *Problemas fundamentais do município*, pp. 17/18.

24 Op. cit., p. 39.

25 Jacir Braz de Vicente, *A poética do boi: o animal simbólico dentro de si*, pp. 94/95.

organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades. Representando, como já se notou acima, o único setor onde o princípio de autoridade é indisputado, a família colonial fornecia a ideia mais normal do poder, da respeitabilidade, da obediência e da coerção entre os homens. O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família²⁶.

Na clássica obra publicada em 1949, intitulada *Coronelismo, enxada e voto*, Victor Nunes Leal é taxativo ao afirmar que “fenômeno de imediata observação para quem procure conhecer a vida política do interior do Brasil é o malsinado *coronelismo*. Não é um fenômeno simples, pois envolve um complexo de características da política municipal”²⁷.

Já Raymundo Faoro, que explicita as estreitas relações de poder entre os governadores e os chefes locais – apontando para um transbordo do âmbito municipal das práticas ilícitas locais – ensina que:

O coronelismo, o *compadrazgo* latino-americano, a “clientela” na Itália e na Sicília participam da estrutura patrimonial. Peças de uma ampla máquina, a visão do partido e do sistema estatal se perde no aproveitamento privado da coisa pública, privatização originada em poderes delegados e confundida pela incapacidade de apropriar o abstrato governo instrumental (Hobbes) das leis. O patrimonialismo pulveriza-se, num localismo isolado, que o retraimento do estamento secular acentua, de modo a converter o agente público num cliente, dentro de uma extensa rede clientelista. O coronel utiliza seus poderes públicos para fins particulares, mistura, não raro, a organização estatal e seu erário com os bens próprios²⁸.

O uso do termo *coronel*, do qual advém *coronelismo*, caracterizador desse modo de política arbitrário e personalizado na figura de um chefe municipal local, tem origem remota nos títulos da antiga Guarda Nacional.

26 Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, p. 50.

27 Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*, p. 43.

28 Raymundo Faoro, *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, pp. 717/718.

Maria Isaura Pereira de Queiroz explica que no Brasil Império eram concedidos títulos de coronéis aos chefes locais, mas que, mesmo depois da proclamação da República e da extinção da Guarda Nacional, a designação perdurou na vida dos municípios. A expressão *coronel* passou a designar o líder do grupo político e familiar em torno do qual gravitavam os *apaniguados*, ou seja, “gente do Coronel Fulano de tal”, os quais, por sua vez, tinham a proteção e as benesses que essa forma deturpada de política proporcionava²⁹.

Por ilustrar com precisão a dinâmica social da política dos coronéis, o seguinte trecho da obra de Maria Isaura Pereira de Queiroz merece transcrição:

Apesar da passagem do Império à República, a estrutura econômico-política persistia, e com ela persistiam os “coronéis”, apelação que datava já do Império. De onde vinha este título marcial? Havia se originado dos títulos da Guarda Nacional, criada pouco depois da Independência para defender a Constituição, para auxiliar na manutenção da ordem prevenindo as revoltas, para promover o policiamento regional e local. Todos os habitantes do país se integravam nos diversos escalões da Guarda Nacional; os chefes locais mais prestigiosos automaticamente ocupavam nela os postos mais elevados, eram “coronéis”, ou tenentes-coronéis; seguiam-se nos postos de majores, capitães, etc., outros chefes não tão importantes, tendo sob suas ordens todos aqueles que não tinham meios de ocupar melhores posições. A Guarda Nacional refletia, pois, no escalonamento de seus postos, a estrutura socioeconômica das diversas regiões. Extinta a Guarda Nacional pouco depois da Proclamação da República, persistiu, no entanto, a denominação de “coronel”, outorgada espontaneamente pela população àqueles que pareciam deter entre suas mãos grandes ou razoáveis parcelas do poder econômico e político. Um coronel importante constituía assim uma espécie de elemento socioeconômico polarizador que servia de ponto de referência para se conhecer a distribuição dos indivíduos no espaço social, fossem estes seus pares ou seus inferiores. Era o elemento chave para se saber quais as linhas políticas divisórias entre os grupos e os subgrupos na estrutura tradicional brasileira. A pergunta: “Quem é você?” Recebia invariavelmente a resposta: “Sou gente do Coronel Fulano”. Essa maneira de redarguir dava, imediatamente a quem ouvia, as coordenadas necessárias para conhecer o lugar socioeconômico do interlocutor, além de sua posição política³⁰.

29 Maria Isaura Pereira de Queiroz, *O Mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*, pp. 163/164.

30 Op. cit., pp. 163/164.

Evidentemente, essa condução coronelista do poder municipal é irmã siamesa do patrimonialismo que, como salienta Raymundo Faoro, “apropria as oportunidades econômicas de desfrute de bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado”³¹, o que se revelará nos mais diversos tipos de corrupção, com destaque ao desrespeito aos princípios da moralidade, da publicidade e da impessoalidade.

O clientelismo, da mesma forma, aparece como prática corrente nos municípios, notadamente nos núcleos mais urbanizados, sendo apontado por alguns como verdadeira fase sucessora do coronelismo.

José Murilo de Carvalho, numa busca por categorizar tais fenômenos, escreve:

De algum modo, como o mandonismo, o clientelismo perpassa toda a história política do país. Sua trajetória, no entanto, é diferente da do primeiro. Na medida em que o clientelismo pode mudar de parceiros, ele pode aumentar e diminuir ao longo da história, em vez de percorrer uma trajetória sistematicamente decrescente como o mandonismo. Os autores que veem coronelismo no meio urbano e em fases recentes da história do país estão falando simplesmente de clientelismo. As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística³².

Ainda que possam existir divergências quanto à definição exata de cada um dos vícios que pontilham a vida política nos municípios, é certo que os diversos estudiosos citados são assentes em apontar as deturpações das relações entre governados e governantes locais, calcadas no patrimonialismo, no coronelismo e no clientelismo e, portanto, em uma escancarada falta de respeito aos princípios republicanos no trato da coisa pública.

31 Op. cit., p. 823.

32 José Murilo de Carvalho, *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: Uma discussão conceitual*.

Esse modo de agir, fincado nas origens familiares e rurais, que se projeta notadamente para as cidades médias e pequenas, reverbera com força na condução da política e da administração pública no interior do Brasil.

Assentadas pois tais constatações metajurídicas sobre as características da formação do modo de relacionamento nos municípios brasileiros, relevante também analisar alguns aspectos do tratamento constitucional conferido aos Municípios pelas Cartas Constitucionais passadas e, especialmente, pela Constituição Federal de 1988.

3 Federalismo no mundo e o tratamento constitucional conferido aos municípios no Brasil

A análise da corrupção nos Municípios também requer um olhar atento para o desenho constitucional dos entes locais. Algumas diretrizes constitucionais sobre os Municípios merecem ser mais detidamente estudadas para os fins de investigar a corrupção nessas esferas estatais.

De início assentamos que não se cogita aqui refutar a necessidade de garantir uma autonomia municipal e nem se sustenta retroagir para um estado centralizado, mas sim buscar refletir se certas balizas constitucionais foram escolhas eficientes ou se acabaram por facilitar a ocorrência da corrupção.

A primeira das normas constitucionais que merece meditação é a opção do legislador constituinte de alçar todo e qualquer município ao patamar de ente federativo.

Realmente, apesar das cartas constitucionais anteriores terem sempre trazido em seu corpo referências a órgãos municipais, inclusive prevendo sua autonomia, o texto da Constituição Federal de 1988, inegavelmente, elevou o *status* do município e o incluiu como ente da federação, como se denota em mais de uma passagem³³.

33 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...); Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Essa decisão política do constituinte originário criou um sistema federativo com três ordens jurídicas e um município com grande independência, desenho que tem poucos similares no mundo, como bem apontam Andreas Joachim Krell e Celina Souza:

No que diz respeito à distribuição de competências legislativas e administrativas, a Constituição de 1988 coloca os Municípios também ao lado da União e dos Estados. Essa trilogia federativa da existência de três entes políticos internos autônomos constitui uma peculiaridade do Brasil em comparação com os demais países de organização federativa. Sob aspecto formal, o município brasileiro certamente é a entidade territorial local investida da autonomia mais abrangente no mundo inteiro. No exercício de suas atribuições, ele atua em absoluta igualdade de condições com as outras esferas governamentais; os atos municipais independem de prévia autorização ou de posterior ratificação de qualquer outra entidade estatal³⁴.

Diferentemente de muitas federações, a brasileira, assim como a belga, é um sistema de três níveis (triplo federalismo) porque incorporou os Municípios, juntamente com os Estados, como partes integrantes da Federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos Estados sobre as questões locais³⁵.

O federalismo municipal não é livre de críticas, merecendo destaque acerca do assunto as palavras de José Afonso da Silva:

Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de Federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação³⁶.

As críticas têm base, especialmente, na própria origem do Estado Federal. Deveras, depois de milênios de poder concentrado em monarquias e estados unitários, é que, já durante a maturação do Estado Moderno, a federação foi concebida nos Estados Unidos da América³⁷.

34 Andreas Joaquim Krell, *Op. cit.*, pp. 46/47.

35 Celina Souza, *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*, p. 110.

36 José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 475.

37 Celso Ribeiro Bastos, *Curso de teoria do estado e ciência política*, p. 224.