

O ministério público e a corrupção política em São Paulo

Rogério Bastos Arantes

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

ARANTES, RB. O ministério público e a corrupção política em São Paulo. In SADEK, MT., org. SANCHES FILHO, AO., *et al. Justiça e cidadania no Brasil* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. pp. 23-116. ISBN 978-85-7982-017-5. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CORRUPÇÃO POLÍTICA EM SÃO PAULO

Rogério Bastos Arantes

INTRODUÇÃO

Dentre as diversas frentes de atuação abertas pelo Ministério Público, na defesa dos direitos da *cidadania*, destaca-se o controle da Administração Pública. Desde que o Ministério Público começou a defender direitos difusos e coletivos perante o Judiciário, o combate à improbidade administrativa e a fiscalização dos serviços de relevância pública logo se tornaram prioridades da instituição. Na verdade, uma consulta às leis orgânicas do Ministério Público permite verificar que são justamente estas duas linhas de atuação que, conjugadas, definem o conceito de *cidadania* adotado pela instituição e que tem orientado a concepção e instalação das Promotorias especializadas na Defesa dos Direitos Constitucionais do Cidadão. Apenas para citar um exemplo, segundo o art. 295, IX da Lei Orgânica do Ministério Público paulista, cabe ao promotor de justiça da *cidadania* zelar pela “garantia de efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nas constituições federal e estadual, da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social” (Lei 734/93, de 26/11 / 93).

Este texto analisa a atuação do Ministério Público de São Paulo no combate à improbidade administrativa e à corrupção política, uma das subáreas mencionadas no conceito de *cidadania* construído pela instituição. Durante os anos 90, o Ministério Público paulista desenvolveu ações importantes nesse sentido, atingindo resultados nada desprezíveis. Apesar da baixa efetividade processual das ações judiciais movidas contra administradores públicos nesse período, o efeito político da luta travada por promotores e procuradores de justiça contra a improbidade administrativa foi enorme, a ponto de abalar a imagem pública de várias lideranças políticas importantes, além de lançar sobre a administração pública uma grande sombra fiscalizadora.

Embora essa primeira fase de atuação do Ministério Público tenha causado impactos significativos sobre a esfera política, ações desencadeadas a partir de 1998 parecem indicar o início de uma segunda fase no trabalho de apuração da improbidade administrativa pelo Ministério Público. Isto é, até 1998, o combate à corrupção política vinha sendo feito basicamente através de inquéritos civis e ações judiciais promovidos pelos integrantes da ala cível da instituição, apoiados na Lei da Ação Civil Pública de 1985 e na Lei da Improbidade Administrativa de 1992. Apesar dos avanços conquistados por essa via, o combate à corrupção política começou a sofrer com a baixa efetividade judicial das ações civis públicas, seja pela demora do Judiciário em dar solução definitiva a centenas delas, seja pelas derrotas acumuladas pelo Ministério Público no campo processual (desde a ilegitimidade para propor ações desse tipo até a não aceitação de provas obtidas por meio do inquérito civil).

Para enfrentar o problema da baixa efetividade processual, era preciso dar um passo além e fazer avançar a instituição para um outro campo de batalha contra a corrupção: o campo criminal. Na verdade, como veremos nesse texto, foi o Ministério Público quem atraiu o inimigo para a arena criminal, na qual armas velhas foram usadas com inteligência e chegaram a obter resultados mais efetivos do que aqueles alcançados, até então, com as armas de última geração da esfera cível, tais como o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública. Em 1999, o combate à improbidade administrativa ganhou finalmente o caráter de ação criminal — especialmente na capital paulista — agravando a situação de políticos e funcionários públicos sob suspeita e permitindo que alguns deles fossem levados à cadeia.

A seguir, analisaremos essa nova fase do Ministério Público no combate à corrupção política, não só a partir do caso da cidade de São Paulo em 1999, mas também incluindo dados de pesquisa inéditos sobre o que vem ocorrendo nos municípios do interior do estado. Nas partes 2 e 3 do texto, trataremos do escândalo da *Máfia dos Fiscais* que mobilizou a capital paulista no ano passado. O item 2 descreve o caso, formula uma hipótese explicativa para o sucesso relativo da operação de combate à corrupção e fornece o contexto político que tornou isso possível. O item 3 examina duas grandes novidades, no que diz respeito à atuação política do Ministério Público: o deslocamento das ações de combate à improbidade administrativa da área cível para a área criminal e a aparição do Grupo de

Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado. O último tópico dessa parte trata da especial relação que se estabeleceu entre Ministério Público e *mídia* ao longo de 1999. Com intenção de mostrar que São Paulo não é um caso isolado, o item 4 revela como uma onda moralizadora tomou conta dos municípios do interior do estado, atingindo tanto as prefeituras quanto as câmaras municipais.

O CASO DA MÁFIA DOS FISCAIS EM SÃO PAULO

DESCRIÇÃO: O SIGNIFICADO DO 2 DE DEZEMBRO

Em 2 de dezembro de 1998, o chefe dos fiscais da Administração Regional de Pinheiros, Marco Antonio Zeppini, foi preso em flagrante em uma operação realizada por promotores de justiça e uma equipe de jornalismo da Rede Globo. A prisão fora planejada a partir da denúncia de Soraia Patrícia da Silva, empresária que estava sendo chantageada por Zeppini, no processo de regularização da reforma do imóvel onde funcionava sua academia de ginástica¹. As imagens do flagrante foram ao ar no Jornal Nacional, o programa jornalístico de maior audiência no horário nobre da televisão brasileira.

Com Zeppini foram encontrados dinheiro e cheques de comerciantes da região, totalizando mais de R\$ 100 mil. Além disso, e mais importante, os promotores de justiça apreenderam agendas e listas com anotações detalhadas de um vasto esquema de cobrança de propinas envolvendo outros fiscais e setores da Regional de Pinheiros. A tentativa de extorsão patrocinada por Zeppini não era um caso isolado e sua prisão marcou o início do mais amplo processo de combate à corrupção política já experimentado em São Paulo.

Muito rapidamente, na velocidade da mídia, as denúncias de corrupção contra fiscais de Pinheiros se estenderam a outras Administrações Regionais e logo receberam uma denominação conjunta, carregada de significados: *Máfia dos Fiscais*.

Quem se apressou em fornecer os elementos para essa definição foram os próprios promotores responsáveis pelo caso, integrantes de um

¹ O fiscal da Regional Pinheiros havia exigido R\$ 30 mil para liberar Soraia do pagamento de R\$ 55 mil em multas.

grupo que viria a se tornar bastante conhecido ao longo de 1999: o Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado do Ministério Público de São Paulo, ou como se convencionou chamar simplesmente Gaeco. Dentre eles, destacou-se logo José Carlos Blat, por suas afirmações seguras e projeções arrojadas. Desde o 2 de dezembro, Blat e seus colegas enfatizaram a ideia de que estávamos diante de uma *máfia* e, como tal, os esquemas de corrupção política da cidade seriam combatidos. Em entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo*, alguns dias depois do flagrante, Blat confirmou a descoberta e projetou o futuro:

FOLHA DE S. PAULO: Existe uma máfia agindo nas regionais de São Paulo?

BLAT: Sim. Isso está claramente definido e documentado. Lançamento de nomes, valores, favores. Agora faltam investigações que levarão ao topo dessa hierarquia mafiosa.

FOLHA DE S. PAULO: É possível chegar ao topo?

BLAT: Existem empecilhos burocráticos. E a relação entre as pessoas que arrecadam e o topo é muito tênue. Os pagamentos se dão normalmente em dinheiro, como foi constatado no próprio carro de Zeppini, onde foram encontrados R\$ 27 mil. Mas o nosso esforço é para punir quem quer seja, mesmo os políticos².

O sucesso relativo da operação liderada pelo Ministério Público, como se pretende demonstrar nesse texto, dependeu em grande medida da cunhagem inicial do problema, através do termo *máfia*. A expressão deitava pano novo em vestido velho, fazendo com que práticas ilícitas na administração pública, já bastante conhecidas, passassem a ser vistas sob um novo prisma. Em segundo lugar, ela deu direção mais clara à insatisfação difusa das vítimas da propina e até desencadeou alguma demanda pelo fim desse tipo de corrupção política³. Em terceiro lugar, a colocação do problema nesses termos foi útil na mobilização de recursos simbólicos e materiais para a sustentação dos agentes da investigação, na

² Folha de São Paulo, 21/12/98, PP. 1-4

³ Percebendo esse potencial, os promotores do Gaeco colocaram à disposição da cidade um telefone para o encaminhamento anônimo de denúncias contra fiscais e outras formas de corrupção na administração municipal (232.1162). No começo, o Gaeco chegou a receber 60 denúncias em um único dia, primeiramente concentradas sobre a Região de Pinheiros, mas logo depois ampliando-se para toda a cidade.

altura da enorme tarefa auto-imposta de combate à corrupção espalhada por toda a cidade. Por último, essa expressão forneceu aos meios de comunicação a possibilidade de estabelecer uma linha editorial agressiva para seus cadernos e programas locais, servindo-se ao mesmo tempo da forte rejeição popular aos políticos e da retórica policial sobre organizações criminosas e máfias em geral.

Coincidindo com um momento de instabilidade política e deterioração dos serviços públicos municipais, as investigações da Polícia e do Ministério Público logo atingiram outros setores da administração pública, a Câmara de Vereadores e até o prefeito Celso Pitta, ensejando a comparação simbolicamente também muito forte de que estávamos diante de uma “Operação Mãos Limpas” em São Paulo. Dessa vez, a experiência italiana estava sendo invocada graças à predominância de organismos policiais e judiciais no processo de investigação da corrupção política, bem como da ampla rede que estava sendo jogada sobre o mar da corrupção: não se tratava de pegar esse ou aquele político corrupto, autores de roubos isolados e intermitentes, mas uma grande quantidade deles que, assim como no caso de *Tangentopoli*⁴, seriam líderes de esquemas amplos e diversificados de práticas criminosas. A própria expressão “máfia” visava imprimir à nossa corrupção política os traços típicos das organizações criminosas que se acoplam ao aparelho do Estado: um sistema piramidal, mas bastante vascularizado, no qual as práticas criminosas começam nos confins do sistema político, naquele ponto em que os vasos capilares da esfera pública se tocam com os da esfera privada, tornando difícil a incriminação de apenas um dos lados da prática de corrupção. Da periferia para o centro, da base para o topo, os recursos são transferidos para os estratos superiores, detentores do poder político capaz de garantir a impunidade dos envolvidos em todo o sistema.

José Carlos Blat não poupou comparações simbólicas fortes, principalmente no início das investigações. Segundo o promotor, a corrupção na cidade também podia ser entendida como “uma metástase que

⁴ Expressão usada na Itália para designar o escândalo de corrupção política que ensejou a *mani pulite* ou “Operação Mãos Limpas”. *Tangente* quer dizer, segundo Del Roio, o dinheiro que “escapou, fugiu, escorregou ou, mais concretamente, ‘saiu pela tangente’ e foi cair em bolsos alheios e diversos do fim a que se destinava.” Ou seja, o equivalente à nossa propina. DEL ROIO, José Luiz. *Itália: operação mãos limpas. E no Brasil? Quando?* São Paulo, Ícone, 1993. p. 69.

se alastrou e atingiu toda a administração pública de São Paulo”. As metáforas orgânicas são úteis nesses casos pois sugerem, como a ideia de *máfia*, a existência de leis de funcionamento, nem sempre conhecidas mas altamente eficientes. Nessa mesma entrevista, referindo-se a um caso específico, Blat recorreu ainda a outra imagem que também sugeria a existência dessas leis: “A Administração Regional da Sé está devidamente loteada pelas pessoas. Esses lotes são os feudos. Neles os senhores feudais se reportam ao reino, onde existe um monarca que domina toda essa corrupção”⁵.

Obviamente, colocar as coisas nesses termos é lançar-se a um desafio de enormes proporções. Embora, como veremos a seguir, houvesse condições propícias para deflagrar uma campanha como essa em São Paulo, a forma como ela foi encetada trouxe um impulso inicial imensurável, mas também estabeleceu metas irrealistas.

OS DESDOBRAMENTOS: “UMA FORÇA CONSIDERÁVEL E UMA TAREFA TAMBÉM”

No dia seguinte à prisão do fiscal da Regional de Pinheiros, o promotor Gilberto Marcos Garcia, do Gaeco, encaminhou pedido de quebra do sigilo bancário e fiscal de Zeppini, que foi concedido 24 horas depois. Dois dias depois do flagrante, o Administrador Regional de Pinheiros deixa o cargo, sob alegação de que assim facilitaria as investigações. Muito rapidamente, Ministério Público e Polícia Civil passaram a investigar a participação de outros fiscais e funcionários da Regional de Pinheiros em esquemas de cobrança de propina. Em menos de uma semana, os promotores pediram o indiciamento de mais 2 fiscais que atuaram no caso da academia de ginástica e outros 12 foram afastados pela Administração Regional, com base em indícios de participação em um esquema de extorsão a mais de 100 estacionamentos nos bairros de Pinheiros, Itaim e Jardins.

⁵ Entrevista ao *Jornal da Tarde*, em 28/2/98. Mais do que outros temas da política, a corrupção presta-se especialmente ao enfoque metafórico, como demonstra Schilling em sua minuciosa análise dos discursos políticos e jornalísticos relativos a casos de corrupção no Brasil. SCHILLING, Flávia Inês. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*. Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, 1997, pp. 60-73.

Na medida em que as investigações avançavam, o próprio Ministério Público ia solicitando ao secretário das Administrações Regionais o afastamento de funcionários suspeitos de participação no esquema de cobrança de propinas. Nos casos mais explícitos, arriscou-se a pedir prisão temporária dos denunciados e indisponibilidade de bens. Os promotores do Gaeco entendiam que, contra o crime organizado, era preciso agir rápido, com energia e em todas as frentes possíveis. A remoção de fiscais dos seus postos, o bloqueio do fluxo financeiro do esquema⁶ e a prisão dos envolvidos eram formas de minar as bases da organização, além de incentivar a delação entre os próprios criminosos.

Motivada pela iniciativa do Ministério Público e atenta aos possíveis desdobramentos do caso, a bancada de oposição na Câmara Municipal, liderada pelo vereador do PT José Eduardo Cardoso [40], apressou-se em pedir a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

Em apenas dez dias as denúncias de corrupção já haviam atingido outras Administrações Regionais, levando ao afastamento dos administradores da Lapa e Vila Mariana, além de outros tantos funcionários. Enquanto isso, a bancada governista na Câmara resistia ao pedido de instalação de uma CPI e o prefeito Celso Pitta tentava se afastar do escândalo, patrocinando algumas medidas como o rodízio de fiscais entre as ARs e delegando a seu vice e desafeto, Régis de Oliveira, a tarefa de planejar a criação de uma Corregedoria do Serviço Público Municipal.

Deflagrada a ação anticorrupção, o Ministério Público enfrentou sua primeira grande dificuldade quando os proprietários de imóveis e comerciantes de Pinheiros, cujos nomes e estabelecimentos constavam da agenda de Zeppini, negaram-se a confirmar o pagamento de propina a fiscais da Regional. Entre eles estavam os bancos Bradesco, Bank Boston, Unibanco, Banco do Brasil, Santander e Banco Cidade, além do Club Athletico Paulistano. Não é difícil imaginar o motivo da recusa: o receio de serem também incriminados por corrupção⁷. Essa primeira resistência do pólo ‘corruptor’ do esquema levou inclusive o Procurador Geral de Justiça, Luiz Antonio Marrey, a defender o recurso à “delação premiada”, pela qual

⁶ Cálculos posteriores do MP chegaram à conclusão de que só o esquema da Regional de Pinheiros movimentava cerca de R\$ 3 milhões por mês.

⁷ Diante da negativa, o MP teve que convocar aqueles cujos cheques foram encontrados com Zeppini no dia de sua prisão, para que confirmassem o esquema de pagamento de propinas.

pessoas envolvidas no escândalo poderiam ter suas penas amenizadas, caso colaborassem com as investigações⁸. Note-se que esse recurso jurídico é bastante comum em países que tentaram combater organizações criminosas, como os Estados Unidos e a Itália. Já entre nós, o mecanismo tem sido pouco utilizado por juízes e tribunais⁹. No caso da *Máfia dos Fiscais*, o que acabou ocorrendo foi um arrefecimento da persecução criminal do pólo dito passivo da relação de corrupção.

Em meados de janeiro de 1999, inspirados por outro procedimento tipicamente americano, o Ministério Público e a Polícia Civil decidiram formar uma “Força Tarefa” para sintonizar as ações do grupo de promotores, delegados e outros agentes que estavam atuando no caso. Segundo Blat:

A Força Tarefa é inspirada no modelo norte-americano, foi trazida como ideal pelo Dr. Marcelo Mendroni, que é o nosso integrante mais antigo.[...] Porque você só combate a organização criminosa com vários segmentos do Estado, concentrados em um determinado lugar, trocando informações e estratégias para agir rapidamente. Então Força Tarefa vem da *Task Force* do modelo americano...” [Segundo o promotor, eram, no total,] “9 delegados de polícia, quase sessenta policiais, 5 promotores, 10 fiscais da Receita Federal e 30 fiscais da Secretaria da Fazenda e tínhamos até pouco tempo atrás 3

⁸ Em entrevista ao programa especial feito pela Rede Globo sobre a *Máfia dos Fiscais* (São Paulo Urgente), em 15 de março de 1999.

⁹ A delação premiada foi instituída no bojo da lei 9034/95. Conhecida como “lei do crime organizado”, ela foi mal recebida e muito criticada pela comunidade jurídica especializada. Segundo vários juristas, a lei 9034/95 contém inúmeros problemas de definição e não ajuda em nada o combate à criminalidade organizada. A crítica mais contundente vem de autores vinculados ao Ministério Público, considerado “o esquecido da lei 9034”. Segundo Lopes, promotor de justiça em São Paulo, a mais grave deficiência da lei seria o aumento demasiado da discricionariedade da Polícia e do Juiz, em detrimento do Ministério Público. No primeiro caso, a ameaçadora “ação controlada” na qual a Polícia pode retardar ações à espera da formação de mais e melhores provas, sem nenhum controle pelo Ministério Público. No segundo caso, os críticos se ressentem da lei ter praticamente criado a figura do juiz *instrutor*, aquele que sai em diligência e participa ativamente da produção de provas, contradizendo completamente o arcabouço constitucional brasileiro, ameaçando o princípio da imparcialidade e usurpando funções do Ministério Público. LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. “Apontamentos sobre o Crime Organizado e notas sobre a Lei 9034/95.” In PENTEADO, Jaques de Camargo (coord.) *O crime organizado (Itália e Brasil). A modernização da Lei Penal*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995, pp. 167-196.

procuradores do município. *Uma força considerável e uma tarefa também*” (Entrevista em 08/07/99, grifo meu).

No fim de janeiro, as investigações levaram a um alto funcionário da prefeitura, o ex-surprevisor de Uso e Ocupação do Solo da Secretaria das Administrações Regionais, Mario Bertolucci Neto. Os Promotores José Carlos Blat e Marcelo Mendroni não esconderam o entusiasmo com a primeira denúncia criminal, por lavagem de dinheiro, de alguém do terceiro escalão da administração pública. Nessa oportunidade, os promotores revelaram sua convicção de que mais cedo ou mais tarde chegariam ao primeiro escalão do Governo, em algum secretário municipal ou vereador. A escalada investigatória já permitia divisar o topo do esquema mafioso¹⁰.

No início de fevereiro, as investigações da Força Tarefa já haviam avançado bastante em relação à Administração Regional da Sé, envolvendo principalmente a cobrança de propina de ambulantes do centro da cidade. Após o afastamento do Administrador Regional e a prisão de vários fiscais, as investigações chegaram finalmente a alguém do primeiro escalão: Hanna Garib, ex-vereador da Câmara Municipal e deputado estadual pelo PPB, considerado o comandante da Regional da Sé. A denúncia contra Garib foi feita pelo camelô Afonso José da Silva, na edição do meio dia do jornal *SPTV* da Rede Globo, ao vivo e diante de promotores e delegados. Ao final, o apresentador do programa, jornalista Chico Pinheiro, cobrou providências das autoridades e Afonso da Silva foi levado diretamente do estúdio para a polícia, onde formalizou sua denúncia¹¹.

¹⁰ Schilling demonstra como os escândalos de corrupção no Brasil se destacam por sempre divisarem o topo do poder, buscando os laços que unem casos isolados e periféricos a um provável centro coordenador de todo o esquema. Segundo a autora, “os levantamentos mais gerais [de pesquisa sobre o assunto] realizados na década de 80 mostram que, se as denúncias [de corrupção] foram amplas e democráticas, atingindo desde as ‘pequenas imoralidades’ até a ‘alta imoralidade’, o que passou de notícia para ‘caso’ e para ‘escândalo’ foram as que giraram em torno de centros de decisão e poder.” SCHILLING, Flávia Inês. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito... op. cit.*, pp. 20-21.

¹¹ Curioso é que, a essa altura, vários depoimentos já haviam mencionado nomes de vereadores, mas nenhum deles teve força suficiente para resultar em instauração de inquérito, como esse que ocorreu pela lente da TV. A cena do contraditório, que se realizou na tarde daquele mesmo dia, também foi forte: repórteres da Globo levaram até Garib uma cópia do *SPTV*, com a denúncia de Afonso da Silva, e gravaram ali mesmo a resposta

Poucos dias depois (8/2), o assessor de Garib, Pierre Salloum El Nahoum, foi preso sob acusação de ser o receptor do dinheiro conseguido com a cobrança de propina na Sé. Nesse mesmo dia, Luiz Antonio Marrey designou uma procuradora para cuidar do caso, dado que Hanna Garib já havia sido diplomado deputado estadual¹². Também por conta da imunidade conferida pelo cargo parlamentar, as diligências necessárias à investigação teriam que ser submetidas à apreciação preliminar do Tribunal de Justiça.

Em 20 de fevereiro, o camelô Afonso José da Silva, que havia denunciado Garib, sofreu atentado à bala em sua residência. Outros dois camelôs, autores de denúncias, também sofreram atentados e outras tantas testemunhas estavam recebendo ameaças de morte. Segundo Romeu Tuma Jr., delegado designado para integrar a Força Tarefa, a máfia estava mostrando sua face mais conhecida. Blat deu a mesma interpretação ao episódio, mas os motivos desses atentados continuam sem esclarecimento até hoje:

Os atentados ocorridos e que supostamente têm ligação com a máfia dos fiscais são métodos muitos semelhantes a de outras organizações criminais como as ligadas à receptação de carros, tráfico de drogas, roubo a banco ou as que envolvem policiais criminosos. Todas elas têm uma estrutura, com obediência hierárquica e, quando se vêem acuadas, colocam em prática as ordens de superiores hierárquicos para a chamada queima de arquivos. Quando os escalões superiores se sentem ameaçados são muito comum as mortes. Os métodos são idênticos. Só não se imaginava que essa máfia que tem o condão de achacar dinheiro de ambulantes e comerciantes tivesse a petulância de tentar eliminar vidas¹³.

constrangida de um deputado atordoado. As imagens foram ao ar no Jornal Nacional daquela noite.

¹² No caso dos deputados estaduais, o § 1º do artigo 14 da Constituição Estadual diz que “Desde a expedição do diploma, os membros da Assembleia Legislativa não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente sem prévia licença do Plenário.” Tal dispositivo permitiu que Garib, mesmo não tendo tomado posse, recebesse tratamento diferenciado em relação aos vereadores envolvidos no escândalo, como veremos a seguir. Associado à imunidade parlamentar, o § 4º diz que “os deputados serão submetidos a julgamento perante o Tribunal de Justiça do Estado”, o que obrigou Luiz Antonio Marrey a designar, desde o início, um Procurador de Justiça para acompanhar o caso.

¹³ Entrevista ao *Jornal da Tarde*, em 28/2/98.

Em meados de fevereiro, denúncias de corrupção sobre a AR-Penha levaram à prisão do chefe da fiscalização da Regional e à abertura de inquérito policial para investigar a participação no esquema do vereador Vicente Viscome (PPB, atualmente sem partido).

Com o agravamento da crise, a bancada governista na Câmara, que vinha impedindo a votação do pedido de instalação da CPI¹⁴ viu-se obrigada a enfrentar a oposição em plenário, mas conseguiu derrotar a proposta do PT por 29 votos a 24. Ao longo de todo o mês de fevereiro, os vereadores governistas resistiram à instalação da CPI da *Máfia dos Fiscais*, justificando-se publicamente com o argumento de que Ministério Público e polícia tinham tomado a frente do processo e qualquer iniciativa da Câmara nesse sentido seria desnecessária e inócua. Apesar da fragilidade do argumento, houve de fato uma inversão de etapas na forma tradicional de investigação de escândalos políticos no Brasil. Normalmente, o Ministério Público vinha assumindo os casos depois de concluída a investigação pelo legislativo, levando posteriormente as denúncias à Justiça. Com a *Máfia dos Fiscais* ocorreu o inverso e, nesse sentido, mostrou o potencial do Ministério Público como agente político independente, capaz de romper o imobilismo do legislativo quando a maioria parlamentar não tem interesse na instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito¹⁵.

O flagrante dos vereadores Brasil Vita, Vadih Mutran e Vicente Viscome, todos do PPB, comemorando a derrota do pedido de instalação da CPI, em foto do *Jornal da Tarde*, chocou a opinião pública. Assim se manifestou em editorial a Rádio *Eldorado*, cuja cobertura jornalística iria influenciar decisivamente o rumo dos acontecimentos em 1999:

[...] Prezado ouvinte, não estamos brincando. Estamos estupefatos. Horrorizados mesmo, pela postura arrogante, ridícula, de deboche, destes senhores, que por serem eleitos pelo voto, tinham obrigação moral, se moral tivessem, de dar o exemplo.

¹⁴ O primeiro pedido de instalação foi feito pelo vereador José Eduardo Cardozo (PT), em 17 de dezembro de 1998, e foi submetido a 7 tentativas de votação, todas abortadas pela bancada governista. Ver <http://www.joseeduardocardozo.com.br/cpi.htm>.

¹⁵ Essa inversão de procedimentos não é exclusividade de São Paulo hoje. Em vários municípios do interior, são ações do Ministério Público que têm provocado a abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito ou ainda, quando o trabalho do MP dispensa novas investigações, é comum a instalação direta de Comissões Processantes para decidir sobre a cassação de mandatos.

E têm dado.

Só que exemplos de deboche e descaso. Vejam hoje, na primeira página do *Jornal da Tarde*, a felicidade dos vereadores. Guardem bem os nomes deles. E depois, durmam com isso se forem capazes. E a todos os envolvidos nesta máfia, aqui vai o nosso recado. A Eldorado não descansará (pausa). Denunciando (pausa). Mostrando o deboche com que os senhores vereadores nos tratam (pausa). Dando força à Polícia e ao Ministério Público. Até que todos os envolvidos vejam o sol nascer quadrado. Podem ter certeza disto.

E lembrem-se do ditado popular: quem ri por último, ri melhor. O Brasil não suporta mais, atitudes como as dos senhores.

Em 3 de março, incapaz de resistir às pressões, a bancada governista cedeu e permitiu a aprovação da Comissão Parlamentar de Inquérito¹⁶. Apesar de sair atrasada e não dispor dos mesmos recursos nem da mesma legitimidade da *Força Tarefa*, a CPI da *Máfia dos Fiscais* acabou colaborando para o esclarecimento de vários casos, além de ampliar a publicidade e a repercussão das ações do Ministério Público e da Polícia. Não por coincidência, a primeira atitude da CPI foi se reunir com delegados e promotores da *Força Tarefa* para definirem uma estratégia conjunta de atuação¹⁷.

As Administrações Regionais da Penha e Sé foram escolhidas como alvos iniciais do trabalho da comissão, uma vez que as investigações realizadas pela *Força Tarefa* nesses dois casos já tinham levantado vasto material. A primeira testemunha a depor na CPI foi a ex-assessora e namorada do vereador Vicente Viscome (PPB), Tânia de Paula. Chamada de “Mônica Lewinski”¹⁸ por suas colegas de cela, quando esteve presa provisoriamente, Tânia decidiu revelar detalhes importantes do esquema liderado por seu amante. À *Força Tarefa* ela entregou sua agenda, cheia de

¹⁶ A CPI começou seus trabalhos em 12 de março, sendo composta pelos vereadores José Eduardo Martins Cardozo (PT) — Presidente da Comissão —, Milton Leite (PMDB) — escolhido Relator —, Dalton Silvano (PSDB), Wadih Mutran (PPB) e Brasil Vita (PPB).

¹⁷ Em 16 de março, os promotores de Justiça da Cidadania na Capital acertaram com vereadores integrantes da CPI sua participação no processo de apuração da *Máfia dos Fiscais*. Os promotores seriam responsáveis pelas medidas na área cível, como o pedido de bloqueio de bens e suspensão de direitos políticos.

¹⁸ Numa referência comparativa ao escândalo sexual envolvendo a ex-estagiária da Casa Branca, Mônica Lewinski, e o Presidente americano Bill Clinton.

anotações financeiras do esquema de cobrança de propina na AR-Penha, mescladas com notas íntimas sobre sua relação com o vereador, que apimentaram os noticiários. Destacando-se pela franqueza, Tânia demonstrou perfeita noção dos fundamentos do esquema de corrupção e de sua relação com o poder político, por meio do clientelismo. É dela uma das frases mais lúcidas sobre a articulação entre corrupção e poder. Ao ser questionada por que despendia parte do dinheiro que lhe cabia para atender a pessoas do bairro, através da doação de cadeiras de roda para deficientes, equipamentos para ambulância etc., Tânia respondeu: “Nesse esquema, o dinheiro não é tudo. O poder político, este sim, pode te levar longe.”

Foragido da polícia desde que sua prisão provisória fora decretada em 9 de março, o vereador Vicente Viscome recusou-se a depor à CPI em duas convocações, apresentando como justificativa, por intermédio de seus advogados, atestado médico de um ginecologista. Outras várias testemunhas ouvidas pela CPI durante o mês de março confirmaram as denúncias de corrupção contra o vereador, que ficou famoso também por afirmar que sua fortuna pessoal de R\$ 11,5 milhões fora conquistada com muito trabalho e que, nos momentos difíceis, ele comia apenas “pão com tomate”. Viscome entregou-se à polícia no fim de março e quinze dias depois a CPI aprovava o primeiro relatório parcial — sobre a Penha — no qual pedia a cassação do mandato do vereador preso¹⁹.

O caso de Viscome, em comparação com o de Hanna Garib, expôs o problema das imunidades parlamentares. No que diz respeito aos vereadores, não existe o instituto da imunidade, mas somente a “inviolabilidade do mandato”. A Lei Orgânica do Município, em seu artigo 16, diz que eles “gozam de inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, na circunscrição do Município”, mas não estabelece nenhum tipo de privilégio quanto à hipótese de um processo penal. Além disso, os vereadores também não têm foro privilegiado, podendo ser processados por Promotores de Justiça na primeira instância do Judiciário. Resultado da engenharia institucional: Viscome foi preso, Garib não e ambos acusados pelos mesmos crimes²⁰.

¹⁹ Ver <http://www.joseeduardocardozo.com.br/cpiabril.htm>.

²⁰ Na segunda metade do mês de abril, os trabalhos da CPI referendaram as investigações existentes sobre a Administração Regional da Sé e o envolvimento de Hanna Garib nos esquemas de corrupção, com o agravante depoimento de um ex-camelô que estabeleceu a

Em 18 de abril, o jornal *O Estado de S. Paulo* publica ampla reportagem sobre a vereadora Maeli Vergniano (ex-PPB, sem partido). Maeli usava, para fins particulares, um carro cedido pela empresa Vega Engenharia Ambiental à Administração Regional de Pirituba²¹. Além disso, a reportagem descobriu que o salário da cozinheira da vereadora era pago com verba do gabinete e que um dos cargos de sua assessoria era ocupado por uma cunhada, residente em Botucatu, e que nunca tinha ido à Câmara Municipal. Alguns dias depois, seu ex-motorista confirmou em depoimento as informações levantadas pelo jornal e, em 27 de abril, Maeli foi indiciada por peculato e formação de quadrilha.

No início de maio, a CPI concluiu os trabalhos sobre a AR-Sé e encaminhou seu relatório parcial à Assembleia Legislativa do Estado e à Procuradoria Geral de Justiça, solicitando providências quanto ao deputado Hanna Garib. A essa altura, a Administração Regional da Lapa e seu controlador, o vereador do PFL José Izar, tinham entrado na mira da CPI, também a partir de indícios previamente levantados pela *Força Tarefa*. Entretanto, como o prazo de encerramento da Comissão se aproximava, os debates acabaram se deslocando para a tentativa do presidente, José Eduardo Cardozo, de convocar Celso Pitta e Paulo Maluf para depor²². Diante da indefinição sobre a convocação do prefeito e do ex-prefeito e da quantidade de denúncias para serem apuradas, José Eduardo Cardozo se viu obrigado a pedir a prorrogação dos trabalhos da CPI por 90 dias.

Em 20 de maio, a bancada governista na Câmara, em manobra que surpreendeu a todos, arquivou o pedido de prorrogação da CPI dos Fiscais, rejeitou a criação da CPI dos Precatórios e arquivou um pedido de abertura de processo de *impeachment* de Celso Pitta²³. Rejeitada a prorrogação, José Eduardo Cardozo teve a ideia de apresentar sucessivos pedidos de adiamento por 89, 88, 87 dias e assim por diante, com vistas a desgastar a imagem dos vereadores contrários à continuidade das apurações. A essa

ligação entre Garib e “Piauí”, mandante do atentado contra Afonso José da Silva, e que se encontra foragido até hoje.

²¹ A finalidade “pública” do automóvel era em si suspeita: uso para fiscalização dos serviços de coleta de lixo prestados na região pela própria empresa que cedeu o veículo.

²² Ver <http://www.joseeduardocardozo.com.br/cpimaio.htm>.

²³ Enquanto a oposição preparava uma ampla campanha de televisão para ser veiculada no fim de semana, mobilizando a opinião pública para a votação que ocorreria na terça-feira, a bancada governista se antecipou e colocou em votação os pedidos na quinta-feira anterior.

altura, dez dos 30 vereadores que votaram pelo fim da CPI estavam sob investigação do Ministério Público e da Polícia. Sete dias depois, em 27 de maio, a bancada governista assumiu o desgaste e aprovou requerimento de prorrogação da CPI por apenas três dias. Como pedidos de prorrogação aprovados impedem a apresentação de outros, o requerimento da situação pôs fim à estratégia do Presidente da Comissão. A prorrogação “faz de conta”, como foi chamada, foi o resultado de uma ampla articulação envolvendo vereadores, o prefeito Celso Pitta e a cúpula estadual de alguns partidos da base governista na Câmara. Com esse desfecho, vereadores, o prefeito e até mesmo Paulo Maluf — que estava prestes a ser convocado a depor na CPI — foram beneficiados.

Indignada com as manobras da bancada governista, a rádio Eldorado fez o seguinte editorial:

Atenção ouvintes:

Guardem bem os nomes destes vereadores que, liderados pelo *capo* Vadih Mutran, precipitaram o fim da CPI da Máfia dos Fiscais, transformada em mais uma pizza:

Archibaldo Zancra,

Aurelino Andrade,

Celso Cardoso,

[Seguiam os nomes dos demais vereadores]

Anote esses nomes e não se esqueça.

No ano que vem, nas próximas eleições, você dá o troco!

Em seguida à derrota, foi a vez do PT *judicializar* o conflito político para tentar derrubar a maioria política na Câmara: o partido entrou com mandado de segurança na Justiça para anular a votação, sob alegação de desrespeito ao regimento interno e afirmando que os seguintes vereadores, que estavam sob investigação direta da CPI, não poderiam ter participado da decisão sobre a prorrogação “faz de conta”: Vicente Viscome, José Izar, Maeli Vergniano e Osvaldo Enéas. O desembargador Cunha Bueno, do Tribunal de Justiça, atendeu o pedido de liminar, suspendendo os efeitos da votação e impedindo o fim dos trabalhos até que nova votação fosse realizada. A decisão judicial causou polêmica e diferentes interpretações, obrigando o juiz a esclarecer dias depois que sua decisão apenas suspendia

a prorrogação por três dias e que somente uma nova votação na Câmara poderia redefinir o prazo final da CPI. Caso essa votação não ocorresse, determinou o juiz, a CPI se encerraria no prazo original. Resultado: a bancada governista, que depois da decisão de afastar os parlamentares sob suspeita não tinha mais número suficiente para aprovar qualquer requerimento de prorrogação, adotou a estratégia inversa e impediu que os requerimentos da oposição fossem a plenário. Com isso, a CPI acabou encerrando suas atividades na data original, em 9 de junho.

A CPI da Máfia dos Fiscais chegou ao final com 15 pedidos de quebra de sigilo bancário e fiscal, 10 pedidos de abertura de inquérito policial por falso testemunho e recusa de prestar depoimento, 30 pedidos de abertura de inquéritos administrativos, criminais e civis. Em termos políticos, o resultado mais efetivo da CPI foi promover a abertura de processo de cassação de três vereadores (Vicente Viscome, José Izar e Maeli Vergniano) e recomendar o mesmo à Assembleia Legislativa no caso do deputado Hanna Garib. Em 28 de junho, Vicente Viscome teve seu mandato cassado. Primeiro vereador a perder o mandato na história da Câmara Municipal, Viscome foi considerado culpado nas cinco acusações levadas a plenário: 1. “usar o mandato para obter vantagens indevidas”; 2. “usar servidores em comitê político particular”; 3. “influenciar o Administrador Regional da Penha para que faixas ilegais não fossem tiradas das ruas”; 4. “descumprir ordem judicial de prisão temporária”; 5. “não atender às convocações da CPI dos Fiscais”. Viscome está preso desde 31 de março e, com a decisão da Câmara, perdeu seus direitos políticos por oito anos.

No dia seguinte, foi a vez de a Assembleia Legislativa cassar o mandato do deputado Hanna Garib, por sua participação no esquema de cobrança de propina na Administração Regional da Sé, quando era vereador. Garib já havia sido indiciado pelos crimes de concussão, formação de quadrilha, peculato e prevaricação. Sem o mandato, Garib perdeu também a imunidade parlamentar que lhe dava uma série de garantias e vantagens, como o sigilo das investigações e a prerrogativa de foro especial no Tribunal de Justiça.

Dois meses depois, a Comissão Processante responsável pelo caso de Maeli Vergniano divulga relatório com três acusações à vereadora e, em 31 de agosto, o plenário da Câmara decide pela cassação por 38 votos

favoráveis (apenas 1 a mais do que o mínimo necessário) no item menos grave dos três (o uso indevido do carro cedido pela Vega), absolvendo-a das duas acusações mais graves e que poderiam criar precedentes importantes: 1. enriquecimento ilícito, mediante esquema de cobrança de propina existente na Administração Regional de Pirituba e 2. coação e intimidação de testemunhas na CPI dos Fiscais.

No dia seguinte, 1 de setembro, o vereador José Izar foi surpreendentemente absolvido de todas as acusações que constavam do relatório da Comissão Processante²⁴. O ponto alto da sessão foi a ameaça lançada sobre os colegas em seu discurso de defesa: “minha mão deve ser uma mão de gigante, porque eu tenho mais ou menos 35 amigos nesta Casa. São 35, 34, 32, não importa. São amigos, amigos, amigos, que eu tenho certeza que jamais vou esquecer; vou carregar sempre na minha mão. Enquanto estiverem em minha mão, vocês vão estar dentro do meu coração²⁵”.

O caso de José Izar expôs mais uma vez, e de modo dramático, os limites da apuração conduzida pelo próprio legislativo. Como as CPIs são investidas de alguns poderes judiciais e seus trabalhos ganham ares de tribunal, espera-se de seus julgamentos a mesma imparcialidade e aplicação estrita da lei ao caso concreto. Mas como decisões no parlamento são decisões políticas, o que valeu mais foram os trinta e cinco amigos que Izar disse ter na mão. A perplexidade foi ainda maior porque o vereador já estava indiciado em quatro crimes e contra ele já havia provas materiais, além de depoimentos de empresários, confirmando a participação do vereador no esquema de cobrança de propina na Lapa²⁶. A oposição atribuiu

²⁴ Foram três as acusações levadas a plenário: 1. “atos de corrupção e improbidade administrativa para obtenção de vantagens em atuação conjunta e organizada com servidores da AR-Lapa, por ele indicados” (33 votos a favor); 2. “utilização de forma ilícita de órgão e servidores, em favorecimento a campanha de seu irmão a deputado estadual, Willians José Izar (35 votos a favor); 3. “coação e intimidação de testemunhas” (31 votos a favor).

²⁵ *Folha de S. Paulo*, 2/9/99, pp. 3-3. José Izar vinha sendo investigado pela Polícia e Ministério Público pelo menos desde o final de fevereiro. Em 20 de abril, um fiscal da AR-Lapa foi preso pelo crime de extorsão e mencionou o nome de Izar em seu depoimento. Dez dias depois, outro fiscal confirmou que a propina arrecadada era repassada para o vereador. Em 19 de maio, Izar foi indiciado por quatro crimes: peculato, formação de quadrilha, concussão e prevaricação.

²⁶ A estratégia de defesa de Izar foi eficiente. Aproveitando que sua exposição na mídia tinha sido menor nesse período, em comparação com seus dois colegas cassados, José Izar adotou

o resultado a uma articulação dos vereadores Bruno Feder (PTB) e Faria Lima (PMDB) para interromper ali o processo de cassações na Câmara e evitar que seus nomes, os próximos na lista, fossem objeto de execução política. Feder estava sendo investigado pela Polícia e Ministério Público sobre cobrança de propina na Vila Mariana e Faria Lima pelo mesmo motivo em Pinheiros. No total, pelo menos treze vereadores sob investigação da *Força Tarefa* poderiam vir a engrossar a lista de candidatos à perda do mandato.

A cada retrocesso nos trabalhos da CPI, as ações do Ministério Público e da Polícia eram revalorizadas. No dia seguinte à absolvição de José Izar, Romeu Tuma Jr. chegou a declarar que tinha convicção do envolvimento do vereador no esquema de arrecadação de propina na Lapa e acrescentou: “ainda bem que na Justiça não há negociações de bastidores”. O vereador teria, a seu ver, pior destino no processo judicial se comparado ao que foi o processo político. Tuma Jr. acertou quanto a maior efetividade da justiça, só que o próximo alvo da *Força Tarefa* não seria José Izar mas a vereadora Maria Helena, do PL.

Também conhecida como “Viscome de Saias”, Maria Helena chamava atenção por andar armada e pela truculência com que tratava seus colegas vereadores. No episódio em que o vereador do PT Vicente Cândido distribuiu um cartaz falando mal dos vereadores governistas, Maria Helena disse que “se o canalha repetir isso na tribuna e não provar, eu quebro o decoro parlamentar e o mando para o cemitério²⁷”. A vereadora do PL chegou a ser presa em flagrante no início de agosto, por porte ilegal de armas, em operação de busca e apreensão realizada pela polícia e promotores do Gaeco, em sua casa. Foi liberada após pagar fiança. Dias depois, seus advogados conseguiram anular na justiça o auto de prisão bem como o indeferimento de um pedido de prisão preventiva, sob alegação de que a polícia deixara de cumprir uma formalidade legal do inquérito

o distanciamento da imprensa e da própria CPI, a ponto de sua defesa formal na Comissão Processante, considerada “inconsistente, pífia e muito magra”, ter sido sumariamente rejeitada. Além disso, uma semana após a rejeição de sua defesa, José Izar não compareceu ao depoimento marcado na Comissão, esquivando-se do assédio da imprensa e da TV. É provável que isso tenha facilitado sua absolvição, na medida em que uma exposição exagerada do seu caso na mídia aumentaria o ônus da bancada governista ao absolvê-lo. Izar não apareceu na Câmara no dia seguinte à sua absolvição.

²⁷ *O Estado de S. Paulo*, 4/8/99, c-1.

policial. Às vésperas do Natal, finalmente, Maria Helena teve prisão temporária decretada, sob acusação de ter mandado espancar uma das testemunhas ouvidas no inquérito policial. A testemunha havia afirmado em depoimento que Maria Helena planejava uma série de ações para intimidar os integrantes da *Força Tarefa*.

Paralelamente aos casos de grande repercussão, o Ministério Público continuava seu trabalho de coleta de provas e depoimentos na parte inferior dos esquemas de cobrança de propina das Regionais, além de ampliar as investigações para os mais diversos setores da administração pública municipal. Ao final de doze meses da operação iniciada em dezembro de 1998, os resultados eram bastante positivos. Dois vereadores (Vicente Viscome e Maeli Vergniano) e um deputado estadual (Hanna Garib) foram cassados e respondiam a processos na Justiça. Vicente Viscome encontrava-se detido no 77º. Distrito Policial de Santa Cecília e Maria Helena (PL) no 89º. DP do Morumbi (prisão preventiva). Faria Lima (PMDB), José Izar (PFL), Osvaldo Enéas (PRONA) e Dito Salim (PPB) foram indiciados em inquéritos policiais. Um ex-secretário municipal, Alfredo Mário Savelli, além de perder o cargo, está sendo processado por prevaricação, peculato e formação de quadrilha. Foram instaurados 86 inquéritos policiais, sendo que onze já foram concluídos. Cerca de duzentas pessoas foram indiciadas criminalmente e mais de 100 delas estavam presas²⁸.

O resultado mais significativo da operação de combate à *Máfia dos Fiscais* foi, entretanto, colocar os mais diversos setores da administração pública sob suspeita de abrigar nichos de corrupção. As ações da *Força Tarefa*, reforçadas pela CPI e pela imprensa, transformaram a cidade num verdadeiro campo de guerra anticorrupção, conforme se pode verificar pelo quadro 4.

QUADRO 1 BALANÇO DOS ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO POLÍTICA EM SÃO PAULO (1999-2000)

Setores/órgãos	Administrações regionais
Descrição	
Foco inicial do escândalo, as ARs abrigam esquemas de cobrança de propina nas áreas e atividades sob fiscalização da prefeitura, além de outras irregularidades administrativas. O Ministério Público iniciou investigações sobre as ARs de Pinheiros, Penha, Lapa, Pirituba, Mooca, Freguesia do Ó, Sé, Santo Amaro, São	

²⁸ O Estado de São Paulo, 28/11/99, c-1.

Mateus, Vila Prudente, Itaquera, Jaçanã-Tremembé, Santana, São Miguel, Vila Formosa, Vila Mariana.

Setores/órgãos	Plano de Atendimento à Saúde (PAS)
Descrição	
Uma das mais importantes criações da administração de Paulo Maluf (1993- 1996), o PAS modificou o funcionamento de todo o sistema de saúde da capital. Assim como as ARs, 14 módulos do Plano foram loteados entre os vereadores. Mais do que em outras áreas da administração, há indícios de que o PAS favoreça a corrupção pela ausência total de controles públicos. As primeiras denúncias de irregularidades datam da fase de implantação do sistema, incluindo a ligação entre as empresas fornecedoras e o financiamento do PPB em campanhas eleitorais. Em 1999, em meio à crise política que tomou conta da cidade, as denúncias ganharam importância redobrada e receberam atenção do MP. No fim de 1999, vários módulos estavam sob investigação, com suspeita de superfaturamento na compra de materiais e nos serviços prestados por empresas particulares. Frente ao desgaste, e depois de romper com seu padrinho político, Celso Pitta mudou o nome do PAS para SIMS (Sistema Integrado Municipal de Saúde).	

Setores/órgãos	Anhembi Eventos e Turismo
Descrição	
A Anhembi, uma empresa de economia mista sob controle da prefeitura, está sendo investigada pela contratação de funcionários fantasmas. Mais de 300 pessoas foram ouvidas no inquérito e pelo menos 70 seriam indiciadas, segundo o <i>Estado de S. Paulo</i> (01/12 / 99 c1), incluindo integrantes do primeiro escalão do governo municipal. Segundo estimativas do Ministério Público, a contratação de funcionários fantasmas estaria custando por ano R\$ 7,2 milhões aos cofres municipais. As indicações de contratação teriam sido feitas por vereadores, deputados estaduais, pela primeira-dama Nicéa Pitta e pelo próprio prefeito Celso Pitta.	

Setores/órgãos	Companhia de Processamento de Dados do Município (IPREM)
Descrição	
Tida como outro cabide de empregos, a Prodram está sendo investigada por contratação de funcionários fantasmas, alguns da época do ex-prefeito Paulo Maluf.	

Setores/órgãos	Instituto de Previdência do Município (IPREM)
Descrição	
Sob investigação pelo mesmo motivo: funcionários fantasmas. O superintendente do Instituto foi indiciado por prevaricação.	

Setores/órgãos	Coleta de lixo
Descrição	<p>No início de março de 1999, a Polícia começou a ouvir testemunhas sobre o caso do lixo. As empresas contratadas para fazer varrição e coleta de lixo estariam deixando de cumprir corretamente os contratos. Para evitar punição, as empreiteiras estariam pagando propina a funcionários responsáveis pela fiscalização do serviço. O jornal Folha de S. Paulo já havia denunciado a fraude na varrição e coleta de lixo em janeiro de 1998.</p> <p>As primeiras denúncias recaíram sobre as regiões da Penha e Sé, atingindo posteriormente outros bairros. Foi no escândalo do lixo que ocorreu a primeira prisão de alguém no pólo ativo da corrupção: um funcionário da Vega Ambiental, acusado de pagar propina a funcionários da AR-Sé, para evitar a fiscalização da coleta de lixo na região. A apuração na Penha levou o Administrador Regional, Pedro Antonio Saul, a confessar o crime, relatando à Polícia os detalhes do esquema de corrupção.</p> <p>Esse caso conta com a participação da Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital que patrocinou ações civis públicas pedindo a anulação dos contratos entre as empresas e a Prefeitura, além de ressarcimento dos prejuízos aos cofres públicos, perda de direitos políticos dos envolvidos e proibição de as empresas voltarem a contratar com a administração pública. Segundo Fernando Capez, um dos signatários das ações, o desvio de recursos no chamado escândalo do lixo pode chegar a R\$ 1 bilhão.</p> <p>O caso envolve grandes empreiteiras como Vega Engenharia Ambiental, Cavo, CBPO, e Enterpa.</p>

Setores/órgãos	Serviço Funerário e Cemitérios
Descrição	<p>Em 16 de julho, José Carlos Blat e Roberto Porto realizaram a apreensão de 31 caixas com documentos na agência central do Serviço Funerário. Blat encontrou sobre a mesa do superintendente uma relação de pessoas indicadas para cargos de comissão por vereadores, deputados estaduais e federais e por um secretário municipal. Os promotores estavam investigando a denúncia feita pelo jornal <i>Agora S. Paulo</i> (27/3/99) de formação de um cartel de floriculturas para vender flores superfaturadas, com pagamento de propina para funcionários do serviço funerário. Os cemitérios da Penha, Morumbi, Dom Bosco, Lajeado e São Pedro estão sob suspeita de venda irregular de jazigos e superfaturamento de obras. O chefe do Serviço Funerário, indicado pela vereadora Maria Helena, foi demitido pelo prefeito em agosto de 1999, logo após a vereadora ter sido presa.</p>

Setores/órgãos	Depto. De Matérias da Prefeitura (DEMAT), ou “Máfia das Reformas”
Descrição	<p>Com base em informações do Diário Oficial e em visitação a vários prédios públicos (escolas, centros esportivos, postos de saúde etc.) repórteres do Estadão revelaram uma prática administrativa irregular: o falseamento de reformas e ampliações dos edifícios da prefeitura por meio do registro no Diário Oficial como sendo simples “reparos” ou “serviços de manutenção”. A fraude consistiria em escamotear a envergadura das obras para assim escapar da exigência de licitação, beneficiando um único grupo de empresas autorizadas pela prefeitura para a realização dos chamados pequenos reparos.</p> <p>No total, desde janeiro de 1997, o que foi apelidado de <i>Máfia das Reformas</i> teria movimentado pelo menos R\$ 180 milhões, segundo a reportagem. Seis empresas, num total de 31 prestadoras desse tipo de serviço à prefeitura, estariam sendo privilegiadas pelas diversas secretarias na contratação dos serviços. Algumas delas apareceram, ainda segundo o jornal, na lista de doadores do PPB na eleição de 1996, embora com valores irrisórios (entre 1 mil e 5 mil reais).</p> <p>A reportagem afirmou também a ocorrência de superfaturamento de preços em obras de pequeno porte da prefeitura, como a reforma de uma piscina, a pintura do muro de um cemitério, a reforma de um banheiro no Parque da Luz e a manutenção de uma pista de <i>cooper</i> em um centro esportivo.</p> <p>O esquema seria conduzido a partir do Departamento de Materiais – órgão da Secretaria Municipal de Administração, responsável pela realização de licitação dos serviços de reparo e manutenção – e chefiado, segundo a reportagem, por um “intocável” do bloco malufista, o advogado Marcelo Pereira Daura, há seis anos no cargo.</p>

Setores/órgãos	Autódromo de Interlagos
Descrição	<p>Uma fita gravada revelou o caso de extorsão patrocinada pelo diretor do autódromo e um assessor da Secretaria Municipal de Esportes contra Representantes da Federação Paulista de Automobilismo, para manter as datas do calendário de provas desejado pela Federação. O preço: R\$ 30 mil. Outra denúncia mostrou superfaturamento e irregularidades nas obras realizadas no autódromo para atender às exigências do Grande Prêmio de Fórmula 1 em 1998.</p>

Setores/órgãos	CASA (Centro de Apoio Social e Atendimento)
Descrição	<p>Investigação de irregularidades administrativas e desvio de recursos públicos no órgão que era presidido pela primeira dama Nicéa Pitta.</p>

Setores/órgãos	Secretaria Municipal de Transportes (SPTrans)
Descrição	Investigação de irregularidades no contrato firmado para a instalação de catracas eletrônicas nos ônibus coletivos da cidade. Havia suspeitas em relação à dispensa de licitação para a contratação do consórcio Digicon-Intec, escolhido pelo Transurb (Sindicato das Empresas de Ônibus de São Paulo) com o aval da Secretaria Municipal de Transportes. O valor do contrato é de R\$ 5,5 milhões.

Setores/órgãos	Loteamentos clandestinos
Descrição	No início de março, a polícia prendeu duas pessoas acusadas de envolvimento com loteamentos clandestinos e irregulares na Zona Norte da capital. A descoberta de um arquivo de computador — que registrava a contabilidade de quatro cooperativas que promovem loteamentos na região — levou aos nomes do vereador Cosme Lopes e seu tio Conte Lopes, deputado estadual. Os Lopes estariam recebendo propina para encobrir irregularidades nos loteamentos. Também apareceram na lista uma delegacia seccional e o DEPATRI (Departamento da polícia Civil que investiga crimes contra o patrimônio). No fim de julho, depois de exaustivo trabalho de investigação do Ministério Público, o juiz da 21ª. Vara Criminal determinou a abertura de processo contra funcionários da AR-Jaçanã/ Tremembé e proprietários da cooperativa Labitare, por crime ambiental na ocupação irregular e devastação de áreas protegidas na Serra da Cantareira. Utilizando até fotos de satélite, o promotor Willian Terra localizou 19 loteamentos clandestinos na região. Em agosto de 99, surgiram denúncias envolvendo também o Vereador Viviani Ferraz (PL), sobre loteamentos clandestinos nas regiões da Freguesia do Ó, Perus e Pirituba. Viviani Ferraz já responde a processo na Justiça por ter dado apoio a um loteamento ilegal na Zona Sul, em 1996.

Fonte: Acompanhamento dos diversos jornais da capital ao longo de 1999, com destaque para as seguintes reportagens: *O Estado de S. Paulo*: 11/4/99 (caderno especial Câmara Municipal S.A.), 28/11/99, c-1, 3/10/99, c-1. *Agora S. Paulo*: 27/3/99. *Folha de S. Paulo*: 7/3/99, p. 3-1, 12/1/2000, p. 3-3.

FORMULANDO UMA HIPÓTESE EXPLICATIVA

O 2 de dezembro surpreendeu a todos como um raio em céu azul. Como um caso que começou com a prisão de um único fiscal pôde chegar a proporções tão grandes? Que forças impulsionaram as investigações a ponto

de revirar toda a cidade e, ao final de um ano, produzir resultados consideráveis contra a corrupção política em São Paulo?

A prática de corrupção por funcionários públicos é coisa antiga. Dela se diz até que é “institucionalizada”, o que pareceria um contra-senso não fosse o fato de a expressão indicar que, de fato, as práticas de concussão, peculato, extorsão etc., realizadas por funcionários da prefeitura há tanto tempo, já foram incorporadas pela sociedade à sua folha de “custos de transação” econômica e política²⁹. Mas seria ingenuidade supor que o tempo se encarregou de produzir essa inércia em torno da corrupção. Na verdade, se essa expressão faz algum sentido lógico, este é o de sugerir que estamos diante de um *sistema* de relações econômicas e políticas, que torna a sociedade refém dos agentes corruptos da administração pública³⁰. Mesmo a ideia de refém poderia ser esticada até o ponto em que, para os particulares, em alguns casos, pode ser mais vantajoso conviver com a corrupção na esfera pública do que exigir o cumprimento estrito da legalidade, e aí estaríamos falando de um sistema de *reciprocidade*. Mas como esse raciocínio é perigoso e não leva em conta a *ameaça* e a *chantagem* como mecanismos básicos das relações entre o público e o privado, a ideia de que os agentes particulares podem ganhar mais com o sistema da propina do que com o sistema da lei não pode ser generalizada, embora encontre confirmação empírica em diversos casos. A corrupção na área de fiscalização do uso e ocupação do solo parece ser um desses casos em que é mais vantajoso pagar propina do que invocar a lei, apesar de a solução ser ainda assim *sub-ótima*. Sabe-se que a legislação nesse setor favorece o agente corrupto pois impõe regras inexequíveis aos particulares. Assim, se a lei é inatingível, irregularidades sempre vão existir e, nesse caso, basta que o funcionário público pratique um nível de propina inferior ao estabelecido nas multas para que a corrupção recíproca seja o desfecho mais provável.

²⁹ Somando-se aos estudos sociológicos e antropológicos, a economia política têm contribuído muito para a análise do problema da corrupção. Ver nesse sentido, SILVA, Marcos F.G. “A Economia Política da Corrupção” em *Estudos Econômicos da Construção*, vol 2. 1996, pp.71-96.

³⁰ Victor Nunes Leal foi o primeiro a trabalhar a questão da corrupção da esfera pública, na forma do coronelismo, como peça de um sistema institucional mais amplo. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 2 ed. São Paulo, Alfa-Omega, 1975.

Se a corrupção em si não é novidade e se o conhecimento difuso sobre ela também não, quais fatores impulsionaram o combate à *Máfia dos Fiscais*? O descontentamento e a tentativa de punição daquelas práticas ilícitas seriam então os fatos novos? Também não. Houve diversos casos no passado recente, sem, contudo, que as denúncias tivessem o mesmo sucesso do processo deslanchado a partir da prisão do fiscal de Pinheiros. Três exemplos podem ser citados, um pela franqueza, outro pela proximidade com o 2 de dezembro, e o terceiro pela semelhança de conteúdo com as investigações que transcorreram ao longo de 1999.

Quando, em abril de 1998, o prefeito Celso Pitta enfrentava enormes dificuldades no relacionamento com sua base parlamentar na Câmara Municipal, vereadores da bancada governista se rebelaram e alguns começaram a falar abertamente sobre o jogo de interesses escusos da política municipal. Os trechos reproduzidos a seguir, de uma entrevista concedida pelo vereador Paulo Frange (PPB) ao jornal *Folha da Tarde*, chocam pela franqueza das afirmações, embora não tenham resultado em maiores consequências políticas e nenhuma policial, na época.

FOLHA DA TARDE: Estou fazendo uma reportagem a respeito dos problemas do PAS. O senhor acha que tem superfaturamento?
FRANGE: Tenho certeza.

FOLHA DA TARDE: É generalizado?

FRANGE: É. Sem exceção. O PAS hoje pode reduzir um terço do seu custo. Tem um PAS do Colasuonno que tem um custo de peso de quilo de roupa lavada de R\$ 6. Eu tenho a R\$ 1,20 de uma empresa com ISO 9000.

FOLHA DA TARDE: Você divide o PAS Pirituba com o Colasuonno? FRANGE: Isso. Não consegui colocar uma empresa com o preço cinco vezes mais baixo.

[...]

FOLHA DA TARDE: O Colasuonno só indica funcionários ou indica fornecedores também?

FRANGE: Ele indica fornecedor. Tem alguns fornecedores que você não consegue trocar dentro do PAS, nem com preço mais baixo.

FOLHA DA TARDE: Quando o vereador indica uma empresa para fornecer, ele cobra dessa empresa?

FRANGE: COM certeza.

FOLHA DA TARDE: Qual é a porcentagem?

FRANGE: O PAS hoje está com uma margem de superfaturamento de quase 30%.

FOLHA DA TARDE: E o senhor acha que a secretaria sabe disso? O secretário Jorge Roberto Pagura (Saúde) sabe disso?

FRANGE: Claro. Eu fui lá falar com ele.

FOLHA DA TARDE: E ele?

FRANGE: Ele vai levantar isso. Com o Masato [ex-secretário municipal da Saúde], eu falei umas 50 vezes.

FOLHA DA TARDE: E o sr. avisou para ele do superfaturamento?

FRANGE: Dei um disquete para ele com todos os custos de São Paulo em fevereiro de 97, quando ele assumiu. Falei: “Masato, está aqui o menor custo do país do ano todo, de sete anos de estudo da nossa instituição”. Ele falou que ia levantar os preços, contratou um monte de gente e ficou um ano e pouco para chegar a um preço muito mais alto que o nosso. Há uma dobradinha Delfim Netto-Colasuonno, que não tem como mexer. Por mais de dez meses, bati nessa história dos módulos do Colasuonno superfaturados para o Yokota e não estava entendendo por que ele não tomava uma atitude. Ele parecia sério. Depois descobri que entre ele, o Colasuonno e o Delfim Netto é um dobrada só.

FOLHA DA TARDE: O Colasuonno também controla os módulos sob intervenção?

FRANGE: Os que estão sob intervenção, todos estão na mão dele. Tão logo pinta a intervenção, ele indica o interventor. Como a secretaria da Saúde é do Delfim Netto e há a dobradinha DelfimColasuonno, cai para ele. Quando tem intervenção, vem o Delfim Netto, a intervenção vem pelo Masato Yokota, e o Colasuonno coloca alguém dele lá. Não tem como disfarçar. O interventor do módulo 5 era do módulo do Colasuonno.

FOLHA DA TARDE: O sr. também acha que a propina nas regionais é generalizada?

FRANGE: É, é generalizada. Acho não, tenho certeza. São quatro, cinco, seis níveis de propina.

FOLHA DA TARDE: É pior que no PAS?

FRANGE: É pior porque é institucionalizada. Já faz parte da cultura da regional³¹.

Em setembro de 1998, a apenas dois meses da prisão em flagrante de Zeppini, o Administrador Regional da Lapa, Milton Florindo Solla, foi afastado pelo prefeito Celso Pitta depois que este recebeu denúncia de que os fiscais da Regional estavam cobrando propina de ambulantes portadores de deficiência física. A Regional estava sob o comando do vereador José Izar e o caso nunca foi efetivamente esclarecido.

O terceiro exemplo refere-se à CPI dos Ambulantes, encerrada em outubro de 1995, e que chegou a denunciar 29 pessoas da Administração Regional da Sé, por envolvimento no esquema de cobrança de propina e apreensão irregular de mercadorias junto ao comércio ambulante do centro da cidade. O relatório final da CPI, juntamente com o *Voto em Separado* do seu Presidente, vereador José Eduardo Cardozo (PT), foram encaminhados ao Ministério Público para prosseguimento das investigações e apresentação de denúncia criminal perante a Justiça. Passados três anos, em outubro de 1998, o Judiciário absolveu em primeira instância todos os acusados, inclusive Victor David, administrador regional que fora afastado do cargo na época³².

Por que, afinal, o 2 de dezembro encetou um processo anticorrupção de proporções inéditas? Minha hipótese explicativa para o forte impulso inicial das investigações e o sucesso relativo da operação que se seguiu é que houve uma ampla conjunção de fatores favoráveis, não verificada nos

³¹ Jornal *Folha da Tarde*, 7/4/98, p. 3-11, entrevista concedida a Roberto Cosso.

³² A decisão judicial de primeira instância alegou falta de provas contra os denunciados. O Ministério Público recorreu ao Tribunal de Justiça. No seu voto em separado, José Eduardo Cardozo chegou a dizer que não houve tempo suficiente para uma perfeita “responsabilização personalizada” dos envolvidos no esquema, apesar da identificação de vários ilícitos penais e administrativos cometidos por funcionários da Regional. A denúncia original partiu da Rádio Bandeirantes, com base em reportagem de Monalisa Perroni. A CPI chegou a ser conhecida como a “CPI da Bandeirantes”. José Eduardo Cardozo, *Voto em Separado. CPI da Corrupção na Fiscalização do Comércio Ambulante*. Câmara Municipal de São Paulo, 10/10/95. Aproveito para agradecer a Marco Antonio C. Teixeira a preciosa ajuda na localização desse e dos demais documentos da Câmara Municipal sobre CPIs, utilizados nesse trabalho.

casos anteriores, associada a um contexto de crise do *malufismo* e da administração de Celso Pitta, em particular.

Os fatores a que me refiro estão todos inscritos no 2 de dezembro. Em primeiro lugar, o interesse da mídia e sua participação decisiva na montagem do flagrante. A exposição das cenas pela lente do Jornal Nacional teve o efeito de *tornar público* aquilo que já era de conhecimento *do público* há muito tempo³³. O interesse e a participação da imprensa local assumiram proporções incomuns, se comparados a casos anteriores, e isso parece ter sido decisivo para a mobilização da opinião pública e a legitimação dos agentes responsáveis pela apuração do caso. Em segundo lugar, a presença de promotores do Gaeco deu ao episódio uma feição nova, cuja semelhança com a atuação de promotores americanos e italianos foi também rapidamente notada, não só pelos aspectos estéticos comuns como a juventude, ternos e cabelos bem cortados³⁴, mas principalmente pela característica de atuação externa, não confinada ao gabinete, participando de buscas, apreensões e prisões em flagrante. Pela primeira, vez o recém-criado Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado mostrava-se em ação perante a mídia e a opinião pública, fundando de fato uma nova fase ou face do Ministério Público em São Paulo. Como mostrarei no item 3, essa novidade se caracteriza pelo deslocamento do combate à improbidade administrativa das promotorias cíveis da cidadania para as promotorias criminais, configurando talvez o esgotamento da primeira estratégia do MP nessa área e o estabelecimento de uma nova, com consequências importantes e um tanto imprevisíveis no longo prazo. Em terceiro lugar, a participação de agentes policiais desde o início do processo emprestou uma sensação de efetividade maior à iniciativa de combate à

³³ Não parece mera coincidência que dias após o encerramento da CPI da “Máfia dos Fiscais”, com o arrefecimento do escândalo na mídia e uma tendência de desmobilização da opinião pública, um novo flagrante é armado através da associação entre Ministério Público, Polícia Federal e Rede Record de Televisão. A denúncia de extorsão do proprietário do Big’s Motel, por uma fiscal do trabalho, foi ao ar na quarta feira, 23 de junho, no jornal de Boris Casoy, sendo retomada e aprofundada nos dias seguintes.

³⁴ Várias matérias jornalísticas ao longo de 1999 investiram na comparação estética dos promotores do Gaeco com o típico promotor público americano, conhecido geralmente através das telas do cinema. Alguns exemplos desse tipo foram: “Mãos que promovem Justiça. E incomodam.” Revista *Época*, 5 de abril de 1999, pp. 22-25. “Em nome da lei. Quem são os promotores de Justiça que investigam problemas da cidade e como se queixar a eles.” Revista *Veja São Paulo*, 9 de junho de 1999, pp. 16-22.

corrupção. Isto é, faz uma grande diferença quando a Polícia “já está no caso” e a possibilidade de “levar pessoas à cadeia” torna-se imediata. Diferentemente, quando processos de apuração são desenvolvidos através de CPIs e só depois remetidos à Justiça, ou mesmo quando têm início pela via judicial mas por meio das promotorias cíveis, a possibilidade de punição efetiva torna-se mais remota. Deve-se registrar que a participação da Polícia Civil na chamada *Força Tarefa* veio em boa hora para a corporação, que enfrentado uma crise de legitimidade perante a sociedade e necessita recuperar sua imagem. Mas é necessário reconhecer também que dificilmente a Polícia Civil seria capaz de deslanchar uma operação dessas por conta própria³⁵. Na verdade, sua participação é decorrência do tratamento criminal que o Ministério Público deu ao caso e, só por esse motivo, os delegados de polícia foram convidados a integrar a *Força Tarefa*. Faremos a seguir uma análise detalhada da conjunção de fatores que deu longevidade ao 2 de dezembro, começando pelo contexto político local e a crise do bloco político malufista³⁶.

O CONTEXTO: CHUVAS, MAR DE LAMA E O DESTINO DO “PITTANIC”

Para compreender como o 2 de dezembro enfeixou tantas forças importantes e até então dispersas, é preciso voltar ao passado recente e verificar como a crise que se instaurou no próprio campo governista abriu

³⁵ Cabe registrar que os agentes policiais que participaram do flagrante de 2 de dezembro eram homens do próprio Gaeco. O ingresso da polícia Civil só se deu com a formação posterior da *Força Tarefa*.

³⁶ Os fatores elencados acima, como explicativos do sucesso relativo do 2 de dezembro, não desconsideram, mas antes supõem, a existência de uma tendência mais ampla que tomou conta da política brasileira nos últimos anos, responsável pela transformação da “corrupção política” num “novo campo de litigiosidade social”, segundo a denominação de Schilling. A autora descreve assim a abrangência desse fenômeno, ao mesmo tempo em que afirma que a corrupção tornou-se no Brasil um “mal público” contra o qual se tem erguido diversos atores políticos e sociais: “O prolongado movimento de denúncias de corrupção estaria, desta forma, acompanhando o movimento de democratização em curso no Brasil, refletindo a progressiva percepção da existência de um ‘problema’ que poderia ser caracterizado como um ‘mal público’, contrapondo-se a algo que vai sendo percebido como um ‘bem público’ a ser defendido, atuando como uma crítica a modos tradicionais de gestão e de práticas governamentais.” SCHILLING, Flávia Inês. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito, op.cit.*, p. 14.

caminho para o ataque do Ministério Público. Refiro-me à crise que se estabeleceu entre o prefeito Celso Pitta e sua bancada na Câmara Municipal, em 1998, em torno do controle de recursos, cargos, secretarias e Administrações Regionais.

A peculiar relação entre executivo e legislativo no município de São Paulo não é uma invenção recente³⁷. Como demonstrou Teixeira, em seu elucidativo trabalho, a última gestão de Paulo Maluf na prefeitura paulistana (1993-1996) esteve baseada em um sistema eficiente de loteamento das Administrações Regionais entre vereadores da Câmara Municipal, concedidas em troca de apoio ao Executivo³⁸. Das vinte e seis Administrações Regionais existentes na gestão Maluf, 20 estavam nas mãos de parlamentares do PPB e as seis restantes foram divididas entre parlamentares de outros partidos da aliança governista. Teixeira demonstra também como o controle das ARs torna possível o uso clientelístico de recursos públicos na manutenção de redutos eleitorais dos vereadores. A grande maioria dos vereadores (19) que controlaram regionais durante a gestão Maluf se reelegeu em 1996 e os demais, mesmo derrotados, obtiveram mais votos nos seus respectivos distritos do que na eleição anterior. O autor dá exemplos específicos, para as quatro diferentes regiões da cidade. Entre 1992 e 1996, o número de votos de Antônio Paiva (PL) cresceu espetacularmente nas regiões sob seu controle: 1861% na Penha e 3.679% em Ermelino Matarazzo (cujo controle dividia com Marcos Cintra, mas que não se candidatou à reeleição). Somente nessa segunda regional, Paiva conseguiu obter mais do que o dobro da votação total que recebeu em 1992. Edvaldo Estima (PPB), controlando a Administração Regional de Capela do Socorro, viu sua votação crescer 416% entre 1992 e 1996, nessa região. Wadih Mutran (PPB), no comando de Vila Maria, e Nello Rodolfo (PPB), no comando da AR Santana / Tucuruvi, obtiveram um crescimento eleitoral de 142% e 437%, respectivamente, nesse mesmo período. Viviani

³⁷ Couto e Abrúcio fazem uma análise do “presidencialismo municipal” e sugerem que a moeda de troca das relações entre executivo e legislativo, no caso de São Paulo, são as Administrações Regionais. Ver C. G. COUTO e F. L. ABRUCIO. “Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal”. *São Paulo em Perspectiva*. Revista da Fundação Seade, vol. 9, n. 2, abr-jun/1995, pp. 57-65.

³⁸ TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Clientelismo e voto na cidade de São Paulo — 1993/1999: uma análise das relações executivo-legislativo e seus impactos no sistema político local. Dissertação de mestrado, PUC-SP, 1999.

Ferraz (PL) obteve na Freguesia do Ó 57% do total de votos recebidos em 1996.

Entre 1992 e 1996, a votação do vereador na região onde detinha o controle da Administração Regional cresceu 52%³⁹.

Remontando à velha prática da *reciprocidade*, a bancada governista municada dessa forma alinha-se com o prefeito municipal, emprestando-lhe total apoio na Câmara. Na verdade, entenda-se por apoio e reciprocidade mais a omissão do poder legislativo do que a participação ativa nas ações de governo. Entre 1993 e 1996, 41,2% da produção legislativa da Casa se referiu à criação de datas comemorativas, homenagens e denominação de locais (ruas, praças etc.). Mesmo do ponto de vista qualitativo, a Câmara Municipal pouco fez em termos de contribuição para a administração dos grandes problemas da cidade nesse período⁴⁰.

O imobilismo legislativo da Câmara teve como contrapartida, entretanto, um crescimento do número de Comissões Parlamentares de Inquérito no período 1993-96. Uma explicação plausível é que, diante da anulação da função governativa da Câmara, pelo rol compressor governista, só restou à oposição investir seus esforços na segunda função importante do legislativo municipal que é a fiscalização do poder executivo. Ao todo foram trinta e oito pedidos de instalação de CPI e doze efetivamente instauradas. Só o PT foi responsável por vinte propostas. De qualquer modo, resta explicar porque a mesma Câmara que abdica de seu papel no processo de governo demonstra querer manter algum poder de fiscalização sobre o executivo. Nesse ponto é necessário incluir um outro elemento: em várias situações, parlamentares governistas descontentes com o tratamento dispensado pelo executivo emprestam força à oposição como forma de pressionar o prefeito para restabelecer a aliança governista em outros patamares. Essa hipótese do “blefe” explica porque a quantidade de CPIs que produziram algum resultado efetivo foi tão reduzida nesse

³⁹ *Idem*, pp. 99-111. Teixeira faz ainda uma descrição impressionante das atividades clientelísticas desenvolvidas por esses vereadores em suas respectivas regiões, que muito se assemelham às velhas práticas políticas dos primórdios da República. Sobre o desempenho eleitoral dos controladores de Regionais, ver também Fernando Abrúcio e Marco Antonio Teixeira “Prefeito-refém ou cidade-refém?” *Folha de S. Paulo*, 30/4/98, p. 3-2.

⁴⁰ Ver “Olho na Câmara”, Caderno Especial, *Folha de S. Paulo*, 27/9/96.

período. Segundo dados da *Folha de S. Paulo*, apenas três resultaram em abertura de inquéritos no Ministério Público e na Polícia: a reforma do prédio da Câmara, a dos Ambulantes e a da explosão da casa de fogos de artifício em Pirituba⁴¹.

Enfim, no nível municipal, estabelecido o arranjo em torno dos recursos de poder, o governo governa sozinho, os parlamentares da situação impedem que a Câmara se torne um poder independente e *locus* da concepção das políticas públicas da cidade, e os parlamentares de oposição se esforçam para transpor esse cerco, aproveitando as raras oportunidades que surgem e os poucos instrumentos de fiscalização não domesticados pela aliança governista.

A questão é que a manutenção desse arranjo custa caro ao prefeito e nem sempre é possível atender a todos os interesses dos parlamentares. Mais do que isso, numa eventual situação de crise fiscal, a escassez de recursos pode se agravar e o atendimento dessas demandas pode se tornar ainda mais difícil.

Esse problema crucial marcou desde o início a segunda gestão malufista na cidade, com Celso Pitta à frente da prefeitura. A tabela abaixo dá uma ideia do colapso das contas municipais.

Tabela 1 – O crescimento da dívida mobiliária de São Paulo

ANO	DÍVIDA MOBILIÁRIA	INVESTIMENTO EM OBRAS
1994 (Maluf)	R\$ 1,8 bilhões	Não disponível
1995 (Maluf)	R\$ 3,9 bilhões	Não disponível
1996 (Maluf)	R\$ 5 bilhões	R\$ 2,6 bilhões
1997 (Pitta)	R\$ 6,2 bilhões	R\$ 600 milhões
1998 (Pitta)	R\$ 8 bilhões	R\$ 350 milhões
1999 (Pitta)	R\$ 9,5 bilhões	R\$ 350 milhões (estimativa)

Fonte: Banco Central e Secretaria Municipal de Finanças, publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 11/9/99, c-1.

Enquanto a dívida mobiliária do município cresceu 527% entre 1994 e 1999, atingindo estrondosos R\$ 9,5 bilhões, o nível de investimento em obras caiu 742% no mesmo período. O saldo relativo dessas contas explica porque a capital paulista mergulhou no mais profundo descalabro administrativo, com a deterioração alarmante dos serviços públicos municipais em todas as áreas.

⁴¹ *Idem, ibidem.*

Nesse contexto de profunda escassez de recursos, os próprios vereadores vinculados ao governo acabam usando meios pouco convencionais de pressão sobre o executivo, por desespero de causa — a causa clientelista. Uma das formas utilizadas, em situações extremas, é colaborar com a instalação de CPIs que elevam perigosamente o grau do conflito, mas obrigam o prefeito a recompor sua base parlamentar em novos termos, normalmente favoráveis aos parlamentares.

No início de 1998, o prefeito Celso Pitta tentou modificar a imagem de seu governo perante a opinião pública, por meio de uma velha prática demagógica: elegeu-se “jardineiro da cidade” e passou a fiscalizar pessoalmente os serviços das Administrações Regionais em vários bairros da capital. Pitta avisava com antecedência suas “visitas-surpresa” e, mesmo assim, flagrava os graves problemas da administração pública em vários bairros, o que o obrigou a tomar medidas mais drásticas como exonerar Administradores Regionais. Dado o sistema de loteamento das ARs entre os vereadores da base governista, Celso Pitta ainda teve o cuidado de preservar o “direito” dos parlamentares de indicarem os substitutos dos funcionários exonerados, mas isso não diminuiu o descontentamento dos vereadores envolvidos, que reagiram formando o chamado grupo dos “rebeldes”. Como esses episódios coincidiram com as chuvas na cidade e o filme de James Cameron nos cinemas, os “rebeldes” passaram a se intitular também o “iceberg” que afundaria o “Pittanic”⁴².

O acirramento da disputa levou, no início de abril de 1998, os governistas descontentes a cederem seus votos em favor da instalação da CPI da Educação, para investigar o descumprimento do repasse mínimo de 30% da receita municipal para área de educação nos governos Paulo Maluf e Celso Pitta. Naquele momento, a cisão entre os parlamentares governistas se tornou explícita e o problema do loteamento dos cargos na administração pública veio à tona, nas palavras do comandante dos “rebeldes”, vereador Ivo Morganti: “Acho que existem pessoas privilegiadas. E isso não é justo. Essa pessoa que está sendo beneficiada está jogando muito mais fácil do

⁴² Teixeira relata outros episódios marcantes da política municipal nesse período, incluindo o ano de 1999 e a CPI da Máfia dos Fiscais. O autor encontra indícios de que esses atritos entre Pitta e o grupo de vereadores rebeldes começaram antes mesmo da posse do novo prefeito. TEIXEIRA, M.A. C. *Clientelismo e voto na cidade de São Paulo, op. cit.*, pp. 125-127.

que eu para a sua reeleição. Se você tem 50 postos, em que faz um trabalho que a população sabe que é o vereador tal que resolve, fica muito mais fácil⁴³. Foi a partir desse episódio que se levantou, pela primeira vez, as hipóteses de *impeachment* ou renúncia de Celso Pitta, sob o argumento adicional de que isso facilitaria a campanha de Paulo Maluf ao governo do estado naquele ano. Tais cenários foram enunciados pela primeira vez por vereadores da própria base governista e não da oposição⁴⁴.

Em meados de abril, com base nos votos das lideranças de todos os partidos, incluindo os governistas, a Câmara derrubou 51 vetos do prefeito Celso Pitta a leis aprovadas pelo Legislativo e todas elas foram automaticamente promulgadas. Além disso, a rebelião ameaçava o prefeito com a instalação de outra CPI, a dos Precatórios, cuja possibilidade de levá-lo ao *impeachment* era muito maior do que a CPI da Educação.

O fim da rebelião e o restabelecimento da base governista só ocorreram com a redistribuição de cargos, secretarias municipais e a retomada do controle das Administrações Regionais e Módulos do PAS durante os meses de maio e junho de 1998. Tal rearticulação, entretanto, não foi suficiente para fechar as feridas abertas da gestão de Celso Pitta, principalmente porque sua causa mais profunda — o colapso das contas municipais — não havia encontrado remédio.

Em resumo, a crise (re)aberta com as investigações sobre a *Máfia dos Fiscais* em 1999 só ganha inteligibilidade se levados em conta esses dois aspectos do contexto político municipal: a crise de escassez que se abateu sobre o controle fisiológico das administrações regionais e outros setores da administração pública municipal, onde se pratica o clientelismo; e a desarticulação da aliança governista ocorrida em 1998 — com a divisão entre o grupo dos “rebeldes” e aqueles, poucos, que se mantiveram “fiéis” ao prefeito — abrindo a fenda por onde pulularam os escândalos de corrupção.

Foi esse contexto prévio ao 2 de dezembro, de desintegração do bloco malufista em São Paulo e da rápida deterioração da administração de

⁴³ Folha de S.Paulo 9/4/98, p. 3-1

⁴⁴ Foi nesse contexto e pela boca de um dos rebeldes, vereador Paulo Frange, que veio a público aquela denúncia estarrecedora, citada acima, sobre esquemas de corrupção nos módulos do PAS, envolvendo políticos do PPB, como Delfim Neto e Miguel Colassuono.

Celso Pitta, que estabeleceu as condições favoráveis para que a prisão de Zeppini se desdobrasse na maior operação de combate à corrupção política já experimentada pela cidade, liderada pelo Ministério Público e fortemente apoiada pelos órgãos de imprensa.

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público foi o ator principal do combate à *Máfia dos Fiscais*, não só pelo fato de deter o monopólio da acusação criminal dos envolvidos no escândalo, como também pelo fato de não estar sujeito à sazonalidade da mídia ou aos entraves políticos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Nos momentos de pico, era comum ver os promotores de justiça protagonizando a cena. Nos momentos de baixa, deram continuidade a seu trabalho e ficaram à espera de novas oportunidades de exposição, não por vaidade como alguns chegaram a alegar, mas, como veremos, por uma visão estratégica da importância de ter a mídia e a opinião pública ao seu lado.

O Ministério Público que está em cena hoje em São Paulo é diferente daquele que iniciou o combate à improbidade administrativa no começo da década. Pode-se dizer que o Ministério Público paulista inaugurou uma nova fase na vida da instituição, em consonância com uma tendência mais geral que poderíamos denominar de *criminalização* da política. O ano de 1999 foi especial nesse sentido para o Ministério Público. De um lado, foi o ano em que a instituição entrou definitivamente para o mundo da mídia e da opinião pública. Em 1999, sua atuação agressiva no combate à corrupção em São Paulo, acrescida à sua polêmica condução do caso Chico Lopes⁴⁵, fez com que o Ministério Público ultrapassasse aquele limiar que distingue, no âmbito da opinião pública, *instituições* de simples agentes ou funcionários públicos. Não por acaso, nesse ano também foram

⁴⁵ Refiro-me à atuação dos Procuradores da República no caso da operação de “socorro” aos Bancos Marka e Fontecindam, conduzida pelo Banco Central em janeiro de 1999 e justificada à época como necessária para evitar o risco de “crise sistêmica” do mercado financeiro, depois da mudança da política cambial. Francisco Lopes era Presidente do Banco Central e foi acusado pelo Ministério Público Federal de favorecer ilegalmente os referidos bancos numa operação fraudulenta. Chico Lopes teve sua casa revistada pelos procuradores, mediante mandado judicial, e chegou a sair preso da CPI do Congresso Nacional que investigou o caso, depois de se recusar a prestar depoimento.

formalizadas no Congresso Nacional as primeiras propostas para restringir o poder do Ministério Público, com destaque para a chamada Lei da Mordada⁴⁶. De fora pra dentro, há sinais de mudanças importantes e que precisam ser melhor investigadas. A seguir, analisaremos essas mudanças e suas implicações para a instituição e para o sistema político mais amplo.

DESATANDO O NÓ DO PATRIMONIALISMO: *CONCUSSÃO*

A mudança qualitativa mais importante introduzida pela operação de combate à corrupção política em São Paulo (sem juízo de valor incluído) diz respeito ao deslocamento da questão da improbidade administrativa da esfera cível para a esfera criminal. Esse deslocamento — que fez eco a clamor antigo da sociedade brasileira — foi obra do Ministério Público e adquiriu o sentido de uma dupla superação. Primeiramente, no que se refere ao sistema político, esse deslocamento trouxe de uma vez por todas o mundo da política para a mais dura das arenas judiciais: a criminal. Mas essa captura judicial foi precedida de uma superação interna, do próprio agente de persecução, que lançou mão dos seus promotores de justiça criminais — através do Gaeco — para a defesa do patrimônio público até então patrocinada pela ala cível do Ministério Público, o que do nosso ponto de vista significou mais um sinal da tremenda vitalidade dessa instituição que nos últimos 20 anos vem avançando decididamente sobre a esfera política. A atuação do Ministério Público no combate à corrupção política pela via cível desenvolveu-se bastante nos últimos anos, através das Promotorias de Justiça da Cidadania da capital e do interior que têm realizado diversos inquéritos civis e ações civis públicas de improbidade administrativa contra funcionários da Administração, incluindo ex-governadores de estado, deputados estaduais, prefeitos e vereadores. Nessa tarefa, os integrantes do Ministério Público têm sido amparados pela Lei 8429 de 1992, que tipificou de maneira nova o comportamento ilegal dos agentes públicos, a meio caminho entre o crime comum e os chamados

⁴⁶ Na verdade, no início de 2000, três versões da Lei da Mordada tramitavam no Congresso Nacional, sendo uma delas no bojo do projeto de reforma constitucional do Judiciário. Em comum, essas propostas visam proibir explicitamente juízes, integrantes do Ministério Público e outras autoridades públicas, de “revelar ou permitir indevidamente que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações que tenham ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas”.

crimes de responsabilidade. Dessa forma, embora tenha introduzido punições severas contra as autoridades⁴⁷, as investigações por meio de inquéritos civis e a propositura das ações civis públicas podem ocorrer sem que promotores e procuradores sejam imitados pelos efeitos da prerrogativa de foro especial desses agentes nos crimes comuns, tampouco pela necessidade de julgamento político por parte do legislativo nos crimes de responsabilidade. Por essa razão, e graças à prioridade que a instituição deu a essa área, pode-se dizer que a atuação do Ministério Público teve efeitos bastante razoáveis, apesar de poucas condenações judiciais definitivas terem ocorrido até agora⁴⁸.

Mas o Ministério Público decidiu ir além: se já havia no campo cível um certo “tom criminal” nas condenações impostas por meio das ações de improbidade⁴⁹, com o descolamento

para a área penal essa criminalização se tornou explícita e a efetividade das ações daí decorrentes tornou-se muito maior. Maior. Com a operação de combate à *Máfia dos Fiscais*, a promessa ficou ainda mais contundente: dessa vez, políticos poderiam terminar na cadeia.

⁴⁷ Perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 a 10 anos — conforme o caso — proibição de contratar com o Poder Público, além de ressarcimento dos danos causados e multa.

⁴⁸ A ação civil pública nessa área tem um caráter explosivo um tanto nuclear: ela bate em um ponto mas suas “ondas” se espalham e podem comprometer decisivamente a imagem de políticos e administradores perante a opinião pública. Em entrevista, os próprios promotores de justiça admitem que a efetividade de suas ações é muito menos judicial e mais política ou, nas palavras da maioria dos entrevistados, “exemplar”.

⁴⁹ Aliás, a tese de que a improbidade administrativa tem caráter penal quase foi reconhecida pelo STJ recentemente, o que traria consequências indesejadas para o Ministério Público. Os advogados de Délvio Bufullin, ex-presidente do TRT-SP, entraram com recurso perante o STJ, requerendo que seu cliente não fosse julgado originariamente em 1ª instância, no caso de superfaturamento da construção do prédio da justiça trabalhista em São Paulo. Os advogados defenderam a tese de que a improbidade administrativa tem caráter penal e não apenas cível. E como os crimes de responsabilidade dos juízes do TRT são julgados originariamente no STJ, Délvio Bufullin não poderia ser julgado em primeira instância pelo crime de improbidade administrativa. Criou-se enorme expectativa em relação à decisão do STJ porque, caso o tribunal aceitasse a tese do caráter penal da improbidade administrativa, abrir-se-ia precedente jurídico para os prefeitos reclamarem o mesmo entendimento em relação às ações civis públicas, nas quais são réus, movidas pelos promotores de justiça locais. Isto é, as ações seriam transferidas para o Tribunal de Justiça, dado privilégio de foro especial de que gozam os prefeitos nos processos criminais. No final de 1999, em decisão apertada de 10 x 9, o STJ indeferiu o recurso.

Como vimos, essa mudança tem a ver com a entrada em cena do Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado do Ministério Público. Veremos a seguir como sua criação foi cuidadosamente preparada. Mas antes, uma questão mais sutil merece nossa atenção: dado que existe mais de uma hipótese jurídica para tipificar relações de corrupção (em sentido genérico), por que, afinal, os crimes praticados pela *Máfia dos Fiscais* foram considerados, em sua maior parte, crimes de *concussão*?

O escândalo da *Máfia dos Fiscais* popularizou essa expressão pouco conhecida do Código Penal. Segundo o artigo 316 do CP, é crime de concussão “*exigir*, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas *em razão* dela, vantagem indevida.” (grifo meu) Pena: reclusão, de dois a oito anos, e multa.

A repentina popularização dessa expressão poderia indicar uma de duas coisas: ou o crime é novo ou a forma de tipificar crimes conhecidos mudou. Embora arriscada, ficaremos com a segunda interpretação.

A principal diferença entre os crimes de corrupção e concussão (em termos técnico-jurídicos) é que o primeiro tem dois lados e o segundo um lado só. No primeiro caso, a corrupção se estabelece pela convergência de ações ilícitas de ambas as partes visando benefícios mútuos. No segundo caso, a ação ilícita é unilateral e praticada por quem, em razão da função pública que exerce, encontra-se em posição de exigir vantagens indevidas. No crime de concussão é possível distinguir o criminoso da vítima. No crime de corrupção não há vítimas e, desde que denunciado por uma terceira parte, corruptor e corrupto podem pegar igualmente de um a oito anos de cadeia, mais multa (arts. 317 e 333 do CP).

Eis a dificuldade de apurar crimes dessa ordem: quando as duas partes envolvidas estão em conluio é muito mais difícil de serem apanhadas. Ao contrário, quando uma delas reage e resolve denunciar, o crime muda de corrupção para concussão e o flagrante policial se vê facilitado. Daí porque a denúncia de Soraia Patrícia da Silva ter sido decisiva para o início das apurações sobre práticas de corrupção na esfera pública paradoxalmente já conhecidas por todos. Quem explica é José Carlos Blat:

Nós já tínhamos, desde maio de 98, uma investigação que recaía sobre a Regional da Sé, sobre corrupção de fiscais no comércio dito informal, e já havia suspeitas fortíssimas que recaiam sobre Hanna Garib. Então nós investimos nessa prisão nesse sentido: já tínhamos detectado, muita gente não falava, imperava a lei do silêncio e quando aparece uma cidadã dando essa notícia, contando detalhes e se dispondo a participar da operação de flagrante, nós achamos isso aí sensacional (Entrevista 8 / 7/99).

O interessante é que o enquadramento dado ao primeiro fiscal municipal preso se estendeu, a partir daí, para a maioria dos fiscais suspeitos que foram indiciados e até presos por participarem dos esquemas de “arrecadação” de propinas nas Administrações Regionais. Isso poderia significar então que tais esquemas de corrupção política (não em termos técnicos), que sabidamente existem há muito tempo, seriam unilaterais e baseados exclusivamente na posição de vantagem dos agentes públicos? É razoável supor aqui que a decisão foi tática e a retórica sobre a *Máfia* lhe deu sustentação. Não seria possível mesmo, e talvez nem razoável, querer punir a todos. Diante da necessidade estratégica de escolher um dos lados da corrupção, ninguém teria dúvidas em começar pelo lado do poder público. De qualquer modo, para a devida comprovação judicial do crime de concussão, é necessário demonstrar que houve *exigência unilateral* do funcionário público *em razão do cargo*. Para superar esse problema, cunhar o que havíamos “descoberto” no 2 de dezembro de *Máfia* foi importante para sustentar a continuidade das investigações e indiciamentos. As pessoas poderiam seguir denunciando (com garantia de anonimato), pois a ação divisava apenas os agentes do poder público. E, postulado que o “câncer mafioso” tinha virado “metástase” na cidade, nas palavras de Blat, o que valeu para um fiscal certamente valeria para todos os indiciados daí pra frente, por verossimilhança. Com essa estratégia, pode-se dizer que o Ministério Público conseguiu um feito histórico em São Paulo: ele desatou o nó histórico do patrimonialismo brasileiro, que sempre se caracterizou por uma relação de reciprocidade entre a esfera pública e a esfera privada. Dessa vez, foi possível romper a inércia da dita “corrupção institucionalizada” justamente porque o Ministério Público escolheu um dos lados dessa história para atacar⁵⁰.

⁵⁰ É verdade que o caminho não seria sempre linear. O procedimento equívoco da tipificação penal foi percebido pelo menos uma vez, no caso da coleta de lixo. O presidente da Enterpa,

GAECO: A MAIOR DE TODAS AS NOVIDADES

AINDA O FRUTÍFERO MARCO LEGAL E A NOVIDADE DO SURGIMENTO DE UMA “POLÍTICA INSTITUCIONAL” DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição de 1988, ao consolidar e aperfeiçoar tendências que já tinham sido esboçadas nos anos 80, cuidou de fortalecer o Ministério Público e colocá-lo em uma posição privilegiada, entre o sistema político *strictu sensu* e o sistema judicial. Nos últimos anos, a combinação de um quadro legal extremamente favorável e a vontade política dos integrantes da instituição têm resultado na crescente ampliação e fortalecimento da presença do Ministério Público no cenário brasileiro.

Comparativamente, nenhuma instituição recebeu tantas vantagens corporativas e tantos instrumentos de gestão independente quanto o Ministério Público, na Constituinte de 1987-88. Mais do que isso, enquanto para as demais 1988 encerrou mudanças importantes, para o MP foi o momento de consolidação de conquistas anteriores e também de projeção de avanços futuros. A partir da Constituição, novas leis complementares e

empresa responsável pela varrição e coleta de lixo na Penha, confessou em depoimento ter pago propina a funcionários da Regional, para evitar a fiscalização do serviço prestado. No dia seguinte, o advogado da empresa corrigiu as declarações do presidente, alegando que a Enterpa teria sido *coagida* a pagar propina, o que daria ao caso características de crime de *concussão*. O detalhe importante é que a propina estaria sendo supostamente exigida para que a empresa tivesse acesso às planilhas de varrição e coleta de lixo que ela deveria executar, o que não faz sentido lógico. Bastaria a empresa recorrer aos órgãos competentes da prefeitura e denunciar a estranhíssima extorsão. Apesar disso, o inquérito policial fez constar a Enterpa como apenas testemunha no escândalo do lixo. Investigações posteriores indicaram que as planilhas eram adulteradas, de modo que o serviço efetivamente realizado não correspondia ao contratado. Somente no final março de 1999, corrigindo um pouco o rumo, os promotores de Justiça da Cidadania na Capital instauraram inquérito civil público para apurar a responsabilidade das empresas Enterpa e Vega e funcionários públicos nesse escândalo, mas pela via cível e não pela via criminal. O relator da CPI, vereador Milton Leite (PMDB), aproveitou o flanco aberto e também concluiu que a empresa tinha sido vítima do esquema. Isso levou os vereadores José Eduardo Cardozo e Dalton Silvano a defenderem, no voto em separado, que os elementos colhidos pela CPI “não permitem que se possa afirmar de forma conclusiva que a empresa Enterpa tenha sido apenas um mera vítima de ‘extorsão’ por parte dos servidores e autoridades municipais envolvidos no episódio em exame, e não uma eventual participante ativa e beneficiária direta de vantagens econômicas indevidas geradas por um verdadeiro esquema de corrupção.” José Eduardo Cardozo e Dalton Silvano. *Voto aditivo e de divergência parcial*. Câmara Municipal de São Paulo, 24/6/1999, p. 3.

orgânicas dos diferentes ministérios públicos foram promulgadas e nenhuma delas deixou de ampliar a autonomia e as atribuições do MP, reforçando a autorização constitucional de defender a sociedade. A investida legal dos anos 80 gera dividendos até hoje, e a cada dia artigos hibernados nas leis são resgatados para autorizar novas ações da instituição. Foram alguns desses artigos que permitiram a criação do Gaeco, a novidade mais importante revelada pelo caso da Máfia dos Fiscais em São Paulo⁵¹.

Começando pela esfera constitucional, o artigo 92, § 2º da Constituição Estadual paulista dá ampla autonomia ao MP, na definição de sua organização interna, ao dispor que “as decisões do Ministério Público, fundadas em sua autonomia funcional e administrativa, obedecidas as formalidades legais, têm eficácia plena e executoriedade imediata, ressalvada a competência constitucional dos Poderes do Estado”. Complementando essa autonomia decisória, o artigo 47, V, d, da Lei Orgânica estadual do Ministério Público, diz que “as Promotorias de Justiça realizarão reuniões mensais para tratar de assunto de seu peculiar interesse, e especialmente para: [...] propor a constituição de Grupos de Atuação Especial, de caráter transitório, para consecução dos objetivos e diretrizes definidos nos Planos Gerais de Atuação e nos respectivos Planos de Atuação”. Foi da junção desses artigos que surgiu, em 1995, o Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado — Gaeco — em São Paulo. Note-se que, quando a Constituição estadual fala em formalidades

⁵¹ Nessa linha do potencial de expansão da instituição, existe uma área enorme ainda não ocupada pelo Ministério Público brasileiro, mas extremamente convidativa do ponto de vista político. Refiro-me à pouca explorada função do Ministério Público perante a Justiça Eleitoral. Como demonstrou Sadek, em sua análise comparativa das formas de controle das eleições na América Latina, o Brasil conta com uma Justiça Eleitoral bem institucionalizada e com capacidade de interferir decisivamente no processo político-eleitoral, diferentemente de outros países que adotam soluções mistas (órgãos jurisdicionais e políticos) ou simplesmente entregam o controle das eleições a organismos e comissões nas quais predomina o elemento político. Nesse sentido, pode-se perguntar por que o MP, comparativamente a outras áreas, não tem investido numa *judicialização* dos conflitos eleitorais, ainda mais se considerarmos que por aí ele teria chances de realizar um controle *preventivo* sobre os agentes políticos? Uma das causas pode ser o fato de não contarmos com um ramo específico de Ministério Público eleitoral. Essa função é exercida na forma de rodízio e pode envolver integrantes dos MPs federal e estadual. De qualquer modo, é possível prever que mais cedo ou mais tarde a judicialização da política avance também por aí. SADEK, Maria Tereza. *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer, 1995.

legais e ressalva a competência constitucional dos Poderes de Estado, ela está restringindo a autonomia criativa do MP, lembrando especialmente que só o legislativo pode autorizar mudanças que tenham repercussão para além da vida interna da instituição. Pois bem, eis que quatro anos depois a Lei Orgânica do MP (obra do legislativo, paradoxalmente) delega esse poder de criação autônoma à instituição, em questões de suma importância como o estabelecimento de uma “política institucional”⁵² de combate ao crime organizado, cujos efeitos sobre o sistema de justiça e, em algumas áreas, sobre o sistema político, podem ser de grande impacto. Foi por essa via que surgiram recentemente, além do Gaeco, os Grupos de Atuação Especial de Proteção ao Idoso, de Repressão e Prevenção aos Crimes da Lei Antitóxico e o de Saúde Pública, como resultado de decisões internas tomadas a partir de prioridades indicadas pelos Planos Gerais de Atuação que têm se voltado cada vez mais para os problemas de políticas públicas do estado e do município.

O poder de criação encontra-se na base da instituição, na medida em que são as Promotorias de Justiça que podem sugerir a constituição dos grupos especiais. Entretanto, trata-se de uma ótima oportunidade para a cúpula da instituição estabelecer “políticas institucionais” específicas na medida em que, segundo o §4º do mesmo artigo 47, os grupos de atuação especial devem ser aprovados pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça e criados por ato do Procurador Geral, que *designará* seus integrantes entre os promotores de justiça.

As análises existentes sobre a organização interna do Ministério Público têm enfatizado a grande autonomia individual dos promotores de justiça, baseada entre outros fatores, no princípio constitucional da independência funcional. Como salienta Kerche, essa autonomia tornaria difícil, ou mesmo impossível, o estabelecimento de qualquer “política institucional” com pretensões de vincular as ações dos integrantes da instituição que atuam em primeira instância⁵³. Nesse sentido, se de um lado a independência individual é uma garantia para o livre exercício do

⁵² A questão da “política institucional” interna do Ministério Público é discutida por KERCHE, Fábio. “O Ministério Público brasileiro e seus mecanismos de *accountability*”. Texto apresentado no XXIII Encontro Anual da Anpocs, outubro de 1999.

⁵³ KERCHE, Fábio. “O Ministério Público...” *op. cit.*, p. 12.

voluntarismo político, de outro pode prejudicar a instituição como um todo nas situações em que ações articuladas seriam mais eficientes.

Nesse sentido, os grupos de atuação especial vêm resolver esse dilema e, de modo inteligente, sem incorrer em qualquer prejuízo à independência funcional dos promotores de justiça. Mais uma conquista do Ministério Público que, entre dois caminhos aparentemente contraditórios, encontrou um terceiro somando as vantagens dos dois modelos.

O grupo especial não define uma “política institucional” para todos os integrantes da carreira — o que prejudicaria a independência funcional — mas ele cria uma “política da instituição” para áreas e problemas específicos, superando o efeito às vezes contraproducente da organização “individualista” do Ministério Público. Seus integrantes são designados pelo Procurador Geral de Justiça.

Deve-se registrar, entretanto, que essa solução pode acarretar prejuízos ao princípio do “promotor natural”. Como se sabe, esse princípio, que se assemelha ao do *juiz natural*, tem duas finalidades básicas: internamente, ele impede que a atuação do promotor de justiça seja prejudicada pela interferência indevida da cúpula da instituição. Nesse primeiro sentido, “promotor natural” e “independência funcional” são sinônimos e, como vimos, a existência de um grupo de atuação especial não afeta nem um nem outro, na medida em que suas ações não vinculam e tampouco podem se sobrepor às dos demais promotores de justiça. Em um segundo sentido, externamente, o princípio do promotor natural significa uma garantia da sociedade, na medida em que contribui para evitar juízos de exceção. Na verdade, foi justamente essa a razão alegada para a conquista histórica da independência funcional pelo Ministério Público: equiparar-se ao *juiz natural*, com todas as garantias e prerrogativas deste, serviria para *neutralizar* (no sentido de tornar *imparcial*) também o órgão responsável pela acusação judicial, oferecendo barreira às influências indevidas do mundo externo e fazendo funcionar mais aleatoriamente a distribuição dos casos dentro da máquina judiciária. Ou seja, o sistema de Justiça não teria nem *juízos* nem *acusadores de exceção*, fortalecendo-se o Estado de Direito, segundo os defensores da independência funcional no Ministério Público. De fato, colocado nesses termos, o princípio do promotor natural parece muito mais uma garantia da sociedade do que da instituição.

O problema é que, nesse ponto exato, a criação de grupos especiais altera o procedimento normal de provocação do judiciário, na medida em que cria um grupo com poder de iniciativa, sem vinculação a um lugar específico da jurisdição e com possibilidade de atuação sobre todo o território estadual⁵⁴. Essa suspensão de parte do princípio do promotor natural torna mais sensível a questão dos controles sobre a atuação do Ministério Público na medida em que amplia sua discricionariedade e dá maior vazão às ações políticas da instituição⁵⁵.

Na justificativa apresentada pelos promotores entrevistados, a segunda dimensão do princípio do promotor natural aparece subsumida na primeira.

[O Gaeco] é um grupo, como o nome diz, de atuação específica ou especial, sem prejuízo da atribuição do promotor natural, ou seja, um grupo de apoio aos promotores naturais e teria como atuação o estado inteiro. Onde houver organização criminosa, o Gaeco pode atuar, isso sempre com a anuência do promotor natural. Na capital, nós temos os procedimentos investigatórios que nós iniciamos aqui. Podemos oferecer até a denúncia, depois isso é distribuído no foro criminal e

⁵⁴ Em 1999, o Gaeco atuou em casos nas cidades de Santo André, Guarulhos, Ubatuba e outras, em auxílio aos promotores locais.

⁵⁵ Esse aspecto não tem sido discutido até agora. Se vier a ser, há dois precedentes desfavoráveis. Em 1990, aproveitando as vantagens do marco legal, o MP paulista criou os chamados Centros de Apoio Operacional como órgãos auxiliares da atividade funcional de seus membros. Entre 1990 e 1994, os CAOs também funcionaram como órgãos de execução, ou seja, patrocinando eles mesmos ações na justiça, o que feria o princípio do promotor natural. A Lei Orgânica do MP paulista (LC 734/93) corrigiu essa distorção e suspendeu a função de execução dos Centros de Apoio (art. 51, V). Em 1994, por Ato do Procurador Geral, a suspensão foi finalmente executada. Relatei a questão dos CAOs em ARANTES, Rogério Bastos. “Ministério Público: da legitimação pelo procedimento à legitimação pela ação”. Relatório de Pesquisa, Idesp, 1994. Penteado e Uzeda dão conta de outra experiência semelhante, nos anos 80, e que acabou sendo combatida por ferir o princípio do promotor natural. Em janeiro de 1984, a resolução n. 1 do Procurador Geral de Justiça criou Equipes Especializadas de Repressão a Furtos e Receptações; a Apropriações Indébitas, Estelionatos, Outras Fraudes e Crimes Contra a Fé-Pública e uma outra para Delitos Diversos. Tais equipes seriam compostas por promotores designados pelo Procurador Geral. A título de dar maior eficiência à persecução criminal, o MP feria o princípio do promotor natural. PENTEADO, Jaques de Camargo e UZEDA, Clóvis A. Vital. “O princípio do promotor natural. As ‘equipes especializadas’ à luz do princípio do promotor natural”. *Justitia* 47 (131), setembro de 1985, pp. 146-154.

se o promotor natural quiser que a gente acompanhe a instrução ou não... (Entrevista, promotor do Gaeco).

Se o caso nasceu aqui no Gaeco, nós temos plena competência para atuar, como foi esse da Máfia dos Fiscais. Partiu de um flagrante daqui então é competência nossa, não tem problema nenhum. Nós que fazemos as audiências, acompanhamos o caso completo. Agora muitos colegas solicitam o auxílio do Gaeco, porque aqui tem uma estrutura que a promotoria não tem. Nós temos 6 policiais do Reservado da Polícia Militar, funcionários que já estão acostumados a fazer investigação e tudo o mais. Então, a partir da concordância do colega, o Gaeco sai para atuar em conjunto, nunca sozinho. Se o caso partiu do colega, de uma outra promotoria, ele não pode passar o caso pra cá e deixar de atuar. É sempre em conjunto, sempre com a concordância dele e isso tem que partir do colega” (Entrevista, promotor do Gaeco).

REMODELANDO O GRUPO E FAZENDO A PRÓPRIA A HISTÓRIA

É possível afirmar sem receio que, no quadro geral das macro-instituições brasileiras, nenhuma delas conheceu um processo de renovação institucional comparável à do Ministério Público nos últimos anos. O Gaeco é mais um exemplo desse processo e de como promotores de justiça vêm construindo intencionalmente sua história e a da instituição que integram.

Entre a sua criação em 1995 e o ano de 1998, o Gaeco teve atuação apagada. Foi Marcelo Mendroni, promotor de justiça, quem praticamente refundou o grupo e introduziu uma inovação radical na esfera criminal brasileira: a direção dos trabalhos de investigação policial pelo Ministério Público.

Mendroni, hoje o mais antigo dos integrantes do Gaeco, foi convidado pelo Procurador Geral para ingressar no grupo no final de 1997. Recém chegado da Espanha, Mendroni havia estudado por dois anos a atuação de alguns ministérios públicos europeus justamente na direção dos trabalhos de investigação policial ou, como ele faz questão de frisar, na *fase pré-processual*⁵⁶.

⁵⁶ Marcelo Mendroni adianta algumas conclusões do seu estudo em “A tendência do processo penal moderno”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 22, abr-jun de 1998.

Na verdade, fazendo meu curso de doutorado na Espanha lá eu fiz um estudo comparativo dos sistemas alemão, francês, italiano e espanhol. Então como é que funciona o trabalho do Ministério Público na fase pré-processual nesses países? Eu fiz esse estudo comparativo e vi que nesses países, com menos força na Espanha, e com muito mais força na Itália, Alemanha e Portugal, o Ministério Público atua realmente como coordenador, diretor da fase pré-processual. A palavra é essa. [...] Então esse tipo de doutrina já existia na Europa há muito tempo e no Brasil nossa tradição é a de que só a polícia é quem investiga, através do inquérito policial. Isso é um erro grosseiro da investigação criminal, principalmente porque as investigações preliminares formam a base do que vai ser lá no futuro o pedido de condenação. Ora, quem tem que saber o que vai pedir ao juiz? O promotor de justiça, falando grosseiramente, ele tem que vender o processo para o juiz. O juiz não tem outra alternativa: ou ele compra a mercadoria ou não compra. Isso em termos grosseiros de comparação. Se o promotor trabalha na fase de investigação você pode dizer que ele mesmo é quem produz a mercadoria que ele vai vender, porque ele está acompanhando. Se ele não trabalha, ele está comprando de terceiros, que é a polícia, pra depois revender ao juiz (Entrevista, 30 /9 /99).

De volta ao Brasil, Mendroni — que também estudou a questão do combate às organizações criminosas — tratou de implantar no Gaeco essa visão do lugar do Ministério Público na fase pré-processual, além de outras modernas técnicas de investigação, como a formação de *forças-tarefa*.

Enquanto esperava pelo desfecho do processo de escolha do novo Procurador Geral de Justiça, entre 1997 e 1998, Mendroni viu seus colegas deixarem o Gaeco por motivos diversos e ficou um mês e meio *sozinho no grupo*. Nesse período, sem saber se permaneceria naquela função de confiança no ano seguinte, Mendroni começou a implantar o que havia aprendido com a experiência internacional.

O grupo era eu, durante a eleição. A gente trabalha aqui por designação do Procurador Geral. Aí eu pensei, eu tenho um mês e meio, eu vou adiantando meu expediente aqui. Então eu comecei a colocar em prática as minhas ideias de formação de grupos de força tarefa [...] eu comecei a aproximar os contatos com a Secretaria da Fazenda, Receita Federal, Polícia Militar, alguns departamentos da polícia Civil, Ministério Público Federal e assim por diante. Fui visitá-los, falei da minha intenção de trabalhar em conjunto e todos

eles foram bem receptivos, acharam ótima a ideia e daí eu comecei a fazer os aliados para o combate ao crime organizado. Fiz um projeto de formação de grupo, com estrutura, conversei com o Procurador e assim foi- se criando a ideia (Entrevista, 30/9/99).

Após a recondução de Luiz Antonio Marrey à Procuradoria Geral de Justiça, no início de 1998, outros colegas vieram se juntar a Mendroni e, segundo o promotor, todos concordaram com seus novos métodos de trabalho.

Mas o passo mais significativo viria mesmo com a *Máfia dos Fiscais*, um ano depois. Na prisão em flagrante de Zeppini, não havia agentes da Polícia Civil, mas policiais que trabalham no próprio Gaeco. Ao comandar a prisão, o Ministério Público inaugurou na prática, sem previsão legislativa, a direção da fase pré-processual antes restrita à polícia. Com isso, rompeu-se o monopólio policial da investigação, com benefícios significativos em termos de celeridade, qualidade dos inquéritos e legitimidade da operação anticorrupção.

Não por coincidência se diz que o caso da *Máfia dos Fiscais* representa um marco contra a impunidade no Brasil. Sabe-se que esse fenômeno tem diversas causas, mas não há dúvida de que a incapacidade do sistema judicial em operar com rapidez e confiança é a principal delas. Nesse sentido, a entrada do Ministério Público na fase pré-processual teve efeito duplamente positivo: primeiro, agilizou o trabalho na medida em que praticamente suprimiu a fase inquisitorial do processo criminal, patrocinando ele mesmo a apuração e a acusação judicial e, segundo, emprestou mais confiabilidade ao inquérito ao colocar promotores de justiça no comando. José Carlos Blat descreveu assim o trabalho da Força Tarefa:

Nós recebemos mais de 1400 notícias eventuais de crimes nas administrações regionais, passamos aos delegados de polícia, dividimos por setores, dividimos a cidade em dois pedaços e os delegados de polícia vão atuando e vão nos certificando do que está sendo feito, nós vamos acompanhando, e também solicitando: “olha, precisa fazer isso, precisa fazer aquilo, essa diligência é importante”. E acompanhando todos os interrogatórios mais importantes, a produção de provas. *Se esses inquéritos fossem ter o trâmite normal, talvez daqui a seis meses eu teria conhecimento de parte do que está sendo realizado* (Entrevista, 8/7/99, grifo meu).

O que levou duas corporações tidas por rivais a “harmonizarem” seus interesses? Para ser mais preciso, o que levou a polícia a permitir que promotores de justiça arrebatassem fatia importante de sua atribuição? A resposta unânime dos promotores entrevistados é que o estado de emergência, imposto pelas necessidades da guerra contra a *máfia*, diluiu os interesses conflitantes e permitiu um redivisão de funções entre elas. Nas palavras de Blat:

Eu acho que o espírito de corpo deve ser deixado de lado porque o bem maior aqui é combater a criminalidade e dar um respaldo à sociedade. Então, quando nos deparamos com uma organização ou organizações criminosas em toda a cidade de São Paulo, eu acho que isso também ajudou a unir força. Hoje nós não dividimos, nós somamos. É uma experiência que está dando certo. Os próprios delegados de polícia admitem isso e acaba sendo uma resposta àqueles que têm uma resistência. Quanto mais próximo os promotores e delegados trabalharem, mais fácil será desvendar os crimes (Entrevista, 8/7/99).

Mais uma vez a ideia de máfia justificava as posições arrojadas e ajudava a diluir outros interesses reais em jogo. Na verdade, a novidade do trabalho conjunto entre Ministério Público e Polícia só ganha sentido se vista sob outro prisma: não foi a natureza da causa que enobreceu os espíritos, mas foi a Polícia que, chegando depois, abdicou do monopólio da investigação criminal. Em troca, a corporação — que tem uma imagem desgastada e jamais teria condições de agir sozinha num caso desses — ganha dividendos ao perfilar seus quadros ao lado de agentes que gozam de maior legitimidade. Para resgatar sua imagem, seria preciso abrir mão de parcela do seu poder e deixar que o Ministério Público concretizasse uma das mudanças processuais mais importantes dos últimos anos na esfera criminal.

Como essa mudança é circunstancial, o promotor Mendroni, que já fez história por criar na prática a direção dos trabalhos de investigação pelo Ministério Público no Brasil, faz campanha para que essa alteração seja introduzida no Código do Processo Penal. Afinal, como diz Mendroni, a partir das evidências internacionais colhidas, “não há como deixar de tratar de aprimorar e fortalecer a atuação do Ministério Público na fase pré-processual, qual seja, de investigação no inquérito policial. Isso mesmo, fortalecer a atuação do Ministério Público. Não há como falar em reforma

de Direito Processual Penal dos tempos atuais que não se inicie pelo fortalecimento do Ministério Público ao nível de funções de investigação do fato criminoso referindo-se à fase que antecede a propositura da ação⁵⁷.

MINISTÉRIO PÚBLICO E MÍDIA: INTERESSES CONVERGENTES E RELAÇÕES PERIGOSAS

Não há dúvida quanto à importância do papel desempenhado pela mídia brasileira no período recente, particularmente na apuração de escândalos de corrupção política. Seria difícil imaginar, por exemplo, como teríamos chegado ao *impeachment* de Collor sem a concorrência que se estabeleceu entre os meios de comunicação, em torno do desbaratamento dos esquemas obscuros que ligavam PC Farias ao Presidente da República. Desde então, o jornalismo investigativo tem contribuído de modo decisivo na apuração dos casos de corrupção de âmbito nacional.

Eis que a *Máfia dos Fiscais* parece ter inaugurado uma nova fase do jornalismo voltado para casos de corrupção, na medida em que passou a dar atenção às até então esquecidas instituições políticas locais. Na verdade, como demonstram Chaia e Teixeira, algumas tentativas isoladas já vinham sendo feitas por jornais e rádios locais há algum tempo sem, contudo, conseguirem o mesmo impacto da cobertura iniciada no 2 de dezembro⁵⁸.

O que se pretende mostrar a seguir é como Ministério Público e mídia se reforçaram mutuamente em 1999. A começar pelo dia 2 de dezembro que, como já foi dito, reuniu elementos até então dispersos e que, conjugados, fizeram o sucesso da operação.

O ENCETAMENTO: “DEU NO JORNAL NACIONAL”

Câmera escondida, extorsão, flagrante, prisão. Na cena, uma jovem, um fiscal, policiais e promotores, e muito dinheiro. Da sala para o camburão, e dali para a cadeia. Justiça feita, tudo em poucos minutos. Com

⁵⁷ MENDRONI, Marcelo. “A tendência do processo...”, *op. cit.*, p. 81.

⁵⁸ CHAIA, Vera e TEIXEIRA, Marco A. “Máfia dos fiscais e as estrelas da cidadania.”. Observatório da Imprensa (revista eletrônica), março de 1999. Ver <http://www2.uol.com.br/observatorio/artigos/pb200399.htm#pb02>.

o aval legitimador das lentes do Jornal Nacional, começou assim a operação contra a *Máfia dos Fiscais*.

A complementação entre Ministério Público e mídia vem desde o encetamento da questão, a começar pelo convite feito pela Rede Globo aos promotores do Gaeco. Apesar de todas as ações desenvolvidas em favor da cidadania, o Ministério Público não é uma instituição suficientemente acessível a demandas individuais de repercussão pública. Talvez pelos antecedentes apontados por Chaia e Teixeira — de programas e campanhas voltados para questões políticas locais nos últimos anos⁵⁹ — a empresária Soraia Patrícia da Silva, 24 anos, tenha se sentido mais segura em procurar primeiro a ajuda dos meios de comunicação. É importante reproduzir seu relato.

Qual foi a primeira pessoa que você procurou na época, pra fazer a denúncia?

Eu procurei o *Jornal da Tarde* e a *Folha de S. Paulo*. Me negaram. A polícia, me ocorreu, mas tirei rapidinho porque eu tinha aquele medo: será que eles têm algum “convênio”? Então eu tinha medo, apesar da 14ª ser uma das mais sérias delegacias que tem. Eu conheço o pessoal de lá e eles são sérios mesmo, mas eu fiquei com medo. A generalização que a gente faz [...]. Eu não conhecia ninguém, ninguém famoso, eu conhecia algumas pessoas que malhavam na academia, mas eu não tinha intimidade de chegar e pedir ajuda. Era uma coisa profissional. [...] Eu não conhecia um vereador de São Paulo, não conhecia nenhum cara poderoso, não conhecia ninguém. O que eu tinha era minha cara, ir lá bater na porta e se levasse um “não”, levou. Daí o *JT* e a *Folha de S. Paulo* falaram “não”. Daí a Globo falou sim. Foi a primeira a falar sim. Eu pensei que ia levar outro “não”.

E como é que você fez?

Eu pedi o telefone da Globo pra telefonista, daí eu liguei e quem me atendeu foi o Zé Carlos, daí o Zé Carlos falou assim: “Olha, muito interessante o seu caso, a gente vai te ajudar, liga à tarde e fala com a Regina”. E a Regina foi uma graça, foi sensível, foi humana, foi demais, ela me deu segurança: “estou no lugar certo”. Daí ela passou para a equipe do Valmir Salaro, que eu tenho a honra de conhecer,

⁵⁹ *Idem, ibidem.*

tenho a honra de conhecer um profissional como ele. Aí ele me trouxe para o Ministério Público. Então a marca de tudo foi ele, pra me sentir segura, eu estou fazendo a coisa certa, legal, estou fazendo o que é o honesto pra mim, e não posso fugir disso, eles estão me dando toda a guarida, toda a estrutura pra eu poder fazer isso [...]. Então sou muito grata a eles.

E por que o Valmir veio procurar o Ministério Público?

Porque, quando eles têm que fazer algum flagrante assim, eles não fazem sem a lei estar do lado, sem os policiais estando do lado. Então eles procuram, vêem a autenticidade do caso. No meu caso, quando eu os procurei, eles ligaram pra cá: “olha, uma pessoa procurou a gente, é um caso assim e assim, é legal? Dá pra fazer?” Então eles sempre trazem o caso pra cá, pra saber se dá pra eles aceitarem (Entrevista, 6/7/99).

Eis o reino da cidadania brasileira. Um funcionário do Estado patrocina extorsão. Sentado em posição de poder, usa a lei contra o cidadão, para enriquecer. Estranhamente, sabe-se dele apenas por meio do relato de revoltantes experiências *peçoais*, mas que ocorrem às centenas por aí. O problema resiste em ser colocado em termos coletivos. Isoladamente e de carne e osso, fiscais nem são mais percebidos como agentes públicos *impessoais*, mas achacadores que têm o Estado como arma. Ao cidadão resta optar pelo menor dos custos (a propina ao invés do lacre e da multa) ou tomar a atitude menos esperada: denunciar. Menos esperada porque se sabe que denúncias não costumam encontrar respostas efetivas. Por isso, a primeira opção é a mais comum. Mas se alguém, por algum motivo imponderável, decide se arriscar à segunda, que mecanismos pode acionar, com segurança, contra a extorsão?

Isolada e sem ter a quem recorrer, Soraia procurou a imprensa. Depois de algumas negativas, decidiu fazer sua derradeira tentativa, apesar de achar que receberia mais um “não”: procurar a TV Globo. Mas o improvável aconteceu: o *Zé Carlos* disse sim, e a reivindicação da empresária encontrou amparo. “Sim, temos *interesse* no seu caso”, e o que era uma queixa individual ganhou repercussão pública, pela via de um interesse jornalístico particular.

A equipe da Rede Globo procurou o Ministério Público para, juntos, organizarem o flagrante. Estabelece-se então uma primeira

complementação: os promotores emprestam legalidade à iniciativa da televisão e ganham em troca visibilidade perante a opinião pública, atraindo apoio para ações futuras. Outra vantagem dessa associação é que a prisão em flagrante, amplificada pelas lentes da TV, criou o impulso necessário para que outros “denunciantes” surgissem, motivados pela sensação de efetividade que uma ação daquele tipo dava a entender⁶⁰. De fato, um grande número de denúncias começou a chegar no Ministério Público no dia seguinte, relativas a casos semelhantes de extorsão que se estendiam por toda a cidade e que por isso, desse momento em diante, foram batizados pela *mídia* e promotores de *Máfia dos Fiscais*.

O flagrante de corrupção executado pelas lentes da TV Globo pode ser considerado o divisor de águas entre as tentativas isoladas anteriores e a ampla cobertura iniciada após o 2 de dezembro. Resta especular por que as portas da Rede Globo se abriram para uma cidadã desconhecida, vítima da falta de mecanismos de fiscalização e controle do Estado. Segundo José Eduardo Cardozo (PT-SP), presidente da CPI da *Máfia dos Fiscais*.

Essa é uma pergunta que eu me faço até hoje. Eu ouvi algumas explicações de algumas pessoas. Uma delas é que há hoje uma grande disputa pelo mercado jornalístico local. Falando com especialistas, me disseram isso: que há uma tendência mundial de regionalização da informação, e que as grandes redes de televisão e grandes jornais sabem que a forma de se dar maior credibilidade ao seu jornalismo é a questão local. Por que do ponto de vista nacional, as coisas são mais ou menos uniformes. E a Rede Globo tem investido muito no jornalismo local, inclusive com âncoras de peso como Chico Pinheiro e outros. E você tinha alguns aspectos também nessa CPI que eram os aspectos pitorescos. Tinham pessoas que assistiam a CPI como novela. O diretor do Canal [x], transmitia ao vivo e quando eu falei com ele, ele disse: “olha, quando entra a CPI a nossa audiência sobe”. As pessoas seguiam aquilo como novela, porque tinha drama, tinha romance, pastelão. Por exemplo, o fiscal falar que ganhava duzentos reais por mês, tendo seis filhos, sem

⁶⁰ Segundo Garapon, numa análise crítica das relações entre *mídia* e justiça, essa associação é ao mesmo tempo perigosa na medida em que cria “a ilusão da democracia direta” com riscos nada desprezíveis para as garantias individuais e a banalização da justiça. GARAPON, Antoine. *O Guardador de Promessas*. Justiça e Democracia. Lisboa: Instituto Piaget, 1998, cap.3.

nenhuma outra renda, e tinha um BMW! Quer dizer, era ridículo. Tinha um lado assim meio pitoresco [...] (Entrevista, 12/11 /99).

Ou seja, para os meios de comunicação, a necessidade de maior credibilidade e a busca constante de “maior ibope” seriam objetivos compatíveis nesse momento, mesmo que o interesse subjacente fosse seu exclusivo fortalecimento comercial. A hipótese sobre o investimento deliberado em questões locais parece plausível e encontra confirmação na fala de Chico Pinheiro, jornalista *âncora* da Rede Globo, e personagem importante da cobertura jornalística sobre a *Máfia dos Fiscais*. Em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*, o apresentador da emissora comentou a transformação de seu jornal — o *SPTV* — em uma espécie de tribunal popular:

O ESTADO DE S. PAULO: O que mudou no SPTV?

CHICO PINHEIRO: A mudança principal promovida pela Central Globo de Jornalismo, mais do que de tempo de duração, foi de conceito editorial. O foco agora é na comunidade. Quando você se aproxima, pode tratar o assunto com profundidade. Hoje, o SPTV é parte da cidade. A comunidade fala, pode cobrar medidas das autoridades, ao vivo. Foi assim, por exemplo, com as pessoas que moram perto do lixão de Carapicuíba. A reportagem de Wallace Lara, aliás, ganhou recentemente o Prêmio Ayrton Senna.

O ESTADO DE S. PAULO: Isso é algo novo?

Chico PINHEIRO: Essa ousadia do SPTV de revirar a cidade, muitas vezes olhando a partir da perspectiva da periferia, dos excluídos, é uma coisa absolutamente nova. O noticiário ajuda a construir a consciência de cidadania. O cidadão passa a conhecer seus direitos. E é um processo educativo também para as autoridades, que acabam estabelecendo prazos para a resolução dos problemas.

E acrescenta o autor da entrevista:

Tudo indica que a experiência deu certo. O Ibope pulou de cerca de 10 pontos, em média, para 18 (isso, após receber o horário de Angel Mix abaixo dos dois dígitos). O noticiário é recordista de ligações na emissora. Semana retrasada, foram mais de 1,5 mil telefonemas. Outro indicador: após Belo Horizonte, que lançou o MGTV há um

mês, as filiais em Salvador, Goiânia e no Rio lançarão, nos próximos dois meses, suas versões⁶¹.

Para os críticos, essa mudança coincidiu, infelizmente, com a rendição da Rede Globo ao gênero *mundo cão* de jornalismo, ao estilo de programas como *Aqui e Agora*. Segundo Paulo Henrique Amorim:

A Globo investia e era uma força nas grandes coberturas. Hoje, virou um híbrido de entretenimento e pseudo-jornalismo policial que passa a ideia de que o país é um conjunto de crimes e barbaridades⁶².

De qualquer forma, a Rede Globo, demonstrando que a sua nova linha editorial vinha mesmo para ficar, fez intensa cobertura dos desdobramentos do escândalo de 2 de dezembro, principalmente através do jornal diário *SPTV*, além de pelo menos dois programas especiais (*São Paulo Urgente* e *Antena Paulista*) sobre os “focos” de corrupção na cidade. No primeiro deles, em 15 de março de 1999, foi feito um organograma da “Máfia da Propina” em São Paulo, mostrando como ela “dominava” não só as Administrações Regionais como também secretarias municipais, a coleta de lixo, o PAS etc. Pessoas importantes envolvidas foram entrevistadas, tais como Luiz Antonio Marrey, Romeu Tuma Jr. e Armando Mellão (presidente da Câmara Municipal) e o prefeito Celso Pitta, que se irritou com o tratamento dispensado *ao vivo* pelos jornalistas Chico Pinheiro e Carlos Nascimento⁶³. O jornal *SPTV* se transformou em verdadeiro tribunal do caso. Por alguns dias o programa chegou a ser feito integralmente no prédio da própria Câmara Municipal, de onde os jornalistas davam as últimas notícias sobre o escândalo. Foi no “plenário” do *SPTV* que o camelo Afonso José da Silva lançou a denúncia que iria terminar com o indiciamento policial de Hanna Garib e a perda do seu mandato na Assembleia Legislativa.

Depois do flagrante de 2 de dezembro, os principais meios de comunicação mobilizaram suas redações para também entrar no caso,

⁶¹ O Estado de S. Paulo, 29/5/99.

⁶² O Estado de S. Paulo, 29/9/99

⁶³ Bastante à vontade e sem censura, os jornalistas *imprensaram* o prefeito com perguntas desconcertantes, tais como “O Sr. Acha que isso [a máfia da propina] faz parte da cultura do ‘rouba mas faz?’” ou “O Sr. Acha então que a CPI não vai chegar ao Sr.?” , além de outras ironias e insinuações que levaram o prefeito a pedir mais respeito dos jornalistas. Tudo no ar e ao vivo.

destacando-se ao longo de 1999 os veículos pertencentes ao grupo *Estado* (os jornais *O Estado de S. Paulo* e *Jornal da Tarde* e a rádio *Eldorado*).

Além de vários casos posteriores terem surgido pela mão de jornalistas investigadores, a imprensa também colaborou ao fomentar uma opinião pública favorável à atuação dos promotores de justiça⁶⁴. Sem dúvida alguma, o melhor de todos os exemplos nesse sentido foi a campanha “cara de pau”, realizada pela Rádio Eldorado. João Lara Mesquita, diretor executivo da rádio e autor da campanha, justificou em entrevista os motivos da sua iniciativa:

A rádio procura estar afinada com o tempo dela, ela realmente procura 24 horas por dia a cumplicidade dos nossos ouvintes.

A gente tem muita sorte de falar com um público que é a elite de São Paulo. A vasta maioria dos ouvintes da Eldorado são formadores de opinião e nós somos paulistanos como eles também, sofremos o mesmo tipo de problema que eles sofrem, não podemos mais hoje em dia sair de casa; eu tenho filho pequeno e não permito que minha babá saia na rua com ele, por exemplo, em hipótese nenhuma porque eu tenho medo que o moleque tome um tiro ou seja agredido... Nossa vida hoje em dia nessa cidade é praticamente ficar preso dentro de casa, eu me sinto um refém da cidade e sinto que meus ouvintes se sentem também reféns..., dessa corja que tomou conta do poder público, no Brasil de uma forma geral, mas aqui em São Paulo ultrapassando todos os limites da sem-vergonhice, como nunca se viu antes. Esses idosos Brasil Vita e Vadih Mutran dando exemplo de baixaria, gente de 75 anos de idade e que não tem vergonha na cara! (irado) Eu fico me perguntando agora como deve estar se sentindo um neto do Brasil Vita, um filho desse cara, o Vadih Mutran. Quando a gente vê um sujeito como Vicente Viscome que saiu do nada e tem 16 milhões na conta bancária, o que é isso? Só isso pra mim é motivo de indignação. [...] Essa canalha rindo..., que felicidade teve o *Jornal da Tarde* de flagrar aquela foto [refere-se a foto do JT mostrando a comemoração de Brasil Vita, Vadih Mutran e Vicente Viscome pela rejeição do primeiro pedido de CPI]... a canalha ainda debocha e ri de você. Então eu acho que o que aconteceu com a Rádio Eldorado foi o

⁶⁴ No auge do processo, em abril de 1999, pesquisa realizada pelo *InformEstado* apresentou um percentual incomum em pesquisas de opinião: 100% dos entrevistados disseram estar acompanhando as notícias sobre a Máfia dos Fiscais. *O Estado de S. Paulo*: 11/4/99 (caderno especial *Câmara Municipal S. A.*).

que aconteceu com São Paulo inteira, houve uma indignação geral (Entrevista, 28 / 6 / 99).

João Lara Mesquita demonstrou muita indignação com a sucessão de escândalos e sua ira voltou-se especialmente contra os vereadores governistas que impediam a instalação da CPI na Câmara Municipal. Em entrevista, Mesquita relatou que no dia em que o *Jornal da Tarde* publicou a foto dos vereadores sorridentes, sua vontade foi de pegar o microfone da rádio e desancar a “classe política”, mas conteve-se e terminou por escrever um editorial que foi ao ar e que começava assim:

Os vereadores de São Paulo debocham de você.

Trabalhar, todos sabemos, que não trabalham. No ano passado, nem um único projeto relevante foi votado. Isto é público e notório. E por isso concorrem ao prêmio *cara de pau*, na categoria “preguiça endêmica”.

Mas agora foram além. Atingiram o nível do deboche público. Se alguém duvida, que veja a foto de primeira página, que o *Jornal da Tarde* traz hoje.

A foto foi tirada após a derrota da proposta de CPI para investigar a máfia dos fiscais das regionais, criada e defendida com apego, por parte dos vereadores da cidade. Pois os ouvintes verão três deles, na foto, às gargalhadas. Felizes, pela não aprovação da CPI.

Curiosamente, um dos três [Vicente Viscome] foi citado pelos fiscais já presos. Este senhor conseguiu amealhar uma fortuna de 11 e meio milhões de reais, e ninguém sabe como. Inquerido, respondeu que enriqueceu por que, nos momentos de aperto, “come apenas pão e tomate”. É deboche isto ou a Eldorado é que está ficando louca?

Outro dos vereadores [Brasil Vita], que aparece às gargalhadas logo depois que conseguiu evitar a CPI, propôs anteriormente, e para livrar a cara dele, que a CPI investigasse todo mundo. Menos os vereadores, claro. Não é uma gracinha? É deboche isto ou não?

Alguns dias depois, outro editorial mantinha o tom de indignação e registrava o primeiro resultado importante da campanha de combate à corrupção política: a decretação da prisão de Vicente Viscome. Ao final, a rádio agradeceu aos membros da Força Tarefa, responsáveis pelo grande feito:

Antes de encerrar, parabéns José Carlos Blat, do Ministério Público. E parabéns aos delegados Tuma Júnior e Naeff Saade Neto. Os senhores estão honrando não só o nome de suas instituições, como a todos nós cidadãos, que temos confiança em nosso país. E mais uma vez guardem bem estes nomes: Brasil Vita, Vicente Viscome e Vadih Mutran. E todos os outros eleitos, que como estes, debocham de seus eleitores. Das duas uma: ou verão o sol nascer quadrado, ou se depender de nossa memória, não serão eleitos jamais.

Brasil Vita, Vicente Viscome e Vadih Mutran, entre outros. Guarde bem estes nomes. Na próxima eleição você dá o troco.

De fato, a campanha “cara de pau” e os editoriais da rádio podem ser considerados um fato inédito, pela agressividade política pouco comum entre os meios de comunicação no Brasil. Mas essa atitude arrojada foi também reconhecida, permitindo-lhe firmar-se como a rádio dos “formadores de opinião”, além de vários prêmios recebidos. Em 21 de setembro de 1999, a Eldorado AM recebeu o Prêmio *Mídia do Ano em Comunicação Empresarial*, da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial. O motivo da premiação foi justamente as campanhas politizadas da rádio, tais como a do “cara de pau” e as já bastante conhecidas que lutam pelo fim da *Hora do Brasil* e pela limpeza do rio Tietê⁶⁵. Pelos mesmos motivos, a Eldorado recebeu também em 1999 o prêmio PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais) de Cidadania, como destaque do setor imprensa. A reportagem “Máfia das Propinas” recebeu prêmio específico da Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo (Prêmio

⁶⁵ Em 1998, a rádio já havia recebido vários prêmios, segundo informou o seu departamento de marketing: 1. Prêmio Opinião Pública 98 — conferido pelo Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas como a empresa que mais se destacou em 98 no esclarecimento e na formação da opinião pública. 2. Prêmio Professor Azevedo Neto — concedido pela ABES (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental), pela campanha permanente da Eldorado em defesa da recuperação do Rio Tietê. 3. Prêmio Defesa Ambiental — concedido pela Associação de Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo pelas campanhas contra a ocupação irregular às margens da represa Billings e da Serra da Cantareira. 4. Prêmio Melhor Iniciativa de 1998 — conferido pela APCA (Associação Paulista dos Críticos de Arte) pela cobertura de grandes aventuras como a regata *Whitbread*, a escala do K-2 e da viagem de Amyr Klink à Antártida. 5. PMV Criativos 98 — A Eldorado foi apontada por publicitários e anunciantes através da pesquisa feita pela Singular Arquitetura de Mídia, como a primeira emissora de rádio em qualidade de atendimento e relacionamento com o mercado.

Jornalismo de Rádio AELO 1999). E finalmente, em dezembro de 1999, a Associação Paulista de Críticos de Artes (APCA) escolheu a Eldorado como a melhor programação jornalística em rádio do ano⁶⁶.

De modo um tanto inesperado, é como se a mídia estivesse descobrindo na *cidadania* novas oportunidades de crescimento e fortalecimento dos Veículos de comunicação, e parece não restar dúvida de que a “área” contém boas chances de gerar um círculo virtuoso que vai da decisão editorial, passando pelo impacto positivo na comunidade e retornando na forma de maior credibilidade do veículo, com dividendos também comerciais. Segundo Cláudio Augusto, chefe de reportagem do jornal *O Estado de S. Paulo*, falando sobre a decisão de iniciar uma cobertura mais agressiva sobre escândalos de corrupção.

Em um primeiro momento ela não é comercial mas ela acaba refletindo no comercial. Por quê? O maior capital de um jornal, seja o *Estadão* ou qualquer jornal do país ou do mundo, é a *credibilidade*. O maior ativo de um jornal é a sua credibilidade e é claro que isso você só adquire tratando de assuntos que tenham duas características: primeiro, ele tem que interessar para o conjunto da população e segundo, ele tem que ser importante realmente para a cidade. Às vezes um assunto que desperta o interesse das pessoas é irrelevante. O aniversário da Sacha, por exemplo, todo mundo lê mas qual a importância disso? Então alguns assuntos eles casam as duas coisas: *eles são realmente importantes e eles despertam o interesse do leitor*. Então, quando você tem assuntos como esse na mão, você tem que investir. [...] Aí você fala: mas não tem interesse comercial? Se a gente estiver indo bem nessa cobertura e o leitor reforçar essa imagem que a gente tem do *Estadão* como um jornal sério, um jornal consequente, que se preocupa com questões que afetam o conjunto da população, se essa imagem for reforçada vai haver um retorno comercial lá na frente, mas a decisão não é de cunho comercial, ela é de cunho editorial, jornalístico. Que isso vai ter reflexo comercial no futuro, nós não negamos, sabemos disso. Mas não que ‘vamos fazer tal coisa e a gente vai vender mais jornal’. Se fosse assim, a gente escolheria um assunto como esse que eu citei, que desperta um

⁶⁶ Outra premiação recebida pela rádio foi o XXI Prêmio Vladimir Herzog de Anistia e Direitos Humanos, concedido pelo Sindicato dos Jornalistas do Estado de São Paulo, pela série de reportagens “Acre, faroeste caboclo”, sobre os crimes atribuídos ao ex-deputado Hildebrando Pascoal e a questão do narcotráfico no Acre.

grande interesse, mas que se você vai a fundo não tem nada, como o aniversário da filha de uma apresentadora de TV (Entrevista, 11/10/99, grifo meu).

No caso dos jornais impressos, além da cobertura diária do escândalo, investiu-se muito em jornalismo investigativo, com o deslocamento de equipes de jornalistas para o trabalho de vasculhar a cidade atrás de pistas que levassem a novas denúncias. Foi assim que matéria do *Diário Popular* flagrou o esquema do vereador Vicente Viscome na Penha e reportagens da *Folha de S. Paulo* fizeram revelações surpreendentes sobre a corrupção na coleta de lixo e sobre loteamentos clandestinos na Zona Norte. O recém-chegado jornal *Agora S. Paulo* encarregou-se de denunciar a formação de um cartel de floriculturas para vender flores superfaturadas, com pagamento de propina para funcionários do serviço funerário (ver quadro 1).

O jornal *O Estado de S. Paulo* envolveu-se diretamente na cassação do mandato da vereadora Maeli Vergniano, em abril de 1999, quando deslocou repórteres e fotógrafos para flagrar os atos ilícitos da vereadora, como uso do carro da Regional de Pirituba (cedido pela Vega) para levar suas crianças à escola ou pagar sua cozinheira com verba do gabinete⁶⁷. A matéria não deixava qualquer dúvida e acabou precipitando a cassação de Maeli. Em outro episódio importante, repórteres do jornal passaram de jornalistas a colaboradores da Força Tarefa. Enquanto esperava uma chance para entrevistar o diretor da Anhembi Turismo, a equipe do *Estadão*, percebendo uma movimentação suspeita dos funcionários da empresa, chamou pelo telefone o promotor José Carlos Blat que, acompanhado do vereador José Eduardo Cardozo, chegou no local a tempo de evitar o sumiço de caixas de documentos sobre funcionários da empresa. Algum

⁶⁷ Dentre os principais jornais da capital, *O Estado de S. Paulo* foi o que dedicou cobertura mais constante em 1999. Durante quase todos os dias de 1999, o jornal veiculou matérias relativas ao escândalo da *Máfia dos Fiscais*. Nos momentos mais candentes, sua cobertura sempre dava destaque, frequentemente na manchete principal. Nos momentos de baixa, o jornal produzia denúncias novas, mobilizando novamente a atenção da opinião pública e reforçando a ação de promotores e delegados. Um das iniciativas mais importantes do jornal foi a edição do caderno especial *Câmara Municipal S.A.*, que fez uma análise minuciosa e bastante crítica do funcionamento do legislativo municipal, atribuindo notas aos vereadores (40 dos 55 vereadores foram reprovados pelo jornal).

tempo depois, a Anhembi seria acusada formalmente de ser cabide de empregos da prefeitura.

Mas o aspecto mais importante da cobertura do *Estadão*, do ponto de vista do reforço mútuo entre mídia e Ministério Público, pode ser visto através dos exemplos fornecidos pelo quadro 3 e que nos permitem dizer que o jornal, em suas denúncias premeditadas, desenvolveu um *padrão* de cobertura que pode ser caracterizado pela seguinte sequência: jornalismo investigativo, divulgação do escândalo e legitimação posterior da denúncia por meio da entrada do Ministério Público no caso. Do padrão faz parte também a regularidade quanto aos dias da semana.

Quadro 3 – Padrão da Cobertura dos casos de corrupção

DIAS	MANCHETES / TÍTULOS	SEQUÊNCIA
4/jul. [domingo]	Grupo de Zancra vive imunidade na V Prudente	1ª denúncia
5/jul. [2ª feira]	Ex-regional suspeita de golpe na Vila Prudente	Desdobramento
6/jul. [3ª feira]	MPE abre investigação sobre vereador Zancra	Entrada do Ministério Público
7/julho [4ª feira] Cad. Cidades	Edifício é prova do esquema de alteração de obras	Ampliação da denúncia para outras áreas da cidade
5/set. [domingo]	Polícia apura corrupção na Secretaria de Esportes	1ª denúncia
6/set. [2ª feira]	Reformas em Interlagos foram superfaturadas	2ª denúncia
7/set. [3ª feira] Cad. Cidades	MP pede apuração de contratos de Interlagos	Entrada do Ministério Público
3/out. [domingo]	Máfia das reformas sangra cofres da Prefeitura	1ª denúncia
4/out. [2ª feira]	Ministério Público investigará atuação da máfia das reformas	Entrada do Ministério Público (Gaeco, ação criminal)
5/out. [3ª feira] Cad. Principal	Promotor investiga licitação para “reparos”	Entrada do Ministério Público (PJ da Cidadania da Capital, ação civil)

Os três exemplos citados no quadro acima ensejaram abertura de inquéritos policiais e inquéritos civis públicos, indiciamento de várias pessoas, demissões e a renúncia de um secretário municipal. O procedimento é o mesmo nos três casos: o jornal investiga, prepara a denúncia e divulga no domingo. Na sequência, às vezes com algum desdobramento da denúncia na segunda-feira, o Ministério Público aparece para confirmar que os “fatos” serão investigados.

A relação de complementação é bastante óbvia. O jornal supre deficiências e dá ritmo mais acelerado às investigações do Ministério Público enquanto este empresta à denúncia a autoridade que o veículo de comunicação não tem. Ambos reforçam-se mutuamente. A imprensa pode avançar de modo mais rápido e eficaz na revelação de esquemas de corrupção porque a denúncia jornalística não está submetida às mesmas formalidades da denúncia judicial, que Ministério Público, Polícia e até mesmo as CPIs são obrigados a respeitar. O uso de informações *off the record* e a garantia do sigilo das fontes são os grandes trunfos do jornalismo investigativo, exatamente opostos às exigências de publicidade e transparência do devido processo legal. Por outro lado, a repercussão de um “furo” vai depender de vários fatores. Um deles, e talvez o mais importante, é a reação do Ministério Público ao fato noticiado e a consequente instauração de procedimento investigatório. Se os promotores encampam a notícia, aceitando o ponto de partida do “furo”, o jornal sai fortalecido diante do público leitor, pois sua denúncia foi reconhecida por uma autoridade da Justiça.

Outra vantagem dessa parceria é que ela pode ajudar a sustentar pautas de médio e longo prazos nas redações. Sabe-se que os jornais se ressentem da correria diária pela notícia, ao passo que assuntos de fôlego, desde que não se tornem enfadonhos para o leitor, são sempre bem vindos. As vantagens de se ter uma *Máfia dos Fiscais* pautada são várias: ao longo do tempo, ela cria uma economia de linguagem na comunicação entre jornal e leitor. Não é necessário, por exemplo, repetir todo dia o que significa a expressão Máfia dos Fiscais, ou ainda Força Tarefa etc. Como passar do tempo, as expressões vão virando conceitos e os conceitos vão se

autonomizando⁶⁸. Assuntos de longo prazo como esse também ajudam no melhor aproveitamento do trabalho jornalístico, na medida em que permitem ao jornalista “deslocado” para o caso aprofundar-se no conhecimento do problema.

Entretanto, a permanência do assunto na pauta continuará dependendo da produção contínua de fatos novos e que sejam capazes de restabelecer diariamente o vínculo com o escândalo inicial. Se o vínculo se perde, as coisas têm que recomeçar do zero. Dificilmente as redações poderiam encontrar uma expressão melhor do que *máfia* para garantir a longevidade da cobertura jornalística nesse sentido. Mas em se tratando de mídia, o outro grande problema dessa produção é que, além de contínua, ela tem que ser espetacular. Afinal o caso nasceu como escândalo e como tal deveria continuar. Como revelou José Eduardo Cardozo:

Eu tinha clareza que a CPI morreria uma semana depois. Então eu pensava o seguinte: eu preciso ter uma estratégia de manter a comunicação, aquilo que se chama de fato político, eu preciso de fatos políticos que mantenham, mas em nenhum momento eu tive que usar essa estratégia porque todo dia aparecia uma coisa ridícula, absurda, pitoresca, patética que alimentava a coisa. Por exemplo, o Vicente Viscome desaparece. O vereador fugiu! É inacreditável. Depois o advogado traz o atestado médico de um ginecologista. A namorada que o detona fala que é apaixonada e que a propina tem uma função social. E aí um dia aparece uma menina com uma carta xingando os vereadores, a Pâmela, que foi uma bomba. Todo dia tinha uma coisa... Então, embora fosse minha preocupação — não posso omitir isso — em fazer com que a coisa se conservasse pra que a CPI pudesse avançar, em nenhum momento eu precisei fazer uso da estratégia porque naturalmente a coisa aconteceu (Entrevista, 12/11/99).

O Ministério Público também ganhou com essa aproximação com a mídia. Segundo os promotores entrevistados, sua presença quase diária nos meios de comunicação, divulgando informações e adiantando novos passos, não era uma questão de vaidade pessoal, mas uma atitude imposta pela natureza do crime que estavam combatendo, ou seja, a *máfia*. Manter a

⁶⁸ É interessante até como as redações criam “selos” na parte superior das páginas do jornal, indicando ao leitor que se trata daquele mesmo assunto que vem sendo objeto de cobertura há dias.

imprensa informada, combinar alguns flagrantes e dar dicas para novos “furos” são formas importantes de manter o próprio Ministério Público em evidência, o que por sua vez contribui para aumentar o número de pessoas que o procuram para denunciar (inclusive de delatores integrantes dos próprios esquemas de corrupção). Quem explica é José Carlos Blat, que já tinha experiência no assunto antes do 2 de dezembro⁶⁹.

Eu diria que a Força Tarefa é integrada pelo Ministério Público, pela Polícia Civil, pela imprensa e pela sociedade como um todo. Se a sociedade não nos fomenta com denúncias, com informações, nós não temos condições de trabalhar e se a imprensa não repercute, a coisa acaba ficando pouco disseminada. Então a imprensa tem hoje um papel importantíssimo [...] (Entrevista, 8/7/99).

Roberto Porto relacionou outras vantagens da relação com a mídia, além do fato de mais da metade das investigações então conduzidas pelo Gaeco terem sido motivadas por denúncias da imprensa. Segundo o promotor, a publicidade dos atos do Ministério Público é uma forma de dar credibilidade ao trabalho da instituição e, ao mesmo tempo, uma garantia para quem está sendo acusado ou preso em flagrante. Comentando o 2 de dezembro, Porto afirmou que a presença da TV significou uma garantia a mais do devido processo legal:

Isso tem sido questionado mas para nós é uma forma de garantir lisura. É muito questionado, mesmo aqui dentro do próprio Ministério Público, a utilização da imprensa neste caso. Mas eu acho que é uma forma de garantir, porque o promotor se expõe demais quando vai realizar um flagrante. É uma exposição tremenda. Pode ocorrer um erro, alguma coisa. Numa situação normal jamais o

⁶⁹ Blat esteve à frente do caso *Favela Naval*, quando era promotor de justiça em Diadema. Em março de 97, uma câmera escondida filmou um bloqueio da PM na favela em Diadema. Em um das cenas, três pessoas são retiradas de um veículo, agredidas e humilhadas pelos policiais. Depois de liberadas, um tiro disparado pelo soldado *Rambo* contra o carro em que estavam atingiu e matou Mario Jose Josino. Um sargento, dois cabos e sete soldados foram presos. As imagens foram gravadas pelo cinegrafista Francisco Romeu Vinni e foram ao ar no Jornal Nacional em 31 de março. Vinni alega que a fita foi roubada de sua casa por um funcionário da Globo. A emissora afirma que pagou ao cinegrafista R\$ 10 mil pela fita. Em 1998, o próprio Gaeco estava investigando a ligação entre policiais civis e traficantes da favela. Havia suspeita de que a filmagem teria sido motivada por uma vingança entre quadrilhas. O vídeo teria sido feito a pedido dos traficantes para afastar os policiais da PM, que estavam deliberadamente atrapalhando o comércio de droga local, e para poder retomar seu controle.

promotor faria isso. Então é uma garantia que nós temos que na prática a coisa foi feita de acordo com a lei, não houve nenhum abuso (Entrevista, 2 / 7/99).

Marcelo Mendroni enxergou ainda outra vantagem de se ter a imprensa ao seu lado. O promotor destacou que os políticos investigados tentarão se vingar do Ministério Público e, nesse sentido, ele precisa se expor através dos meios de comunicação para ter a sociedade ao seu lado, quando esse momento chegar.

O Ministério Público precisa da imprensa. [...] A partir do momento que você investiga políticos e que são políticos de diversos níveis e partidos que podem modificar a lei, se você não tiver a sociedade do seu lado o que eles vão fazer é tirar essas atribuições do Ministério Público, vão querer cortar as asas dos promotores e impedi-los de investigar. Então nós precisamos mesmo divulgar, para ter a sociedade do nosso lado. [...] Embora algumas pessoas digam de alguns excessos, na verdade o Ministério Público também está aprendendo a trabalhar com a imprensa, nós estamos servindo aqui de laboratório para o Brasil. Podemos ter cometido alguns erros em vários aspectos mas só se aprende assim, enfrentando problemas... Então o Ministério Público não pode deixar de ter a imprensa como sua aliada e avisar a imprensa quando houver necessidade, eventualmente não pode divulgar para não prejudicar a investigação, mas quem tem que decidir isso é o próprio promotor que cuida da investigação (Entrevista, 30/9 / 99).

Porém, por vezes, Ministério Público e imprensa também entraram em descompasso. Em algumas situações, a revelação de informações pelos jornais, na corrida pelo “furo”, atrapalhou a estratégia de investigação, segundo os promotores entrevistados. Mas houve também uma situação em que o jornalismo investigativo abriu demais o foco, dificultando a resposta imediata dos promotores criminais como vinha se verificando nos casos anteriores. Refiro-me ao caso da chamada “Máfia das reformas”.

A iniciativa, mais uma vez, foi do *Estadão*. A reportagem de Alceu L. Castilho, Jobson Lemos e Uilson Paiva começava assim, em tom de suspense: “Uma máfia ainda mais rentável do que a formada por fiscais achacadores de camelôs está agindo na prefeitura de São Paulo. Em lugar da extorsão recolhida em notas de 10 reais, desta vez o desvio de dinheiro é feito a partir do próprio Orçamento do Município: as cifras são mais

atraentes e geralmente ficam escondidas em processos administrativos com aparência de legalidade.” As revelações da reportagem (ver quadro 2), de tão amplas, ficaram pairando no ar por alguns dias até que o pedido de demissão do secretário da Administração, Renato Tuma, veio *concretizar* o escândalo. É que Renato Tuma (tio de Romeu Tuma Jr.) deixou o cargo atirando em Marcelo Daura, considerado o “intocável” do esquema malufista: “O DEMAT é um departamento autônomo dentro da secretaria, dirigido por um rapaz indicado pela família Maluf, que mexe em coisas que nem passam pelas mãos do secretário”⁷⁰. Daura havia trabalhado durante quinze anos na empresa de Paulo Maluf, a Eucatex⁷¹. A reação de José Carlos Blat demonstra como o episódio da demissão funcionou como uma espécie de âncora da “máfia das reformas”. Disse Blat: “Até agora tínhamos a investigação dos repórteres do *Estado de S. Paulo*, que mostraram a liberação de verbas pelo Diário Oficial, as irregularidades nas obras e no edital de licitação. Agora, temos um secretário que confirma as informações da reportagem e dá declarações surpreendentes; então precisamos ouvi-lo o quanto antes”⁷².

O levantamento do *Estadão*, embora alarmante, não teve flagrante. As irregularidades apontadas, dispersas pela cidade, mostravam o descalabro da administração pública na maior cidade do país, mas não permitiram levar ninguém à cadeia no dia seguinte. Tudo indica que os problemas levantados mereciam um outro tipo de tratamento, não criminal, mas o jornal insistiu em reduzir o problema à escala da *máfia*. Na segunda feira, seguindo o padrão demonstrado no quadro 3, o Ministério Público informou que instauraria inquérito para averiguar o caso, mas não pôde agir com o ímpeto de sempre porque não havia quem culpar imediatamente⁷³.

⁷⁰ Renato Tuma em *O Estado de S. Paulo*, 12/12/99, p. c-3.

⁷¹ Indicado por Pitta para substituir Tuma na secretaria, Marco Aurélio de Oliveira Abreu (filho de Dorival de Abreu, presidente do PTN, recém partido de Celso Pitta) não assumiu o cargo porque foi preso quando se dirigia à prefeitura para tomar posse. Havia um mandado de prisão contra Marco Aurélio por não ter atendido a intimação judicial no processo que apura fraude na falência de sua empresa. O secretário interino acabou assumindo definitivamente o cargo. Marco Aurélio afirmou que tudo não passara de uma armadilha do delegado Romeu Tuma Jr. para impedir que a gestão de seu tio à frente da secretaria fosse investigada. Celso Pitta desistiu da nomeação.

⁷² *O Estado de S. Paulo*, 12/12/99, p. c-3.

⁷³ A promotoria da cidadania também abriu inquérito civil e, com base na reportagem, enviou ao chefe do DEMAT um pedido formal de esclarecimentos. O caso continua sob

Nenhum caso levantado pela imprensa revelou de forma tão cabal a dificuldade de se apurar a chamada corrupção política institucionalizada. O Ministério Público mostrou-se disposto, mas incapaz, diante da vastidão de irregularidades apontadas pela reportagem, e o tratamento criminal da questão política revelou-se claramente insuficiente.

Perguntado se o jornal não havia aberto demais o foco, deixando de estabelecer todos os vínculos de ligação entre as fraudes descobertas e a decantada *máfia*, respondeu um entrevistado:

É óbvio que o ideal seria que você só publicasse uma matéria quando você tivesse todas as pontas fechadas, mas tem a questão da oportunidade. A gente poderia deixar os repórteres para fazer a matéria mais seis meses —”olha quando vocês voltarem eu quero um livro sobre o assunto” — mas será que teria o mesmo impacto que está tendo agora? *É a questão da oportunidade* (grifo meu).

PREFEITOS E CÂMARAS MUNICIPAIS DO INTERIOR

Como se viu, o caso da *Máfia dos Fiscais* na cidade de São Paulo assumiu proporções inesperadas. Seja pelo destaque natural que São Paulo tem como a maior cidade do país, seja porque a operação está destruindo uma das forças políticas mais importantes do cenário estadual — o malufismo —, seja pelo ineditismo de colocar políticos e funcionários públicos na cadeia, o fato é que essa experiência poderia ser considerada única, no sentido mesmo da excepcionalidade das suas descobertas e resultados.

Mais interessante e digno de nota é que São Paulo não é um caso isolado. Algo mais amplo está acontecendo e tem a ver com uma nova dinâmica política na esfera do poder local, com destaque para a presença cada vez mais atuante do Ministério Público na vida política dos municípios. Pode-se objetar que o promotor de justiça sempre foi figura marcante nas cidades do interior e, portanto, não estaríamos diante de nenhuma novidade. De fato, a atuação na área criminal — especialmente no Tribunal do Júri — além de outras áreas sensíveis para a comunidade, como infância e juventude e direito de família, confere notoriedade aos

investigação do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Município e da própria Corregedoria da Prefeitura.

promotores públicos há muito tempo⁷⁴. Mas a novidade atual que se quer destacar é outra. Em várias cidades do estado e do país, promotores de justiça, na sua maioria jovens, estão indo além de suas funções tradicionais e construindo um novo tipo de agente público local: aquele que pode ser acionado para fiscalizar e controlar a administração pública, naqueles pontos cardeais do processo político que são a moralidade administrativa e as políticas públicas.

Com relação ao problema da improbidade administrativa, temos tido notícia de prefeitos denunciados, muitos cassados, processados e até presos, por corrupção, não só no estado de São Paulo, mas em vários pontos do país. O mesmo está ocorrendo com vereadores e em alguns casos espetaculares, com câmaras municipais inteiras. Na maioria desses casos, a grande novidade é a presença de um *agente político da lei*: um membro do Ministério Público.

No estado de São Paulo, os dados disponíveis mostram que o poder municipal está sofrendo um forte ataque moralizador, no qual o Ministério Público pode ser considerado uma das armas principais. Com exceção da ação penal contra prefeitos — que é julgada originariamente no Tribunal de Justiça e, portanto, está sob a responsabilidade da Procuradoria Geral de Justiça — as demais ações judiciais contra o poder público podem ser iniciadas pelos promotores de justiça locais, por meio de denúncias, representações ou mesmo *ex officio*. A principal delas, como já se tem notícia, é a ação civil pública, por meio da qual muito se tem feito em termos de controle da improbidade administrativa e da prestação de serviços públicos básicos como saúde, educação e transporte, dentre outros.

OS PREFEITOS

Segundo o artigo 29, X da Constituição Federal, os crimes praticados por prefeitos devem ser julgados em primeira instância pelo Tribunal de Justiça dos estados. Por causa desse privilégio de foro especial, por prerrogativa de função, a tarefa de acusação criminal contra prefeitos sai das mãos dos promotores de justiça locais e se concentra na Procuradoria Geral de Justiça, órgão de cúpula dos ministérios públicos estaduais. Ao

⁷⁴ Sobre o cotidiano dos agentes do sistema de justiça e suas relações mútuas, inclusive no interior, ver SADEK, Maria Tereza. *O sistema de Justiça*. São Paulo: Idesp: Sumaré, 1999, pp. 11-18.

Procurador Geral de Justiça cabe a acusação penal no caso de competência originária do Tribunal de Justiça, segundo também o artigo 74, I da Constituição estadual paulista⁷⁵.

O privilégio de foro especial para os prefeitos tem, na verdade, a função de afastar pressões indevidas sobre o processo, que provavelmente ocorreriam caso ele fosse julgado na própria comarca. Atribui-se, nesse sentido, maior isenção e equilíbrio ao Tribunal de Justiça no julgamento de casos que às vezes podem estar sujeitos à manipulação política local. Se essa prerrogativa torna o processo judicial mais justo do que a sua realização na comarca é difícil afirmar. De qualquer forma, deve-se lembrar que, no que diz respeito à área cível, o promotor de justiça pode, por meio da ação civil pública, processar a prefeitura perante o juiz local. Como a questão da improbidade administrativa — a que mais enseja processos contra prefeitos — está definida em termos cíveis e criminais, com punições graves em ambos os casos, pode-se dizer que os prefeitos estão bem cercados, por cima e por baixo.

Do ponto de vista da acusação criminal, a prerrogativa de foro especial acaba produzindo um efeito paradoxal, como revelam os dados relativos ao estado de São Paulo (ver gráfico 1). Como vimos, o Ministério Público brasileiro se caracteriza por um grau bastante alto de discricionariedade individual de seus membros. A independência funcional, entretanto, implica às vezes na descontinuidade dos trabalhos da instituição ou mesmo na falta de uniformidade no trato de problemas comuns a várias comarcas, dada a impossibilidade de se estabelecer uma linha de atuação obrigatória para todos os promotores de justiça. No caso dos prefeitos, a concentração da competência de acusação nas mãos do Procurador Geral permite a uniformização do tratamento das denúncias que surgem nas várias cidades do estado. Nesse sentido, a medida do maior ou menor engajamento do Ministério Público na apuração dos crimes praticados por prefeitos fica na dependência da vontade política do Procurador Geral de Justiça.

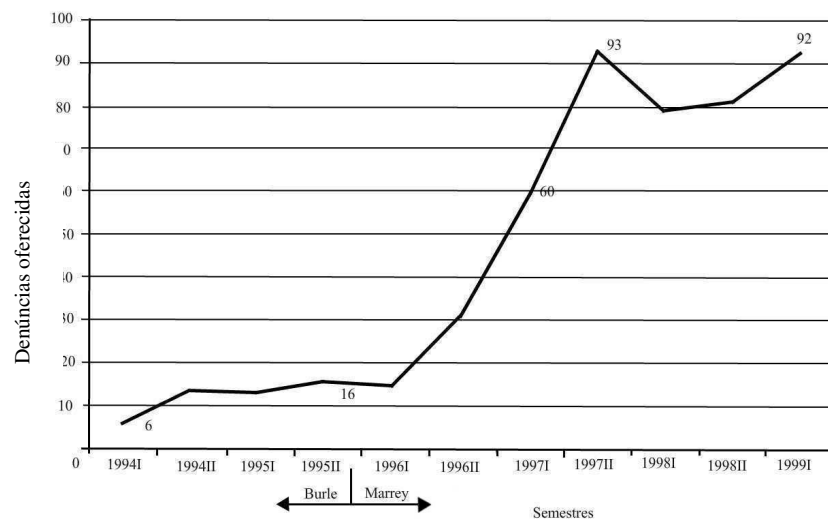
⁷⁵ Em 1994, o então Procurador Geral José E. Burle Filho criou o Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos, designando procuradores de justiça para atuarem nessas causas. O setor foi criado em função da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a aplicação do Decreto-Lei 201 (que trata de crimes praticados por prefeitos) também a ex-prefeitos (por crimes praticados quando exerciam o cargo), o que fez aumentar o número de denúncias perante a Procuradoria Geral de Justiça.

Somente essa variável pode explicar a enorme diferença, demonstrada no gráfico 1, entre as gestões de José E. Burle Filho e Luiz Antonio Marrey à frente do Ministério Público de São Paulo. Depois que Burle deixou o comando da instituição, a média de denúncias oferecidas por semestre, pela Procuradoria Geral de Justiça, cresceu nada menos do que 316%, no primeiro mandato de Marrey (1997-98), e ainda mais 68% no segundo (1998-99)⁷⁶. Se compararmos o segundo mandato de Marrey com o único de Burle Filho, a média semestral de denúncias contra prefeitos sextuplicou⁷⁷.

⁷⁶ Desconsiderou-se o segundo semestre de 1999. A partir de 2000, esse número deve cair em função de decisão recente do Supremo Tribunal Federal suspendendo o privilégio de foro especial para os ex-prefeitos. Ao cancelar a súmula 394 — que garantia o privilégio — o STF entendeu que esse tipo de exceção decorre do exercício do cargo e não pode servir para proteger quem já deixou de exercê-lo. Em função dessa decisão, cerca de 2/3 dos processos sob responsabilidade da PGJ e em tramitação no TJ serão devolvidos às comarcas de origem, segundo o coordenador dessa área no Ministério Público de São Paulo.

⁷⁷ Na campanha para reeleição em 1997, Marrey fez questão de destacar que sua primeira gestão tinha dado prioridade ao Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos. Entre várias mudanças introduzidas, Marrey destacou a ampliação do quadro de procuradores e promotores que atuam como assessores e a criação de uma coordenação no Setor, responsável por organizar os trabalhos internos e imprimir rapidez no tratamento das denúncias. Ver “A nova imagem do Ministério Público”, publicação do Comitê Eleitoral de L. A. Marrey sobre sua gestão no biênio 1996-97.

Gráfico 1 – Número de denúncias oferecidas pela Procuradoria Geral de São Paulo contra prefeitos, por semestre (1994-1999)



Fonte: Gráfico produzido a partir de dados coletados no Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do Ministério Público de São Paulo.

Dos 645 municípios do estado de São Paulo, nada menos do que 38% (247) já tiveram seus prefeitos processados pelo menos uma vez, considerando os eleitos desde 1982. Destes, 28% (71) já tiveram pelo menos duas gestões processadas nesse período e 6 municípios conseguiram a proeza de ter seus últimos três prefeitos eleitos respondendo a processo criminal na justiça: Bauru, Cachoeira Paulista, Jacupiranga, Nhandeara, Platina e Taiuva⁷⁸.

Como explicar que mais de 1 / 3 dos municípios do estado já tenha passado pelo constrangimento de ver seu prefeito sentado no banco dos réus? Seja qual for a causa desse alto índice de “criminalidade” entre os executivos municipais, o que esses dados revelam é que a decantada

⁷⁸ Nos casos de Bauru e Taiuva, Antonio Izzo Filho foi processado nas duas vezes que exerceu o mandato (1988-92 e 1996) e João Adauto Vidal também (1988- 92 e 1996), respectivamente.

impunidade que beneficia a classe política brasileira não se aplica aos prefeitos. É possível identificar pelo menos três razões específicas para esse desempenho excepcional do Ministério Público na persecução criminal de prefeitos, além é claro da já identificada disposição política da cúpula da instituição nesse sentido.

a. A Questão da Legislação

Em primeiro lugar, o Ministério Público tem a seu favor uma legislação arrojada, tanto na área cível quanto na área criminal. Como se viu, os prefeitos podem ser processados civil e criminalmente em casos de improbidade administrativa e corrupção. Em questões cíveis, a legislação prevê penas pesadas (como perda do cargo, suspensão de direitos políticos, ressarcimento de prejuízos e pagamento de multa) e confere ao Ministério Público papel central na apuração de irregularidades, através do inquérito civil e da ação civil pública. Nesse sentido, apesar das questões cíveis serem atribuição do promotor público local, perante o juiz da comarca, muitas vezes elas se desdobram em questões criminais e são levadas pela PGJ ao Tribunal de Justiça. Por essas e outras é que, segundo estimativa do coordenador da área no Ministério Público, 45% das denúncias que chegam à Procuradoria são feitas pelos promotores de justiça (ver tabela 2). Ou seja, é o próprio Ministério Público local que provoca majoritariamente a atuação da Procuradoria Geral de Justiça.

Tabela 2 – Origem das denúncias contra prefeitos

Promotor de justiça da comarca	45%
Câmara Municipal/vereadores individuais	30%
Sociedade civil/cidadãos individuais	20%
Partidos políticos	05%

Fonte: Estimativa feita, em entrevista, pelo Procurador de Justiça Alberto de O. Andrade Neto, coordenador do Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do Ministério Público de São Paulo.

Mas a importância da legislação não se resume a produzir essa reação cruzada, em que prefeitos processados no cível, em baixo, são fortes candidatos a serem catapultados para o processo criminal, no topo. Na área

especificamente penal, o decreto-lei 201, de 27 de fevereiro de 1967, encarrega-se de fornecer o restante das armas. Um dos textos legais mais usados pelo Ministério Público, o DL 201 nasceu sob o regime autoritário, na esteira da Constituição de 1967. Àquela altura, os militares no poder já tinham acabado com as eleições diretas para presidente da República, governadores de estado, prefeitos de capitais, de estâncias hidrominerais e cidades consideradas áreas de segurança nacional. Faltava, então, dispor de um instrumento adequado para manter sob controle, mesmo que *a posteriori*, os prefeitos eleitos diretamente pelo voto popular. Cumprindo essa finalidade, o DL 201 / 67 estabeleceu, com precisão, 15 tipos de condutas penais, desde as mais típicas, como peculato⁷⁹, a outras irregularidades político-administrativas de menor potencial ofensivo. Atendendo à sanha moralizadora dos militares, o DL 201 fechou o cerco aos prefeitos e de modo severo estipulou pena de reclusão de dois a doze anos (no caso de peculato) e de três meses a três anos nos demais crimes (art.1º § 1º.). De se registrar que, como o § 1º. do art. 1º. definiu tais crimes como sendo de ação pública, o Ministério Público detém o monopólio da acusação criminal nesses casos.

Outro aspecto importantíssimo do DL 201 / 67 é que o prefeito pode ser levado a julgamento independente de autorização da Câmara Municipal, o que nos remete ao segundo fator.

b. A Questão das Imunidades no Município

O DL 201 / 67 dispensou a autorização da Câmara de Vereadores e a Constituição de 1988 não fez questão de mudar isso. À exemplo do que ocorre com os vereadores, que não gozam de imunidade parlamentar, também os prefeitos podem ser levados às barras da Justiça sem maiores formalidades, diferentemente do que ocorre com os ocupantes dos cargos executivos e legislativos estaduais e federais. Sem dúvida, isso vem facilitando o trabalho do Ministério Público.

O resultado global dessa arquitetura institucional é a ascendência do Ministério Público sobre o poder local. Enquanto o prefeito *municipal* não

⁷⁹ Apropriação, por parte do funcionário público, de dinheiro ou outros bens públicos ou particulares, que estão em sua posse em razão do cargo, ou desviá-los, em proveito próprio ou de outrem.

tem imunidade, o promotor de justiça local é braço de uma instituição *estadual* que goza de várias garantias institucionais para desempenhar suas atribuições. Cada vez mais a tradicional hipertrofia do executivo municipal, no comando de práticas clientelísticas, vai sendo abalada pela ação fiscalizadora dos promotores públicos que, usando das garantias institucionais do cargo, aventuram-se na ação política. Além disso, nas questões criminais, é muito comum, no interior, ouvir falar que o prefeito está sendo processado “lá *na capital*”, o que sugere simbolicamente a submissão do poder municipal a uma força maior, que também pode vir de cima.

A centralidade do Ministério Público nos conflitos políticos municipais, daí decorrente, leva-nos ao terceiro fator explicativo da explosão do número de denúncias contra prefeitos.

c. Instrumento da Luta Política

Como diria Panebianco a propósito dessa experiência⁸⁰, a política sempre acaba suplantando o moralismo e retomando seu lugar, isto é, a canalização do conflito político para a esfera judicial — eminentemente moralizadora nesses casos — sofre o rebote da transformação dos instrumentos judiciais existentes em armas da guerra política. Segundo estimativas apontadas na tabela 2, 30% das denúncias contra prefeitos partem da Câmara Municipal ou de vereadores individuais. Às vezes resultado de Comissões Parlamentares de Inquérito, às vezes obra da oposição minoritária, o fato é que tem se tornado cada vez mais comum, entre as forças políticas municipais, o recurso à Procuradoria Geral de Justiça na guerra pelo poder local. Representações ao Ministério Público da capital rendem, no mínimo, aparição nos meios de comunicação e talvez alguns dividendos eleitorais no futuro. Quanto ao máximo, elas podem significar o afastamento definitivo do prefeito e, dependendo do crime, prisão e fim da carreira política no município. O recurso meramente político ao Ministério Público é responsável pelo grande número de denúncias arquivadas antes mesmo de serem oferecidas ao Tribunal. Andrade Neto

⁸⁰ PANEBIANCO, Angelo. “Evitar a Política?” *Novos Estudos* Cebrap, São Paulo, n. 45, julho de 1996, pp. 51-57.

calcula que, para cada denúncia levada ao judiciário, quatro outras são arquivadas por falta de fundamento. Só em 1999 foram 596 arquivamentos.

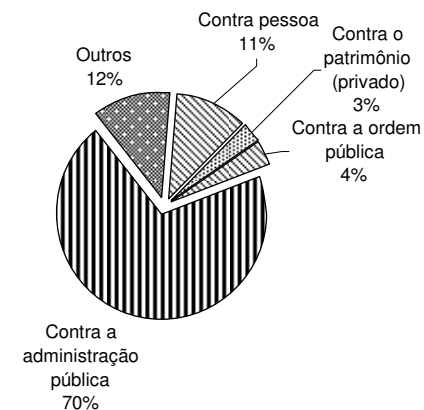
TIPOS DE CRIMES

Com base nos dados disponibilizados para a pesquisa, pelo Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do MP paulista, foi possível classificar as denúncias oferecidas pelo Ministério Público segundo o tipo de crime praticado pelo prefeito. Entre 1994 e 1999, a PGJ ofereceu 519 denúncias (em alguns casos contra um mesmo prefeito). Para efeito de análise, nos casos em que a denúncia tratava de mais de um crime, considerou-se o mais importante deles. O gráfico 2 traz os resultados agregados.

Como era de se esperar, mais de 2/3 dos casos referem-se a crimes contra a administração pública. Estes serão tratados separadamente a seguir.

Entre os crimes praticados *contra a pessoa*, os mais frequentes são também relacionados ao jogo político, com destaque para os crimes de injúria, difamação e calúnia. Mas há também vários casos de lesão corporal e 5 casos de homicídio, envolvendo prefeitos de Santa Branca (1996), Vargem (1996), Mongaguá (1998), Monções (1999) e Cachoeira Paulista (1999). No caso de Monções, o ex-prefeito Edson Luiz Vieira (PFL) está preso sob acusação de ter mandado matar Fernando Ramirez (PSDB) em 1998. Ramirez era o prefeito na época e Vieira o vice. Os assassinos, que deram oito tiros no fazendeiro, confessaram o crime e indicaram Vieira como mandante. Ele chegou a assumir a cadeira de prefeito, mas foi preso assim que surgiram as denúncias, além de ter sido cassado pela Câmara. Monções tem aproximadamente 2.500 habitantes.

Gráfico 2 – Crimes praticados por prefeitos nas 519 denúncias oferecidas pela Procuradoria da Justiça de São Paulo entre 1994-



Fonte: Gráfico produzido a partir de dados coletados no Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do Ministério Público de São Paulo.

São relativamente poucos os crimes *contra o patrimônio (privado)*, destacando-se dentre eles o de estelionato. Os crimes *contra a ordem pública* caracterizam-se por ofensa à paz pública, como disparo de arma de fogo e incitação ao crime (poucos casos), e por desrespeito à fé pública, com grande destaque para o crime de falsidade ideológica.

Com relação ao item *outros* (12%), cinco prefeitos foram processados por crime ambiental, na esteira da legislação recentemente introduzida e que criminalizou as lesões ambientais. Mas o que se destaca nesse item (com 11% em relação ao *total* de denúncias) são os processos contra prefeitos que se negaram a executar a lei (federal, estadual ou municipal) ou cumprir ordem judicial. O caso mais frequente diz respeito a conflitos com o legislativo municipal que levam os prefeitos a deixar de repassar o *duodécimo*, isto é, a parcela mensal de recursos destinada à Câmara e que está definida na lei orçamentária do município. Deve-se notar que há casos em que o prefeito não age de má fé, mas por razões

orçamentárias ou por discricionariedade administrativa, ele toma a decisão de descumprir a lei ou a ordem judicial. Entretanto, se o Ministério Público local for vigilante e os opositores políticos do prefeito reclamarem “justiça”, dificilmente o prefeito passará impune.

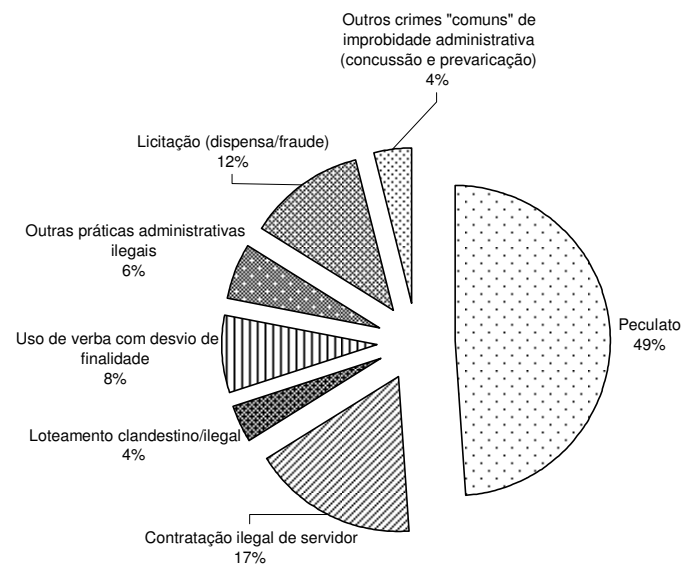
OS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como mostrou o gráfico 2, 70% dos casos dizem respeito a crimes contra a administração pública propriamente dita. O gráfico 3 distingue seus diversos subtipos⁸¹.

Quase metade das denúncias oferecidas pela PGJ se refere ao crime de peculato (49%). De fato, a apropriação de bens em razão do cargo é aquilo que poderíamos chamar de crime comum entre os administradores públicos. Tal prática criminosa sempre marcou a vida pública brasileira e o anedotário político está repleto de casos escandalosos. Na mesma linha do peculato, 4% das denúncias se refere a outros crimes comuns entre os prefeitos, tais como concussão e prevaricação.

Os demais subtipos apontados no gráfico 3 merecem comentários específicos.

Gráfico 3 – Crimes praticados por prefeitos contra a administração pública(355)



Fonte: Gráfico produzido a partir de dados coletados no Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do Ministério Público de São Paulo.

Em segundo lugar, com 17% dos casos, aparece a *contratação ilegal de servidor*. Tal expediente é também tradicional na política brasileira e se constitui em um dos principais instrumentos de clientelismo, principalmente nos municípios onde os dispositivos legais que regulam o ingresso no funcionalismo bem como os que definem as carreiras são mais frágeis, facilitando a nomeação política de servidores públicos. Nos últimos anos, entretanto, a crise fiscal do Estado brasileiro impôs a necessidade de controle mais rigoroso sobre os gastos públicos, incluindo-se aí os municípios e suas folhas de pagamento. A contratação generosa de funcionários, antes facilitada pela abundância de recursos no setor público, vem sendo cada vez mais condenada e reprimida, muitas vezes a contra gosto das elites políticas locais e estaduais. Não se trata de dizer que também o Ministério Público se transformou em agente do ajuste fiscal do

⁸¹ Dos 364 casos que perfazem 70% do total de denúncias, 9 foram excluídos por terem sido praticados por prefeitos na condição de simples particulares e não em função do cargo (7 casos de desacato a autoridade e 2 casos de dano ao patrimônio público). Assim, o gráfico 3 trabalha com um total de 355 casos.

Estado, mas o fato é que ele se aproveita do clima geral e da pressão sobre a administração municipal para promover a fiscalização sobre a contratação ilegal de servidores. Sem falar que a escassez de recursos semeia a discórdia no interior das próprias elites locais, precipitando o “denuncismo” político contra funcionários apadrinhados por certas facções em detrimento de outras. Muitas vezes as denúncias que alimentam o Ministério Público partem do interior do próprio *establishment* político municipal, que se cindiu na disputa por recursos cada vez mais escassos.

A *licitação (dispensa ou fraude)*, motivo de 12% das denúncias, é outro ponto nevrálgico e bastante conhecido da administração pública no Brasil. Enquanto o peculato parece um crime primário e a contratação ilegal de servidores um artifício menos rentável em termos econômicos (seu maior retorno é eleitoral), é na compra de materiais e contratação de obras e serviços que o ocupante do cargo público tem chance de fazer dinheiro grosso. Da mesma forma, a atual escassez de recursos diminui a margem de manipulação desses processos, sem falar na legislação que tem avançado no sentido de estabelecer princípios mais rigorosos para as licitações e contratos públicos, destacando-se a criminalização dos atos lesivos e a atribuição de importante papel fiscalizador ao Ministério Público⁸². Promotores e procuradores sabem que a licitação faz o ladrão, digo, que a licitação é uma boa oportunidade para manobras e fraudes, e por isso eles têm dado absoluta prioridade ao controle da improbidade administrativa nessa área, seja através de ações civis públicas, seja através de ações penais.

Outra prática clientelística bastante comum no interior é a exploração da questão habitacional da população de baixa renda. A construção de casas populares costuma render grandes dividendos eleitorais, além de propiciar a administradores e empreiteiras uma boa oportunidade para transação de propina e outras fraudes. Uma delas é a do *loteamento ilegal*, responsável por 4% das denúncias contra prefeitos. Ou seja, sequer o parcelamento do solo destinado a construções populares está dentro da lei e, desde dezembro de 1979 (Lei 6766), isso é crime.

O quarto tipo mais comum, de denúncia criminal contra prefeitos, confirma a nova interface existente entre as instituições de justiça e o

⁸² Passo importante nesse sentido foi a regulamentação do art. 37, XXI da Constituição Federal (que trata da licitação pública), através da Lei 8666, de 21 de junho de 1993.

sistema político no Brasil. O *uso de verba com desvio de finalidade* situa-se naquela fronteira entre a discricionariedade administrativa e o crime. De um lado, o desvio, por si só, é considerado crime pela lei, não importando se ele causou dano ao patrimônio público ou não. De outro, muitas vezes a mudança do destino da verba é perfeitamente justificável, em termos administrativos. Em outras palavras, um prefeito que toma a decisão de desviar verbas da educação, previstas na lei orçamentária, para a área de transporte cometeu um crime passível de prisão e perda dos direitos políticos ou simplesmente utilizou-se da discricionariedade inerente ao cargo para o qual foi eleito? É evidente que se espera do Ministério Público, nesses casos, o bom senso de denunciar apenas os casos em que o desvio da verba tenha significado grave prejuízo ao interesse público. Novamente, voltamos à questão da independência funcional do membro do Ministério Público que se vê limitado apenas por sua consciência e pela lei.

As ações do MP nessa área têm enorme potencial de crescimento, justamente porque incidem sobre uma das mais graves deficiências do sistema político brasileiro: a baixa *responsividade* e a inexistência de mecanismos eficientes de prestação de contas. O campo de atuação é vasto e a sociedade não tem faltado com o apoio, pois além de tudo a ação judicial contra os políticos goza de uma vantagem incomparável: a punição prometida não terá lugar (incerto) nas urnas, como ocorre no modelo democrático tradicional, mas terá lugar, quem sabe, na cadeia.

A DIMENSÃO PARTIDÁRIA NAS DENÚNCIAS CONTRA PREFEITOS

Quanto à dimensão partidária do problema, não é possível saber, a partir das denúncias contra prefeitos, se certos partidos são mais denunciados do que outros porque praticam mais crimes, ou se aparentemente têm mais criminosos em seus quadros justamente porque são mais denunciados. Seja como for, o fato é que a análise da distribuição partidária das denúncias, feitas pelo Ministério Público, revelou significativas diferenças entre os partidos políticos em São Paulo.

Para efeito de análise, a tabela 3 compara o peso relativo de cada partido no âmbito municipal (considerando a soma dos prefeitos eleitos em 1988,92 e 96) com o número de prefeitos processados pelo Ministério Público no mesmo período. Excluiu-se da análise os pequenos partidos que

não conseguiram, na soma das eleições municipais de 1988 a 1996, pelo menos 1% do total de prefeitos eleitos nesse período.

O “desempenho criminal”, digamos assim, dos partidos políticos não pode ser explicado por uma única variável. Na verdade, a hipótese mais plausível parece ser a combinação de pelo menos duas variáveis: a posição do partido no espectro ideológico conjugada com seu tamanho individual ou em coligação com outros.

Tabela 3 – Relação entre prefeitos eleitos e prefeitos processados, por partido (1998-1996)

PARTIDO	PREFEITOS ELEITOS (A)	PREFEITOS PROCESSADOS (B)	A/B (%)
PRN	19	9	47%
PDT	53	18	34%
PSD	66	14	21%
PL	77	14	18%
PMDB	590	105	18%
PFL	310	53	17%
PTB	166	26	16%
PDS /PPB	168	24	14%
PSDB	276	28	10%
PT	38	1	3%
TOTAL	1763	292(*)	17%

(*) Considerados os prefeitos individuais e não o número de denúncias, pois há casos de prefeitos processados mais de uma vez.

Fonte: Tabela produzida a partir de dados coletados no Setor de Apuração de Crimes de Prefeitos do Ministério Público de São Paulo. Resultados eleitorais do período e informações sobre a dimensão partidária foram coletados em diversas fontes, especialmente Fundação SEADE.

Em média, 17% dos prefeitos eleitos entre 1988 e 1996 foram processados pelo Ministério Público. Nosso ponto de referência deve ser o PMDB, pois é ele quem puxa essa média pelo fato de ser responsável por 1/3 dos prefeitos eleitos nesse período. Se adotarmos então o caso do PMDB como um padrão médio, podemos notar que os demais partidos se aproximam ou se distanciam da média de 17% em função de uma combinação da posição ideológica com o tamanho que apresentam. Em linhas gerais, partidos maiores como PMDB, PFL, PTB e PPB tendem a girar em torno da média de 17%, enquanto os partidos menores PT, PRN e PDT se distanciam radicalmente dela, para cima ou para baixo. Essa primeira diferença salta aos olhos. No caso do PT, apenas um de seus prefeitos eleitos foi denunciado criminalmente pelo Ministério Público⁸³. No caso do PRN, praticamente 50% dos seus prefeitos foram denunciados no mesmo período e, no caso do PDT, verificou-se o dobro da média (34%).

Por que partidos maiores se aproximam da média de 17% enquanto os menores ocupam as extremidades? Em parte, porque as agremiações maiores e tradicionais são capazes de domesticar melhor a política local, evitando assim que o conflito político transborde para além das fronteiras municipais. Já no que diz respeito aos partidos menores, como PRN e PDT, sabe-se que em São Paulo são siglas ocupadas geralmente por candidatos sem muito lastro político. Quando eleitos, quase sempre amargam oposição majoritária no legislativo e sofrem pressão dos partidos tradicionais derrotados. Para completar, nos casos em que despertam a hostilidade da opinião pública, caminham para o isolamento político e se tornam frágeis. As consequências mais comuns nesses casos são a tentativa de *impeachment* pela Câmara (cada vez mais frequente no interior) ou a ação judicial por intermédio do Ministério Público, que também pode resultar em afastamento do prefeito. O ataque judicial a esses partidos — PRN e PDT — pode ser considerado um dos motivos pelos quais eles não conseguiram se viabilizar em São Paulo. O caso do PRN mais se assemelha a um fuzilamento. Tudo ocorreu muito rápido: dos seus 19 prefeitos eleitos, todos em 1992, nove foram processados criminalmente pelo Ministério Público paulista, na esteira do *impeachment* de Collor. Em 1996, o PRN não elegeu

⁸³ Foi o caso de Adauto Aparecido Scardoelli, de Matão, eleito em 1996 e processado por ter dispensado irregularmente a realização de licitação no município.

nenhum prefeito no estado. A história do PDT paulista é um tanto mais complexa. No início, o partido de Brizola até chegou a esboçar uma feição ideológica de esquerda, mas não sobreviveu à sombra, inicialmente, do forte PMDB e, logo depois, do PT. O partido ainda passaria pelas mãos de Adhemar de Barros Filho que, segundo Kinzo, até conseguiu “implantar diretórios municipais quase todos os municípios paulistas”, mas daí em diante nunca deixou de ser mero veículo eleitoral de lideranças sem espaço nas agremiações tradicionais⁸⁴. O ataque judicial ao PDT é proporcional ao seu desempenho eleitoral. Em 1988, o partido conseguiu eleger dezenove prefeitos e quase 50% (9) deles foram denunciados. Em 1992, seu desempenho foi muito fraco, elegendo apenas oito prefeitos, um dos quais foi processado (12%). Em 1996, o partido voltou a crescer e conquistou 26 prefeituras. Até meados de 1999, oito prefeitos já haviam sido processados (30%).

Dentre os partidos menores e de direita, PSD e PL parecem exceções pois estão bem próximos da média, com 21% e 18%, respectivamente. Na verdade, PSD e PL não são partidos que agem sozinhos, como PRN e PDT. Pode-se dizer que, em São Paulo, estas siglas funcionam como apêndices ou sublegendas de partidos grandes, utilizados estrategicamente para acomodar lideranças locais rivais sob um mesmo guarda chuva político. Nesse sentido, passada a promissora fase capitaneada por Afif Domingos, quando “o PL parecia despontar como um partido realmente novo, direcionado para o empresariado moderno, sendo mesmo apelidado de ‘PT dos empresários’”⁸⁵, o partido acabou sucumbindo em São Paulo e seu espólio é acionado a cada eleição pelo PFL ou pelo PPB de Paulo Maluf. O PSD recebeu tratamento mais especial durante esse período, funcionando como auxiliar político do PMDB na gestão do governador Luiz Antonio Fleury (1990-1994). O ex-governador paulista tomou conta da sigla, tanto que 68% dos prefeitos eleitos pelo partido nas três últimas eleições concentram-se no pleito de 1992, época em que Fleury comandava o Palácio dos Bandeirantes. Enfim, funcionando como satélites políticos e eleitorais dos grandes partidos, PL e PSD também foram atraídos para a mesma órbita de criminalização política na qual se encontram PFL, PPB e PMDB, nem para cima, nem para baixo.

⁸⁴ KINZO, Maria D’Alva Gil. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993, p. 54.

⁸⁵ *Idem*, p. 65.

E o que dizer do PT? Como partido pequeno, ele não estaria sujeito aos mesmos ou piores azares que destruíram o PRN ou ameaçam de morte o PDT em São Paulo? Colocar as coisas desse modo é desconsiderar a inegável diferença do PT em relação aos demais partidos. Sua origem histórica, seu perfil ideológico de esquerda, seu engajamento em defesa da coisa pública conferem ao PT uma integridade moral presumida. De fato, enquanto no imaginário político os outros partidos são desonestos até que se prove o contrário, o PT goza da presunção de honestidade, até que alguém prove o contrário. Mas incluir a feição ideológica do partido como variável explicativa do nosso problema é arriscado. Pode-se até arriscar o palpite de que, do ponto de vista da corrupção mais grosseira, PRN e PT são incomparáveis e não poderiam mesmo ter destinos idênticos. Mas há pouco enfatizei que a perseguição criminal de prefeitos já deixou de ter como foco o crime comum ou a corrupção banal, para adentrar naquela área sensível que separa a discricionariedade administrativa do crime de responsabilidade. Ou seja, cada vez mais o Ministério Público é chamado a agir em casos nos quais não houve dano ao patrimônio, mas o simples descumprimento de norma legal, apoiado na discricionariedade inerente ao cargo. E como vimos, se o acusado for pequeno e estiver isolado no sistema político, aumentam as chances de a ação criminal ser levada adiante. Mas no caso do PT, embora suas administrações municipais estejam sempre provocando a ira oposicionista, a arma judicial não é acionada com a frequência que se poderia esperar. Daí, das duas uma, ou a esquerda é menos denunciada pelo Ministério Público porque é menos “delinquente” em termos políticos, ou é menos “delinquente” porque é menos denunciada pelo MP.

Quadro 4 – Câmaras municipais e escândalos de corrupção

Cidade	Escândalos de Corrupção na Câmara Municipal e Ações do ministério Público Local (1999).
Guarulhos [1.050.892 hab.]	Várias denúncias de corrupção e outras irregularidades atingem a Câmara Municipal e estão sendo investigadas pelo Ministério Público e pela Polícia. Em dezembro de 1999, alguns assessores e três vereadores chegaram a ser presos e depois liberados. Ao lado de São Paulo, o caso de Guarulhos pode ser considerado um dos maiores escândalos municipais do estado de São Paulo.
Embu [212.199 hab.]	Em junho de 1999, 18 dos 19 vereadores foram afastados do cargo por decisão judicial em Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público.
Ubatuba [58.268 hab.]	Em maio de 1999, os promotores de justiça da cidade pediram o afastamento de 10 dos 13 vereadores da Câmara Municipal, acusados de cobrar propina para aprovação de projetos.
Diadema [330.655 hab.]	Os 21 vereadores estão sendo processados pelo Ministério Público, através de Ação Civil Pública, por contratação de parentes, aumento irregular do número de funcionários e elevação de salários em até 77%. Cinquenta e três funcionários foram afastados por decisão da Justiça.
Amparo [57.157 hab.]	Através de Ação Civil Pública, o Ministério Público conseguiu reduzir de 17 para 9 o número de vereadores, fazendo aplicar a regra constitucional da proporcionalidade eleitores/vereadores.

107

Ilha Solteira [22.256 hab.]	O presidente da Câmara, Severo de Souza Filho (PPB) foi afastado da presidência pelos demais vereadores, depois de denúncia oferecida pelo Ministério Público à Justiça, acusando-o de contratação ilegal de empresa de seguro de vida, para vereadores e funcionários da Câmara. O vice-presidente que assumiu o cargo, Vinícius Martins Nascimento, também foi condenado posteriormente pela Justiça por ter acumulado indevidamente salários no período 1993-95. Fato insólito, no mês de junho, Souza Filho resistiu ao afastamento e a Câmara chegou a funcionar com dois presidentes.
Sorocaba [452.320 hab.]	O presidente da Câmara responde a processo por tentativa de suborno, e outros 9 vereadores estão sendo acusados de improbidade administrativa na Justiça, por terem feito empréstimo de dinheiro da própria Câmara. A Ação Civil Pública foi movida pelo promotor público da cidade, Orlando Bastos Filho.
Carapicuíba [346.612 hab.]	Um vereador, condenado a 5 anos de prisão por tráfico de drogas, perdeu o mandato e teve seus direitos políticos suspensos.
Pedreira [33.442 hab.]	Em abril de 1999, o juiz da Comarca de Pedreira determinou uma redução de 70% nos salários dos 15 vereadores da Câmara Municipal (de R\$2,5 mil para R\$700,00), além de obrigá-los a devolver a diferença recebida a mais nos últimos 28 meses. A ação foi movida pela Promotora de Justiça da Comarca.
Serra Negra [22.500 hab.]	Em junho de 1999, a Câmara Municipal reajustou o salário dos próprios vereadores em 473%, elevando-o de R\$314,00 para R\$1.800,00. A lei havia sido vetada pelo prefeito, mas os vereadores derrubaram o veto. Restou ao prefeito recorrer ao Ministério Público, que ingressou com pedido de medida liminar contra o aumento.

108

Cidade	Escândalos de Corrupção na Câmara Municipal e Ações do ministério Público Local (1999)
São Sebastião [48.080 hab.]	Os vereadores Nívio Faustino (PMDB) e Ivonildes Santos Lima (sem partido) foram afastados do cargo por decisão judicial, em ação movida pelo promotor de justiça da cidade, Roberto Mendes de Freitas Jr. Os dois são acusados de pedirem dinheiro para aprovar projeto de lei.
Taboão da Serra [192.242 hab.]	Através de duas ações civis públicas, o promotor de justiça da Cidadania, Luiz Sérgio Catani, acusa vereadores da cidade de participarem em falsos congressos durante os anos de 1995, 96 e 97. São 16 parlamentares da legislatura 1992-96 e 12 da legislatura 1996-00. Destes, 6 reeleitos em 1996 são acusados em ambos os processos. So no ano de 1997, os doze vereadores participaram de 11 congressos em 8 meses. Em agosto de 1999, a juíza da2'. Vara da Comarca de Taboão da Serra determinou a indisponibilidade dos bens dos vereadores, tendo em vista o valor envolvido nas duas ações: R\$ 809.200,00 dos recursos da Câmara foram gastos com as viagens fraudulentas. Dos doze acusados na atual legislatura, 3 são do PTB, 3 do PSDB, 3 do PSD e 2 do PPB. Dos que não participaram do esquema, 2 são do PSDB e 1 do PMDB.
Osasco [647.829 hab.]	O promotor de justiça Wellington Luiz Daher promove ação civil pública contra 20 dos 21 vereadores da Câmara Municipal. Acusação: um jornal produzido pela Câmara em 1997 e 98, a título de informar a comunidade sobre as atividades parlamentares, descambou para a promoção pessoal dos vereadores, o que é proibido pela Constituição. Com a publicação da notícia no <i>O Estado de S. Paulo</i> , em 29/01/00, um leitor enviou para a redação cópias de um outro jornal, <i>O Diário de Osasco</i> , publicado em dezembro de 1996 com o mesmo tipo de promoção pessoal dos vereadores, pago com dinheiro da Câmara. Entrevistados pelo <i>Estado</i> , moradores da cidade disseram que “a política está virando sinônimo de corrupção. Não confio em vereador em lugar nenhum, muito menos em Osasco” ou, ainda, que “É preciso fechar a Câmara e começar tudo de novo.”

Fonte: Jornais O Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo, O Vale Paraibano, Jornal A Semana (Ubatuba) e Fundação Seade.

O mesmo raciocínio, guardadas as devidas proporções, vale para o PSDB. Não tão à esquerda como o PT, não tão grande quanto o PMDB (no período), os tucanos estão a meio caminho de ambos, com 10% de seus prefeitos processados. O caso do PSDB requer cautela pois, do total de prefeitos eleitos pelo partido entre 1988 e 1996, 80% provém dessa última eleição. Assim, o partido encontra-se atualmente na vitrine e pode ser alvo fácil das ações judiciais, o que faria elevar o percentual de tucanos denunciados no futuro. De qualquer forma, entender o desempenho do PSDB até esse momento requer também decifrar o segredo escondido na variável ideológica, já que, sem dúvida, seu baixo grau de “criminalidade política” parece estar próximo do caso petista.

AS CÂMARAS MUNICIPAIS

A análise das denúncias de crimes praticados por prefeitos se viu facilitada pelo fato das informações estarem centralizadas em um único órgão do Ministério Público. No caso das câmaras municipais do interior, as ações judiciais cíveis e criminais contra vereadores podem ser propostas pelos promotores de justiça locais, o que amplia bastante as hipóteses de atuação do Ministério Público no combate à corrupção política, mas dificulta sobremaneira a informação e o conhecimento do que tem sido feito nesse sentido.

Outra limitação da pesquisa relacionada às ações do Ministério Público sobre o legislativo local é que, no curso de um mesmo escândalo, vereadores podem ser cassados e, com base em liminares concedidas pela Justiça, retornam aos cargos logo em seguida. Outros chegam a ser presos e depois liberados; alguns renunciam. Ou seja, é difícil obter uma fotografia precisa de algo que está em constante movimento.

O quadro 4, resultado de pesquisa em jornais da capital e do interior no ano de 1999, relaciona alguns casos exemplares do que vem ocorrendo nos municípios do estado de São Paulo. Em que pese suas limitações, ele é suficiente para mostrar como o Ministério Público tem tomado iniciativas importantes e, em alguns casos, extremamente inovadoras, no combate à improbidade administrativa.

Do ponto de vista da improbidade administrativa, as ocorrências mais comuns entre vereadores são a exigência de propina para aprovação de

projetos de lei e a malversação dos recursos financeiros da própria Câmara. O primeiro problema é bastante conhecido: trata-se de uma versão mais grosseira do “é dando que se recebe” pois, nesse caso, os parlamentares recebem em espécie e não de modo indireto como o controle de cargos ou a liberação de recursos para sua base eleitoral. Mas a chantagem não ocorre apenas com o chefe do executivo. Às vezes ela incide sobre os próprios particulares, normalmente empresas, destinatárias principais da mudança legislativa⁸⁶. O episódio que precipitou a crise municipal em Ubatuba, por exemplo, foi a prisão, em praça pública, de um vereador recebendo propina de comerciantes como recompensa antecipada pela aprovação de um projeto de lei.

Outro crime comum entre vereadores é a contratação superfaturada de obras e serviços para a Câmara Municipal. Reformas estruturais, serviços de manutenção, de taquigrafia, de limpeza e compra de materiais não passam por fiscalização adequada e dão sempre margem à manipulação dos contratos. Esse tipo de corrupção é praticado em municípios pequenos e grandes, não importa o tamanho: em Nova Independência, uma cidade de 2.200 habitantes, o presidente do Legislativo foi acusado por uma Comissão Especial de Inquérito de comprar café, açúcar, vassouras, detergente e papel higiênico em quantidade superior às necessidades da Câmara, levando pra casa o excedente. No total, o desfalque de dois anos de irregularidades teria dado um prejuízo de R\$ 20 mi⁸⁷. Em São Paulo, capital, o prédio da Câmara está em “reformas” desde 1990. Custos somados, daria para comprar outro prédio: R\$ 24 milhões, com a possibilidade de serem necessários mais R\$ 9 milhões para o “encerramento” das obras⁸⁸. Em 1995, o vereador Chico Whitaker (PT) liderou investigação sobre a reforma e denunciou o superfaturamento de pelo menos R\$ 3,6 milhões. Até hoje a questão não foi devidamente esclarecida e ninguém foi punido⁸⁹.

⁸⁶ Para uma descrição detalhada dos diversos tipos de corrupção e irregularidades que marcam as câmaras municipais, suas causas mais profundas e também os efeitos perversos que recaem sobre a sociedade, ver WITHAKER, Chico. *O Que é Vereador*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1992.

⁸⁷ O Estado de S. Paulo, 25/3/99.

⁸⁸ Caderno Especial “Câmara Municipal S.A.”. *O Estado de S. Paulo*, 11/4/99.

⁸⁹ Chico Whitaker, que deixou a atuação parlamentar e posteriormente liderou a campanha pelo projeto de lei de iniciativa popular sobre a moralização das campanhas eleitorais (já aprovado no Congresso Nacional), descreve no seu livro de 1992 os principais problemas

A frase do presidente da Câmara Municipal de Guarulhos, Oswaldo Celeste (PMDB), em conversa telefônica gravada com um de seus assessores (responsável pelo controle do esquema de propinas) dá a medida do campo aberto à corrupção e do chocante senso de impunidade: “sempre vai dar para tirar dinheiro de algum lugar⁹⁰. Celeste e seu assessor estavam preocupados, nessa conversa, com as empresas contratadas pela Câmara e que estavam “inadimplentes” com o esquema de pagamento de propinas.

De fato, as oportunidades são muitas, mas a impunidade vem sendo ameaçada pela atuação do Ministério Público local, às vezes em colaboração com outros agentes e instituições (Polícia, Tribunal de Contas do Estado e mesmo Associações Cívicas e cidadãos na condição de denunciante). E na visão dos promotores, mais importante do que a punição efetiva — aquela que termina na cadeia — é o efeito exemplar que a apuração de escândalos municipais de corrupção tem sobre a “classe política” e a comunidade local, seja reduzindo os espaços de malversação dos recursos públicos, seja chamando a atenção da sociedade para os esquemas de corrupção existentes e a necessidade de combatê-los.

Nos casos listados acima, o Ministério Público ou é agente principal ou um coadjuvante importante do processo de apuração dos escândalos. Em várias situações, é o promotor de justiça local quem toma a iniciativa de investigar: ele solicita informações, instaura inquérito civil, apura responsabilidades e denuncia o caso à Justiça. Suas ações ganham rapidamente dimensão política e às vezes ensejam a instalação de CPIs ou, em casos extremos, a cassação imediata dos vereadores envolvidos. A questão da iniciativa é importante pois muitas vezes a corrupção no legislativo se alastra de tal modo que só mesmo um agente externo é capaz de furar o bloqueio. Mesmo os casos que não começam pelas mãos do Ministério Público local acabam passando por ele, pois ele reúne as atribuições de persecução cível e criminal dos atos de improbidade

que afetam o funcionamento do poder legislativo. Vale à pena reproduzir as últimas palavras do livro: “Tudo isso [mudanças na Câmara] será, no entanto, possível apenas se a própria sociedade assumir que a continuidade democrática é essencial, que para isso a credibilidade dos Parlamentos é decisiva, que essa credibilidade depende de reformas nesses Parlamentos, além da elevação do nível político de seus membros, e que essas mudanças só ocorrerão pela pressão da própria sociedade, m- pendo os muros que a isolam de seus representantes”. WITHAKER, Chico. *O Que é Vereador*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1992, p. 84.

⁹⁰ *O Estado de São Paulo*, 3/8/99.

administrativa, sem falar na sua crescente legitimidade perante a opinião pública, como agente fiscalizador do poder público. Detalhes dos casos de Embu, Guarulhos e Ubatuba podem ilustrar melhor esse ponto.

No município de Embu, 18 dos 19 vereadores foram afastados do cargo por decisão da Justiça em junho de 1999, sob acusação de desvio de verbas e participação em falsos congressos em cidades turísticas. O Ministério Público, autor da ação civil pública, investigava o caso desde outubro de 1997. A denúncia contra os dezoito parlamentares partiu de um vereador do PT, Geraldo Leite da Cruz, e correu de modo sigiloso na Justiça. Dos dezoito afastados, 4 eram do PSD, 3 do PSDB, 3 do PMDB, 3 do PDT, 2 do PFL, 2 do PTB e 1 do PC do B. Além dos vereadores, oito funcionários também foram relacionados na ação. Paralelamente, uma ação criminal acusa vários deles por formação de quadrilha, peculato e falsidade ideológica.

Em Guarulhos, doze vereadores foram acusados de concussão ao exigirem pagamento de propina ao prefeito em exercício, Jovino Cândido (PV), para votar o *impeachment* do titular do cargo, Néfi Tales, no final de 1998. A denúncia partiu do deputado estadual Elói Pietá (PT) e foi levada ao Ministério Público. No decorrer das investigações, uma série de outros crimes de corrupção veio à tona, fazendo de Guarulhos um caso tão ou mais grave do que a *Máfia dos Fiscais* na capital. Em julho de 1999, um dos vereadores acusados, Toninho Magalhães (PMDB), reclamando inocência, suicidou-se com um tiro na cabeça. Passados seis meses de investigação, três vereadores e alguns assessores foram presos preventivamente (um outro vereador estava foragido), e os jornais estamparam fotos dos parlamentares subindo no camburão. Como registrou positivamente o editorial do *Estadão*, “Justiça em Guarulhos”, em 10/12 / 99: “Seis meses após as denúncias, vereadores começam a ser presos, sob aplausos dos guarulhenses. Afinal, esse deveria ser sempre o destino daqueles que usam seus cargos para se locupletar com verbas públicas”. Dias depois da prisão, o desembargador do Tribunal de Justiça, Djalma Lofrano, concedeu *habeas corpus* a todos eles, alegando que a prisão era prematura e que os acusados não tinham tido amplo direito de defesa. A decisão do desembargador beneficiou inclusive Oswaldo Celeste, presidente da Câmara e autor da célebre frase — “sempre vai dar para tirar dinheiro de algum lugar.”

Em Ubatuba, no mês de abril de 1999, o vereador David Praxedes (PMDB) entregou ao Ministério Público local denúncia contra dez outros vereadores da cidade. Praxedes estava afastado do cargo desde fevereiro de 1998 e chegou a ficar preso por alguns dias. O vereador do PMDB fora flagrado, em plena praça pública, recebendo propina de comerciantes para fazer aprovar um projeto de lei que regulamentava o serviço de mototáxi na cidade. No ostracismo e dizendo-se traído por seus colegas de Câmara, Praxedes decidiu abrir o jogo. Durante o período em que esteve afastado, reuniu provas de esquemas de corrupção na Câmara, envolvendo ele próprio e outros 10 parlamentares, e entregou tudo ao Ministério Público. Ubatuba tem 13 vereadores.

O escândalo tomou conta da cidade. No mês de maio, o Legislativo municipal foi provocado a votar duas vezes a instalação de uma CPI para investigar as denúncias feitas por Praxedes. Na segunda votação, a rejeição da proposta ocorreu sob protestos de vários cidadãos que compareceram à sessão, incluindo os três promotores de justiça da cidade. Dias depois, o Ministério Público ingressou na Justiça pedindo a anulação da decisão e que os dez vereadores denunciados fossem impedidos de votar novos pedidos de CPI. Mais do que isso, o Ministério Público pediu ao juiz que os envolvidos fossem substituídos pelos segundos suplentes. De acordo com a promotora Eliana Faleiros Vendramini, uma das signatárias da ação, “nem os vereadores e nem os primeiros suplentes poderiam votar porque têm interesse pessoais no processo”⁹¹. A iniciativa do Ministério Público causou grande confusão pois, além de tentar interferir nos assuntos internos da Câmara, buscava uma medida absolutamente inédita na história do legislativo brasileiro: o impedimento de quase todos os titulares e a inversão da linha sucessória, com a substituição sendo feita pelos segundos suplentes e não pelos primeiros.

O Juiz da P. Vara de Ubatuba, Adugar Quirino de Souza Jr., deferiu parcialmente o pedido dos promotores de justiça, afastando liminarmente os dez vereadores mas convocando os primeiros suplentes, ao invés do que pedia o Ministério Público. Souza Jr. alegou que a questão do interesse dos suplentes em votar a cassação dos titulares era algo muito subjetivo e que a decisão judicial não teria como avaliar essa questão. Caberia aos próprios

⁹¹ Jornal *O Vale Paraibano*, 20 de maio de 1999.
<http://www.valeparaibano.com.br/valfrpes.htm>.

suplentes declararem-se impedidos de tomar posse e votar o afastamento dos titulares⁹². O advogado do grupo dos 10, Alberto Rollo (o mesmo que defendeu Hanna Garib em São Paulo), entrou com recurso no Tribunal de Justiça e conseguiu a suspensão da liminar concedida em primeira instância⁹³. Em julho de 1999, temendo a cassação do mandato, Praxedes renunciou ao cargo. Ao final, nenhuma CPI foi instalada. O processo na justiça contra os demais vereadores continua em andamento, sob o comando do Ministério Público. Para completar a confusão local, também o prefeito municipal foi afastado do cargo no final de 1999, por decisão do TJ em recurso apresentado pelos promotores locais, no curso de uma ação civil pública derrotada em primeira instância⁹⁴.

A crescente judicialização dos conflitos políticos municipais ocorre em grande medida pela atuação engajada dos promotores de justiça locais. Enfrentando as artimanhas do jogo político e os freios impostos pelo Judiciário, o Ministério Público esforça-se por dar vazão ao desejo popular de “justiçamento” da classe política, ao mesmo tempo em que tenta evitar a transformação de si mesmo em joguete nas mãos dos partidos e grupos políticos locais. Até que ponto a integridade institucional do Ministério Público resistirá a essas mais diversas pressões é difícil prever. Seja como for, a sociedade já descobriu seu potencial de atuação e clama pela sua presença efetiva na vida política do interior, como demonstra o sugestivo editorial do jornal *Debate*, de Santa Cruz do Rio Pardo, de 11 de abril de 1999, intitulado “Por quê só um Blat?”. Em tom eloquente, o editorial remonta os acontecimentos da *Máfia dos Fiscais* na capital e atribui o sucesso das investigações ao Ministério Público, especialmente ao Procurador Geral de Justiça, Luiz Antonio Marrey, por ter designado aguerridos promotores para integrar o Gaeco. Destaque maior ainda recebe José Carlos Blat, “que enfrenta com desassombro ameaças físicas e chantagens, mas não se desvia do cumprimento do dever.” Mas em seguida, o editorial pergunta: “Será que o procurador Marrey elegerá só o município da capital para descortinar o mundo caviloso da corrupção? Ou ele ignora o

conluio safado que interrompe as aspirações da maioria das comunidades do interior?” A conclusão do jornal é que Marrey precisa alertar também os promotores do interior para que assumam seus deveres constitucionais e sigam o exemplo dos promotores da capital: “só assim provará que a Procuradoria não é constituída só de um José Carlos Blat”.

⁹² Jornal *O Vale Paraibano*, 27 de maio de 1999.

<http://www.valeparaibano.com.br/valfrpes.htm>.

⁹³ Jornal *O Vale Paraibano*, 10 de junho de 1999.

<http://www.valeparaibano.com.br/valfrpes.hhn>.

⁹⁴ Jornal *A Semana*, Ubatuba, jan/ 2000.

<http://www.jornalasemana.com.br/edicao60/materia0.htm>.