



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA  
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**MARIA LARISSIA DA SILVA MENDES**

**PATRIMONIALISMO PÚBLICO NO MACIÇO DE BATURITÉ: OS CASOS DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM PACOTI**

**REDENÇÃO-CE**

**2017**



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA  
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**MARIA LARISSIA DA SILVA MENDES**

**PATRIMONIALISMO PÚBLICO NO MACIÇO DE BATURITÉ: OS CASOS DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM PACOTI**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Curso de Administração Pública da UNILAB,  
como requisito parcial para obtenção do título de  
Bacharelado em Administração Pública.

**ORIENTADOR: Prof. Dr. Pedro Rosas Magrini**

**Redenção-CE**

**2017**

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira  
Sistema de Bibliotecas da UNILAB  
Catalogação de Publicação na Fonte.

---

Mendes, Maria Larissia da Silva.

M492p

Patrimonialismo Público no Maciço de Baturité: os casos de  
Improbidade Administrativa em Pacoti / Maria Larissia da Silva  
Mendes. - Redenção, 2017.

66f: il.

Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Administração Pública,  
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração  
Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2017.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Rosas Magrini.

1. Improbidade administrativa - Legislação - Brasil. 2.  
Corrupção. 3. Impunidade. I. Título

CE/UF/BSCL

CDD 345.8102323

---

MARIA LARISSIA DA SILVA MENDES

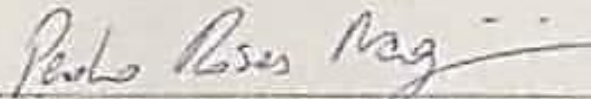
**PATRIMONIALISMO PÚBLICO NO MACIÇO DE BATURITÉ: OS CASOS DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM PACOTI**

Trabalho apresentado como requisito básico para obtenção de nota final para aprovação na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso ofertada pelo Curso de Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

Data da aprovação: 08 / 11 / 2017

Nota: 10,00

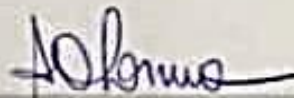
**Banca examinadora**



Prof. Dr. Pedro Rosas Magrini (Orientador)



Prof. Dra. Eliane Barbosa da Conceição



Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima

Dedico este trabalho aos meus pais, pelo grande exemplo de força e determinação. E por todo o carinho e apoio que sempre me concederam, não medindo esforços para que eu concluísse mais uma etapa da vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à Deus, por guiar-me em todos os meus passos e conceder tantas bênçãos em minha vida. Sem ele nada é possível!

À minha família, especialmente aos meus pais, por sempre me apoiarem, incentivarem e confiarem na minha capacidade, sempre fazendo o possível para que eu conseguisse chegar até aqui.

Aos meus colegas de curso, de modo especial Marília e Naiara, pela amizade e companheirismo durante toda a nossa trajetória, seja nos trabalhos, conversas, risadas e lamentações. Obrigada por todo o aprendizado proporcionado!

À Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira, pela experiência acadêmica proporcionada, na qual me permitiu crescer em muitos aspectos e adquirir conhecimentos e valores, dos quais levarei para a vida toda.

Ao meu orientador, Professor Pedro, por sua atenção e comprometimento, sempre me repassando conhecimentos e mostrando novos caminhos à medida que os problemas surgiam. Obrigada por acreditar em mim!

À banca examinadora, pelo tempo e atenção dedicado para avaliação deste trabalho.

E a todos que contribuíram direta e indiretamente para a realização desta conquista!

## RESUMO

Cresce cada vez mais o número de casos, visíveis, de corrupção e impunidade no cenário público brasileiro. Tal realidade está presente não só em nível federal, mas também em nível local. Muitas vezes, os agentes públicos são responsáveis por atos que vão contra a legalidade e ao que parece ser justo. Dessa forma, esta pesquisa tem como objetivo analisar casos de improbidade administrativa identificados no município de Pacoti no Ceará, no período de 2007 a 2016, de acordo com a Lei nº 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Para a efetivação desta pesquisa de abordagem qualitativa, foi realizada entrevistas estruturada e semiestruturadas, somada a pesquisas bibliográfica e documental, bem como, análise documental e visitas à Câmara Municipal de Pacoti. Os principais resultados demonstram inúmeros casos de improbidade administrativa, sobretudo na cidade de Pacoti, contudo, trata-se de uma realidade presente em todo o Maciço de Baturité. Constatou-se que a corrupção, originada do patrimonialismo, tornou-se rotineira na administração pública brasileira, apresentando-se como uma prática cultural e não meramente individual, de maneira a alimentar um círculo vicioso, na busca, por parte de determinados grupos sociais, da manutenção, a todo custo no poder, atuando sempre em nome próprio, utilizando-se dos instrumentos políticos que o Estado lhes confere para fugir das sanções aplicadas e contribuindo com a impunidade. O que, por outro lado, é reafirmado pela ausência de participação política de expressiva parcela da população, a qual contribui com o cenário de apropriação patrimonialista da administração pública, necessitando, portanto, do fortalecimento de uma cultura de participação política.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa. Patrimonialismo. Impunidade. Pacoti.

## ABSTRACT

The number of visible cases of corruption and impunity in the Brazilian public scenario is increasing day by day. This reality is not available only at the local level. Often, public officials are responsible for acts that go against legality and what seems to be fair. Thus, this research aims to analyze cases of administrative improbity identified in the municipality of Pacoti in Ceará, from 2007 to 2016, in accordance with Law No. 8.429 / 92, Administrative Improbity Law (AIL). For a qualitative approach, a structured and semi-structured interview was conducted, along with bibliographical and documentary research, as well as documentary analysis and visits to the legislative assembly of Pacoti. The main results demonstrate numerous cases of administrative improbity, especially in the city of Pacoti, however, it is a reality that ravages the entire Maciço de Baturité region. It was verified that corruption, originated from patrimonialism, became routine in the Brazilian public administration, presenting it self as a cultural practice and not merely individual, in order to feed a vicious circle, in the search, by certain social groups, of maintenance, at all costs in power, always acting in their own name, using the political instruments that the State gives them to escape the sanctions applied and contributing to impunity. On the other hand, it is reaffirmed by the lack of political participation of a significant portion of the population, a qualified contribution to the public administration assets, thus necessitating the strengthening of a culture of political participation.

**Keywords:** Administrative improbity. Patrimonialism. Impunity. Pacoti.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa do Maciço de Baturité.....	37
Figura 2 – Cronograma do processo judicial.....	49
Figura 3 – Trajetória do vereador 1 (Presidente em 2007) .....	50
Figura 4 – Trajetória do vereador 2 (Primeiro vice-presidente em 2007) .....	50
Figura 5 – Trajetória do vereador 3 (Segundo vice-presidente em 2007) .....	50
Figura 6 – Trajetória do vereador 4 (Primeira secretária em 2007) .....	51
Figura 7 – Trajetória do vereador 5 (Segunda secretária em 2007) .....	51

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados referentes aos colaboradores da pesquisa.....	19
Tabela 2- Valores referentes às diárias recebidas pelos vereadores que constituíam a mesa diretora no exercício de 2007.....	43

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

E-SAJ – Sistema de Automação da Justiça

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

MPCE – Ministério Público do Estado do Ceará

MPF- Ministério Público Federal

TCM –Tribunal de Contas dos Municípios

TJCE – Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

UFC – Universidade Federal do Ceará

UNILAB – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira

UVA - Universidade Estadual Vale do Acaraú

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	12
2	CAMINHOS DA INVESTIGAÇÃO – METODOLOGIA DA PESQUISA .....	16
3	PATRIMONIALISMO PÚBLICO NO BRASIL .....	21
4	IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ORIGEM E APLICAÇÃO DA LEI.....	26
4.1	Princípios da administração pública .....	26
4.2	Dever de probidade.....	29
4.3	Lei nº 8.429, de 2 junho de 1992 .....	30
4.4	Incidência das sanções .....	33
5	TRAÇOS DE CORRUPÇÃO E IMPUNIDADE: A CONDUTA DE AGENTES PÚBLICOS NO MACIÇO DE BATURITÉ.....	35
5.1	Breve histórico do Maciço de Baturité .....	35
5.2	Improbidade administrativa como prática cotidiana no Maciço de Baturité .....	37
5.2.1	Do longínquo horizonte brotou uma esperança.....	38
5.2.2	Céu mais bonito, não há.....	40
5.2.3	A farra das diárias: uma história de Pacoti, a cidade feliz.....	41
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
7	REFERÊNCIAS .....	57
8	APÊNDICE .....	61
9	ANEXOS.....	65

## 1 INTRODUÇÃO

Cresce cada vez mais o número de casos de corrupção e impunidade no cenário público brasileiro. Para o qual pode ser utilizado como um grande exemplo, um caso recente, que teve como protagonista o atual presidente da república, Michel Temer. O Brasil assistiu a um acontecimento vergonhoso que teve como desfecho o que pode ser entendido como atentado aos princípios da administração pública. A Câmara dos Deputados votou<sup>1</sup> sobre a denúncia por corrupção passiva do presidente, no qual resultou no arquivamento da mesma, após mais da metade dos deputados votarem a favor, e dessa forma, na absolvição do presidente por corrupção. E o episódio repetiu-se meses depois, com a segunda denúncia contra o presidente<sup>2</sup>também arquivada.

Diante disso, cabe ressaltar que esta realidade está presente não só em nível federal, mas também em níveis menores. A irregularidade administrativa está a cada dia mais presente na administração pública. Ao que parece, ocorreu uma banalização da corrupção e cada vez mais é comum entre os agentes públicos, dos quais deveriam zelar pelo decoro e probidade administrativa, a realização de atos que vão contra o que está estabelecido legalmente e ao que parece ser justo. Todavia, esses acontecimentos não devem ser entendidos como um fruto da atualidade, haja vista que eles sempre existiram e hoje apresentam apenas contornos de maior exposição.

Tal realidade também pode ser identificada nas pequenas cidades do interior do Brasil. Nos últimos dez anos, os municípios que compõem o Maciço de Baturité, no Ceará, sobretudo no município de Pacoti, foram palco de inúmeros casos de improbidade administrativa envolvendo prefeitos e vereadores. Na cidade supracitada, a população vem sofrendo pelas irregularidades e falta de compromisso de seus gestores públicos, os quais foram responsáveis por muitos atos de improbidade administrativa. Dessa forma, a presente pesquisa, intitulada “Patrimonialismo Público no Maciço de Baturité: os casos de Improbidade Administrativa em Pacoti” será realizada com base em casos identificados na região do Maciço, sobretudo e de forma aprofundada, no município de Pacoti. Apresentando a conduta de agentes públicos que estiveram à frente da gestão da cidade nos

---

<sup>1</sup> A votação ocorreu no dia 2 de agosto de 2017, na Câmara dos Deputados. Para a abertura do processo contra Michel Temer, era necessário que 342 deputados, o que corresponde a dois terços da casa, votassem contra o relatório que rejeitava a denúncia contra o Presidente da República. Contudo, a maioria votou a favor do arquivamento da denúncia. Resultando em 263 votos a favor do arquivamento da denúncia, 227 votos contra e 2 abstenções.

<sup>2</sup> A Câmara dos Deputados votou, no dia 25 de outubro de 2017, sobre a denúncia contra o Presidente por obstrução da justiça e crimes de organização criminosa, resultando novamente no arquivamento da denúncia.

últimos dez anos (2007-2016), de acordo com a lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Diante da incansável busca, por parte de determinados grupos sociais, em manter-se a todo custo no poder, mesmo que por meio de ações que atentam contra a probidade administrativa, é notório que a administração pública brasileira está enraizada no patrimonialismo, resguardando, em essência, suas características, apesar do passar dos anos. Nos embasamos a partir de dois autores para discutir tal característica da sociedade brasileira. Raymundo Faoro, em seu livro *Os donos do poder* (2001), o qual possui grande importância no estudo sobre a cultura política brasileira e contribui grandemente para um entendimento acerca da origem das características políticas atuais do país, pois apresenta de forma histórica, um retrato do Estado brasileiro, igualmente dos eleitores e da elite política, mostrando a persistência secular da estrutura patrimonial. E de modo complementar, o livro *A nova sociedade brasileira* (2006), de Bernardo Sorj, que mostra as características da sociedade brasileira contemporânea resultantes da interação complementar e conflituosa com sete instituições, a saber: o patrimonialismo, o Estado como agente racionalizador voltado para o crescimento econômico, o capitalismo, a desigualdade e heterogeneidade sociais, a lógica institucional, a cidadania e os padrões culturais da sociedade.

A partir disso, esse trabalho se justifica, pois, o mal funcionamento da administração pública é um problema da sociedade como um todo e apresenta-se como um dos obstáculos frente as tentativas de se alcançar o bem-estar da coletividade. Tendo em vista que, atinge a coletividade dos brasileiros, por tratar-se de uma questão que é de interesse de todos. É sem dúvida alguma, uma temática de grande importância dentro da administração pública e para a sociedade de forma geral.

Nos últimos dez anos, a gestão de alguns municípios que compõem o Maciço de Baturité, no Ceará, foi marcada por inúmeros afastamentos de gestores públicos do cargo de chefe do Poder Executivo, assim como também de representantes do Poder Legislativo, sobretudo, porque os mesmos não se encontravam em conformidade com o que é exigido pela administração pública aos que possuem a responsabilidade de tomar as decisões pela coletividade e decidir como serão utilizados os recursos públicos. Essa é a realidade de muitas cidades da região do Maciço, onde tornou-se cada vez mais comum, entre aqueles que possuem como uma de suas funções administrar o interesse da cidade, cometer atos que desobedecem ao que dispõe a lei e ao que parece ser justo, trazendo danos ao erário e, conseqüentemente, à sociedade como um todo.

O presente estudo mostra-se de fundamental importância para o Maciço de Baturité, especialmente para a população do Município de Pacoti, haja vista que servirá como uma forma de compartilhar informações de grande relevância acerca da gestão de seus municípios, abordando de forma clara acontecimentos que devem ser de conhecimento de todos, mas que muitas vezes são camuflados pelos responsáveis da gestão, a fim de dar conhecimento apenas à realidade que desejam que seja mostrada. Dessa forma, possibilitará uma maior visibilidade ao que diz respeito aos casos de improbidade administrativa ocorridos na região do Maciço de Baturité, de tal forma a alertar a sociedade como um todo para uma prática cotidiana de participação na vida política, acompanhando as ações do seu governo. Para que as mesmas sejam realizadas de forma leal aos princípios da administração pública e que as penalidades para as ações que descumpram o que está previsto legalmente sejam igualmente cumpridas.

Por conseguinte, o objetivo desse trabalho é analisar casos de improbidade administrativa identificados no município de Pacoti, no Ceará, de acordo com a Lei nº 8.429/92, a lei de improbidade administrativa. Pretende-se apresentar a conduta de agentes públicos que estiveram à frente do município no período de 2007 a 2016. Além disso, pretende-se contribuir com o fortalecimento de uma sociedade mais participativa, no que tange às questões de monitoramento e fiscalização da utilização dos recursos públicos e cooperação no processo de tomada de decisão das ações do governo, visto que atingem diretamente a coletividade.

De forma complementar, o presente trabalho apresenta alguns objetivos específicos, a saber:

- Identificar crimes cometidos contra a administração pública por agentes públicos no Maciço de Baturité, sobretudo no município de Pacoti, no período 2007-2012, ressaltando as práticas patrimonialistas identificadas;
- Descrever casos de improbidade administrativa identificados no município de Pacoti, evidenciando em que espécies de improbidade administrativa cada um deles se enquadra;
- Averiguar, de acordo com a Lei nº 8.429/92, se as medidas cabíveis foram devidamente aplicadas para as devidas responsabilizações, ou seja, àqueles que agiram em discordância com o que está previsto na lei;
- Colaborar com a sensibilização da população acerca de uma prática constante de acompanhamento das ações do seu governo.

Assim sendo, o presente trabalho está dividido em seis capítulos, sendo que este primeiro versa sobre a problematização do tema, de forma a introduzir o assunto e mostrar a questão central do estudo, tal como sua justificativa e objetivos de pesquisa.

O segundo capítulo trata da metodologia da pesquisa, a coleta e análise de dados, evidenciando o tipo e abordagem da pesquisa, igualmente os procedimentos técnicos e instrumentos/técnicas de coletas de dados utilizados para o desenvolvimento do estudo. Trata-se de uma pesquisa descritiva-exploratória e de abordagem qualitativa, na qual, utilizou-se como procedimentos técnicos a pesquisa bibliográfica, por meio de livros, artigos e internet; pesquisa documental, através da lei nº 8. 429/92; e o estudo de casos sobre a improbidade administrativa, identificados no Maciço de Baturité, nos últimos dez anos (2007-2016), sobretudo no município de Pacoti. E para a coleta dos dados, utilizou-se a entrevista semiestruturada com dois vereadores do município de Pacoti, análise dos autos do processo judicial nº. 630-13.2008.8.06.0138/0, questionários com moradores de alguns municípios da região do Maciço e visitas à Câmara Municipal de Pacoti.

No terceiro capítulo, será apresentada uma discussão acerca do patrimonialismo, a fim de mostrar que suas características permanecem até hoje presentes na administração pública e nas práticas cotidianas da sociedade como um todo

O quarto capítulo trata de uma explanação sobre a improbidade administrativa, abordando os princípios da administração pública, a improbidade administrativa e suas principais características, a lei nº 8.429/92 e a incidência de sanções.

No quinto capítulo serão apresentados alguns casos de improbidade administrativa identificados no Maciço de Baturité, com ênfase no município de Pacoti, analisando-os de acordo com o referencial teórico, atendendo aos objetivos da presente pesquisa.

Por fim, no sexto capítulo, serão abordadas as considerações finais do trabalho, de maneira a apresentar uma análise dos resultados obtidos, assim como as limitações encontradas ao longo da pesquisa e sugestões para pesquisas futuras.



## 2 CAMINHOS DA INVESTIGAÇÃO – METODOLOGIA DA PESQUISA

Quanto ao seu objetivo, a presente pesquisa é de cunho descritiva-exploratória. A pesquisa exploratória tem intuito de proporcionar maior familiaridade com o problema em questão. Em outras palavras, busca aprimorar ideias, trazer informações sobre um determinado assunto ou até mesmo encontrar uma nova problemática para ser estudada. Já a pesquisa descritiva apresenta principalmente fatos e/ou fenômenos de uma determinada realidade. Para Gil (2008, p. 28) essa abordagem tem “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”.

A abordagem empregada no presente trabalho é a qualitativa, estruturada de forma flexível, o que permite ao pesquisador explorar novos pontos de vistas. Propicia a compreensão dos significados acerca do fenômeno em questão, tendo principalmente como instrumento de coleta de dados o próprio pesquisador, envolvendo toda a sua subjetividade. Segundo Godoy (1995, p.21):

(...) um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando captar o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes. Vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno.

No que diz respeito aos procedimentos técnicos, adotou-se a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e o estudo de casos. O estudo de casos proporciona “uma vivência da realidade por meio da discussão, análise e tentativa de solução de um problema extraído da vida real. Enquanto técnica de ensino, procura estabelecer relação entre a teoria e a prática” (GODOY, 1995, p. 25). Gil (2008, p. 57-58) aponta que “é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados”. Na presente pesquisa, foi realizado um estudo de alguns casos de improbidade administrativa na região do Maciço de Baturité nos últimos dez anos (2007-2016), sobretudo casos ocorridos na cidade de Pacoti.

A pesquisa bibliográfica trata-se de conduzir a pesquisa através de referências publicadas em diversos meios. São fontes secundárias como por exemplo, livros, periódicos, revistas, dicionários etc. É essencial na construção de qualquer trabalho científico, haja vista que propicia conhecer, analisar e explicar o conhecimento existente acerca da temática proposta. No referencial

teórico foi abordado os conceitos patrimonialismo e improbidade administrativa. Utilizando-se como principais fontes bibliográficas: **A nova sociedade brasileira** (2006) de Bernardo Sorj e **Os donos do poder** (2001) de Raimundo Faoro; **Atos de improbidade administrativa** (2008) de Waldo Fazzio Junior e **Direito administrativo brasileiro** (2012) de Hely Lopes Meirelles, respectivamente. Para a complementação da pesquisa bibliográfica, utilizou-se também, artigos periódicos e matérias na internet, acerca da temática.

A estratégia de pesquisa documental é semelhante à anterior, porém, diferem quanto à natureza porque a mesma utiliza fontes primárias, isto é, materiais que ainda não passaram por tratamento analítico, como leis, diários, gravações, atas parlamentares, etc. De acordo com Severiano (2007, p.122), a pesquisa bibliográfica “utiliza-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registrados(...) trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos”. Para o autor também, se tratando da pesquisa documental, “os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise” (2007, p. 123). Desse modo, a pesquisa documental foi realizada com base na lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

O início da investigação ocorreu através de pesquisas realizadas na internet e conversas com alguns moradores dos municípios que compõem o Maciço de Baturité, a fim de se obter levantamento inicial acerca dos casos de improbidade administrativa ocorridos na região. A partir disso, obteve-se algumas informações no que diz respeito à casos de improbidade administrativa ocorridos na região, a saber: Pacoti, Redenção, Acarape, Baturité, Palmácia, Mulungu, Aratuba, Capistrano, Barreira e Aracoiaba. Bem como, direcionamento para figuras públicas de determinados municípios que poderiam contribuir com a pesquisa. Após isso, buscou-se contato com vereadores do município de Pacoti do exercício 2013-2016, para a realização de entrevistas com os mesmos. Dessa forma, foram contatados cinco vereadores, ressaltando que apenas dois deles mostraram-se disponíveis para a realização das entrevistas.

Em seguida, houve uma tentativa de realização de entrevistas com alguns agentes públicos indicados por moradores da região, a saber: um vereador e um secretário do município de Baturité e uma vereadora do município de Mulungu. Contudo, os mesmos mostraram-se indisponíveis em todas as tentativas. As entrevistas foram remarçadas várias vezes, sempre com a justificativa de agenda cheia e compromissos inadiáveis.

Dito isto, o estudo tinha como objetivo, inicialmente, analisar casos de improbidade administrativa ocorridos nos municípios que compõem o Maciço de Baturité, como um todo. Entretanto, em virtude do grande volume de dados identificados através das pesquisas iniciais realizadas para o curto período de tempo disponível para a finalização do estudo, como também, pela indisponibilidade dos agentes públicos contatados nas tentativas de realização de entrevistas, houve uma mudança nos objetivos da pesquisa. Desse modo, o estudo passou a abordar, de forma breve, alguns casos de improbidade administrativa identificados na região do Maciço de Baturité, aprofundando-se apenas em casos ocorridos no município de Pacoti, do período de 2007 a 2016.

Além do levantamento inicial, a fim de identificar casos de improbidade administrativa nos municípios do Maciço de Baturité, foram utilizadas como técnicas de coleta de dados a entrevista com representantes do poder legislativo do município de Pacoti, igualmente com moradores de algumas das cidades da região do Maciço. Também utilizamos a análise documental dos registros de atos de improbidade administrativa, através dos autos do processo judicial nº. 630-13.2008.8.06.0138/0<sup>3</sup>, que tramitou perante a Secretaria de vara única da comarca de Pacoti-CE, no qual trata sobre crimes cometidos por vereadores do município de Pacoti no ano de 2007, julgados no ano de 2015 e enquadrados na lei nº 8.429/92.

Desse modo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dois vereadores do município de Pacoti, do exercício 2013-2016. A primeira entrevista foi realizada com um ex-vereador do município de Pacoti (vereador em exercício 2013-2016), no dia 25 de maio de 2017<sup>4</sup> e a segunda foi realizada também com um vereador do município de Pacoti (vereador em exercício 2013-2016 e atual), no dia 31 de julho de 2017<sup>5</sup>. Vale lembrar que a identidade dos entrevistados, como acordado com os mesmos, não foi revelada, a fim de resguardá-los.

Como já mencionado, buscou-se também, contato com alguns moradores de cada uma das cidades do Maciço de Baturité (exceto Pacoti), entre os meses junho e julho, com o intuito de realização de entrevista estruturada, por meio de um questionário acerca dos casos de improbidade administrativa ocorridos nos seus respectivos municípios enviado aos mesmos através do meio eletrônico, a fim de complementar os dados obtidos através do levantamento inicial realizado. Ressaltando que houve retorno, quanto às respostas, apenas dos municípios de Acarape e

---

<sup>3</sup> Conforme relatório apresentado no anexo A.

<sup>4</sup> Em conformidade com o roteiro de entrevista apresentado no apêndice A.

<sup>5</sup> Em concordância com o roteiro de entrevista apresentado no apêndice B.

Palmácia<sup>6</sup>. A investigação nos demais municípios que compõem o Maciço de Baturité, limitou-se na busca por um breve conhecimento dos casos, haja vista que o objetivo geral da pesquisa está direcionado para o município de Pacoti. A tabela a seguir permite um melhor entendimento acerca do perfil dos colaboradores da pesquisa com a coleta de dados:

**Tabela 1.** Dados referentes aos colaboradores da pesquisa<sup>7</sup>

Nome <sup>8</sup>	Cidade	Ocupação	Idade	Técnica de coleta de dados realizada
Edgar	Pacoti	Professor e ex-vereador (2013-2016)	34	Entrevista semiestruturada
Arthur	Pacoti	Comerciante e vereador (desde 2013)	53	Entrevista semiestruturada
Daniel	Acarape	Estudante	23	Entrevista estruturada
Agatha	Palmácia	Estudante	20	Entrevista estruturada

**Fonte:** elaborada pela autora a partir de informações disponibilizadas pelos colaboradores da pesquisa.

Posteriormente, a fim de obter um melhor entendimento acerca do ambiente estudado no caso para o qual foi dado maior ênfase, realizou-se algumas visitas à Câmara Municipal de Pacoti. Primeiramente, para a solicitação do documento referente ao processo judicial que trata sobre os casos de improbidade administrativa entre vereadores no ano de 2007, no qual em contato com a assessoria jurídica da casa legislativa (que por meio de acesso ao sistema eletrônico do TJCE – e-SAJ) foi disponibilizado. Como também, para acompanhar algumas das sessões realizadas, com o intuito de se fazer observações sobre o ambiente legislativo e posicionamento dos atuais agentes públicos do município. As observações foram realizadas nos dias 07, 14 e 21 de agosto de 2017, das quais uma sessão extraordinária, um dia comum e uma sessão ordinária, respectivamente.

A partir disso, para a apresentação dos casos de improbidade administrativa identificados, realizou-se a análise das informações coletadas por meio dos questionários respondidos pelos moradores dos municípios de Acarape e Palmácia, juntamente com os dados obtidos através da pesquisa realizada na internet. Posteriormente, foi realizada a transcrição das informações coletadas através das entrevistas realizadas com dois vereadores do município de Pacoti do exercício 2013-2016. De forma complementar, analisou-se as informações apresentadas nos autos

<sup>6</sup> Consoante questionário apresentado no apêndice C.

<sup>7</sup> Informações disponibilizados e consentidas por colaboradores da pesquisa, mediante termo de consentimento assinado. Conforme apresentado no apêndice D.

<sup>8</sup> Nomes adotados pela autora a fim de resguardar a identidade dos colaboradores.

do processo judicial supracitado, tal como os dados obtidos por meio das observações feitas durante as visitas à Câmara Municipal de Pacoti. Buscando, ao final, relacioná-los com o referencial teórico da pesquisa, acerca do patrimonialismo e improbidade administrativa.

### 3 PATRIMONIALISMO PÚBLICO NO BRASIL

Quando se trata de Administração Pública no Brasil existe certo ceticismo por parte do povo. É muito comum ouvir que o Estado não funciona, que há muita burocracia no serviço público ou que o mesmo está cercado de corrupção. E isso se deve ao fato de que nos foi herdado, do período colonial, uma maneira de administrar trazida de Portugal para as terras brasileiras. Um estilo de administração do Estado típico dos Estados absolutistas europeus, que foi denominado de patrimonialismo (SORJ, 2006). Dessa forma, será abordado no presente capítulo uma discussão acerca da temática, a fim de mostrar que tal característica é carregada até hoje pela sociedade brasileira, sobretudo na administração pública.

Um ponto marcante do patrimonialismo é a não distinção entre o que era público e o que era privado. Ou seja, tudo que pertencia ao Estado pertencia ao detentor do poder no país. Sorj (2006) aponta que suas origens estão relacionadas “à colonização portuguesa, que implantou um Estado como estrutura independente e sobreposta à sociedade, estrutura cuja função era extrair renda da colônia” (2006, p. 14). Outra característica, diz respeito à indicação, por parte do rei, de funcionários públicos para o exercício das funções do Estado dos quais, geralmente, eram pessoas próximas a ele como, amigos, parentes ou membros da nobreza. Tais pessoas se responsabilizavam por fazer a justiça, elaborar as leis (geralmente favorecendo a eles próprios) e pôr ordem no país, recebendo alta remuneração, além de outros benefícios.

E se tratando da história do Brasil, um acontecimento que não deve ser esquecido é a chegada da família real ao Brasil em 1808, a qual trouxe consigo um esquadrão composto por funcionários e representantes de Portugal. Como não havia lugar para instalar todas essas pessoas, e não esquecendo que o rei detinha tudo o que era pertencente ao Estado, os moradores foram obrigados a cederem suas casas para a corte real se instalar, o que motivou também a criação de muitas unidades administrativas a fim de conseguir um emprego para todos que aqui chegaram (SCHLICKMANN, 2015).

Essas práticas patrimonialistas estiveram presentes até mesmo após a independência do país em 1822. A Constituição de 1824 (pode ser lida como resgate dos valores absolutistas) foi elaborada com o intuito de atender aos interesses de Dom Pedro I. Para a sua elaboração, houve a criação de um conselho, composto por seus amigos, que resultou em um conjunto de leis que legitimavam o poder absoluto do imperador. A constituição trouxe principalmente o poder moderador, no qual

dava plenos poderes ao imperador, permitindo intervir nos poderes legislativo, executivo e judiciário (SORJ, 2006).

O termo patrimonialismo foi majoritariamente empregado para designar “a apropriação privada dos recursos do Estado, seja pelos políticos ou funcionários públicos, seja por setores privados” (SORJ, 2006, p.13). Ou seja, o funcionamento da burocracia não ocorre de acordo com as normas universais existentes e as representações políticas do governo não são expressadas a partir da sociedade civil. Trata-se de um traço cultural existente em algumas sociedades que “reproduz-se na medida em que interessa a grupos sociais específicos e que suas características mudam de acordo com a dinâmica social” (SORJ, 2006, p. 13). Possivelmente identificado quando há desigualdade na distribuição de riqueza e poder.

Ainda se tratando de história, deve-se mencionar outro importante ocorrido. Com a proclamação da república, muitas das práticas patrimonialistas foram reduzidas, como a extinção do poder moderador e do senado vitalício. Por outro lado, o voto não secreto colaborou para que tais práticas não fossem abolidas.

Dentro das práticas patrimonialistas, algumas categorias expressam bem uma cultura local. Destaca-se, então, o Coronelismo<sup>9</sup>, que traz como particularidade, a utilização, por parte de grandes oligarcas e latifundiários, de todo o poder que possuíam para obrigar seus eleitores, que deles dependiam de alguma forma para sobreviver, a votarem em quem eles indicassem, estabelecendo uma relação de dependência. E logo, as eleições eram controladas sendo possível saber se seus eleitores estavam obedecendo-lhes (voto de cabresto<sup>10</sup>). Deve-se mencionar também, o fenômeno do Clientelismo, no qual os coronéis concediam favores aos seus eleitores, como alimento, moradia, emprego, pagamento de dívidas etc., em troca da garantia do voto no seu candidato (SCHLICKMANN, 2015).

Hoje, ainda é possível encontrar coronéis em muitos municípios do país, e não é necessário ir longe. No Maciço de Baturité, é muito comum, sobretudo no período de campanhas eleitorais, deparar-se com situações semelhantes. Candidatos vão em busca de votos, não apresentando suas propostas, mas prometendo benefícios, como empregos, casas, materiais de construção, aos

---

<sup>9</sup> O termo coronel foi designado aos poderosos proprietários de terras (açudes, poços, igrejas, moinhos etc.) pela influência que tinham no sentido de impor sua própria “lei” a população que deles dependia. Os coronéis imperavam nas áreas rurais, principalmente no Nordeste (SANCHEZ; GAYA; ASSIS, 2010)

<sup>10</sup> A expressão “voto de cabresto” ficou popularmente conhecida em razão do voto ser aberto nesse período (SCHLICKMANN, 2015).

eleitores. Da mesma maneira que os próprios eleitores vão à procura dos candidatos, com o intuito de trocar seu voto por algum tipo de pagamento.

Com fim da primeira república, o patrimonialismo foi aos poucos substituído por outros modelos também patrimonialistas. Porém, os discursos mudaram, mas, em essência, as práticas continuaram as mesmas. Conforme aponta Raimundo Faoro (2001, p. 885):

a cultura, que poderia ser brasileira, frustra-se ao abraço sufocante da carapaça administrativa (...) a terra virgem e misteriosa, povoada de homens sem lei nem rei, não conseguiu desarticular a armadura (...) a máquina estatal resistiu a todas as setas, a todas as investidas da voluptuosidade das índias, ao contato de um desafio novo — manteve-se portuguesa, hipocritamente casta, duramente administrativa, aristocraticamente superior. (...) velhos quadros e instituições anacrônicas frustram o florescimento do mundo virgem. Deitou-se remendo de pano novo em vestido velho, vinho novo em odres velhos, sem que o vestido se rompesse nem o odre rebentasse. O fermento contido, a rasgadura evitada gerou uma civilização marcada pela veleidade, (...) sem contornos, sombra que ambula entre as sombras, ser e não ser, ir e não ir, a indefinição das formas e da vontade criadora. Cobrindo-a, sobre o esqueleto de ar, a túnica rígida do passado inexaurível, pesado sufocante.

Para Raimundo Faoro (2001, p. 871), “enquanto o sistema feudal separa-se do capitalismo, enrijecendo-se antes de partir-se, o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação”. Ou seja, o patrimonialismo perdurou e se adaptou, tornando-se parte da cultura política do país em pleno século XXI.

Se tratando do patrimonialismo no Brasil, pode-se ressaltar, particularmente, a sua associação com a desigualdade social, a impunidade de suas elites e o descaso com os setores mais pobres da população (SORJ, 2006). Dessa forma, segundo o autor:

o patrimonialismo moderno é uma estratégia dos grupos sociais (especialmente os dominantes, mas que permeia a sociedade) de uso do poder para apropriar-se de recursos econômicos ou privilégios sem a legitimidade fundada na tradição. Isto porque se trata de uma forma de dominação no contexto de sociedades urbanas em que não funcionam os sistemas tradicionais de dominação e com sistemas democráticos e jurídicos formalmente liberais que supõem uma separação entre o poder político e o poder econômico. (p.14)

Em razão do avanço da sociedade, no que diz respeito à incorporação de valores modernos de cidadania e de um Estado de bem-estar social, há um conflito entre a mesma e o patrimonialismo, quando reproduzido por meio de ações de desigualdade e impunidade, considerando a capacidade de regulação e fiscalização por parte do Estado, como também a sua oferta de serviços sociais que assegurem para a população, minimamente, condições de vida e inserção no sistema produtivo.



Ainda segundo Sorj (2006), o patrimonialismo representa a primeira causa dos problemas sociais, na medida em que acomete valores como, justiça, igualdade e convivência democrática.

A transformação das relações sociais, sobretudo no século XX, trouxe consigo a redução do poder dos grandes proprietários de terras, assim como também, a relevância do patrimonialismo local. Contudo, originou-se o que foi denominado, segundo Sorj (2006), de *Novo patrimonialismo*, que seriam, para o autor:

as relações de imbricação entre os interesses dos grupos dominantes e o Estado, a impunidade e o descontrole da máquina governamental, que transformou em grande parte o sistema repressivo e jurídico num instrumento de violência contra os grupos mais pobres e de impunidade dos mais ricos. (SORJ, 2006, p.15)

Ainda para o autor, o patrimonialismo moderno pode ser identificado de diversas formas em qualquer sociedade contemporânea, ressaltando que não há uma eliminação das tensões e limites entre o poder econômico, o poder político e o burocrático, apenas um controle. Para mostrar a amplitude do conceito, Sorj (2006, p. 15-21) cria algumas tipologias de patrimonialismo, a saber:

- o **patrimonialismo dos políticos**, identificado a partir da utilização de cargos políticos para conseguir-se vantagens econômicas. Dentre as quais, pode-se mencionar a utilização de recursos do Erário, concessão de favores ao setor privado, nepotismo e obtenção de privilégios;
- o **patrimonialismo do funcionalismo público**, o qual pode ser entendido como o uso de funções públicas, como fiscalização, repressão e regulamentação, para o recebimento de propinas e comissões;
- o **patrimonialismo privado**, que configura-se como a apropriação dos recursos públicos por parte de agentes privados, através de licitações, obtenção de crédito, indenizações desproporcionais etc.;
- o **patrimonialismo fiscal, repressivo e jurídico**, é a utilização de mecanismos ilegais com o intuito de manipular os sistemas fiscal, policial e jurídico, contribuindo para a impunidade frente à lei;
- o **patrimonialismo negativo**, caracterizado pelo uso do poder político para prejudicar ou discriminar determinado grupo social.

Logo, é importante salientar a complexidade da matéria, uma vez que em muitos casos pode haver uma sobreposição de duas ou mais tipologias. Por conseguinte, pode-se afirmar que as práticas patrimonialistas mostram-se como parte integrante da administração pública brasileira, na

qual, desde muito tempo, incorporou tais características e atualmente, ainda podem ser encontradas através da conduta de muitos agentes públicos espalhados pelos municípios do Brasil, como é o caso da região do Maciço de Baturité, no Ceará. Essa não distinção do que é público e privado, por parte dos agentes públicos, ainda é bastante encontrada nos dias de hoje no cenário brasileiro. Desde práticas patrimonialistas velhas, como o clientelismo, até práticas do novo patrimonialismo, como por exemplo, fraudes em processos licitatórios, dentre outras tipologias apontadas. O que provoca um enorme desperdício de recursos públicos, causando prejuízo ao Estado e conseqüentemente à sociedade como um todo.

## **4 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ORIGEM E APLICAÇÃO DA LEI**

O capítulo aborda uma explanação sobre a improbidade administrativa, a fim de apresentar sua origem e principais características, igualmente, a lei nº 8.429/92, que trata sobre a matéria. Isto posto, está dividido em quatro seções, tratando sobre os princípios da administração pública, a improbidade administrativa, a lei ordinária na qual dispõe acerca da matéria, bem como as sanções previstas na mesma.

### **4.1 Princípios da administração pública**

Ao tratar dos atos de improbidade administrativa, vê-se a necessidade, inicialmente, de um entendimento acerca dos princípios que os orientam. São “comandos implementadores do justo e restritivos do injusto. Têm maior peso que as regras, são eticamente fundamentados e indicam um norte a seguir” (FAZZIO JÚNIOR, 2008, p. 2). Servem como critérios de avaliação da conduta de agentes públicos e permitem um continuado contato com a sociedade. De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, caput<sup>11</sup>, alguns princípios servem como balizadores da atividade administrativa, em todos os níveis, e estão diretamente relacionados com a probidade administrativa, a saber:

#### **4.1.1 Legalidade administrativa**

Como muitos sabem, uma grande diferença entre a administração pública e a privada, é que a primeira, está autorizada a realizar apenas o que está previsto em lei, e a segunda, está autorizada a desempenhar quaisquer atividades desde que a lei não as proíba. Dessa forma, o princípio da legalidade surge como uma imposição de limites no que tange à atuação do administrador público. Segundo Hely Lopes Meirelles (2012, p.89),

a legalidade, como princípio de administração (CF, art.37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

---

<sup>11</sup>“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Em concordância com Fazzio Júnior (2008), é a lei, que exclusivamente, disciplina os direitos e deveres de entidades e órgãos administrativos, assim como também suas relações com os administradores. Na administração pública não há vontade pessoal, uma vez que a sua vontade decorre da lei. Desse modo, a ilegalidade pode ser entendida como um indicativo de improbidade. Juntamente com os demais princípios, a legalidade designa o conceito de probidade administrativa. Entretanto, não basta apenas cumprir o que, simplesmente, trata o texto da legislação. Por isso, vê-se a necessidade de que o legal seja relacionado com o honesto e conveniente para a coletividade.

#### **4.1.2 Moralidade administrativa**

Por tratar-se de condutas e práticas, defini-la é uma tarefa muito complexa. De acordo com Carvalho Filho (2013), tal princípio impõe que princípios éticos não devem ser dispensados na conduta do administrador público. De modo a observar a conveniência, oportunidade e justiça, assim como, separar o honesto do desonesto. Pode ser entendido como uma relação existente entre os motivos que determinam a conduta administrativa e suas finalidades, tal como, uma relação entre a conformidade da ética administrativa e o interesse maior da coletividade. Dessa forma, Fazzio Júnior aponta que:

a moralidade predetermina a seletividade administrativa dos meios e fins, impondo a eleição, pelo agente público, de opções decisórias que atendam ao interesse social sem a desconsideração da moral comumente aceita, em determinado contexto. De fato, os alvos administrativos deverão de ser sempre consentâneos com os padrões morais, vinculação de que não podem abdicar, em face de nenhuma circunstância excepcional que ao servidor se apresentar, sob pena de subverter a própria razão de ser da Administração. Interesse social sem moral social é conteúdo vazio. (2008, p.15)

Vale destacar que a atuação administrativa parte da moralidade, tendo em vista que trata-se do comportamento público. Assim, a correta leitura dos demais princípios admite, em seu conteúdo, a moralidade como parte complementar.

#### **4.1.3 Impessoalidade administrativa**

O princípio da impessoalidade pressupõe que, na realização do serviço público, o administrador público deve agir de forma a tratar igualmente os iguais, como também respeitar as

desigualdades, sem beneficiar terceiros ou a si próprio. De tal forma a considerar, acima de tudo, o interesse da coletividade, em detrimento de interesses privados. De acordo com Fazzio Júnior (2008, p. 10),

decorre diretamente da igualdade, pressuposta a proporcionalidade. Administra-se impessoalmente, tendo em vista a consecução dos objetivos postos em lei. Se todos são iguais perante a lei, o são perante a Administração Pública. Nessa linha de consideração, o agente público administra para todos, sem privilegiar nem desmerecer ninguém em especial.

Hely Lopes Meirelles (2012) argumenta que o princípio também ampara a exclusão da promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos no que diz respeito ao desenvolvimento de ações administrativas, uma vez que está assegurado pela Constituição Federal<sup>12</sup>. Conforme aponta Hely Lopes Meirelles é o interesse público o objetivo dos atos administrativos. “Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade” (2012, p. 94).

As ações da administração pública não devem ser restritivas, ou seja, não devem ser todas resolvidas da mesma forma, tendo em vista a heterogeneidade da sociedade. Para Fazzio Júnior (2008, p.12), essas singularidades, “desde que não dissonantes com os objetivos das normas, funcionam como uma espécie de sintonia fina da impessoalidade, porque colaboram para concretizá-la”. Desse modo, vê-se a necessidade de considerar fatores distintivos para que haja um tratamento equitativo, isto é, “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida das suas desigualdades”<sup>13</sup>.

#### **4.1.4 Publicidade administrativa**

A Constituição Federal<sup>14</sup> determina que os atos cujos fins só podem ser públicos, devem ser publicados<sup>15</sup>. Conforme Hely Lopes Meirelles, “publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos (...) em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a administração que o realiza” (2012, p.96). Com ressalva aos

<sup>9</sup> “Art. 37. § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos deverá ser de caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (CF/1988)

<sup>13</sup> Princípio da isonomia.

<sup>14</sup> Com relação ao princípio da publicidade a Constituição federal (art. 5º. XIV, XXXIII e LX) que assegura a todos o direito à informação, disponibilizadas pelos órgãos públicos.

<sup>15</sup> São exemplos, a prestação de contas da conduta dos agentes públicos, divulgação oficial dos atos e fornecimento de informações ou documentos, quando solicitados.

casos de segurança nacional, para os quais admite-se sigilo. Para o autor, tal princípio também visa propiciar o conhecimento e controle dos atos e contratos administrativos a todos os interessados.

Além da divulgação dos atos, o princípio da publicidade tem o intuito de dar conhecimento sobre a conduta interna dos agentes. Dessa forma, o agente público deve agir de forma transparente perante aos superiores hierárquicos e, sobretudo, à sociedade, não podendo atuar clandestinamente. Fazzio Júnior ressalta que, “administrar pressupõe atuar com transparência de critérios e procedimentos, isto é, que o serviço administrativo só se desenvolve por meios públicos” (2008, p. 16). O não cumprimento ocasiona uma desinformação por parte do cidadão e dificulta sua participação, o que conseqüentemente, contribui para o desvirtuamento dos princípios da moralidade e impessoalidade.

#### **4.1.5 Eficiência administrativa**

Além do desempenho das atividades de acordo com a legalidade, exige-se ainda resultados positivos no que diz respeito ao atendimento das necessidades da coletividade através do serviço público. A eficiência está assegurada pela Constituição<sup>16</sup> como um direito. Hely Lopes Meirelles *apud* Di Pietro define-a como sendo “o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional” (2012, p. 83-84).

Para Di Pietro (2012), o princípio pode ser entendido através de dois aspectos. O primeiro sobre o “modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados” (2012, p. 84). E o segundo diz respeito ao “modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público” (2012, p. 84). É importante frisar que tal princípio soma-se aos demais, no sentido de complementá-los e não os sobrepor.

#### **4.2 Dever de probidade**

O Estado confere aos agentes públicos algumas prerrogativas de direito público, para a realização de suas ações, com o intuito de alcançar os fins pretendidos, denominadas de poderes

---

<sup>16</sup> “Art. 5º. LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (CF/1988).

administrativos. Por outro lado, também é estabelecido a eles, um conjunto de deveres administrativos, para que possam ser responsabilizados suas ações. Um deles é o dever de probidade, que de acordo com Fazzio Júnior (2008), pode ser entendido como o resultado da observância dos princípios supracitados expressos no art. 37 da Constituição Federal.

O Administrador público deve ser honesto, devendo optar sempre por melhor servir à administração, sem cometer favorecimento ou nepotismo. É seu dever “exercer função pública com objetivos públicos” (FAZZIO JÚNIOR, 2008, p.71). E agir de forma contrária, caracteriza o que é denominado pelo direito como improbidade administrativa, da qual pode ocasionar vários efeitos à sociedade como um todo. De acordo com De Plácido e Silva *apud* Fazzio Júnior (2008, p. 71), improbidade:

deriva do latim ‘improbitas’ (má qualidade, imoralidade, malícia), juridicamente, liga-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter. Desse modo, improbidade revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral. Improbidade é qualidade do ímprobo.

A improbidade administrativa decorre da má-fé do agente público, ao violar o dever de probidade causando ou não lesão ao erário, com ou sem proveito econômico, com auxílio de terceiros ou não (FAZZIO JÚNIOR, 2008). Isto posto, quaisquer atos dessa natureza, atentam contra a probidade administrativa. Se tratando do tema, atualmente, tem-se como fonte normativa principal a Constituição Federal, especificamente o art. 37, § 4º<sup>17</sup>, e como documento regulador da improbidade administrativa, a lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

#### **4.3 Lei nº 8.429, de 2 junho de 1992**

Para compreendermos o significado da lei de improbidade administrativa, é importante apresentar como ocorreu o seu processo de construção, de maneira a resgatar os modelos normativos anteriores, dos quais contribuíram na busca pela proteção da probidade administrativa. Como precedentes legislativos, podem ser citadas a lei nº 3.164/57 (Lei Pitombo Godói-ilha) e a lei nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto).

---

<sup>17</sup>“Art. 37. §4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (CF/1988).

Conforme aponta Fazzio Júnior (2008), as discussões no Direito brasileiro acerca do uso indevido da administração pública iniciaram em 1957, com a lei nº 3.164/57, centrada na ampliação da transparência administrativa, para o qual sujeitava “a sequestro e à sua perda em favor da fazenda pública os bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso do cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquele incorrido”, consoante o texto da referida lei. Dessa forma, os atos de improbidade administrativa possuíam caráter não penal.

De acordo com Fazzio Júnior (2008), a lei nº 3.502/58, apresentou-se como a regulação do sequestro e perdimento dos bens havidos indevidamente, apenas nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de função, destinando-se ao servidor público, dirigente ou empregado de autarquia. Vale destacar que, o conceito de servidor público foi um avanço para a época, uma vez que passou a equiparar os dirigentes e empregados de autarquias, sociedades de economia mista, fundação pública, empresa incorporada e entidade beneficiária de contribuições parafiscais. As duas leis foram revogadas com a criação da lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

A prevenção e o tratamento da improbidade administrativa têm suas raízes no texto constitucional, fundamentados no conjunto de princípios apresentados, conferindo-lhes embasamento e validação (FAZZIO JÚNIOR, 2008). A carta magna, ponto de partida da lei nº 8.429/92, cuida dos atos de improbidade administrativa exclusivamente como caráter preventivo<sup>18</sup>. Anteriormente, a lei restringia-se apenas ao enriquecimento ilícito, o qual, atualmente, constitui uma das espécies dos atos de improbidade administrativa.

A lei em questão, possibilitou um maior alcance de atos ilícitos cometidos por agentes públicos, assim como também, o estabelecimento de sanções mais consistentes. As hipóteses de incidência para as sanções ocorrem conforme está previsto na lei ordinária, devendo, apesar disso, preservar o propósito do texto constitucional. Dito isto, em matéria de correção, é possível afirmar que a lei de improbidade administrativa representa um importante avanço na administração pública. De acordo com Hely Lopes Meirelles (2012), a lei classifica os atos de improbidade administrativa em três espécies: os que importam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os

---

<sup>18</sup> “Art. 14. § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta” (CF/1988). E Art. 37, § 4º (ver nota de rodapé anterior).



que atentam contra os princípios da administração pública. Prevendo, na respectiva lei, punições diferentes para cada uma delas.

Em conformidade com o art. 9º da LIA, constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito “auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei”<sup>19</sup>. Do qual, segundo Fazzio Júnior (2008), pode ocorrer de várias formas, como: recepção de vantagem indevida, vantagem para facilitar negócio superfaturado ou subfaturado, uso de pessoal e da máquina administrativa, recepção de vantagem para tolerar atividade criminosa ou para fazer declaração falsa, patrimônio a descoberto, percepção de vantagem para intermediação de verba, recepção de vantagem para não agir, apropriação de valores públicos ou uso de valores públicos. Vale ressaltar que, poderá haver enriquecimento ilícito com ou sem lesão ao erário.

Em seu art. 10 (LIA), prevê o ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário como sendo “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei”. Em conformidade com Fazzio Júnior (2008), identificado por meio de ações como: doação ilegal, gestão irresponsável (operação financeira ilegal, outorga de benefícios ilegais, despesas ilegais ou irregulares, negligência na gestão patrimonial, ilegalidades com verbas públicas), lesão decorrente de licitação, gestão associada ou rateio de consórcio público irregulares.

Em concordância com o art. 11, constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”<sup>20</sup>. Do qual, como apontado por Fazzio Júnior (2008), compreende as seguintes condutas dolosas: desvio de finalidade, retardar ou omitir ato de ofício, violação de sigilo funcional, negativa de publicidade, frustração de concurso público, omissão de prestação de contas ou informação relevante.

---

<sup>19</sup> “Art. 1º. Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei” (Lei nº 8.429/92).

<sup>20</sup> “Art. 4º. Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos” (Lei nº 8.429/92).

#### 4.4 Incidência das sanções

Em concordância com Fazzio Júnior, a LIA, regulamentadora do texto disposto na constituição federal acerca da matéria, possui como fim, sobretudo, aplicar sanções aos atos de improbidade administrativa. Dispõe em seu art. 12 que, “independentemente das sanções penais, civis e administrativas<sup>21</sup> previstas na legislação específica”, o responsável pelo ato de improbidade sujeitar-se-á às prescrições da lei, de tal forma a serem aplicadas isolada ou cumulativamente, consoante a gravidade do fato. E complementa, em seu parágrafo único, que as penas previstas serão fixadas pelo juiz com base na extensão do dano causado, assim como no proveito patrimonial obtido pelo agente.

Conforme Fazzio Júnior, “a letra do dispositivo constitucional consagra um quadro sancionatório que é disciplinado, quanto à sua forma e extensão, pela lei nº 8.429/92” (2008, p.342), tornando viável o que está previsto no texto constitucional. Isto posto, classifica as sanções de acordo com a espécie do ato praticado, de maneira a acrescentar outras penalidades às já previstas constitucionalmente. O art. 12 e seus incisos, preveem as sanções aplicadas ao agente público<sup>22</sup> que incorrer na prática de ato de improbidade administrativa, das quais:

- Perda dos bens ou valores incorporados ilicitamente ao patrimônio, caso houver;
- Ressarcimento integral do dano, caso houver;
- Perda da função pública;
- Suspensão dos direitos políticos de três a dez anos (consoante a espécie do ato);
- Pagamento de multa civil de duas, três ou até cem vezes o valor do enriquecimento ilícito;
- Proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de três a dez anos (consoante espécie do ato).

---

<sup>21</sup> As sanções previstas na lei ordinária não absorvem aquelas outras espécies. Podem ocorrer de forma concomitante, já que são relativamente autônomas. (FAZZIO JÚNIOR, 2008)

<sup>22</sup>“Art. 2º. Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior; Art. 3º. As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta” (Lei nº 8.429/92).

Cabe destacar a dificuldade existente na interpretação dos atos de improbidade administrativa, haja vista que poderão haver casos nos quais haverá uma superposição de espécies, ou seja, poderão enquadrar-se em mais de uma espécie de improbidade administrativa. Dito isto, de acordo com Fazzio Júnior (2008), em razão da supremacia dos princípios constitucionais, evidenciada pela constituição e pela lei nº 8.429/92, o art. 11 da lei ordinária, no qual trata dos atos que atentam contra os princípios da administração pública, será sempre objeto de consideração em quaisquer atos de improbidade administrativa, uma vez que abrange a temática como um todo.

Diante disso, vê-se a importância da lei de improbidade administrativa na administração pública brasileira. A norma apresenta-se como uma ferramenta de correção para condutas de agentes públicos não condizentes com o que é legal e que parece ser justo. E perante tantos casos de corrupção no país, o ideal é que os mesmos sejam tratados de forma rígida, consoante está disposto na lei ordinária, evitando a impunidade na sociedade. Contudo, há uma necessidade de penas mais rigorosas e a celeridade nos julgamentos por ações de improbidade administrativa, assim como, formas de reduzir incentivos da corrupção por agentes públicos. O que apresenta-se como uma grande problemática, uma vez que aqueles que estão por trás dessas ações corruptas algumas vezes são os mesmos que possuem o papel de tomar as decisões pela sociedade.

A exemplo disso, o Ministério Público Federal (MPF) apresentou, em 2016, um conjunto de medidas<sup>23</sup> de prevenção e combate da corrupção e a impunidade de forma mais efetiva no país. Tais propostas objetivavam garantir que agentes públicos corruptos fossem punidos por suas ações. O país aderiu à campanha e dessa forma, foi apresentada ao Congresso Nacional através de um projeto de iniciativa popular. O projeto de lei nº. 4.850/2016, foi analisado pela Câmara dos Deputados em novembro de 2016 e seu texto-base foi aprovado. Contudo, apenas algumas das dez medidas foram aprovadas, ainda com alterações. Atualmente, o projeto de lei está aguardando apreciação pelo Senado Federal<sup>24</sup>. Assim sendo, fica evidente a atuação de determinados grupos sociais com o intuito de sempre atender apenas seus interesses, contribuindo com a corrupção e impunidade no país.

---

<sup>23</sup> Medidas disponíveis no site: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas>>.

<sup>24</sup> Consoante apresentado no site oficial da Câmara dos Deputados: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>.

## **5 TRAÇOS DE CORRUPÇÃO E IMPUNIDADE: A CONDUTA DE AGENTES PÚBLICOS NO MACIÇO DE BATURITÉ**

O presente capítulo compreende os resultados obtidos na pesquisa por meio da análise das informações coletadas, dividindo-se em duas seções. A primeira apresenta um breve histórico sobre o Maciço de Baturité, com intuito de proporcionar um entendimento sobre como ocorreu a consolidação da região. E a seção seguinte trata-se de uma exposição de alguns casos de improbidade administrativa identificados na região, com ênfase em casos identificados no município de Pacoti.

### **5.1 Breve histórico do Maciço de Baturité**

Segundo afirma Ricardo (2015)<sup>25</sup>, em 1702, a primeira sesmaria na região foi concedida na serra do Acará, no poço do Paracupeba, onde encontra-se no município de Redenção. Até o início do século XVIII, as terras do Maciço permaneceram sem uma efetiva ocupação, até ser ocupada parte da região onde hoje é denominada Aracoiaba. Após isso, houve a concessão de várias sesmarias na região, na qual atualmente encontra-se o município de Aratuba onde nasceu a missão Nossa Senhora de Palma, transformando-se em freguesia, onde, posteriormente, foi fundada a Vila Real de Monte Mor, uma vila de índios, abrangendo grande parte da região do Maciço, exceto Ocara e Palmácia.

Conforme o Historiador Levi Jucá<sup>26</sup>, o nome Baturité foi adotado possivelmente após a Independência do Brasil. Mais tarde, houve a elevação da então Vila de Baturité à categoria de cidade. O desenvolvimento da região foi motivado pelo longo período praticamente sem secas e pelo forte aumento do comércio do algodão com a Inglaterra, nos anos da Guerra da Secessão nos Estados Unidos. O Ceará mostrava-se favorável ao cultivo de algodão, no qual antes era utilizado apenas para artefatos ou para confeccionar tecidos, para índios e pessoas escravizadas, respectivamente, e rapidamente, sua produção atingiu alta cotação internacional.

A região do Maciço teve rápida expansão em razão da larga propagação da cotonicultura juntamente com a criação de gado. Isto posto, a antiga Monte mor, atual município de Baturité

---

<sup>25</sup> Reside em Aracoiaba, Ceará. Graduado em História pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Bacharel em Humanidades pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro Brasileira e pós-graduado em História do Brasil pelo Instituto de Teologia Aplicado.

<sup>26</sup> Natural de Fortaleza e mora em Pacoti. Licenciado em História pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e professor da rede pública estadual. Autor do livro “Pacoti, História & Memória”. Informações obtidas através de conversa com o mesmo acerca da história da região do Maciço.

tornou-se ponto de convergência na região. Segundo Ricardo (2015), a cultura da cana-de-açúcar na região do Maciço, foi introduzida pelos primeiros sesmeiros que chegaram na região, vindos de Pernambuco. Fato que possibilitou o surgimento das primeiras usinas de açúcar, que, para alguns historiadores, localizavam-se na área do atual município de Redenção.

Outro grande marco, foi a libertação antecipada de pessoas escravizadas no Município de Redenção, no qual antes denominava-se Acarape, desmembrado de Baturité. No período da sua criação, o município tinha como sede Acarape e foi um dos cinquenta primeiros municípios criados no Estado do Ceará. Dessa forma, passou a chamar-se Redenção, após a abolição da escravatura no município, homenageando o fato de ter sido, no país, a primeira vila a libertar totalmente as pessoas escravizadas<sup>27</sup>. Com isso, Acarape passou denominar o antigo distrito de Cala-boca. Municípios (Redenção e Acarape) nos quais, atualmente, estão localizados os campi da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), no Estado do Ceará (Campus da Liberdade, Campus dos Palmares e Campus das Auras).

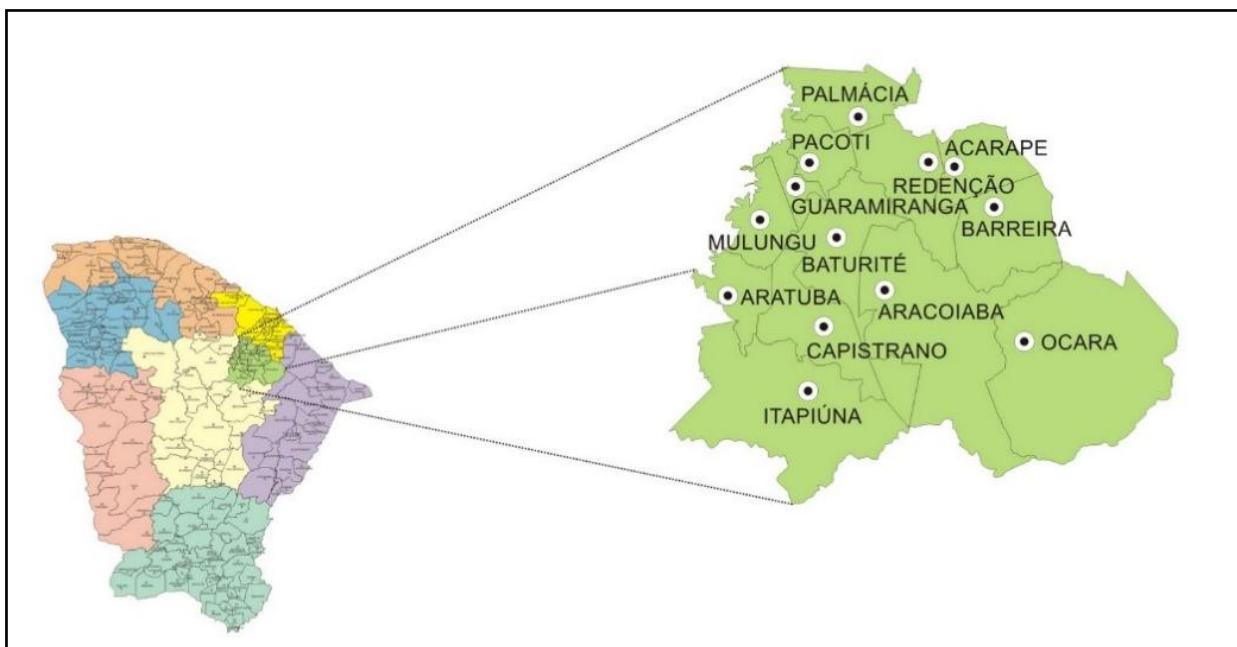
Como afirma o Professor Levi Jucá, a ocupação definitiva da Serra de Baturité, teve como principal fator o sucesso do plantio de café, no qual, as primeiras sementes chegadas na região, foram plantadas no sítio Munguaípe, atual município de Guaramiranga e depois no Sítio Bagaço, também já denominado Correntes, atual município de Mulungu. A partir dos sítios de café, as povoações começaram a consolidar-se na região, iniciando também um processo de desmatamento da floresta tropical, em razão da agricultura e manipulação da madeira. O que motivou a configuração da região, dando espaço ao que hoje é denominado de Maciço de Baturité, constituído por treze municípios: Baturité, Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção.

Conforme apresentado no mapa a seguir:

### **Figura 1. Mapa do Maciço de Baturité**

---

<sup>27</sup> Ressaltando-se que a libertação das pessoas escravizadas não teve componentes solidários por parte dos senhores de engenho, mas, na verdade, uma libertação influenciada pelos prejuízos econômicos e pela falta de produtividade da mão de obra.



Fonte: <<http://gestar-aracoiaba-ce.blogspot.com.br/2009/08/macico-de-baturite-uma-bela-serra.html>>.

## 5.2 Improbidade administrativa como prática cotidiana no Maciço de Baturité

Essa realidade patrimonialista está presente em todo o Brasil. São casos e mais casos de prefeitos e vereadores, para não dizer presidentes e ministros da federação, que são acusados de corrupção. Ocorreu, na verdade, uma banalização da corrupção e está cada vez mais comum deparar-se com a ocorrência de situações desse porte, que hoje já não são mais vistas como algo inusitado. É fato que podem ser encontradas não só em grandes centros, mas também em pequenas cidades do interior do Brasil, e um bom exemplo para tal é a região do Maciço de Baturité no Ceará.

Através da pesquisa realizada identificamos inúmeros casos de improbidade administrativa na região nos últimos dez anos. Foram identificados um ou mais casos de irregularidades em dez dos treze municípios que compõem o Maciço. Figuras públicas, como prefeitos, vereadores e secretários têm tirado proveito do poder que detêm em mãos e desviado o foco de suas ações dentro da administração pública, deixando de lado aquilo que deve ser considerado primeiramente para a realização de suas ações, isto é, o bem-estar da coletividade.

Diante disso, serão apresentados alguns casos locais de improbidade administrativa, identificados a partir da pesquisa realizada, a fim de mostrar a conduta daqueles para os quais são confiados a tarefa de gerir os recursos públicos. Ressaltando que, foram identificados inúmeros casos em quase todos os municípios que compõem a região do Maciço, a saber: Pacoti, Redenção,

Acarape, Baturité, Palmácia, Mulungu, Aratuba, Capistrano, Barreira e Aracoiaba. Contudo, a seguir serão apresentados alguns casos identificados nos municípios de Acarape e Palmácia; e sobretudo, em Pacoti, de forma aprofundada. Vale salientar que, considerando o objetivo da presente pesquisa, não houve aprofundamento em todos os casos identificados, como explicado na metodologia, e por isso os casos dos municípios de Acarape e Palmácia não serão apresentados de forma detalhada como nos casos do município de Pacoti, para o qual o objetivo geral da pesquisa está direcionado.

### **5.2.1 Do longínquo horizonte brotou uma esperança<sup>28</sup>**

A primeira história apresentada tem como cenário o município de Acarape<sup>29</sup>, conhecido pelo pioneirismo na libertação de pessoas escravizadas no Brasil. A cidade traz consigo uma história de luta, resistência, conquistas e sobretudo, de libertação<sup>30</sup>. Mas também, carrega um histórico de acontecimentos que vão contra os princípios da administração pública e corroboram para a descrença da população em um amanhã melhor. Com a troca de gestão, no ano de 2013, após 12 anos com a mesma coligação, a cidade sofreu inúmeras mudanças.

Conforme apontado nos resultados do questionário, a atual gestão de 2017, na qual encontra-se no poder desde 2013, está marcada pela execução de atividades que visam trazer status para o município, assim como, objetivando fins privados, muitas das vezes esquecendo-se que a principal razão motivadora das ações públicas deve ser o bem coletivo. O prefeito possui, na Câmara Municipal, a maioria de aliados e isso possibilita a aprovação em projetos de seus interesses, assim como também silenciar questões que os mesmos não desejam que sejam de conhecimento da população. Entretanto, não é possível esconder “embaixo do tapete” toda a sujeira da casa. Não deve ser esquecido também o caso dos servidores fantasmas<sup>31</sup> da Câmara Municipal de Acarape, o qual tem ganhado grande repercussão em 2017. Dito isto, serão apresentados episódios dos casos de improbidade administrativa no Maciço de Baturité.

---

<sup>28</sup> O Hino de Acarape, traz o seguinte trecho: “as correntes do passado, uma forte aliança, do longínquo horizonte, brotou uma esperança, nos safamos, nos libertamos, desta poderosa trança”.

<sup>29</sup> Acarape era a antiga denominação de Redenção. Antes da emancipação constituía-se distrito de Redenção, denominado Calaboca, que posteriormente passou a chamar-se Acarape. Em 1987, foi desmembrado de Redenção, tornando-se município.

<sup>30</sup> A Vila de Acarape foi a primeira a libertar totalmente as pessoas escravizadas no Brasil, em 1884.

<sup>31</sup> Um esquema entre vereadores realizado através de fraude de livro de ponto de assessores contratados. Com envolvimento de sete dos nove vereadores da casa legislativa. O Caso está sendo investigado pelo Ministério Público.

No ano de 2014, houve um afastamento, temporário, do secretário de finanças do município, que ocorreu, pois o pessoal responsável pela folha de pagamento não estava realizando os repasses referentes aos empréstimos dos servidores do município ao banco. A prefeitura atrasava tais pagamentos visando utilizar o dinheiro para outros fins e esse desvio só foi descoberto após cobranças feitas pelo banco por não estar recebendo os devidos valores. Entretanto, após isso, a prefeitura entrou em acordo com a organização e encobriu o caso na Câmara Municipal, evitando denúncias que trariam possivelmente investigações. Nesse caso, pode ser identificado o patrimonialismo fiscal, repressivo e jurídico, que segundo Sorj (2006), pode ser entendido como sendo a utilização de mecanismos ilegais para manipular os sistemas, provocando uma impunidade frente à lei.

Outro episódio ocorreu com o então secretário de educação do município de Acarape, no ano de 2015, o qual costumava utilizar o transporte público, vinculado à respectiva secretaria, em benefício próprio – tal situação pode ser relacionada com o patrimonialismo dos políticos<sup>32</sup> (SORJ, 2006), no qual compreende o uso de cargos públicos para conseguir-se vantagem econômica e traz como uma de suas características o uso dos recursos do Erário – até que um dia, em um de seus passeios com os amigos utilizando-se do bem público, ocorreu um acidente. O secretário estava embriagado e perdeu o controle do veículo na estrada. Após o ocorrido, o mesmo tentou desculpar-se com a população através das redes sociais, entretanto, suas desculpas não foram bem recebidas, o que, certamente, era de se esperar. Após grande pressão por parte do povo, por meio da grande divulgação de fotos e vídeos do episódio, ele foi afastado do cargo público. À vista disso, o caso também traduz-se em um crime por improbidade administrativa que causa lesão ao erário, por tratar-se de uma ação que resultou em perda patrimonial, em conformidade com o art. 10 da lei 8.429/92.

Após tantos erros cometidos (a maioria arquivada pela justiça), a credibilidade dos gestores foi afetada e a população de Acarape, encontra-se desacreditada na atual gestão do município. Assim sendo, a história será finalizada com o registro de que, o ex-secretário de educação afastado do cargo, foi nomeado em 2017 como secretário de esportes do município. E mostrando como o povo enxerga a situação na qual se encontra, para Daniel, morador da cidade<sup>33</sup>, a atual gestão “foi

---

<sup>32</sup> Ressalta-se a amplitude de tais casos, uma vez que há muitas vezes uma sobreposição de tipologias. E um mesmo caso pode enquadrar-se em mais de uma delas.

<sup>33</sup> Conforme questionário aplicado. Ver tabela 1.



a última esperança do povo acarapense de ter um prefeito que realmente fizesse algo pelo município”. Ao que parece, até o povo cansou de esperar a construção desse novo tempo prometido<sup>34</sup>. É possível afirmar que, apesar dessas práticas irregulares serem de conhecimento da população e daqueles a quem cabe papel de fiscalizar e aplicar ações de correção necessárias, a impunidade mostra-se de forma presente muitas vezes.

### **5.2.2 Céu mais bonito, não há<sup>35</sup>**

Será apresentada agora mais uma cidade do Maciço de Baturité, a região das Palmas, conhecida por seu misto de serra e sertão, o município de Palmácia. A cidade que já se chamou Palmeiras, já foi repercutida nacionalmente em razão de um fato bastante curioso, o aparecimento do “Bicho da Água Verde” na Região da Baixada<sup>36</sup>, fato que ainda é lembrado e faz parte do imaginário local. Entretanto, nos dias de hoje, a cidade carrega um histórico de acontecimentos bem diferentes de outros tempos, especialmente quando se fala em administração pública.

De acordo com resultados obtidos no questionário, a gestão do município nos últimos anos, foi marcada por nepotismo – que segundo Sorj (2006), constitui uma característica do patrimonialismo dos políticos – por desvio de verbas e pela falta de compromisso com povo. Caracterizando o mal feito, também pode ser citado, o abandono de alguns prédios, ineficiência na saúde básica e salários atrasados. Bem como, confusão no quadro de secretários com várias mudanças durante a gestão, deixando a população sem saber ao certo quem estava à frente de cada setor. Ações que contribuíram fortemente para a situação na qual o município se encontra atualmente. Mas o acontecimento mais emblemático ocorreu com o presidente da Câmara dos Vereadores, que, em julho de 2012, foi acusado de desvio de verbas e fraude em locação de veículos – aqui cabe destacar o patrimonialismo privado, no qual segundo Sorj (2006), pode ser explicada como a apropriação de recursos públicos por agentes privados através de licitações, por exemplo.

O político foi preso temporariamente, com direito também, a mandado de busca e apreensão de documentos, computadores e arma de posse do vereador, segundo reportagens de jornais e como

---

<sup>34</sup> A atual gestão traz como frase de efeito a seguinte: “Acarape, construindo um novo tempo”.

<sup>35</sup> O hino do município de Palmácia traz o seguinte trecho: “terra sagrada, berço de amores. Jardins em flores, mãe dedicada. E céu mais bonito, eu digo e repito. Não há, não há, não há!”

<sup>36</sup> O fato ocorreu quando foi encontrado o “Bicho da Água Verde” na Região da Baixada, quando muitos pensavam se tratar de uma réptil pré-histórico ou um dinossauro. A imprensa nacional noticiava o bicho na cidade. Disponível em: <<http://palmacia.ce.gov.br/historia/>>.

foi relatado pelo morador da cidade. Dessa forma, o caso pode ser entendido como um crime por improbidade administrativa que causa enriquecimento ilícito, em virtude da apropriação de valores públicos por parte do agente, e do mesmo modo, da vantagem dada pelo mesmo para facilitar negócio, através de locação de veículos. Apesar da grande repercussão do ocorrido, comprovado como sendo um crime contra a administração pública, o acusado conseguiu sua liberdade e reassumiu sua posição de vereador e presidente da Câmara, tempos depois.

A exemplo disso, outras ações no município, motivadas pelo não cumprimento das devidas penalidades do caso supracitado, ocorreram de forma corrupta, levando em consideração que, assim como a última, não levaria a nada. E assim, muitos crimes são cometidos e ficam impunes, tanto porque existe quem os faça, assim como também, por não existir controle e fiscalização eficazes dos mesmos, o que provoca uma certa desmotivação no povo frente às ações do seu governo. Como apontado por Agatha, moradora da cidade<sup>37</sup>, “a população também já colocou na cabeça que não adianta denunciar e acabam calando-se nessa situação”. E novamente, a sociedade depara-se com mais um cenário de impunidade frente as ações corruptas de seus agentes públicos.

### **5.2.3 A farra das diárias: uma história de Pacoti, a cidade feliz<sup>38</sup>**

Pacoti é uma cidade pequena e acolhedora, conhecida como a “princesinha da serra”, por seu clima ameno. Possui aproximadamente 112 km<sup>2</sup> de área territorial e em torno de 12.000 habitantes, segundo estimativas do IBGE (2010). Tendo como principais pontos turísticos o santuário de Nossa Senhora do Globo, o poço da veada, uma das mais bonitas cachoeiras da região, e a matriz de Nossa Senhora da Conceição. E como a maioria das cidades interioranas do país, possui muitas histórias para contar. As últimas gestões do município foram marcadas pelos inúmeros afastamentos de figuras públicas por razões que vão em desencontro com o que preza a boa administração pública.

A última gestão da prefeitura de Pacoti, exercício 2013-2016, foi marcada por inúmeras trocas de gestores, traduzindo-se numa incansável luta na busca pelo poder de liderar o município. Foram sete mudanças, dentre as quais seis pessoas diferentes passaram pelo cargo. De acordo com

---

<sup>37</sup> Consoante questionário aplicado. Ver tabela 1.

<sup>38</sup> A gestão do município de Pacoti, nos exercícios de 2005-2008 e 2009-2012, foi marcada pela frase de efeito “Pacoti, cidade feliz”.

relato do ex-vereador do município Edgar, “o fato da mudança de prefeito, de não ter a pessoa certa para gente cobrar, dificultou bastante. Os serviços básicos continuaram existindo, mas de forma muito precária. Não da forma que seria o ideal”<sup>39</sup>. Em suma, um dos casos se deu em razão do então prefeito em exercício ser afastado do cargo após denúncias por parte de outros vereadores da Câmara Municipal, em decorrência de atos ilegais que o mesmo, supostamente, teria cometido. Entretanto, com base no que foi afirmado por Edgar, os trâmites do processo não foram feitos corretamente, a comissão parlamentar de inquérito (CPI) perdeu o prazo para investigar o ocorrido e a justiça ordenou que o mesmo reassumisse o cargo. E assim, o gestor acusado de crimes contra a administração pública (afastado durante dez dias), não foi investigado e reassumiu sua posição na prefeitura. Contudo, este é apenas um dos casos de irregularidades cometidos por agentes públicos, identificados no município de Pacoti.

A seguir, será apresentado um caso mais emblemático (que pode ser lido como uma combinação de descaso com o que é público com impunidade), para o qual foi dado maior ênfase.

A história inicia-se no ano de 2007, quando cinco vereadores da Câmara Municipal de Pacoti, os quais constituíam a mesa diretora da casa legislativa (presidente da câmara, primeiro vice-presidente, segundo vice-presidente, primeira secretária e segunda secretária), concederam e receberam, sem comprovar, valores referentes à uma grande quantidade de diárias irregulares. Em 2008, um outro vereador da Câmara Municipal de Pacoti, ao analisar a documentação referente, constatou a irregularidade e fez a denúncia ao Ministério Público do Ceará (MPCE), que após investigação comprovou o que foi relatado pelo vereador. Mas a situação não foi solucionada de maneira tão simples, pois os atos cometidos em 2007, denunciados em 2008, só foram julgados anos depois, no final de 2015.

É certo que, as diárias constituem um tipo de indenização e servem para reembolsar as despesas assumidas por agentes públicos em exercício da função. São válidas desde que estejam direcionadas para atender serviços, necessidades e atribuições dos vereadores, nos quais, estejam desempenhando suas atividades parlamentares, atendem ao interesse coletivo. E com isso, impõe-se o dever de prestação de contas, prezando pela utilização do dinheiro público de maneira regular. Apesar disso, em conformidade com os autos do processo judicial utilizado durante estudo do caso, a análise das provas comprovou que houve, na verdade, um desvirtuamento na aplicação da referida previsão legal. No ano de 2007, foram concedidas ao vereador presidente da Câmara Municipal e

---

<sup>39</sup> Em conformidade com primeira entrevista semiestruturada realizada. Ver tabela 1.

ordenador de despesas um total de 85 diárias, no valor de R\$ 200,00 cada. Ao primeiro vice-presidente da casa foram dadas um total de 81 diárias, cada uma no valor de R\$ 100,00. O segundo vice-presidente da Câmara Municipal recebeu um total de 55 diárias, no valor de R\$ 100,00 cada. Foram concedidas à vereadora, primeira secretária da Câmara Municipal, um total de 33 diárias, cada uma no valor de R\$ 100,00. E à segunda secretária da casa, foram concedidas um total de 21 diárias no valor de R\$ 100,00 cada. Todas com destino à cidade de Fortaleza. Totalizando um montante de R\$ 36.000,00, o que corresponde a quase o valor mensal gasto na folha de pagamento dos vereadores do município de Pacoti atualmente, da qual encontra-se em torno de R\$ 40.000,00, segundo informações do site da Câmara Municipal de Pacoti. Conforme apresentado na tabela a seguir:

**Tabela 2** - Valores referentes às diárias recebidas pelos vereadores que constituíam a mesa diretora no exercício de 2007

<b>Vereadores</b>	<b>Quantidade de diárias</b>	<b>Valor unitário (R\$)</b>	<b>Valor total (R\$)</b>
Presidente	85	200,00	17.000,00
1º vice-presidente	81	100,00	8.100,00
2º vice-presidente	55	100,00	5.500,00
1ª secretária	33	100,00	3.300,00
2ª secretária	21	100,00	2.100,00
<b>TOTAL</b>	<b>275</b>		<b>36.000,00</b>

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos autos do processo judicial de nº. 630-13.2008.8.06.0138/0, que tramitou perante a secretaria de vara única da Comarca de Pacoti-CE.

Durante o processo de investigação das provas, realizou-se um comparativo das diárias concedidas aos vereadores da casa legislativa nos anos de 2006 e 2007, a fim de averiguar os fatos ocorridos. Em concordância com os autos do processo referente, é gritante a diferença entre a quantidade das diárias recebidas pelos vereadores supracitados e pelos vereadores que ocupavam os respectivos cargos, no ano de 2006, sem que tenha sido apresentada uma justificativa pelo considerável aumento da necessidade de deslocamento dos mesmos para a cidade de Fortaleza. O comparativo aponta que no exercício de 2007, os vereadores receberam um total de 275 diárias, para deslocamento/estadia. Enquanto que em 2006, os ocupantes dos mesmos cargos na mesa

diretora, receberam um total de apenas 55 diárias. Consoante o documento analisado, considerando os dias úteis do ano em questão, subtraindo-se recessos e dias de sessões da Câmara Municipal, foram 192 dias em que os promovidos se deslocaram 275 vezes à Fortaleza, para visitas ao extinto Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), consultoria jurídica e consultoria contábil, a fim de tratar de assuntos de interesse do legislativo, mesmo se tratando de um município tão pequeno como Pacoti. Cabe frisar que, quanto à justificativa das viagens, o que foi apresentado, em sua maioria, limitou-se a “assuntos de interesses desta casa legislativa”, com o intuito de advertir a necessidade dos deslocamentos sem uma justificativa específica e clara.

Também, nem todas as viagens foram comprovadas efetivamente. Foi identificado um elevado número de diárias nos períodos de recesso da Câmara Municipal de Pacoti e da mesma maneira, diárias em véspera de natal, 24/12/2007 e nos dias 26, 27 e 28 do mesmo mês, sem a justificativa da urgência. Como apontado no documento analisado, quanto aos órgãos citados pelos vereadores como sendo o destino das viagens, o TCM certificou a inexistência das regulares visitas pelos agentes. Sobre a consultoria jurídica e contábil, havia a contratação de uma empresa para prestação de consultoria contábil, por outro lado, como se sabe, o serviço deve ser prestado junto à Câmara, não havendo necessidade de frequentes idas à sede da empresa.

Consoante os autos do processo referente, os vereadores citaram, em seus depoimentos, a deficiência que a lei orgânica do município e o regimento interno da casa legislativa possuíam, como justificativa da constante busca por assessoria. Entretanto, não foram apresentadas provas de que os deslocamentos tenham resultado em aprimoramentos, projetos de lei ou fiscalização das ações do poder executivo.

Desse modo, para julgamento do caso, foi utilizada, para analisar os fatos ocorridos, a própria comprovação da efetiva realização das viagens correspondentes e a finalidade destas, se estavam em concordância com o interesse público decorrente do exercício da função. Em conformidade com os autos do processo judicial, ocorreu um genuíno esquema de desvios de recursos públicos, efetuado no gasto sistemático de valores, a título de diárias, pela então mesa diretora da Câmara Municipal de Pacoti. Revelando uma deturpação na utilização das indenizações, com gritante desvio de finalidade, com o intuito de conseguir-se uma complementação da remuneração do cargo público ocupado. Constatado através do excessivo número de viagens realizadas pelos vereadores, enquanto faziam parte da mesa diretora, sem a comprovação das mesmas, bem como, de sua utilidade para o interesse público.

Expressando-se de forma simples, como mencionado por Arthur, vereador do município, os vereadores estavam “surrupiano o dinheiro de Pacoti”<sup>40</sup>. E com isso, pode-se identificar o que Sorj (2006) chamou de patrimonialismo dos políticos, por tratar-se do uso do cargo político a fim de utilizar recursos do Erário e obter privilégios; e ainda, o patrimonialismo do funcionalismo público, pelo uso da função pública, como fiscalização, repressão e regulamentação, para conseguir propinas e comissões.

### **Do julgamento e responsabilização:**

Diante disso, como apresentado nos autos do processo judicial, ao solicitarem e receberem os valores indevidamente, buscando conseguir vantagem pessoal, os vereadores incorreram na prática de ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito prevista no art. 9º, caput e incisos XI e XII, da lei nº 8.429/92, a seguir:

Art. 9º. Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Além disso, a conduta dos mesmos causou prejuízo ao erário, como previsto no art. 10, caput e incisos I, IX e XI da mesma lei, a saber:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

---

40 Conforme relato da segunda entrevista semiestruturada realizada. Ver tabela 1.

As condutas apresentadas ainda representaram transgressões aos princípios da legalidade e da moralidade, igualmente, violação aos deveres de honestidade, de imparcialidade e de lealdade às instituições nas quais os atos foram praticados. Enquadrando-se nos termos do art. 11, caput, inciso I, da referida lei:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

Tendo como sanções determinadas pela justiça, o disposto no art. 12, inciso I, da lei nº 8.429/92. Cabe ressaltar que, a conduta do presidente da Câmara Municipal foi considerada mais grave, em razão do mesmo também exercer a função de ordenador de despesas. Como destacado nos autos do processo referente, o então presidente emitia portaria, empenhava, liquidava e pagava suas próprias diárias. Dessa forma, foi julgado pela prática dos ilícitos tipificados no art. 9º, caput e inciso XI, art. 10, caput e incisos I, IX e XI, e, ainda, no art. 11, caput e inciso I. E os demais vereadores, foram julgados pela prática dos ilícitos tipificados no art. 9º, caput e incisos XI e XII, art. 10, caput e no art. 11, caput e inciso I. Todos da lei de improbidade administrativa, levando em conta a extensão do dano causado e do proveito patrimonial obtido, tendo as seguintes penalidades requeridas:

1. Quanto ao presidente da câmara e ordenador das despesas: **ressarcimento ao erário** dos prejuízos causados em face da conduta ímproba comprovada, consistente na restituição dos valores auferidos individualmente a título de diárias (85 diárias ao valor unitário de R\$ 200, 00), qual seja R\$ 17.000, 00, devidamente atualizados; **suspensão dos direitos políticos**, pelo prazo de dez anos; **pagamento de multa civil** equivalente a três vezes o acréscimo patrimonial recebido individual e indevidamente, e ainda, pelo qual foi responsável enquanto ordenador das despesas, o que corresponde a R\$ 108.000,00 ( 3 x (17.000 + 8.100 + 5.500 + 3.300 + 2.100)), corrigido monetariamente; **proibição de contratar** com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de dez anos.
2. Quanto ao primeiro vice-presidente: **ressarcimento ao erário** dos prejuízos causados em face da conduta ímproba comprovada, consistente na restituição dos valores auferidos

individualmente a título de diárias (81 diárias ao valor unitário de R\$ 100, 00), qual seja R\$ 8.100, 00, devidamente atualizados; **suspensão dos direitos políticos**, pelo prazo de dez anos; **pagamento de multa civil** equivalente a três vezes o acréscimo patrimonial recebido indevidamente, correspondente a R\$ 24.300,00, atualizado monetariamente; **proibição de contratar** com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de dez anos.

3. Quanto ao segundo vice-presidente: **ressarcimento ao erário** dos prejuízos causados em face da conduta ímproba comprovada, consistente na restituição dos valores auferidos individualmente a título de diárias, correspondente a 55 diárias, ao valor unitário de R\$ 100, 00, qual seja R\$ 5.500,00, devidamente atualizados; **suspensão dos direitos políticos**, pelo prazo de dez anos; **pagamento de multa civil** equivalente a três vezes o acréscimo patrimonial recebido indevidamente, totalizando R\$ 16.500,00, corrigido monetariamente; **proibição de contratar** com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de dez anos.
4. Quanto à primeira secretária: **ressarcimento ao erário** dos prejuízos causados em face da conduta ímproba comprovada, consistente na restituição dos valores auferidos individualmente a título de diárias, correspondente a 33 diárias, ao valor unitário de R\$ 100,00, qual seja R\$ 3.300,00, devidamente atualizados monetariamente; **suspensão dos direitos políticos**, pelo prazo de oito anos; **pagamento de multa civil** equivalente a duas vezes o acréscimo patrimonial recebido indevidamente, correspondente a R\$ 6.600,00, devidamente atualizado; **proibição de contratar** com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de dez anos.
5. Quanto à segunda secretária: **ressarcimento ao erário** dos prejuízos causados em face da conduta ímproba comprovada, consistente na restituição dos valores auferidos individualmente a título de diárias, correspondente a 21 diárias, ao valor unitário de R\$ 100,00, totalizando R\$ 2.100,00, devidamente atualizados monetariamente; **suspensão dos direitos políticos**, pelo prazo de oito anos; **pagamento de multa civil** equivalente a duas vezes o acréscimo patrimonial recebido indevidamente, o que a R\$ 4.200,00, devidamente



atualizado; **proibição de contratar** com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de dez anos.

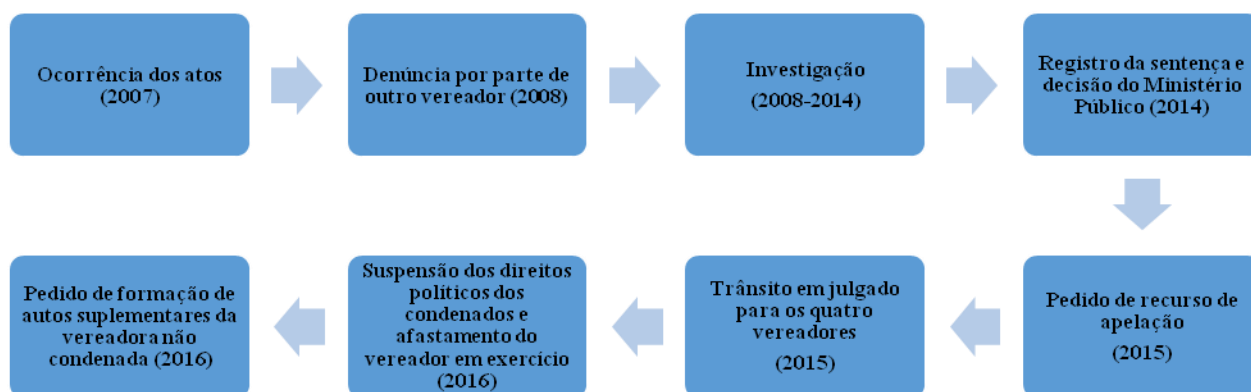
Vale ressaltar que, dos cinco vereadores supracitados, todos se reelegeram para o exercício 2009-2012 e posteriormente dois deles (primeiro vice-presidente e primeira secretária), se reelegeram ao cargo, no exercício 2013-2016 (inclusive ambos passaram pelo cargo de prefeito do município durante as trocas de gestores relatadas anteriormente), tal como o presidente tentou eleger-se prefeito de Pacoti e a segunda secretária vice-prefeita, ambos nas eleições que ocorreram em 2012, mas não obtiveram êxito, tendo em vista que o julgamento do processo judicial só ocorreu no final do ano de 2015. A história poderia agora ser finalizada, tendo como desfecho os vereadores do município de Pacoti que, julgados por improbidade administrativa, foram condenados e afastados do cargo público. Mas por não se tratar de uma história simples, ainda não há um bom final.

Em 2015, o processo foi finalmente julgado e todos os réus haviam apresentado provas a fim de comprovarem sua inocência, não obstante mostraram-se insuficientes. O presidente da câmara, bem como o primeiro e segundo vice-presidente, de acordo com relato de Arthur, não pôde entrar com recurso após decisão do MPCE, porque os respectivos casos foram considerados como um verdadeiro esquema de concessão de diárias fraudulentas, para obtenção de enriquecimento ilícito em prejuízo ao erário público, sendo, os vereadores, sabedores da fraude. Consequentemente, a sentença apresentada acima foi requerida aos mesmos. Enquanto que, os casos da primeira e da segunda secretária, não vislumbraram ao MPCE elementos suficientes para caracterização de ato de improbidade administrativa, isso porque receberam uma quantidade menor de diárias, aparentemente proporcionais às atividades parlamentares, podendo as mesmas entrarem com recurso de apelação para que seus casos fossem reavaliados.

Contudo, como mencionado por Arthur, assim como apontado nos autos do processo, a segunda secretária não conseguiu cumprir as exigências em tempo hábil e a sentença também foi requerida a mesma, como aos outros três vereadores. Por outro lado, a primeira secretária o fez tal como solicitado pela justiça, e em razão disso, atualmente (2017) seu caso ainda não foi julgado e a mesma encontra-se ocupando um lugar na casa legislativa, à espera do seu julgamento e tentando provar sua inocência (que pode ser lida como tentativa de esconder o mal feito).

Assim sendo, a ocorrência dos fatos pode ser melhor compreendida a partir da figura a seguir:

**Figura 2** – Cronograma do processo judicial



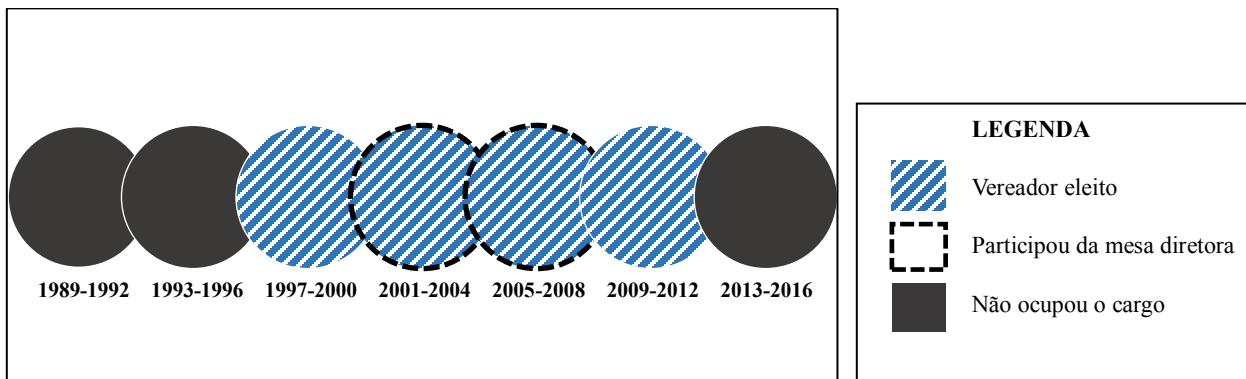
**Fonte:** elaborado pela autora com base nos autos do referente processo judicial.

Em vista disso, de acordo com a pesquisa realizada, os vereadores condenados por improbidade administrativa foram enquadrados nas devidas sanções. Todavia, das sanções supracitadas, foram cumpridas: a suspensão dos direitos políticos (consequentemente a perda da função pública para aquele no qual encontrava-se em exercício da função) e a impossibilidade de contratação pelo poder público ou recebimento de benefício ou incentivos públicos. Como apontado por Arthur, as multas e o ressarcimento dos valores recebidos indevidamente ainda não foram pagos.

Por mais que os mesmos tenham sido condenados e afastados da administração pública, do mesmo modo, sujeitos às sanções previstas na lei ordinária, as devidas penalidades não foram cumpridas em sua totalidade até o presente momento. Outro fato curioso é que, o primeiro vice-presidente em exercício de 2007, foi o mesmo que ocupou o cargo de prefeito em 2013 e foi afastado durante dez dias após denúncias de outros vereadores, como explicado inicialmente. E como destacado por Arthur, ocupou o cargo de vereador no município de Pacoti durante mais de duas décadas, de 1993 até ser afastado em 2016, o equivalente à seis mandatos consecutivos. Da mesma forma que, os demais vereadores em questão, também ocuparam (uma ainda ocupa) o cargo durante muitos anos, o que pôde ser observado durante as visitas realizadas à Câmara Municipal. Ressalta-se que, cada um ocupou a mesa diretora em pelo menos dois exercícios. Na decoração das paredes da casa legislativa, é possível identificar as fotos dos referidos vereadores estampadas nos quadros do plenário repetidas vezes. As figuras a seguir, mostram quantas vezes os referidos

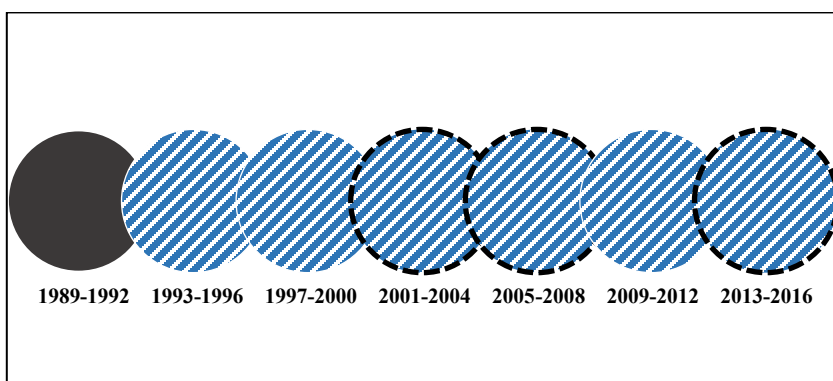
agentes foram eleitos ao cargo, como também participaram da mesa diretora da Câmara Municipal de Pacoti:

**Figura 03** – Trajetória do vereador 1 (Presidente em 2007)



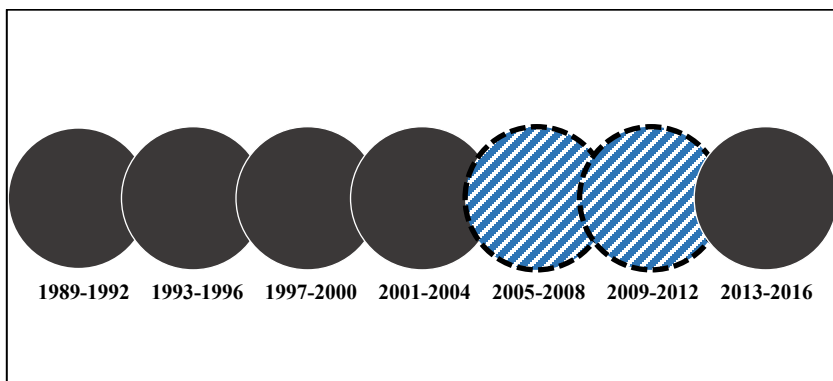
**Fonte:** elaborado pela autora a partir de dados coletados nas visitas realizadas à Câmara Municipal de Pacoti.

**Figura 04** – Trajetória do vereador 2 (Primeiro vice-presidente em 2007)

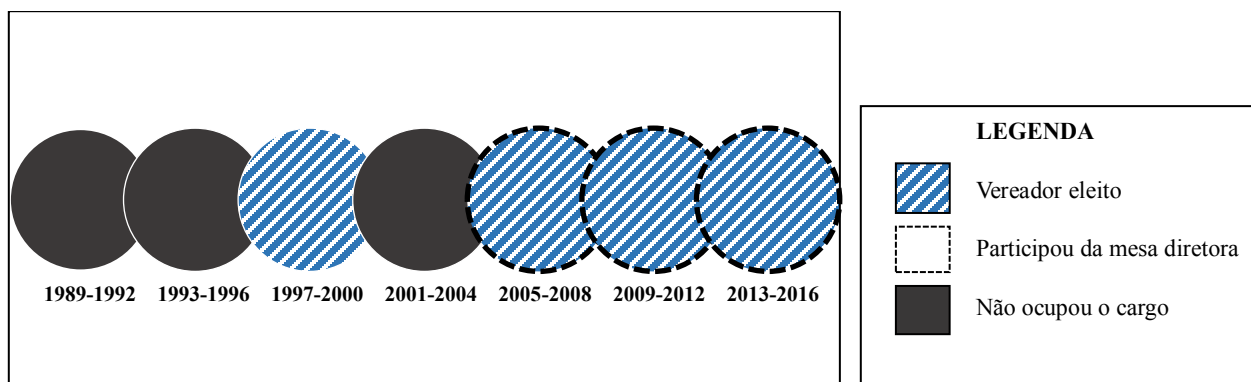


**Fonte:** elaborado pela autora a partir de dados coletados nas visitas realizadas à Câmara Municipal de Pacoti.

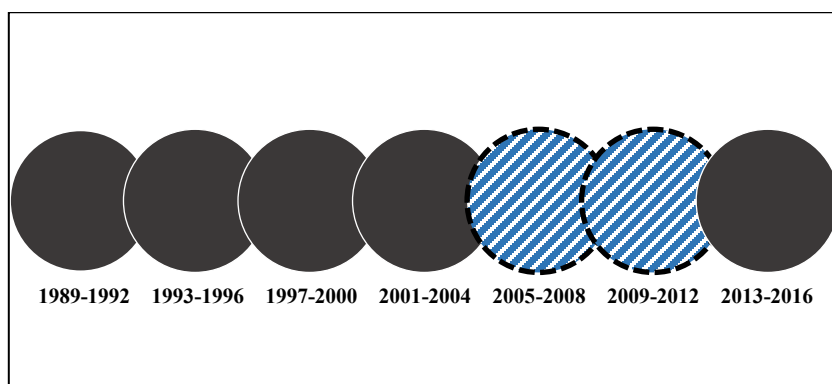
**Figura 05** – Trajetória do vereador 3 (Segundo vice-presidente em 2007)



**Fonte:** elaborado pela autora a partir de dados coletados nas visitas realizadas à Câmara Municipal de Pacoti.

**Figura 06** – Trajetória do vereador 4 (Primeira secretária em 2007)

**Fonte:** elaborado pela autora a partir de dados coletados nas visitas realizadas à Câmara Municipal de Pacoti.

**Figura 07** – Trajetória do vereador 5 (Segunda secretária em 2007)

**Fonte:** elaborado pela autora a partir de dados coletados nas visitas realizadas à Câmara Municipal de Pacoti.

Ainda sobre o primeiro vice-presidente em 2007, em virtude da suspensão dos seus direitos políticos e conseqüentemente afastamento da função pública, o mesmo não pôde concorrer ao cargo após a condenação, mas vale pontuar que, sua esposa encontra-se como vereadora do município de Pacoti (exercício 2017). Da mesma forma que, o segundo vice-presidente em exercício de 2007, também impossibilitado de se candidatar após a condenação, passou a função para seu filho, no qual hoje também encontra-se como vereador do município de Pacoti. Como afirmado por Arthur, os ex-vereadores é quem, supostamente, encontram-se por trás das ações dos então vereadores em exercício. Como também cabe ressaltar que, após suspensão de seus direitos políticos em 2016, a segunda secretária tentou eleger vereador de Pacoti o seu cônjuge nas eleições que ocorreram em 2016, mas não atingiram tal objetivo.

Desse modo, cabe destacar tal prática como sendo um artifício utilizado para fugir das sanções aplicadas aos agentes públicos que incorreram em ato de improbidade administrativa, buscando manter-se no poder a todo custo, características próprias do *patrimonialismo*. Como outro exemplo, o município de Pacoti pode ser citado novamente. Há um grupo social (lê-se família) no qual encontra-se no poder através da ocupação de cargos públicos (prefeitos, vice-prefeitos e vereadores) em pelo menos vinte e oito anos, o correspondente à sete exercícios consecutivos da gestão do município, na busca pelo atendimento de seus interesses. E, atualmente, encontra-se no poder através da ocupação do cargo de vereador do município. Assim sendo, a história pode ser finalizada citando Raimundo Faoro (2001), quando ressalta que:

(...) sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político — uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes — impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém-vindos, imprimindo-lhes os seus valores. (2001, p.871)

No qual afirma que, “os traidores do povo”, isto é, a camada dirigente atua sempre em nome próprio, utilizando-se dos instrumentos políticos que o Estado lhes confere. De tal forma a alimentar um círculo vicioso, no qual apenas determinados grupos sociais são eleitos, contribuindo para que a impunidade, frente aos crimes contra a administração pública permaneça na realidade da sociedade brasileira. E assim finaliza a história sobre a cidade mais feliz do Maciço de Baturité.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se analisar a realidade da gestão de municípios pequenos do interior do Brasil, tendo como foco algumas cidades do Maciço de Baturité, de maneira a evidenciar a conduta de seus agentes públicos, no período de 2007 a 2016. Dessa forma, foram identificados vários casos de municípios em que seus agentes políticos agiram contra a administração pública na região, a saber: Pacoti, Redenção, Acarape, Baturité, Palmácia, Mulungu, Aratuba, Capistrano, Barreira e Aracoiaba. Contudo, optou-se por apresentar alguns casos identificados nos municípios de Palmácia, Acarape e de forma aprofundada, em Pacoti.

A pesquisa objetivou inicialmente analisar os casos de improbidade administrativa no Maciço de Baturité como um todo. Porém, percebeu-se a grande dificuldade de alcançar tal objetivo, em virtude do volume de informações coletadas nas cidades supracitadas para o pouco tempo disponível para a finalização da pesquisa. Igualmente, da indisponibilidade apresentada por alguns dos agentes públicos contatados durante a investigação. Dessa forma, a alternativa mais viável foi redirecionar o foco de pesquisa, abrangendo um espaço menor, qual seja, como foi mostrado.

Com base nos resultados obtidos, fica claro que a conduta de muitos agentes públicos é conduzida perante o anseio de manter-se a todo custo no poder, a fim de que seus interesses e daqueles que fazem parte do seu grupo social, sejam atendidos, na maioria das vezes em detrimento do interesse da coletividade. Por mais que, para alcançar isso, em muitos casos, seja necessária a efetivação de atos irregulares que contrariam o que prezam os princípios da administração pública, contribuindo com um cenário de violência contra os grupos mais pobres frente a impunidade dos mais ricos. Essa prática desavergonhada do patrimonialismo tornou-se cada vez mais comum na administração pública brasileira, característica herdada do período colonial na qual nunca deixou de existir e apresenta-se hoje apenas com maior exposição, adaptando-se às transições e às mudanças.

O recebimento de diárias por agentes públicos é um problema muito sério, pois para muitos apresenta-se como uma forma de complementação do cargo público que ocupa, haja vista que não há uma constante fiscalização quanto a isso. É certo que servem como auxílio àqueles que, em exercício da função pública, tratam de interesses do povo. Entretanto, muitas vezes há um desvio de finalidade que é evidenciado pelas solicitações da referida indenização em casos para os quais não há uma justificativa cabível. Como mencionado por Arthur “o problema das diárias é muito

sério e por qualquer motivo os vereadores querem receber uma diária”. Isto posto, vê-se a necessidade de fiscalização mais constante quanto à questão. O ideal seria a implementação de requisitos mais consistentes para a concessão da referida indenização para agentes públicos, somente para atividades resultantes das atribuições do exercício da função pública. Igualmente, a certificação do cumprimento dos mesmos, no que diz respeito ao controle dos documentos solicitados para a comprovação do ato.

A lei de improbidade administrativa apresenta-se como uma excelente ferramenta de correção para agentes que decidem pelo caminho do desvio de finalidade, buscando promover-se através do que pertence ao Estado e à sociedade. Conforme apontado por Edgar, “a lei se for aplicada é essencial para a garantia dos serviços públicos de qualidade”. Entretanto, como foi mostrado, em alguns casos, por mais que sejam tratados de acordo com o que a lei ordinária dispõe, alguns agentes públicos conseguem livrar-se das sanções de alguma forma, contribuindo para a impunidade, sendo necessário, portanto, um maior monitoramento do cumprimento das penalidades. O que também é reafirmado pelo fato de que, segundo afirmou Edgar, “a população não tem o hábito de fiscalizar as contas públicas e fazer denúncias”. É possível perceber a imobilidade da população frente à corrupção. Diante dos casos apresentados e demais identificados, como afirmou Agatha, todos indignam-se entretanto, grande parte se cala perante a situação. Será que todos agentes públicos são ruins? Ou tais práticas refletem as nossas?

A existência de uma cultura política de participação pode interferir diretamente na capacidade do indivíduo de influenciar o processo decisório da administração pública como um todo. A participação política possibilita, através das lutas sociais, o reposicionamento de grupos, classes e movimentos. Ressaltando o fato de que, essa pressão frente a ação do Estado, deve ocorrer através da organização da sociedade civil, haja vista que, um indivíduo sozinho não possui força para trazer mudanças. Daí, é importante enfatizar que, historicamente, o Brasil é marcado por grandes lutas e resistências por parte do povo, através dos movimentos sociais, contra o governo, em busca da democracia e da liberdade. Nos quais, possuem grande importância no fortalecimento do papel da sociedade nas decisões do Estado e foram responsáveis pela conquista de muitos direitos para o país.

A criação de uma cultura de participação política deve formar indivíduos comprometidos com o processo democrático, com a capacidade de fiscalizar as ações governamentais e realizar cobranças, o que propiciará maior fortalecimento e legitimidade da democracia. Diante disso,

percebe-se a necessidade do fortalecimento dessa cultura, na qual sustente o papel de cada indivíduo como parte fundamental para a concretização de uma cidadania plena, inclusiva e participativa. Citando Pedro Demo (1989, p. 73) *apud* Grosselli e Mezzaroba (2011), "não é o Estado que emancipa a comunidade. É a comunidade que emancipando-se, faz do Estado instrumento de sua emancipação". Isto posto, o cidadão necessita do entendimento de que, em coletividade, possui parte da responsabilidade pelo seu próprio bem-estar, o qual está condicionado à necessidade de uma convivência diária com as questões públicas.

A ausência de participação política de expressiva parcela da população contribui com o cenário de apropriação patrimonialista da administração pública. Se tratando das escolhas dos representantes, as decisões, muitas vezes, são tomadas com base naquilo visto somente durante o período de campanha eleitoral, na qual, em alguns casos, há candidatos que nunca haviam pisado na cidade e surgem como salvadores, com lindas promessas que soam muito bem aos ouvidos da população. Não é muito comum a prática de pesquisar o histórico daqueles que estão pleiteando o cargo público, do mesmo modo, aquilo que defendem. Os gestores não são escolhidos pelas propostas e contribuições que podem trazer ao município, até porque existe um roteiro salvacionista nestas propostas, onde grande parte delas são semelhantes e pouco agregam novidades que possibilitam diferenciá-los.

Há participação ativa da população na vida pública, sobretudo, no período de eleições. Contudo, esquece-se de fazê-lo durante o restante do ano, por meio do acompanhamento do dia-a-dia dos seus governantes e cobrança do atendimento das demandas da população, o que contribui para que representantes do governo, tomem as decisões levando em consideração seus próprios interesses ao invés dos da coletividade. Como também, estimula a não transparência em suas ações. Colaborando com o cenário de corrupção e impunidade tão presente na administração pública brasileira.

Dito isto, tais acontecimentos, que reafirmam a crescente ocorrência de episódios de corrupção por agentes públicos e a aceitação do mal feito por parcela da sociedade, ocasionam um certo desinteresse de possíveis candidatos que poderiam contribuir positivamente com a sociedade, no preenchimento de cargos públicos. De tal forma que, deixa um espaço para aventureiros se arrisquem na vida pública sob as bênçãos do marketing político. Conforme argumenta Arthur, muitos agentes públicos não possuem formação alguma para ocupar o cargo e muitas vezes o veem como uma forma de lucrar sobre aquilo que é de todos – daí cabe utilizar uma frase bastante



conhecida: "aquilo que é de todos, não é de ninguém" – ao invés de uma forma de lutar pelas necessidades da população, por melhorias e pelo bem-estar coletivo. Ocasionalmente o desperdício de recursos públicos e o desvio de interesses na tomada de decisão, sem agir de forma legal e muito menos de maneira justa.

Dada a importância da temática para a região, tal como para a sociedade como um todo, por tratar-se de uma questão que é de interesse da coletividade. E tendo em vista que permitirá uma maior visibilidade, por parte da sociedade, ao que diz respeito aos casos de irregularidades ocorridos na região do Maciço de Baturité, de tal forma a alertá-la para uma prática cotidiana de participação na vida política. Torna-se necessária a continuação da investigação para a identificação de novos casos, da mesma forma que, uma maior discussão acerca da temática por parte da população, para que tais fatos não sejam esquecidos com o passar dos mandatos de cada gestão e evitar que autores de crimes contra a administração pública saiam impunes de suas ações e principalmente, que retornem para a vida pública. O ideal seria que todos os municípios pudessem ser explorados, de maneira aprofundada e num maior espaço de tempo, para que a conduta de outros agentes públicos que compõem a região do Maciço possa também ser analisada e chegue à conhecimento de toda a sociedade.

## 7 REFERÊNCIAS

BLUME, Bruno André. **Dez medidas contra a corrupção**. 2016. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/10-medidas-contra-a-corrupcao/>>. Acesso em: 03 out. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2014.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. **Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 08 mai. 2017.

BRASIL 247. **MPCE ajuíza ação civil pública contra ex-secretária de turismo de Aratuba**. 2015. Disponível:< <https://www.brasil247.com/pt/247/ceara247/177615/MPCE-aju%C3%ADza-a%C3%A7%C3%A3o-civil-p%C3%BAblica-contr-ex-secret%C3%A1ria-de-turismo-de-Aratuba.htm> >. Acesso em: 22 abr. 2017

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projetos de lei e outras proposições**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>. Acesso em: 03 out. 2017.

**Câmara livra Temer e barra denúncia de Janot**. 2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/02/politica/1501673588\\_289747.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/02/politica/1501673588_289747.html)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

CÂMARA MUNICIPAL DE PACOTI. Disponível em: <<http://www.cmpacoti.ce.gov.br/acessoainformacao.php>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

CANCIAN, Renato. **Participação política**: Participação política e cidadania. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/participacao-politica-participacao-politica-e-cidadania.htm>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

CARDOSO, Daiene *et al* (Ed.). **Câmara derruba segunda denúncia contra Michel Temer e ministros**. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,camara-derruba-segunda-denuncia-contr-michel-temer-e-ministros,70002060600>>. Acesso em: 26 out. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FAORO, Raimundo. A viagem redonda: do patrimonialismo ao estamento. In: \_\_\_\_\_. **Os donos do Poder**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001, p. 866-887.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FONSECA, Francisco. Participação e controle social: alcances e limites da ação política. In: PALHARES, Joaquim E. (Org.). **Participação social e democracia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014, p. 163-170.

GASPARETTO JUNIOR, Antonio. **Direitos Políticos**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/direito/direitos-politicos/>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

GEDGARELLI, Grasiela; MEZZARROBA, Orides. A participação política e suas implicações para a construção de uma cidadania plena e de uma cultura política democrática. **Conpedi**, Belo Horizonte, p.7128-7143, 2011. Disponível em: <[http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/gEdgarelli\\_7.pdf](http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/gEdgarelli_7.pdf)>. Acesso em: 06 mai. 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008. p. 26-154.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai. /jun. 1995.

IBGE. **Histórico de Acarape**. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/cidadesat/painel/historico.php?lang=&codmun=230015&search=ceara|acarape|infograficos:-historico>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

IBGE, Pacoti. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=230980&search=ceara|pacoti>>. Acesso em: 28 jul. 2017

JUSBRASIL. **Prefeito e secretários de Capistrano são acusados de improbidade administrativa**. 2012. Disponível em: <<https://mpce.jusbrasil.com.br/noticias/100130209/prefeito-e-secretarios-de-capistrano-sao-acusados-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 23 abr. 2017

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Justiça afasta prefeito e outros nove gestores públicos de Mulungu por ações de desmonte**. 2016. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/2016/12/15/justica-afasta-prefeito-e-outros-nove-gestores-publicos-de-mulungu-por-acoes-de-desmonte/>>. Acesso em 21 abr. 2017

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Justiça condena ex-presidente da câmara dos vereadores envolvido em “farra das diárias” em Pacoti**. 2015. Disponível em: <<http://tmp.mpce.mp.br/servicos/asscom/destaques2.asp?cd=3571>>. Acesso em: 21 abr. 2017

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **MPCE consegue afastamento da Prefeita de Baturité durante investigação de atos de improbidade administrativa**. 2016. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/2016/11/29/mpce-consegue-afastamento-da-prefeita-de-baturite-durante-investigacao-de-atos-de-improbidade-administrativa/>>. Acesso em: 20 abr. 2017

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **MPCE requer imediato afastamento de vereador de Pacoti por improbidade administrativa.** 2016. Disponível em: <<http://tmp.mpce.mp.br/servicos/asscom/destaques2.asp?cd=4844>>. Acesso em: 21 abr. 2017

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL **10 medidas contra a corrupção.** Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 03 out. 2017.

MOREIRA, Maurício. **MPCE e Polícia Civil desmancham esquema de servidores fantasmas na Câmara de Acarape.** 2017. Disponível em: <<http://cearanews7.com/camara-de-acarape-e-alvo-de-operacao-da-policia-civil-e-do-ministerio-publico/>>. Acesso em: 31 out. 2017.

NASCIMENTO, F. J. Muito além do moralismo: as causas da improbidade no Brasil. **InterEspaço**, Grajáú, v. 1, n. 2, p. 169 – 187, jul. /dez. 2015.

O ESTADO. **Justiça condena ex-presidente da Câmara de Vereadores de Pacoti.** 2015. Disponível em: <<http://www.oestadoce.com.br/ceara/justica-condena-ex-presidente-da-camara-de-vereadores-de-pacoti>>. Acesso em: 02 set. 2017

O ESTADO. **Ministério Público pede afastamento de prefeito de Redenção.** 2015. Disponível em: <<http://www.oestadoce.com.br/ceara/ministerio-publico-pede-afastamento-de-prefeito-de-redencao>>. Acesso em: 20 abr. 2017

O POVO. **Prefeita de Baturité é afastada por suspeita de improbidade administrativa.** 2016. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/noticias/politica/2016/11/prefeita-de-baturite-e-afastada-por-suspeita-de-improbidade-admistrati.html>>. Acesso em: 20 abr. 2017

OLINDA, Caroline. **Participação na política vai além do voto.** Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/participacao-na-politica-vai-alem-do-voto-bd51v5b6qnuzczu2grt2ol366>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <<http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/index.php/municipios/show/mun/124/versao/2017>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMÁCIA. **História de Palmácia.** Disponível em: <<http://palmacia.ce.gov.br/historia/>>. Acesso em: 09 jul. 2017.

TRIBUNA DO CEARÁ. **Presidente da Câmara Municipal de Palmácia é preso.** 2012. Disponível em: <<http://tribunadoceara.uol.com.br/noticias/ceara/presidente-da-camara-municipal-de-palmacia-e-preso/>>. Acesso em: 08 jul. 2017

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. **Ex-secretária de Saúde de Barreira é condenada por atos de improbidade**. 2014. Disponível em: <<http://www.tjce.jus.br/noticias/ex-secretaria-de-saude-de-barreira-e-condenada-por-atos-de-improbidade/>>. Acesso em: 22 abr. 2017

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resultado da eleição 2000**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoesanteriores/eleicoes-2000/resultado-da-eleicao-2000>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

RICARDO, Artur. **Conhecendo a Região do Maciço de Baturité**. 2015. Disponível em: <<http://arturricardo-historiador.blogspot.com.br/2015/04/conhecendo-regiao-do-macico-de-baturite.html>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

SANCHEZ, Eduardo; GAYA, Stela Maris Bittencourt; ASSIS, Paula Maria de (Org.). História do Brasil. In: Equipe DCL. **Estudante Nota 10**. São Paulo: Editora DCL, 2010. p. 240-279.

SCHLICKMANN, Raphael. **Administração pública no brasil**: o patrimonialismo. Disponível em: <http://www.politize.com.br/patrimonialismo-administracao-publica-brasil/>. Acesso em: 27 jun 2017.

SORJ, Bernardo. As sete faces da sociedade brasileira. In: \_\_\_\_\_. **A Nova Sociedade Brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006, p. 11-35.

## **8 APÊNDICE**

### **8.1 Apêndice A – Entrevista semiestruturada: roteiro de entrevista aplicada ao vereador de Pacoti em exercício de 2013-2016**

- 1) Como você descreve a gestão do município de Pacoti no período de 2013 a 2016?
- 2) Quantos gestores assumiram a prefeitura durante o período?
- 3) Quais foram os principais motivos que ocasionaram as trocas de gestores? Alguma troca ocorreu em razão de crimes por improbidade administrativa?
- 4) Poderia falar de cada caso? Explicitando a razão pela qual deixaram o cargo e como foram escolhidos para tal.
- 5) Em decorrência desses acontecimentos, projetos ou ações foram interrompidos e não puderam ser finalizados como deveriam?
- 6) A troca de gestores se deu em razão de denúncias? Feitas da parte de quem?
- 7) A população teve conhecimento desses acontecimentos e dos seus reais motivos? Foi publicado em algum lugar?
- 8) As medidas legais foram devidamente tomadas em todos os casos? Poderia citar quais?
- 9) Para você, qual a importância da lei de improbidade administrativa?
- 10) No município de Pacoti, os casos de improbidade administrativa são tratados na forma da lei?
- 11) A maioria das denúncias feitas são por parte de quem? Da população, dos próprios gestores ou por controle externo?

## **8.2 Apêndice B – Entrevista semiestruturada: roteiro de entrevista aplicada ao vereador de Pacoti em exercício 2013-2016 e atual**

- 1) Quais os casos de improbidade administrativa ocorreram em Pacoti, envolvendo prefeitos ou vereadores, nos últimos dez anos?
- 2) Quais foram as ações cometidas pelos agentes públicos?
- 3) Como os casos foram descobertos? A denúncia ocorreu por parte de quem?
- 4) Os casos foram julgados de acordo com a lei de improbidade administrativa?
- 5) As devidas sanções foram cumpridas?
- 6) Uma das sanções para a improbidade administrativa, é a suspensão dos direitos políticos, de três a dez anos, dependendo do tipo de improbidade. Dessa forma, eles ficaram impossibilitados de se candidatar em outras gestões. Essa sanção foi cumprida?
- 7) Houve o pagamento das multas, ressarcimento dos valores e perda do cargo?
- 8) Outra penalidade é a proibição de contratação pelo poder público ou receber algum benefício. Foi cumprida?
- 9) Na sua opinião, depois desses acontecimentos, acha que houve uma redução dos casos de improbidade administrativa?
- 10) Houve casos de improbidade administrativa na gestão anterior (2013-2016)?
- 11) Na sua visão, os vereadores têm conhecimento da lei de improbidade administrativa?

### **8.3 Apêndice C – Entrevista estruturada: questionário enviado à moradores dos municípios do Maciço de Baturité**

- 1) Descreva como se deu a gestão do seu município no período de 2012 a 2016, relatando os principais acontecimentos relacionados a figura do prefeito, vereadores e secretários.
- 2) Durante o período, houve afastamento de alguma figura pública do seu respectivo cargo (prefeito, vereador ou secretários) em razão de descumprimento de leis existentes na administração pública?
- 3) Se sim, houve afastamento por Improbidade administrativa? Descreva os casos ocorridos no período.
- 4) Os casos de Improbidade administrativa foram devidamente penalizados? De acordo com a Lei de nº 8.429, a Lei de Improbidade Administrativa.
- 5) A população do município teve conhecimento de todos os acontecimentos? Se sim, através de quais meios?
- 6) Quais os impactos desses acontecimentos na gestão do serviço público no município?



#### 8.4 Apêndice D – Termo assinado pelos colaboradores da pesquisa

##### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, \_\_\_\_\_, por intermédio do presente termo de consentimento livre e esclarecido, concordo plenamente em participar do Projeto de Pesquisa intitulado: **patrimonialismo público no Maciço de Baturité: os casos de improbidade administrativa em Pacoti**, que tem por objetivo analisar casos de improbidade administrativa identificados no município de Pacoti, no Ceará, de acordo com a Lei nº 8.429/92, a lei de improbidade administrativa. Tenho conhecimento que o estudo, projeto, procedimento não provoca nenhum dano físico ou emocional, que não há risco em participar da pesquisa. Tenho conhecimento que tenho o direito de me retirar do projeto a qualquer momento desde que faça comunicação ao coordenador da pesquisa, por escrito, previamente. Concordo com a possibilidade de as informações relacionadas ao estudo serem inspecionadas pelo orientador da pesquisa. Ficaram claros para mim os propósitos da pesquisa, os procedimentos a serem realizados, seus desconfortos e riscos, as garantias de confidencialidade e de esclarecimentos permanentes. Ficou claro também que minha participação é isenta de despesas e que tenho garantia de acesso aos resultados e de esclarecer minhas dúvidas a qualquer tempo. Concordo em participar, voluntariamente, deste estudo e poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o mesmo, sem penalidade ou prejuízo ou perda de qualquer benefício que possa ter adquirido.

Redenção, de de 2017

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Participante da Pesquisa

Nome completo:

Cidade:

Telefone:


\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) pesquisador(a)

## 9 ANEXOS

### 9.1 Anexo A – Relatório do processo judicial nº. 630-13.2008.8.06.0138/0<sup>41</sup>



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE PACOTI  
SECRETARIA DE VARA ÚNICA



Processo nº. 1118/2008 (630-13.2008.8.06.0138/0)  
 Natureza: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA  
 Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL  
 Requeridos: FRANCISCO CARLOS BEZERRA UCHOA, MARIA ORQUIDEA JACAUNA LIMA, VALMIR SARAIVA MACIEL, SUELY MARIA NOGUEIRA DE SOUSA GUERRA e PEDRO DA SILVA TELES

Vistos etc.

**I. RELATÓRIO**

Trata-se de ação de improbidade administrativa proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL em face de FRANCISCO CARLOS BEZERRA UCHOA, MARIA ORQUIDEA JACAUNA LIMA, VALMIR SARAIVA MACIEL, SUELY MARIA NOGUEIRA DE SOUSA GUERRA e PEDRO DA SILVA TELES, todos qualificados nos autos. Relata o Ministério Público que os promovidos praticaram atos de improbidade administrativa, os quais teriam importado em enriquecimento ilícito, uma vez que auferiram vantagem patrimonial indevida em razão do mandato e causaram lesão ao erário ao concederem e/ou receberem uma grande quantidade de diárias irregulares. Diante de tais fatos, por entender que as condutas praticadas se enquadram nos incisos I, XI e XII do art. 9º e incisos I, IX e XI do art. 10, ambos da Lei nº. 8.492/92, requereu o julgamento procedente da ação para que: 1- o requerido Francisco Carlos Bezerra Uchoa seja condenado à devolução dos valores recebidos indevidamente (R\$ 17.000,00), devidamente atualizado, à perda da função pública, à suspensão dos direitos políticos pelo período de 10 (dez) anos e pagamento de multa civil no valor equivalente a três vezes o valor do dano causado (R\$ 103.800,00), além da proibição de contratar com o poder público e receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 10 (dez) anos; 2- que os demais requeridos sejam condenados à devolução dos valores recebidos atualizados, à perda da função pública, à suspensão dos direitos políticos pelo período de 10 (dez) anos, ao pagamento de multa no valor equivalente a três vezes o valor do dano causado, além da proibição de contratar com o poder público e receber incentivos fiscais e creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de 10 (dez) anos (fls. 02/06).

Instruindo a inicial vieram os documentos de fls. 07/881.

Manifestação preliminar às fls. 893/902, através da qual os requeridos postularam pelo arquivamento da presente ação, sustentando, em síntese: 1- que as diárias que lhes foram concedidas tiveram seus pagamentos realizados em consonância com os ditames da



Este documento foi liberado nos autos em 04/08/2016 às 13:04 por Alex Balme Soares. É cópia do original assinado digitalmente por ROBERTO SAVIO RESENDE SOUSA. Para conferir o original, acesse o site <http://wwj.jus.br/ajaj>, informe o processo 0000630-13.2008.8.06.0138 e código 761491.

<sup>41</sup> Documento possui um total de 3.150 páginas.

na. 2905

legalidade e da moralidade; 2- que todas as diárias foram concedidas para viagens efetivamente realizadas com o fito de tratar de interesses do Poder Legislativo Municipal junto ao TCM, Assessoria Contábil e Consultoria Jurídica; 3- que as diárias possuem natureza indenizatória, e não remuneratória, servindo para a compensação de gastos tidos com alimentação, hospedagem e transporte no local de destino, não podendo se falar em enriquecimento ilícito.

Além da procuração de fl. 903, acompanharam a manifestação preliminar as declarações de fls. 904/1.039.

Às fls. 1.043/1.048 os requeridos atravessaram petição mediante a qual pugnaram pela extinção do feito sob o fundamento de que a Lei nº. 8.429/92 não se aplicaria aos agentes políticos.

Decisão interlocutória pela não extinção do feito e admissão da ação de improbidade às fls. 1.054/1.057.

Certificou-se a citação dos requeridos à fl. 1.059.

Contestação apresentada às fls. 1.062/1.079, através da qual os requeridos ratificaram os argumentos suscitados na manifestação de fls. 893/902, invocaram a preliminar de inconstitucionalidade da Lei nº. 8.429/92, bem como a necessidade da existência do elemento subjetivo do dolo para a caracterização de improbidade administrativa.

Réplica às fls. 1.081/1.093.

Despacho saneador no qual foram rejeitas todas as preliminares arguidas e deferida a produção das provas requeridas (fls. 1.094/1.096).

Depoimentos pessoais e prova testemunhal às fls. 1.108/1.109, 1.124/1.126, 1.134/1.137, 1.149 e 1.152.

Através da manifestação de fl. 1.154 o Ministério Público requereu a juntada aos autos da documentação referente à concessão de diárias pela Câmara Municipal aos seus servidores e vereadores relativas aos anos de 2006 e 2008, o que foi deferido conforme se vê às fls. 1.156/2.750.

Às fls. 2.759/2.773, os requeridos se manifestaram acerca dos documentos acostados aos autos pelo Ministério Público, pugnando pela total improcedência da ação.

Memórias apresentados às fls. 2.793/2.809 e 2.811/2.823.

Eis o relatório. DECIDO.