



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

DANIEL ISÍDIO DE ALMEIDA JÚNIOR

**A PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO PELOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO
DO CEARÁ DURANTE O ENFRENTAMENTO DA COVID-19**

FORTALEZA – CEARÁ

2022

DANIEL ISÍDIO DE ALMEIDA JÚNIOR

A PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO PELOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO
DO CEARÁ DURANTE O ENFRENTAMENTO DA COVID-19

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Flávio José Moreira Gonçalves

FORTALEZA – CEARÁ

2022

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas**

Almeida Junior, Daniel Isidio de.

A percepção da corrupção pelos Membros do Ministério Público do Ceará durante o enfrentamento da Covid-19 [recurso eletrônico] / Daniel Isidio de Almeida Junior. - 2022.

91 f. : il.

Dissertação (MESTRADO PROFISSIONAL) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2022.

Orientação: Prof. Dr. Flavio Jose Moreira Goncalves.

1. Corrupção. 2. Improbidade Administrativa. 3. Covid-19. 4. Políticas Públicas. I. Título.

DANIEL ISÍDIO DE ALMEIDA JÚNIOR

A PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO PELOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO
DO CEARÁ DURANTE O ENFRENTAMENTO DA COVID-19.

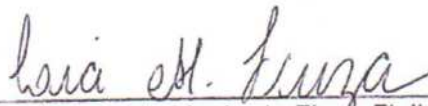
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em 13/12/2022

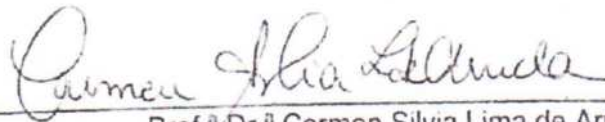
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Flávio José Moreira Gonçalves (Orientador)
Universidade Federal do Ceará - UFC



Prof.ª Dr.ª Lia Machado Fiuza Fialho
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof.ª Dr.ª Carmen Silvia Lima de Arruda
Tribunal Regional Federal da 2ª Região



Prof. Dr. Enéas Romero de Vasconcellos
Ministério Público do Ceará - MPCE

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela saúde da minha Família.

Aos meus pais, Daniel Isídio e Maria José, por todos os exemplos morais, retidão de caráter e sacrifícios suportados ao longo de toda minha vida acadêmica e profissional para que eu pudesse evoluir como ser humano.

À minha esposa Bruna Mazzer Paes e filhos Luís Gustavo e Ana Luíza, minha razão de viver.

Aos meus familiares e amigos que tributaram votos de sucesso na realização dessa etapa acadêmica.

A todos os colegas de sala, professores e colaboradores da Universidade Estadual do Ceará, notadamente ao Professor Dr. Flávio José Moreira Gonçalves, que contribuíram valorosamente ao objetivo alcançado.

“Os piedosos desapareceram do país; não há um justo sequer. Todos estão à espreita para derramar sangue; cada um caça seu irmão com um laço.

Com as mãos prontas para fazer o mal, o governante exige presentes, o juiz aceita suborno, os poderosos impõem o que querem; todos tramam em conjunto.

O melhor deles é como espinheiro, e o mais correto é pior que uma cerca de espinhos [...]”
(Extraído da Bíblia, Miquéias 7:2-3)

RESUMO

Trata-se de pesquisa sobre a percepção da corrupção pelos membros do Ministério Público do Ceará que atuaram na apreciação das notícias de fato que versavam sobre supostos atos de corrupção e improbidade administrativa na execução de políticas públicas de combate à Covid-19, durante o período da 1ª e 2ª ondas de Sars-cov-2, entre 17 de março de 2020 e 30 de junho de 2021, no limite territorial do município de Fortaleza/CE. O objetivo foi de identificar a percepção dos promotores de justiça sobre a corrupção e improbidade administrativa. Os objetivos específicos da pesquisa foram compreender o conceito de corrupção no sentido amplo, incluindo a improbidade administrativa; apresentar a definição jurídica que serviu de ponto de partida para a pesquisa; verificar, na percepção dos membros ministeriais, se as supostas práticas de corrupção narradas nas notícias de fato recebidas teriam prejudicado o atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza, bem como verificar a percepção sobre a importância que atribuem à sua atuação no combate à corrupção ou improbidade administrativa relativa à Covid-19, para a formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza. Optou-se pela pesquisa de natureza qualitativa, em razão do objeto pesquisado, por meio de revisão sistemática de literatura, pesquisa documental e de campo. A revisão sistemática de literatura foi realizada por meio de estudo de livros relacionados ao tema e artigos pesquisados no portal de periódicos da Capes, Google Acadêmico e da SciELO para obtenção do conceito e delimitação da corrupção investigada. A pesquisa documental foi elaborada a partir da coleta e catalogação por classe e assunto das notícias de fato encaminhadas às Promotorias de Justiça de Moralidade Pública e Saúde de Fortaleza, obtidas pelo banco de dados públicos do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público do Ministério Público do Ceará. A percepção foi coletada por questionário estruturado aplicado por meio virtual aos sujeitos da pesquisa. A pesquisa realizada como etapa de conclusão do mestrado profissional em planejamento e políticas públicas, teve por escopo profissional obter dados que possam ser propositivos e servir de auxílio ao Ministério Público do Estado do Ceará para a avaliação e formulação do planejamento estratégico nos planos de governança, gestão e atuação ministerial. O resultado da pesquisa revelou que a maioria dos entrevistados têm a percepção de que o atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza foi

prejudicado por eventuais práticas corruptas e que a atuação do Ministério Público no combate a tais condutas foi importante para a formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza.

Palavras-chave: Corrupção. Improbidade Administrativa. Covid-19. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This is a research on the perception of corruption by the members of the Public Ministry of Ceará who acted in the appreciation of the factual news that dealt with alleged acts of corruption and administrative improbity in the execution of public policies to combat Covid-19, during the period of the 1st and 2nd waves of Sars-cov-2, between March 17, 2020 and June 30, 2021, in the territorial limit of the municipality of Fortaleza/CE. The specific objectives of the research were to understand the concept of corruption in a broad sense, including administrative impropriety; present the legal definition that served as the starting point for the research; to verify, in the perception of the ministerial members, whether the alleged corrupt practices narrated in the news actually received would have harmed the care of Covid-19 patients in the public health network of Fortaleza, as well as to verify the perception of the importance they attribute to their acting in the fight against corruption or administrative impropriety related to Covid-19, for the formation of the public agenda and direction of municipal public policies in Fortaleza. We opted for a qualitative research, due to the object researched, through a systematic literature review, documentary and field research. The systematic literature review was carried out through the study of books related to the topic and articles researched on the Capes, Google Scholar and SciELO journals portal to obtain the concept and delimitation of the investigated corruption. The documentary research was elaborated from the collection and cataloging by class and subject of the actual news sent to the public morality and health public prosecutors of Fortaleza, obtained from the public database of the Operational Support Center for the Defense of Public Heritage of the Ministry Ceará public. The perception was collected through a structured questionnaire applied to the research subjects via virtual means. The research carried out as a stage of completion of the professional master's degree in planning and public policies, had the professional scope to obtain data that can be purposeful and serve as an aid to the Public Ministry of the State of Ceará for the evaluation and formulation of strategic planning in governance plans, management and ministerial performance. The result of the survey revealed that most respondents have the perception that care for Covid-19 patients in the public health network in Fortaleza was hampered by possible corrupt practices and that the role of the Public

Ministry in combating such conduct was important for the formation of the public agenda and direction of municipal public policies in Fortaleza.

Keywords: Corruption. Administrative dishonesty. Covid-19. Public policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sexo dos entrevistados	59
Figura 2 – Idade de ingresso na carreira	60
Figura 3 – Anos de carreira no Ministério Público	60
Figura 4 – Nível de escolaridade dos sujeitos da pesquisa	61
Figura 5 – Nível de escolaridade dos genitores masculinos dos sujeitos da pesquisa	62
Figura 6 – Nível de escolaridade das genitoras dos sujeitos da pesquisa	63
Figura 7 – Autoidentificação de cor ou raça	63
Figura 8 – Opções consideradas importantes para ser um bom cidadão	69
Figura 9 – Percepção da corrupção e prejuízo do atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza	69
Figura 10 – Percepção da importância da atuação do Ministério Público no combate à corrupção relativa à Covid-19 e na formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza.....	70

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
art.	Artigo
CAODPP	Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
ISSO	<i>International Organization for Standardization</i>
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
NF	Notícia de Fato
OMS	Organização Mundial da Saúde
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	A CORRUPÇÃO.....	20
2.1	Conceito de Corrupção.....	20
2.1.1	Corrupção conceituada pelo Mercado.....	22
2.1.2	Corrupção conceituada pelo Interesse Público.....	24
2.1.3	Corrupção conceituada pela Opinião Pública.....	25
2.1.4	Corrupção e Cultura.....	29
2.1.5	Corrupção pelo conceito Jurídico-Normativo.....	33
3	PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO.....	42
3.1	A Fenomenologia da Percepção	42
3.2	A Percepção na Corrupção e a Transparência Internacional.....	44
3.3	O Índice de Percepção da Corrupção, o Princípio da Transparência e a ISO 37001.....	46
4	DADOS E RESULTADOS DA PESQUISA SOBRE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	50
4.1	QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO E RESPOSTAS OBTIDAS.....	58
5	CONCLUSÃO.....	77
	REFERÊNCIAS	81
	APÊNDICE - QUESTIONÁRIO	86
	ANEXO - LEVANTAMENTO DOS PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS E PROCESSOS JUDICIAIS	91

1 INTRODUÇÃO

Para o desenvolvimento da pesquisa o termo corrupção foi tratado transcendendo sua acepção de conduta criminal, pois para o senso comum a palavra corrupção é mais usual e acessível do que a expressão improbidade administrativa. Logo a expressão corrupção foi utilizada de forma ampla, compreendendo também os atos de improbidade administrativa, apesar de sua distinção jurídica.

A corrupção é um fenômeno que atinge praticamente todas as sociedades. Os prejuízos causados por ações corruptas, principalmente no setor público, têm causado problemas que comprometem a capacidade de governança, gerando desempenho insuficiente e dissociado dos interesses sociais difusos e coletivos.

A Organização Mundial da Saúde (OMS), no dia 11 de março de 2020, por meio de seu diretor-geral Tedros Adhanom, elevou o estado da contaminação do coronavírus Sars-Cov-2, ao nível de pandemia da doença denominada COVID-19, em razão da rápida disseminação geográfica e da falta de ação dos governos (UNA-SUS, 2020).

Aos 20 de março de 2020 o Congresso Nacional publicou o Decreto Legislativo nº 06¹, reconhecendo a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

Tal ato normativo dispensou a exigência de atingimento dos resultados fiscais legais², bem como dispensou a limitação de empenho e movimentação financeira³, com efeitos até 31 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020).

O chefe do governo federal, Jair Messias Bolsonaro, aos 06 de maio de 2020, por meio da Medida Provisória nº 961, convertida em lei aos 30 de setembro do mesmo ano⁴, autorizou pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos,

¹ Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

² Notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019.

³ Limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000: “Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”

⁴ Lei 14.065, de 30 de setembro de 2020.

adequou os limites de dispensa de licitação e ampliou o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública⁵.

"Ao reconhecer a calamidade pública, o Congresso permite o descumprimento das metas fiscais, e o governo vai ter condições de fortalecer o Sistema Único de Saúde, que é o principal instrumento de combate ao coronavírus" explanou o deputado Orlando Silva, relator do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 88/2020, (SIQUEIRA, 2022).

Tal cenário, composto por demandas urgentes na área da saúde pública causadas pelo alastramento da Covid-19, e por medidas normativas relativas à aquisição de bens e serviços, gerou possibilidades e oportunidades para práticas de corrupção e malversação das verbas públicas em políticas públicas de combate à pandemia no Brasil (COSTA, 2020). A Covid-19 em países em desenvolvimento se tornou geradora de corrupção (Ruiz Estrada, 2020).

As medidas e ações adotadas pelo Poder Público no sistema de saúde no enfrentamento urgente da Covid-19, notadamente entre as 1^a e 2^a ondas, entre março de 2020 e junho de 2021, revelaram-se relevantes e necessárias. No entanto a elevada demanda por investimentos na saúde, a exemplo da ampliação de leitos de internação, unidades de terapia intensiva, aparelhos médicos e aquisição de equipamentos de proteção aos profissionais de saúde pública e demais insumos de saúde, e a flexibilização das regras de licitação, ampliaram as possibilidades de malversação de recursos públicos.

O Ministério Público, a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), assumiu relevante papel na defesa do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e na defesa da ordem jurídica, sendo munido de ferramentas como o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social⁶. Tal instituição é, conforme artigo 127 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), aos 18 de junho de 2020, expediu recomendação⁷ aos ramos e às unidades do Ministério Público

⁵ reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020

⁶ *Id.* Art. 129, III.

⁷ Recomendação Conjunta Presi-CN, nº 02 de 18 de julho de 2020.

brasileiro estabelecendo critérios de atuação e fiscalização de políticas públicas, partindo do pressuposto de que a efetivação das políticas públicas se dá exclusivamente por atos administrativos de gestão e não por atos judiciais ou de controle, e que não incumbe ao Ministério Público a eleição de políticas públicas, mas sim a atuação como agente indutor, proativo e resolutivo das garantias de efetivação dos direitos fundamentais decorrentes destas políticas.

O CNMP é um colegiado composto por quatorze membros nomeados pelo presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, ao qual compete o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros⁸.

Recomendou o CNMP no artigo 2º, do citado ato o seguinte:

Art. 2º Recomendar aos membros do Ministério Público brasileiro que, na fiscalização de atos de execução de políticas públicas, seja respeitada a autonomia administrativa do gestor e observado o limite de análise objetiva de sua legalidade formal e material. Parágrafo único. Diante da falta de consenso científico em questão fundamental à efetivação de política pública, é atribuição legítima do gestor a escolha de uma dentre as posições díspares e/ou antagônicas, não cabendo ao Ministério Público a adoção de medida judicial ou extrajudicial destinadas a modificar o mérito dessas escolhas.

Embora as recomendações expedidas pelo CNMP não tenham caráter vinculativo, não sendo obrigatória a sua observância, influenciam e servem de parâmetros para nortear a atuação e as medidas a serem adotadas pelos membros do Ministério Público, eis que sujeitos às fiscalizações correicionais por parte da Corregedoria Nacional e Corregedoria-Geral. É notória, na redação da recomendação, o alijamento dos promotores e procuradores de justiça na atuação como atores de formação de agenda pública e de formulação de políticas públicas.

Nesse contexto questionou-se como perguntas de pesquisa: Qual a percepção da corrupção pelos órgãos do Ministério Público com atribuição no combate e repressão da improbidade administrativa na área da saúde de Fortaleza/CE, durante a 1ª e 2ª onda de Covid-19, compreendida entre o período de 17 de março de 2020 a 30 de junho de 2021? Avaliam-se e percebem-se como

⁸ *Id.* Art. 130-A e §2º.

agentes indutores, proativos e resolutivos das garantias de efetivação dos direitos fundamentais decorrentes destas políticas?

Para obtenção das respostas, realizamos pesquisa qualitativa mediante questionário socioeconômico estruturado com todos os membros com atribuição na área de improbidade, moralidade e saúde pública na comarca de Fortaleza, incluindo os especialmente designados pelo Procurador-Geral de Justiça para desempenhar tais atribuições em conjunto com os membros titulares, totalizando dezesseis promotores de justiça, bem como perpassamos pelo tipo de pesquisa documental para catalogação da classe e assunto das Notícias de Fato recebidas pelo Ministério Público sobre políticas públicas de saúde, durante o período da 1ª e 2ª onda de Sars-cov-2, especificamente entre 17 de março de 2020 e 30 de junho de 2021, no limite territorial do município de Fortaleza/CE.

Tem-se por Notícia de Fato qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações, conforme definição padronizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público⁹.

Os objetivos específicos da pesquisa foram compreender o conceito de corrupção no sentido amplo, incluindo improbidade administrativa, à luz do mercado, do interesse público, da opinião pública, da cultura e apresentar a definição jurídica que serviu de ponto de partida para a pesquisa; verificar, na percepção dos membros ministeriais sujeitos da pesquisa, operadores do direito, se as supostas práticas de corrupção narradas nas notícias de fato recebidas teriam prejudicado o atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza; e verificar a percepção sobre a importância que os sujeitos da pesquisa atribuem à sua atuação no combate à corrupção ou improbidade administrativa relativa à Covid-19, para a formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza.

⁹ Art. 1º, da Resolução nº 174, de 04 de julho de 2017.

Para tanto, optou-se pela pesquisa de natureza qualitativa, em razão do objeto pesquisado, por meio de revisão sistemática de literatura, pesquisa documental e de campo.

A revisão sistemática de literatura foi utilizada para obtenção do conceito e delimitação da corrupção investigada. Referido método de pesquisa foi realizado por meio de estudo dos autores de livros e artigos científicos nacionais e estrangeiros, publicados e obtidos mediante pesquisa na plataforma de periódicos Capes, Google Acadêmico e SciELO, utilizando os descritores corrupção, conceito e políticas sem intervalo de datas. Como critério de exclusão, foram descartados os artigos que tratavam exclusivamente sobre políticas públicas do Sistema Único de Saúde (SUS) e aqueles que não versavam sobre o enfoque conceitual da corrupção.

A pesquisa documental foi elaborada a partir da catalogação por assunto de trezentos e noventa procedimentos de natureza extrajudicial e judicial, cujo assunto se tratava de corrupção e improbidade administrativa, disponibilizados e obtidos pelo banco de dados públicos do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público do Ministério Público do Ceará, no intervalo de 17 de março de 2020 e 30 de junho de 2021, delimitação temporal da pesquisa, período que engloba os picos da 1ª e 2ª ondas de Covid-19.

A percepção da corrupção dos sujeitos da pesquisa foi coletada por questionário aplicado por meio da plataforma Google, mediante uso de seus formulários virtuais, os quais foram enviados aos promotores de justiça por *e-mail* e *WhatsApp*. A ferramenta de comunicação social *WhatsApp* foi o canal mais escolhido pelos sujeitos da pesquisa ciência e acesso ao formulário.

A dissertação teve como hipótese de pesquisa a seguinte afirmativa: As supostas práticas de corrupção e improbidade administrativa, narradas nas notícias de fato recebidas pelo Ministério Público do Ceará, na percepção dos promotores de Justiça atuantes na referida área, prejudicaram o atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza.

A pesquisa apresentou-se relevante para identificar pontos de equilíbrio ou descompasso entre as medidas adotadas pelos promotores de justiça e a percepção que tiveram da corrupção nas políticas públicas da Covid-19 no intervalo temporal aplicado.

O trabalho também teve como pressuposto a desnecessidade da edição da supracitada Recomendação Conjunta do Presidente e do Corregedor-Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público, em razão das atribuições e limites de atuação do Ministério Público decorrerem do texto da Constituição Federal de 1988.

O cotejamento do resultado da percepção da corrupção com ações e medidas adotadas pelos sujeitos da pesquisa teve por escopo a elaboração de proposições ao Ministério Público cearense, voltadas para a construção do seu planejamento estratégico, incluindo temáticas a serem incluídas no curso de formação dos promotores de justiça em estágio probatório.

O trabalho teve como estrutura, além da presente parte inicial, onde foram apresentados os objetivos da pesquisa, a metodologia e os elementos necessários para delimitação do assunto, a seção de desenvolvimento da matéria com a conceituação da corrupção e da percepção dividida em subseções, seguida dos dados e resultados da pesquisa e conclusão.

2 A CORRUPÇÃO

2.1 Conceito de Corrupção

Conforme Brei (1996) as maiores divergências entre os vários autores que já se dedicaram ao estudo da corrupção surgem da falta de consenso quanto à conceituação do que seja uma ação corrupta.

O termo corrupção inclui uma enorme diversidade de atos: trapaça, velhacaria, logro, ganho ilícito, desfalque, concussão, falsificação, espólio, fraude, suborno, peculato, extorsão, nepotismo e outros. Isso cria razoável dificuldade para se chegar a uma definição consensual. O fenômeno pode ser observado numa gradação quase infinita. Vai de pequenos desvios de comportamento à total impunidade do crime organizado, por parte das várias áreas e níveis governamentais. Pode ocorrer suborno para a compra de um benefício legalmente previsto -e o que se compra é maior rapidez ou precedência sobre outros interessados -, como pode haver compra de um benefício ilegal. A natureza da ação, suas consequências e a punição prevista serão totalmente diferentes. (BREI, 1996, p.02)

Joseph Nye (1967, apud MIRANDA, 2018) conceitua corrupção como um desvio de comportamento formal das atribuições de um cargo público em benefício privado, da seguinte forma:

Corrupção é o comportamento que se desvia das obrigações formais de um cargo público em benefício de interesses pecuniários ou de status que diz respeito ao mundo privado (seja um interesse pessoal, de um núcleo familiar e/ou parentes próximos, ou de um pequeno grupo de interesse); ou que viole regras contra o exercício de certos tipos de influência que o mundo privado possa exercer. (NYE, 1967 *apud* MIRANDA, 2018, p. 241)

Samuel Huntington (1975 *apud* MIRANDA, 2018, p. 241), um dos pioneiros sobre o assunto, define que “a corrupção, como a violência, ocorre quando a ausência de oportunidades de mobilidade fora da política se combina com a exigência de instituições frágeis e inflexíveis, canalizando energias para o comportamento político desviante.”.

Conforme Huntigton (1975 *apud* MIRANDA, 2018, p. 242), “tanto a corrupção quanto a violência são meios ilegítimos de se fazer demandas ao sistema, mas a corrupção é também um meio ilegítimo de satisfazer tais demandas” e a “corrupção envolve a troca de ação política pela riqueza econômica.”.

Zaffaroni (1990, p. 371) define da seguinte forma:

Por corrupção deve-se entender a relação que se estabelece entre uma pessoa com poder decisório estatal e uma outra pessoa que opera fora deste poder. O objetivo desta relação é uma troca de vantagens, onde ambas obtêm incremento patrimonial, em função de um ato (ou omissão) da primeira pessoa em benefício da segunda.

Bobbio, Mateucci e Pasquino (1991), conceituam a corrupção como “uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima [...]. É uma alternativa da coerção, posta em prática quando as duas partes são bastante poderosas para tornar a coerção muito custosa, ou são incapazes de a usar.” (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1991, p.292).

Tal definição é limitada pois sugere que a corrupção é um fenômeno que deve ser compreendido dentro dos termos da legalidade omitindo o viés da moralidade, da opinião pública e do mercado.

Um determinado ato pode ser considerado como de corrupção ou não a depender da perspectiva de análise. É possível exemplificar o fenômeno narrando que funcionário público concursado, pode ser considerado nepotista ao atender as suas necessidades e aflições pessoais ao nomear um parente próximo para ser seu assessor de gabinete, no entanto, a mesma conduta praticada por um político eleito democraticamente, chefe do poder executivo, ao escolher um secretário de estado ou ministro de governo para atos políticos, é mais aceita socialmente, podendo ser ele até mais admirado como político competente. (BREI, 1996, p.65).

Não há diferença moral nos exemplos descritos, no entanto a diferença de tratamento pode estar nas expectativas que a sociedade tem de cada um.

Em países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos as práticas de corrupção seriam, segundo Leff (1970 *apud* BREI, 1996, p. 64), um mecanismo que permite a outros grupos de interesse conseguir articulação e representação no processo político. Assim, a corrupção é conceituada como uma ferramenta fora da lei utilizada para obtenção de influência sobre as ações da burocracia durante a formulação e a implementação de políticas públicas.

O fenômeno corrupção foi primeiramente enxergado como extrapolação das tarefas de funcionários públicos.

Para Key, um dos primeiros cientistas acadêmicos a definir corrupção, (1936 *apud* MIRANDA, 2018, p. 239) a corrupção pode ser definida como o “controle abusivo do poder e dos recursos do governo visando tirar proveito pessoal ou

partidário. Tal proveito [...] pode ser na forma de poder ou controle dentro da organização política ou na forma de apoio político por parte de vários indivíduos.”.

A classificação dos tipos de conceito de corrupção, conforme Heidenheimer (1970) e Gibbons (1990), pode ser obtida sob o prisma do mercado, do interesse público, das leis e normas e da opinião pública.

Heidenheimer separa os conceitos em três. O primeiro deles é um conceito centrado no ofício público (também chamado de definição legalista): de acordo com esse tipo de definição, existe corrupção quando há o desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo devido à busca de recompensas para si ou para terceiros. Segundo, um conceito centrado no mercado: de acordo com este tipo de definição o cargo público é utilizado pelo seu ocupante como uma forma de maximizar sua renda pessoal. Terceiro, um conceito centrado na ideia de bem público: de acordo com este tipo de definição uma prática é considerada como corrupta quando o interesse comum, pensado como algo que tem existência e pode ser identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares. Por fim, Gibbons (1990) propõe um quarto tipo de conceito: um conceito baseado na opinião pública, ou seja, parte-se da ideia de que o conceito de corrupção tem dimensões definíveis que são bem reconhecidas pelo público. (MIRANDA, 2018, p. 239-240)

Delimitar as categorias de corrupção é criar grupos dentro da definição de corrupção, segundo Miranda (2018), de forma que tais subclasses permitam compreender a visualização do fenômeno com formas e contornos, ajudando a estabelecer critérios de necessidade e suficiência da conceituação e suas razões e objetivos ao serem definidas.

2.1.1 Corrupção conceituada pelo Mercado

As definições baseadas nas práticas de mercado são exíguas e partem de teorias econômicas para a compreensão do evento corrupto.

Seus seguidores acreditam que as críticas existentes são moralistas ou baseadas em auto interesse e ideologias (Leff, 1970). Identificando-se, porém, fontes específicas de tendenciosidade e quebrando-se a censura generalizada, pode-se fazer avaliação diferente. Para Leff, em países subdesenvolvidos, o suborno pode ser apenas um mecanismo que permite a outros grupos de interesse conseguir articulação e representação no processo político. Nesses termos, a corrupção é definida como uma instituição extralegal utilizada por indivíduos ou grupos para ganhar influência sobre as ações da burocracia durante a formulação e a implementação de políticas. (LEFF, 1970 *apud* BREI, 1996, p. 65).

O suborno como mecanismo de acesso de grupos fora da elite econômica e minorias ao processo político é constatado principalmente em países em desenvolvimento, onde a desigualdade social se torna entrave para a efetivação da democracia e participação de todos na agenda de formação de políticas públicas.

O conceito de corrupção baseado nas práticas de mercado parte do pressuposto da “compra de favores de burocratas responsáveis pela formulação e administração de políticas econômicas do governo.” (BREI, 1996, p. 66). Exemplifica, o citado autor, os subornos para exportação, importação, liberação de produtos para evitar pagamento de tributos, mediante pagamentos não legitimados por processos políticos e administrativos corretos, recebidos indevidamente não pelo Estado, mas sim pelos burocratas investidos de tais funções fiscalizatórias.

A livre competição é outra forma de análise da corrupção no mercado.

Outra maneira de compreender a corrupção, numa abordagem de mercado, é analisá-la segundo o princípio da livre competição. Klaveren (1970) desenvolve essa teoria afirmando que existe na sociedade um princípio regulador que dá existência pública e direitos próprios aos funcionários e aos grupos intermediários entre o Estado e os indivíduos. (KLAVEREN, 1970 *apud* BREI, 1996, p. 66)

Conforme Brei (1996) os burocratas, pessoas investidas de funções públicas, utilizam a regulamentação, o formalismo e intervencionismo do Estado como ferramenta de captação e ampliação de renda pessoal e o empreendedor de mercado lança mão de forma ativa das práticas de corrupção para obter aumentar os lucros de seu negócio, seja ele formal ou informal.

A livre competição, caracterizada pela pluralidade de compradores e vendedores igualmente fortalecidos, proporciona equilíbrio entre as tensões dos dois lados. Porém, quando violada pelo desequilíbrio, a exemplo do monopólio de fornecedor ou comprador, a corrupção passa a ser ferramenta de permanência no sistema econômico e político. No entanto, para que haja livre competição numa economia de mercado é necessário haver proteção de ordem pública.

Nessa concepção de corrupção, o servidor considera seu cargo um negócio, cuja renda buscará maximizar. Sua renda, no caso, não depende de avaliação ética de sua utilidade para a manutenção e a defesa do bem comum, mas da situação de mercado e do talento do indivíduo para descobrir o ponto de ganho máximo na curva de demanda do público. Uma autora que confirma a tese explicativa anterior é Ackerman (1978), ao definir a corrupção como o uso ilegal de mecanismos de mercado em decisões alocativas

estabelecidas à parte do sistema político democrático. Políticos, eleitores e burocratas, entre outros, são seres racionais que avaliam o potencial para ganhos em atos corruptos, tomando decisões baseadas em princípios típicos de mercado, como oportunidades, incentivos e custos. A corrupção depende da existência de oportunidades e dos incentivos percebidos por aqueles que com ela se envolvem. (BREI, 1996, p. 66).

Tal conceito de corrupção baseado no mercado é unilateral, não se preocupa com o impacto ético do fenômeno, sendo essa uma de suas principais omissões. A tomada de decisões públicas alicerçada no mercado se preocupa apenas com a demanda, sempre regida pelas leis de mercado e sem se importar com efeitos sociais relevantes e com os valores político-sociais de uma administração pública democrática.

2.1.2 Corrupção conceituada pelo Interesse Público

A ética e a moral são elementos constituintes do conceito de corrupção nessa linha de definição. A aceção de corrupção baseada no interesse público é fundada na efetividade, sendo considerado bom e efetivo aquele que cumpriu e desempenhou o papel que lhe foi determinado. Assim, a corrupção passa a ser caracterizada pela inobservância do interesse coletivo, do padrão social e comum de comportamento estabelecido, aproximando-se do interesse privado em prejuízo do interesse público.

Conforme Miranda (2018, p. 239) “de acordo com este tipo de definição uma prática é considerada como corrupta quando o interesse comum, pensado como algo que tem existência e pode ser identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares.”.

As decisões públicas se corrompem em benefício de interesses privados violando o interesse público. A crítica e o conceito vêm de longa data e, segundo Scott (1972), recai sobre a tentativa de dar solução a um problema essencialmente ideológico ou normativo. O conceito de interesse público se torna difícil em razão da aceção ideológica típica da ação dos grupos de interesse em competição política.

Para Johnston (1982 *apud* BREI, 1996, p. 68) o interesse público “não é mais que um padrão caleidoscópico de interesses privados conflitantes e substituíveis, perseguidos por um variado de pessoas com diferentes graus de habilidade e

recursos.”. Para o citado autor a política pública séria deve envolver muitas dezenas de interesses privados para atender ao bem comum.

A sociedade possui variadas acepções quanto ao que consideram legítimo para ser pautado numa agenda de formação de política pública. O fenômeno da polarização ideológica de posturas políticas e sociais que se deu a respeito da vacinação durante a pandemia de Covid-19, com posições contrárias ao arrepio da ciência e da pesquisa, é um exemplo da dificuldade de um interesse público uníssono e permanente. Quando diversos setores e grupos se divergem entre si a denominação do interesse público se torna tarefa difícil de ser atingida.

Observa-se que a especificação do que seja o interesse público é de grande importância para a definição da conduta ético-profissional no serviço público. Na literatura, porém, há grandes divergências quanto a essa especificação. São variadas e complexas as perspectivas em que se pode analisar essa questão. Diversas interpretações e visões sociopolíticas do bem público são cabíveis, consistindo o problema, no final, em aspectos filosófico-ideológicos que dificilmente podem ser reunidos numa visão total, sob pena de se ter que reconhecer o alcance limitado de todo e qualquer ponto de vista fixado, ou de chegar-se a múltiplas visões de corrupção. (BREI, 1996, p. 68).

Nesse prisma, a supremacia do interesse público sobre o privado e do padrão social comum sobre o individual é o principal elemento de rastreamento de práticas corruptas. No entanto, interesse público não se confunde com opinião pública.

2.1.3 Corrupção conceituada pela Opinião Pública

A corrupção centrada na opinião pública, proposta por Gibbons (1990) adota a ideia de que o conceito de corrupção é compreendido, percebido e delimitado com êxito pelo público.

Tal definição de corrupção, baseada em expressões da opinião pública, possui natureza social e foi objeto de estudos empíricos dos quais se destaca o de Heidenheimer (1970), que assevera que grande parte das ações consideradas corruptas por juízos externos e internos ao sistema político são variantes de operações de permutas, de forma que a depender do método empregado tais negociações criam múltiplos níveis de compromisso entre as partes. O suborno é considerado a fórmula de corrupção mais recorrente por estabelecer uma obrigação própria por parte do servidor público.

Conforme Brei (1996) “quanto mais uma troca política se assemelha a uma troca social, mais difícil é classificá-la em termos de corrupção.” (BREI, 1996, p. 71). Já para Heidenheimer (1970 *apud* BREI, 1996):

[...] embora certos comportamentos possam ser considerados corruptos por alguns cidadãos conscientes das normas oficiais, o compartilhamento desse ponto de vista por outros cidadãos se dá em vários graus. Alega-se, porém, que, se a grande maioria da comunidade discorda nas avaliações, a ação não é ali considerada corrupta. Esse é o problema da avaliação normativa, que ele aborda em três conceitos sintéticos:

- corrupção negra: a que público e elite, por maioria e consenso, julgam, em tese, condenável e desejam ver punida por questão de princípio;
- corrupção branca: a que a maioria do público e da elite considera tolerável, não apoiando firmemente a necessidade de sua punição;
- corrupção cinza: a que indica que alguns elementos, usualmente elites, podem querer ver a ação punida e outros não. É possível, ainda, que a maioria seja ambígua.

O último tipo é considerado pelo autor o mais difícil de definir e detectar e, potencialmente, o mais destrutivo para o sistema democrático. Não raro os políticos transpõem, em nome do interesse público, a indistinta linha divisória entre a corrupção cinza e a negra. (HEIDENHEIMER, 1970 *apud* BREI, 1996, p. 71).

A *corrupção cinza* conceituada por Heidenheimer (1970, *apud* BREI, 1996) como aquela que indica que as elites, usualmente, podem ou não almejar a punição, é considerada por Brei (1996) como a mais difícil de definir, identificar e é potencialmente destrutiva para a democracia.

Tal conceito de corrupção revelou-se presente nos meandros da Operação Lava Jato, que na tentativa de resolver a crise política acabou por fomentá-la (BELLO; CAPELA; KELLER, 2021).

Além de Heidenheimer (1970), Perters e Welch desenvolveram trabalhos em semelhante tipo de estudo procurando aprimorar uma metodologia que possibilitasse maior grau de fidedignidade com a realidade. O trabalho apresentado por Heidenheimer, segundo citados pesquisadores que lhe sucederam, classifica atos politicamente corruptos num sentido geral, porém são insuficientes para compreender as variações nas percepções de gravidade ou aceitação da corrupção.

Propõem Peters e Welch (1978 *apud* BREI, 1996, p. 72) que “as diferenças de julgamento sejam explicadas pela análise dos elementos componentes, aparentemente incluídos em todo ato político de natureza corrupta”, sendo eles a posição e o papel do funcionário público envolvido; o favor prestado pelo funcionário;

o pagamento recebido pelo funcionário; e o autor do pagamento ou recebedor do favor prestado.

Para os citados autores, identificar “que componentes são mais importantes na determinação da corruptibilidade é uma questão não respondida pelo estudo e, portanto, ainda pesquisável” (PETERS; WELCH, 1978 *apud* BREI, 1996, p. 72). Defendem que a conceituação por esses elementos é aplicável em qualquer definição de corrupção, seja ela a baseada na opinião pública, nas regulações formais legais ou no interesse público, em razão de tais componentes integrarem essencialmente qualquer ato corrupto. O esquema de componentes para referidos autores é capaz de fornecer a explicação e a estrutura de desenvolvimento dos estudos comparados em âmbito transnacional.

Gibbons (1985 *apud* BREI, 1996), após Peters e Welch, desenvolveu seu estudo de definição de corrupção à luz da compreensão dos cidadãos, afirmando que “o conceito tem dimensões definíveis que são reconhecidas pelo público e permitem uma análise complexa à luz da opinião pública. Desse tipo de análise, adviriam subsídios para o melhor entendimento do conceito e seu significado.” (GIBBONS, 1985 *apud* BREI, 1996, p. 72).

Algumas variáveis independentes tais como a idade, sexo, preferência por partido, grau de escolaridade podem alterar ou ampliar a compreensão e podem servir de alicerce quanto ao porquê de certas percepções de corrupção.

Os componentes da corrupção política podem servir para definir o que é um ato corrupto, no entanto, esses componentes não se confundem com os tipos de corrupção.

Os tipos de corrupção podem ser apresentados pelo grau de desenvolvimento, pelo status dos atores envolvidos, pelos tipos de recompensas oferecidas, pela seletividade dos incentivos, pelo local ou área da atividade e pelo nível de condenação (GIBBONS, 1985 *apud* BREI, 1996, p. 71).

O clientelismo, a compra de votos, o curral eleitoral ou apadrinhamento, o suborno, a extorsão, o conflito de interesses, o nepotismo, o tráfico de influências, arrecadação financeira e doação de valores para partidos são, para Gibbons (*apud* BREI, 1996), considerados atos potencialmente corruptos. Referido pesquisador concluiu seu trabalho, com base na análise da literatura, apontando que o relacionamento entre os tipos de corrupção e as dimensões por ele propostas revelam

que as pessoas percebem a corrupção como sendo um fenômeno comum, desnecessário, importante e antidemocrático.

Johnston (1986 *apud* BREI, 1996) desenvolveu outra linha de pesquisa de natureza exploratória, sem usar como base as pesquisas anteriores supracitadas.

Ele analisa as concepções populares de corrupção, começando por identificar, com relação às políticas americanas, diferenças e conflitos no conceito do que é considerado certo e errado. Parte do pressuposto de que os quadros idealizados dos processos políticos não são a única influência na definição social de corrupção. Políticas e planejamento político são palavras distantes para a maioria das pessoas. Portanto, não é certo que a maioria dos cidadãos tenha idéia clara e consistente sobre o papel do governo nessas atividades. Ao contrário, quando ações governamentais questionáveis vêm à luz, as pessoas recorrem à própria experiência diária e à sua realidade doméstica para formar o julgamento. A crença de que o governo poderia ser feito de gente como nós pode levá-los a relaxar tais julgamentos nesses casos. Conclui Johnston que as pessoas comuns aplicam o termo corrupção a uma grande variedade de atividades. Suas reações vão da irritação à gozação, passando pelo cinismo e a resignação. Os julgamentos são complexos e contraditórios, mas envolvem invocação de valores e tradições profundamente enraizadas na cultura política americana. Nesse sentido, corrupção é o que o povo pensa que é. O resultado não é, pois, um conjunto claro de distinções, mas um espectro de julgamentos levemente graduados, refletindo padrões de certo e errado. (BREI, 1996, p.73).

Dolan, Mckeown e Carlson (1988 *apud* BREI, 1996, p. 73) deram continuidade na busca de uma metodologia mais adequada sobre a opinião pública a respeito da corrupção, concluindo em sua pesquisa, que “a corrupção explicita um problema de grau de desvio, variando, num *continuum*, de grave (prejudicial e disfuncional) a aceitável, se não permissível”.

A opinião pública sobre a corrupção pode ser resultado da cultura da sociedade onde o fenômeno ocorre. A partir de 2013, a título de exemplo, o Brasil passou a viver uma experiência de crise institucional marcada por protestos populares nas *jornadas de junho*, que culminou com o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2016. A partir da edição 2328 de 2013 da *Revista Veja*, seguida de uma reorientação semântica “[...] que teve início no Jornal Nacional, da Rede Globo [...]” manifestantes até então representados como vândalos passaram a ser definidos como *brasileiros de bem* revoltados com a corrupção perpetrada pela classe política. (OLIVEIRA, 2018).

A corrupção tornou-se tema central e discurso de ação da crise institucional gerando significativo aceno junto à opinião pública “que passou a ser diariamente sensibilizada por uma narrativa de espetacularização de denúncias, desenvolvida

pela imprensa hegemônica tanto nos veículos televisivos como nos impressos.” (OLIVEIRA, 2018, p. 381).

A opinião pública mostra-se facilmente manipulada por meios de comunicação e por elites econômicas que culturalmente se instalaram no Brasil. A cultura exerce forte influência na conceituação e significação da corrupção.

2.1.4 Corrupção e Cultura

As ações humanas delimitam a corrupção, seja na esfera pública ou privada, e são percebidas por diversas óticas, acarretando pluralidade de compreensão e de níveis de aceitação em determinadas culturas (MEDEIROS; FREITAS JÚNIOR, 2019). A corrupção é compreendida por diferentes formas por razões subjetivas individuais e convicções pessoais (BREI, 1996).

A cultura é considerada por alguns estudos como uma das influências na prática e percepção da corrupção (FISMAN; MIGUEL, 2007; CONNELLY; ONES, 2008).

Cultura e corrupção, conforme Medeiros e Freitas Júnior (2019), podem apresentar a seguinte relação:

A partir de métricas de Hofstede (1997), Husted (1999) testou a relação da cultura com a corrupção. O autor confirmou três delas: a distância de poder, que, quando alta, remete à tolerância de práticas corruptas por uma população; a masculinidade, que leva à busca do sucesso material em primeiro lugar, havendo maior tolerância na percepção de questões éticas em práticas comerciais, abrindo, assim, caminho para a corrupção; e a redução da incerteza, que garante um resultado certo em um cenário de incertezas com indivíduos dispostos a pagar subornos para que esse cenário se transforme. Além de ser vista como uma das causas da corrupção, a própria corrupção por ter ou ser uma cultura (Barr & Serra, 2010). Quando as normas anticorrupção são absorvidas pela sociedade, provavelmente, haverá maior dificuldade para vencer as motivações que levam ao envolvimento com a corrupção. Indivíduos que crescem em sociedades nas quais há maior predominância da corrupção, provavelmente, a aceitarão com maior facilidade (Barr & Serra, 2010). Por exemplo, Fisman e Miguel (2007) descobriram que a infração às leis está fortemente relacionada aos níveis de corrupção existentes no país de origem do indivíduo. No período de 1997 a 2005, a pesquisa mostrou que diplomatas de 146 países diferentes, infringiram as leis que regulam o estacionamento na cidade de Nova Iorque. (HUSTED, 1999 *apud* MEDEIROS e FREITAS JÚNIOR, 2019, p. 02).

Em um estudo realizado sobre a relação do país de origem e conduta corrupta (FISMAN; MIGUEL, 2007), tendo como sujeitos de pesquisa diplomatas,

constatou-se que a ação de corrupção é vinculada com os níveis de corrupção do estado nação de origem. No entanto, Bar e Serra (2010) ponderam que tal conclusão deve ser compreendida com ressalvas, pois a corrupção não é um fenômeno totalmente delimitado pela cultura, sendo incorreto prever possíveis condutas com base no país onde o sujeito formou sua cultura.

Medeiros e Freitas Júnior (2019) compreendem que a prática da corrupção no Brasil não se justifica pela cultura, sustentando o seguinte:

[...] necessária uma contextualização histórica da corrupção no país, como uma forma de auxílio à compreensão da construção do discurso que associa a corrupção com a cultura. No cenário do Brasil colonial, a corrupção se desdobrou de forma natural, pois não havia um sistema jurídico ordenado, nem mesmo a dicotomia entre o público e o privado. O que se notava era a formação da figura do soberano como o equilíbrio de poderes dos grupos sociais que conviviam (Figueiredo, 2012). Esse é o denominado caráter patrimonialista, que remete à formação histórica de Portugal e está conectado de forma consequente com a formação histórica do Brasil (Faoro, 2001). Com o surgimento de um quadro administrativo é que a dominação, antes caracterizada como patriarcal, tende a se tornar patrimonialista (Portela Júnior, 2012). Em um sistema que não possui privilégios, direitos e obrigações fixados, a administração é tratada como um assunto pessoal do soberano (Faoro, 2001). O patrimonialismo qualifica uma forma de dominação na qual seus controladores ou dominadores fazem com que os dominados ajam de modo a acreditar como se fossem portadores de uma vontade que não é própria deles (Campante, 2003). O patrimonialismo é distinto das formas de dominação tradicionais, pois o poder do dominador consiste na vontade das pessoas que estão em situação de dominação, em obedecer ao dominador. O patrimonialismo “estamental”, termo que será desenvolvido nos parágrafos seguintes, surge a partir da apropriação monopolizadora dos poderes oficiais por seus detentores, que, de uma forma estamental, definem um quadro administrativo regulado pelo pertencimento a um determinado nível político e social. (MEDEIROS, FREITAS JÚNIOR, 2019, p. 03).

O patrimonialismo se deriva da descentralização e da ineficiência governamental, dando ensejo a um corpo social, ou estamento, que conforme Faoro (2001), concebeu o patronato político brasileiro.

Segundo Campante (2003 *apud* MEDEIROS; FREITAS JÚNIOR, 2019, p. 03) o “estamento é característico e contraditório ao mesmo tempo, uma vez que trabalha sempre contra o poder pessoal arbitrário do governante”.

Traços patriarcais, patrimoniais e estamentais são detectados na administração pública quando se verificam comportamentos ligados à corrupção, clientelismo, favoritismo, coronelismo, mandonismo, patrimonialismo weberiano,

dentre outras práticas que não separam as esferas pública e privada. (SILVEIRA, 2006).

Se a administração pública foi influenciada pelos traços relacionais e hierárquicos, esses, por sua vez, contribuíram para o surgimento de um traço marcante na cultura brasileira, denominado como malandragem, para se referir à maestria na condução do “jeitinho”, que são as relações de intimidade como uma saída para o impasse entre pessoal e impessoal. (...) No pensamento político contemporâneo, essas relações pessoais nos assuntos estatais revelam um atraso social que remetem a uma crítica aos traços patriarcais, patrimoniais e estamentais, os quais são detectados na administração pública quando se verificam comportamentos ligados à corrupção, clientelismo, favoritismo, dentre outras práticas que não separam as esferas pública e privada (Silveira, 2006). Carvalho (1997) levanta a discussão sobre a confusão conceitual de termos - coronelismo mandonismo, clientelismo e patrimonialismo - associados às relações políticas entre o poder local e o poder nacional no Brasil. (BORGES DE FREITAS 1997 *apud* MEDEIROS, FREITAS JÚNIOR, 2019, p. 03).

Medeiros e Freitas Júnior (2019) apresentam os seguintes termos e conceitos, adaptados de Carvalho (1997) e Faoro (2001), de citados traços comportamentais detectados na administração pública ligados à corrupção:

Coronelismo - Sistema político nacional, caracterizado pelas barganhas entre governo estadual e coronéis, em que o primeiro cede ao segundo o controle dos cargos públicos e recebe em troca os votos para sua eleição. Os governadores de estado apoiam o Presidente da República e recebem em troca o reconhecimento desse quanto ao seu domínio no estado. Mandonismo - presença de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder no local, que têm controle sobre recursos estratégicos que o permite exercer domínio pessoal e arbitrário sobre a população. Não se trata de um sistema, mas, sim, uma característica da política tradicional. Clientelismo - concessão de benefícios públicos (empregos, isenções fiscais, etc.) por parte do governo em troca de apoio políticos, como votos. Patrimonialismo - utilização de recursos e poderes públicos para fins privados, cooptação para participação política. (CARVALHO, 1997; FAORO, 2001 *apud* MEDEIROS; FREITAS JÚNIOR, 2019, p. 04).

O patrimonialismo como fenômeno associado à herança ibérica, como forma de modo como se estabeleciam as relações sociais, políticas e econômicas entre a sociedade portuguesa, imperador e colonizadores no período do Brasil-império, sem separação entre os bens particulares e os bens do Estado, foi duramente criticado por Souza (2017).

Souza (2017), ao discorrer sobre a crise política brasileira contemporânea à operação Lava Jato, afirma ser falsa a premissa, baseada em *ideias velhas*, de que

o grande problema nacional é a corrupção na política, embora reconheça haver nela uma pequena parcela de verdade.

Existem ideias velhas que nos legaram o tema da corrupção na política como nosso grande problema nacional. Isso é falso, embora, como em toda mentira e em toda fraude, tenha seu pequeno grão de verdade. Nossa corrupção real, a grande fraude que impossibilita o resgate do Brasil esquecido e humilhado, está em outro lugar e é construída por outras forças. São essas forças, tornadas invisíveis para melhor exercerem o poder real, que o livro pretende desvelar. Essa é a nossa elite do atraso. (SOUZA, 2017, p. 12)

Referido autor refuta, sob forma de resposta crítica, a interpretação da formação da cultura e sociedade brasileira contida no clássico livro *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, publicado em 1936, bem como se contrapõe aos trabalhos correlatos e dele decorrentes de autoria de Raymundo Faoro, Fernando Henrique Cardoso e Roberto da Matta, afirmando que tais autores exerceram influência tola, difusa e ampla nos pensadores de direita e esquerda que os sucederam, baseado na tese de que a corrupção revelada pela operação Lava Jato se legitima “com Sérgio Buarque e seus epígonos; a Rede Globo legitima sua violência simbólica do mesmo modo; ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) se legitimam a partir de suas ideias; e intelectuais importantes da esquerda continuam reproduzindo suas supostas evidências e as de seus discípulos.” (SOUZA, 2017, p. 12-13), defendendo o seguinte:

Minha tese é que tamanho sucesso e ubiquidade é resultado da ação combinada de dois fatores: o primeiro é o fato de Sérgio Buarque haver construído uma narrativa totalizadora – como a das religiões que não podem deixar margem a lacunas e dúvidas – do Brasil e de sua história; e o segundo ponto é o de ter criado a legitimação perfeita para uma dominação oligárquica e antipopular com a aparência de estar fazendo crítica social. É isso que o faz tão amado pela direita e pela esquerda. (SOUZA, 2017, p. 13).

Rompendo com o patrimonialismo atribuído à colonização portuguesa, Souza (2017) aponta três eixos temáticos para a construção da cultura brasileira.

Primeiro, atribui à escravidão a semente de toda a sociabilidade brasileira, sob a percepção de que ela criou “uma singularidade excludente e perversa” (SOUZA, 2017, p. 14), que se perpetuou no tempo por nunca ter sido efetivamente compreendida e criticada.

Segundo, aponta a luta de classes por privilégios e distinções como responsável pela formação de “alianças e preconceitos que esclarecem, melhor que qualquer outra coisa, o padrão histórico que se repete nas lutas políticas do Brasil moderno” (SOUZA, 2017, p. 14).

A tradição inaugurada por Sérgio Buarque e arrasadoramente influente até hoje não percebe a ação das classes sociais, daí que tenham criado o “brasileiro genérico”, o homem cordial de Sérgio Buarque ou o homem do “jeitinho brasileiro” para um DaMatta. O conflito entre as classes também é distorcido e tornado irreconhecível, sendo substituído por um falso conflito entre Estado corrupto e patrimonial e mercado virtuoso. Ainda que todo o noticiário atual milite contra essa percepção, sem uma desconstrução do sentido velho e de uma reconstrução explícita de um sentido novo, seremos feitos de tolos indefinidamente. É por conta dessa inércia provocada pela força de concepções passadas que pensamos os problemas brasileiros sob a chave do patrimonialismo e do populismo, dois espantalhos criados para tornar possível a aliança antipopular que caracteriza o Brasil moderno desde 1930. (SOUZA, 2017, p. 14).

O terceiro eixo sustentado por Souza (2017) é baseado num diagnóstico por ele realizado no período contemporâneo à operação Lava Jato e numa reflexão sobre o patrimonialismo, discorrendo sobre a “corrupção real e a corrupção dos tolos”. Argumenta, referido autor, que o mercado capturou a política e não o contrário, e defende que “a ideia-força do patrimonialismo efetivamente conseguiu dominar todas as frações da classe média e se tornar o principal obstáculo para qualquer percepção efetivamente nova e crítica da sociedade brasileira.” (SOUZA, 2017, p. 152).

Assim, independentemente da corrente doutrinária de formação sociocultural sustentada, pode-se concluir que a cultura exerce papel fundamental na forma como a corrupção é tratada e percebida pela sociedade onde ela ocorre.

A cultura de uma nação reflete na produção normativa e na conceituação legal de corrupção e improbidade administrativa.

2.1.5 Corrupção pelo conceito Jurídico-Normativo

Múltiplas palavras da língua portuguesa expressam corrupção: adulteração, desvirtuação, deturpação, degradação, deterioração, putrefação, degeneração, desmoralização, destruição, imoralidade, indecência e improbidade (GARCIA; ALVES, 2008).

No entanto, do ponto de vista legal e normativo a corrupção é apenas uma das facetas do ato de improbidade. A improbidade, sob o prisma legal, tem espectro de maior amplitude, e engloba condutas que ultrapassam a epígrafe dos atos de corrupção. A corrupção seria, sob a ótica normativa, a espécie do gênero improbidade.

Para o desenvolvimento da pesquisa não se tratou a corrupção apenas sob o aspecto criminal da conduta, pois para o senso comum o termo corrupção é mais usual, popular e de compreensão mais fácil do que o termo improbidade administrativa. A palavra corrupção é, aos olhos da coletividade, o termo aglutinador mais adequado das condutas deletérias da função pública e da coisa pública.

Corrupção, para o Direito Penal brasileiro, é crime previsto nos artigos 317¹⁰ e 333¹¹, do Código Penal¹². A corrupção passiva é conduta que se encontra tipificada como solicitar ou receber vantagem ou promessa de vantagem indevidas para si ou para outrem. A corrupção ativa é o ato de oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público com o objetivo de determiná-lo a praticar, deixar de praticar ou atrasar um ato de ofício.

Especificamente em relação à esfera estatal, conforme a corrupção indica o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma. Desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos característicos da corrupção. (Garcia; Alves, 2008, p. 07),

A Lei de Improbidade Administrativa¹³ (BRASIL, 1992), que dispunha sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta,

¹⁰ Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. § 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional. § 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem: Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

¹¹ Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

¹² Decreto-Lei nº 2848, de 07 de dezembro de 1940.

¹³ Lei nº 8.429, de 02 de julho de 1992

indireta ou fundacional, foi alterada pela Nova Lei de Improbidade Administrativa¹⁴ (BRASIL, 2021), modificando definição e sanções às condutas ímprobas.

Sob a ótica normativa, consideram-se atos de improbidade administrativa, e neles compreendidos e inseridos os atos de corrupção, aqueles que importam em: enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública, na forma dos artigos 9º, 10 e 11, da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992).

Estão sujeitos às sanções da Lei de Improbidade os atos praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais. Para efeitos legais são entidades públicas os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1992).

Tais atos são legalmente definidos da seguinte forma: a) o enriquecimento ilícito como sendo aquele ato intencional obtido por qualquer vantagem patrimonial indevida em razão do cargo, do mandato, da função, do emprego ou da atividade; b) a lesão ao erário aquela praticada por meio de qualquer ação ou omissão intencional que enseje efetiva e comprovadamente perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; e c) atos atentatórios contra os princípios da Administração Pública a ação ou omissão dolosa, ou seja intencional, que viole os deveres de honestidade, imparcialidade e de legalidade.

Antes do advento da Nova Lei de Improbidade Administrativa¹⁵ (BRASIL, 2021) enriquecimento ilícito constituía em auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, função, emprego ou atividade em entidades públicas ou privadas que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais. Após a vigência da referida lei o enriquecimento ilícito só se configura se a obtenção de qualquer tipo de vantagem

¹⁴ Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021

¹⁵ Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

patrimonial indevida for praticada de forma dolosa, ou seja, com a intenção de produzir um resultado lucrativo e prejudicial ao erário.

Assim, a adequação à definição legal passou a exigir um elemento subjetivo que depende de prova para efeito de eventual sentença judicial condenatória, sob pena de não se configurar em ato reprovável.

As condutas dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito constituem em receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público; perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades públicas por preço superior ao valor de mercado; perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado; utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades públicas, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades; receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem; receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades públicas ou privadas que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais; adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos dolosos, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução; aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão

decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade; perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza; receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado; incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial, usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades públicas ou privadas que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais. (BRASIL, 1992, art. 9º).

Os atos que causam lesão ao erário e que importam em violação aos princípios da Administração Pública também sofreram alteração em seu conceito normativo, com a aprovação, publicação e vigência da Nova Lei de Improbidade. (BRASIL, 2021).

As ações ou omissões culposas que causam lesão ao erário, ou seja, aquelas decorrentes de imprudência, imperícia e negligência do autor, deixaram de ser consideradas atos de improbidade administrativa, de forma que apenas as condutas dolosas que ensejam, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas ou privadas que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais são consideradas reprováveis e passíveis de sanção pelo legislador brasileiro.

Igual tratamento foi adotado pelo legislador brasileiro ao redefinir que apenas as ações ou omissões dolosas que violem os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade são reprováveis, de forma que as condutas culposas, aquelas não intencionais, deixaram de ser legalmente consideradas como atos de improbidade e corrupção.

Os seguintes atos são considerados prejudiciais ao erário pelo sistema normativo brasileiro (BRASIL, 1998, art. 10): facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades públicas ou privadas que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais; permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes

do acervo patrimonial das referidas entidades sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas quando praticadas sem observância das formalidades legais; permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado; realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea; conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, somente nos casos em que tal ato acarretar perda patrimonial efetiva; ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; agir illicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular; permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça illicitamente; permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades supramencionadas, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades; celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada, celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas, desde que tais condutas não observem as formalidades previstas na lei para cada caso específico; agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular; conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário sem observar o que determina a Lei sobre Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal. (BRASIL, 2003).

Os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública são caracterizados pelas seguintes condutas dolosas: revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado; negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado; frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço; descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas; praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que não tenham o caráter educativo, informativo ou de orientação social, ou que constem indevidamente nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. (BRASIL, 1992, art. 11).

Os autores de atos de improbidade administrativa estão sujeitos às sanções administrativas de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, as quais não se confundem e nem substituem as sanções penais, conforme comando explícito previsto no parágrafo 4º, do artigo 37, da Constituição Federal.¹⁶

A Nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/2021, que alterou a Lei nº 8.429/92, não aprimorou nem fortaleceu o controle da proteção do patrimônio público. As modificações foram feitas sem interlocução ou diálogo com a sociedade e sem integração plena entre os comandos constitucionais republicanos e a legislação ordinária. (BERCLAZ, 2022).

A corrupção e a improbidade administrativa, conceituadas e tipificadas pelas normas, sofrem alterações ao longo dos anos e são diretamente influenciadas pelo mercado, pelo interesse público, pela opinião pública e pela cultura de uma nação.

Uma das mudanças legislativas com a nova Lei, foi a extinção da improbidade administrativa culposa, aquela praticada com imperícia, imprudência e negligência. Tal alteração foi um retrocesso, pois a improbidade passou a se configurar somente nas condutas praticadas com dolo explícito. O legislador não poderia adotar tal postura sem ter tido a cautela de, ao menos, criar uma espécie de dolo próprio do direito administrativo, um dolo normativo que poderia ser extraído do tipo de comportamento do agente público ou particular que praticasse ou concorresse com o ato de improbidade.

Se as “regras do jogo” já não eram boas e, em geral, não permitiam resultados adequados, é possível dizer que houve uma proposital bagunçada legislativa no “tabuleiro” para a “sorte” de quem malversa ou mesmo desvia dinheiro público e para o “azar” de quem se preocupa com isso, em especial a sociedade brasileira, que ainda espera uma melhor, mais controlada e transparente República. Tem-se um cenário e que não apenas a *percepção*, mas a *exposição* à corrupção, exige uma tomada de consciência não apenas social, mas também de parte das instituições encarregadas de preveni-la e combatê-la como dever de ofício, como é o caso do Ministério Público. (BERCLAZ, 2022, p. 138-139)

As práticas de corrupção e improbidade que causam prejuízo ao erário são as que mais geram reflexos prejudiciais na implementação das políticas públicas,

¹⁶ Art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988: 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.

sendo sensíveis nos cofres públicos e no dia a dia dos cidadãos usuários dos serviços básicos de atendimento ao sistema público de saúde.

O contato direto com os reflexos das práticas de corrupção, vivenciados pelos usuários do sistema público, e levados ao conhecimento dos promotores de justiça, por meio das notícias de fato encaminhadas ao Ministério Público pelos cidadãos, contribuem para uma percepção mais apurada sobre o fenômeno pesquisado.

3 PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO

3.1 A Fenomenologia da Percepção

A relação entre filosofia e percepção existe desde a antiguidade, conforme Silva (2017), tendo oscilado ao longo da história da filosofia apenas o modo pelo qual a contribuição da percepção ao conhecimento foi considerada.

Conforme citado autor, do ponto de vista tradicional tanto a filosofia antiga quanto a moderna, no seu sentido mais clássico, consideravam a percepção como um auxiliar muito precário e até prejudicial ao processo cognitivo, em decorrência da experiência humana, muitas vezes intensa e dramática, de que a percepção pode gerar um engano, seja pela visão, pela audição ou por outros sentidos que definem a maneira pela qual as coisas são percebidas, de forma a exigir uma correção racional pelo intelecto, por aparatos teórico-científicos que poderiam aproximar mais os seres humanos das coisas.

Tal posicionamento filosófico tradicional pautado no intelectualismo, foi apontado por Merleau-Ponty (1999) no século XX como um privilégio que foi dado ao intelecto sem que isso fosse devidamente justificado. Referido autor compreende que quando estamos no mundo ainda sem nenhuma ideia pré-concebida, o que nos influi e nos toca mais é a percepção que temos das coisas, captadas pela sensibilidade e não o pensamento elaborado acerca das coisas, sendo a percepção o nosso primeiro contato com o mundo do ponto de vista cultural, psicológico e relacional com as coisas e com os outros seres humanos.

Bachelard (2005) em seu estudo sobre como os seres humanos capturam os fenômenos, apresentou duas categorias: o conhecimento e o saber. Definiu o saber como uma forma de apreensão que não utiliza qualquer metodologia ou fundamento científico. Já o conhecimento foi descrito como a forma de apreensão científica e metodológica.

Saber e conhecimento, em Bachelard (2005) tem como base, respectivamente as palavras *doxa* e *episteme*, que do grego antigo significam opinião e conhecimento.

A relação do ser humano com o mundo é percebida primordialmente pela sensibilidade para depois ser tratada no intelecto num pensamento elaborado e voltado para o conhecimento teórico. A percepção não é uma recordação.

Perceber não é experimentar um sem-número de impressões que trariam consigo recordações capazes de completá-las, é ver jorrar de uma constelação de dados um sentido imanente sem o qual nenhum apelo às recordações seria possível. Recordar-se não é trazer ao olhar da consciência um quadro do passado subsistente em si, é enveredar no horizonte do passado e pouco a pouco desenvolver suas perspectivas encaixadas, até que as experiências que ele resume sejam como que vividas novamente em seu lugar temporal. Perceber não é recordar-se. (MERLEAU-PONTY, 1999, ps. 47-48)

Para Merleau-Ponty (1999) buscar a essência da percepção é declarar que a percepção é não presumida verdadeira, mas definida por nós como acesso à verdade.

A redução eidética, ao contrário, é a resolução de fazer o mundo aparecer tal como ele é antes de qualquer retorno sobre nós mesmos, é a ambição de igualar a reflexão à vida irrefletida da consciência. Eu visio e percebo um mundo. Se eu dissesse, com o sensualismo, que ali só existem "estados de consciência", e se eu procurasse, através de "critérios", distinguir minhas percepções de meus sonhos, eu deixaria escapar o fenômeno do mundo. Pois se posso falar de "sonhos" e de "realidade", se posso interrogar-me sobre a distinção entre o imaginário e o real, e pôr em dúvida o "real", é porque essa distinção já está feita por mim antes da análise, é porque tenho uma experiência do real assim como do imaginário, e o problema é agora não o de investigar como o pensamento crítico pode se dar equivalentes secundários dessa distinção, mas o de explicitar nosso saber primordial do "real", o de descrever a percepção do mundo como aquilo que funda para sempre a nossa idéia da verdade. (MERLEAU-PONTY, 1999, ps. 13-14).

Assim, "não é preciso perguntar-se se nós percebemos verdadeiramente um mundo, é preciso dizer, ao contrário: o mundo é aquilo que nós percebemos." (MERLEAU-PONTY, 1999, p. 13-14).

Afirma, o citado pensador, que não é preciso se perguntar se nossas evidências são mesmo verdades, ou se, por um vício de nosso espírito, aquilo que é evidente para nós não seria ilusório com referência a alguma verdade em si.

[...] se falamos de ilusão, é porque reconhecemos ilusões, e só pudemos fazê-lo em nome de alguma percepção que, no mesmo instante, se atestava como verdadeira, de forma que a dúvida, ou o temor de se enganar, afirma ao mesmo tempo nosso poder de desvelar o erro e não poderia, portanto, desenraizar-nos da verdade. Nós estamos na verdade, e a evidência é 'a experiência da verdade'. Buscar a essência da percepção é declarar que a percepção é não presumida verdadeira, mas definida por nós como acesso à verdade. [...] O mundo é não aquilo que eu penso, mas aquilo que eu vivo; eu estou aberto ao mundo, comunico-me indubitavelmente com ele, mas não o possuo, ele é inesgotável. "Há um mundo", ou, antes, "há o mundo"; dessa tese constante de minha vida não posso nunca inteiramente dar razão. Essa

facticidade do mundo é o que faz a *Weltlichkeit der weil*, o que faz com que o mundo seja mundo, assim como a facticidade do Cogito não é nele uma imperfeição, mas, ao contrário, aquilo que me torna certo de minha existência. (MERLEAU-PONTY, 1999, p. 14).

Assim, para Merleau-Ponty (1999) a percepção é o contato imediato do ser humano dotado de sentidos com o mundo e que a verdade não decorre diretamente do intelecto racional. Dessa forma, para se buscar a origem do conhecimento e do modo de existir humano, necessário se faz retornar ao estágio da percepção, da pré-reflexão.

A fenomenologia é o estudo das essências, e todos os problemas, segundo ela, resumem-se em definir essências: a essência da percepção, a essência da consciência, por exemplo. Mas a fenomenologia é também uma filosofia que repõe as essências na existência, e não pensa que se possa compreender o homem e o mundo de outra maneira senão a partir de sua "facticidade". É uma filosofia transcendental que coloca em suspenso, para compreendê-las, as afirmações da atitude natural, mas é também uma filosofia para a qual o mundo já está sempre "ali", antes da reflexão, como uma presença inalienável, e cujo esforço todo consiste em reencontrar este contato ingênuo com o mundo, para dar-lhe enfim um estatuto filosófico. (MERLEAU-PONTY, 1999, ps. 14).

A percepção não é uma construção, mas um modo de sentir o mundo. A vida humana não é integralmente refletida como se toda ação e decisão humana fosse obra de decisões derivadas do intelecto, logo essa vida pré-reflexiva e pré-intelectual é essencialmente originária, devendo ser um conhecimento que deveria gozar de prioridade e ter o status de superioridade sobre o conhecimento elaborado baseado na razão, pois o que é dado diretamente ao ser humano pode trazer uma verdade muito mais efetiva e autêntica, por ser originária, do que aquilo que é construído através intelecto. (SILVA, 2017).

3.2 A Percepção da Corrupção e a Transparência Internacional

A Transparência Internacional (2022), é uma organização internacional não partidária que promove e adota, em âmbito global, ações que visam observância dos direitos fundamentais, justiça social e paz por meio de um cotidiano livre de corrupção, adotando a percepção como o principal indicador de corrupção, atribuindo notas em uma escala entre 0 e 100, onde quanto maior a nota, maior é a percepção de integridade do país.

Sustentam que o índice é a referência mais utilizada no planeta por tomadores de decisão dos setores público e privado para avaliação de riscos e planejamento de suas ações. (INTERNACIONAL, 2022).

A pesquisa realizada neste trabalho não utiliza a metodologia do movimento Transparência Brasil, mas sim a percepção como ferramenta indicadora de corrupção no período e limite geográfico abordado pelos sujeitos da pesquisa.

Referida organização sem fins lucrativos apresenta uma relação entre a corrupção e o abuso de direitos humanos, utilizando para tanto o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), revelando que “países percebidos como altamente corruptos tem maior probabilidade de reduzir seu espaço cívico e democrático e atacar direitos da população”. (INTERNACIONAL, 2022, p. 03).

Nessa avaliação realizada em 180 países e territórios, com base nos níveis percebidos de corrupção no setor público por especialistas e empresários (INTERNACIONAL, 2022) a Dinamarca, Finlândia e Nova Zelândia ocupam o primeiro lugar como os países com a maior percepção de integridade, com nota 88 no IPC 2021, e o Brasil ocupa a 96ª posição, com nota 38, ao lado da Argentina, Indonésia, Lesoto, Sérvia e Turquia, e atrás países como Vietnã, Tanzânia, Suriname e Colômbia, avaliados com nota 39 no IPC 2021.

Conforme sumário executivo da referida avaliação, publicada no ano de 2022, o período pandêmico causado pela Covid-19 gerou estagnação na transparência pública e nas ações de combate à corrupção:

Passados dois anos de uma pandemia devastadora de COVID-19, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) deste ano revela que os níveis de corrupção estagnaram no mundo todo. Apesar dos compromissos firmados oficialmente, 131 países ficaram sem avanços significativos contra a corrupção na última década e, neste ano, 27 alcançaram pontuações baixas recordes em sua avaliação no IPC. Ao mesmo tempo, os direitos humanos e a democracia se encontram sob ataque no mundo inteiro. (INTERNACIONAL, 2022, p. 04).

A constatação derivada do IPC aponta que a “corrupção possibilita violações de direitos humanos, dando abertura a uma espiral perversa e desenfreada.” (INTERNACIONAL, 2022, p. 04), e a democracia se torna a principal vítima da corrupção “à medida que os direitos e as liberdades vão se erodindo, a democracia entra em declínio, dando lugar ao autoritarismo, que, por sua vez, possibilita níveis maiores de corrupção.” (INTERNACIONAL, 2022, p. 04).

O encorajamento da liberdade de expressão e a manutenção de meios de comunicação independentes estimulando debates e reflexões políticas com engajamento da sociedade civil é uma das medidas fundamentais contra a corrupção. (ARRUDA, 2020, p. 154).

De acordo com a Transparência Internacional, a imprensa tradicional e a nova devem ser minimamente reguladas, de forma a assegurar o trabalho do jornalismo sem repressão ou violência. Os governos não devem se limitar à elaboração de lei de acesso à informação, mas devem estar efetivamente empenhados em sua implementação, garantindo o acesso à informação, estimulando a transparência e confiabilidade, reduzindo, assim, as oportunidades de corrupção. (ARRUDA, 2020, p. 155).

Os meios de comunicação não devem ser censurados pelo poder público instituído, nem pelo chefe do Poder Executivo nacional em exercício. A liberdade de elaboração de críticas e pensamentos da imprensa ou mídias digitais não deve ser limitada ou cesurada. O acesso à informação deve ser pleno e transparente de forma a criar uma rede de monitoramento e fiscalização por parte dos cidadãos, com o objetivo de manter sempre passível de compreensão os atos de gestão praticados pelos agentes públicos.

3.3 O Índice de Percepção da Corrupção, o Princípio da Transparência e a ISO 37001

A *International Organization for Standardization* (ISO) é uma organização fundada em 1946 e sediada em Genebra, na Suíça, com o escopo de desenvolver padrões normativos que possam servir de uso para todos os países do planeta. A ISO no Brasil é representada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

A ABNT é o Foro Nacional de Normalização. As normas brasileiras “cujo conteúdo é de responsabilidade dos Comitês Brasileiros (ABNT/CB), dos Organismos de Normalização Setorial (ABNT/ONS) e das Comissões de Estudo Especiais (ABNT/CEE), são elaboradas por Comissões de Estudo (CE)” as quais são compostas pelos interessados no tema objeto da normalização. (TECNICAS, 2017, p. 06).

A ISO 37001 no Brasil corresponde à norma ABNT NBR ISO 37001 e é um sistema de gestão antissuborno assim definido:

[...] desenvolvido para instaurar uma cultura antissuborno dentro de uma organização e implementar controles apropriados, o que por sua vez aumenta a chance de detectar subornos e reduz sua incidência em primeiro lugar. A ISO 37001 - Anti-bribery management systems - Requirements with guidance for use, fornece os requisitos e orientação para estabelecer, implementar, manter e aperfeiçoar um sistema de gestão antissuborno. O sistema pode ser independente ou integrado a um sistema de gestão geral. Ele abrange suborno nos setores público, privado e sem fins lucrativos, incluindo suborno praticado em favor de e contra uma organização ou seus funcionários efetivos, além de subornos pagos por ou recebidos de terceiros. O suborno pode ocorrer em qualquer local, ser de qualquer valor e pode envolver vantagens ou benefícios financeiros ou não financeiros. (TÉCNICAS, 2016, p. 02).

O suborno é um fenômeno prejudicial ao bem-estar social e à implementação das políticas públicas e atinge uma sociedade em diversos segmentos, seja público ou privado. Consoante à ABNT o suborno é um fenômeno generalizado e o delimita da seguinte forma:

Suborno é um fenômeno generalizado. Ele causa sérias preocupações sociais, morais, econômicas e políticas, debilita a boa governança, dificulta o desenvolvimento e distorce a competição. Corrói a justiça, mina os direitos humanos e é um obstáculo para o alívio da pobreza. O suborno também aumenta o custo de fazer negócios, introduz incertezas nas transações comerciais, eleva o custo dos bens e serviços, diminui a qualidade dos produtos e serviços, o que pode levar à perda de vidas e propriedades, destrói a confiança nas instituições e interfere na operação justa e eficiente dos mercados. (TÉCNICAS, 2017, p. 08)

As organizações governamentais e não governamentais que se certificam com ABNT NBR ISO 37001 têm compreendido que a lei, tão somente, não é suficiente para resolver o problema do gênero corrupção e suas variantes, compreendendo ser necessário contribuir proativamente para o combatê-la utilizando um sistema de gestão antissuborno baseado em liderança engajada com a cultura da integridade, transparência, abertura e *compliance*. (TÉCNICAS, 2017).

A distinção entre transparência e publicidade não é nítida nem manifesta pela doutrina e jurisprudência pátria, “sendo comum a utilização da locução ‘princípio da publicidade e princípio da transparência’ como se fossem um único princípio ou mesmo sinônimos.” (ARRUDA, 2020, p. 50).

Enquanto o princípio da publicidade garante a todos o conhecimento de atos estatais, dando-se ciência formal, o princípio da transparência possibilita que o cidadão se afaste da inércia e se aproxime da participação ativa na administração

pública “tanto nas escolhas das políticas públicas quanto no controle social, a partir do conhecimento de sua motivação.” (ARRUDA, 2020, p. 51-52).

A transparência assume papel fundamental na repressão à corrupção pois “garante ao administrado a possibilidade de interferir na administração, permitindo que este tenha voz e que seja efetivamente ouvido, numa efetiva contribuição para a democracia participativa.” (ARRUDA, 2020, p. 52).

Assim, o princípio da transparência é o resultado da soma do princípio da publicidade com o conhecimento real da motivação do ato político-administrativo e a participação popular.

Meira (2020) estabeleceu uma relação entre o índice de percepção da corrupção apurado pela Transparência Internacional e sua relação com organizações que buscaram a certificação da ISO 37001 em seus países.

Considerando a existência de impulsionadores de sistema de gestão, como a força, oportunidades, fraquezas e ameaças elencou os dez países mais bem avaliados pelo IPC, com média de 84% (Dinamarca, Nova Zelândia, Finlândia, Cingapura, Suécia, Suíça, Noruega, Holanda, Alemanha e Luxemburgo) e constatou que tais países representam menos de 2,8% do volume total de certificação ISO 37001 do planeta. Com tais parâmetros concluiu que dentro da lógica dos quatro supracitados impulsionadores de gestão tais países são possuidores de força cultural anticorrupção. Numa tentativa de refutação e comprovação de sua constatação inicial coletou a relação dos 10 países com o maior volume de certificação ISO 37001 (Itália, Coreia do Sul, México, Espanha, Reino Unido, Grécia, Malásia, Brasil, Romênia e Eslováquia) e constatou que o IPC médio destas nações é da ordem de 51%, e que o total de certificações ISSO 37001 representam 84% das certificações emitidas no planeta, concluindo que organizações de países que tem a cultura de monitorar, controlar e combater a corrupção tendem a não buscar a certificação referida e países com baixa avaliação no IPC impulsionados pelas fraquezas, ameaças e oportunidades buscam sistemas de gestão anticorrupção para o sucesso de seus negócios e objetivos com o intuito de se diferenciarem de seus concorrentes se forem organizações não governamentais.

Baseado na relação de índice de percepção de corrupção e ISO 37001, podemos apontar que a administração pública direta e indireta pode se pautar na certificação ABNT NBR 37001:2017, pois tem a obrigação e a responsabilidade

constitucional, prevista no artigo 37 da Constituição Federal, de observar e colocar em prática os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como de incluir, constantemente, em suas agendas públicas, ações de políticas públicas de *compliance*, anticorrupção e de fomento à cultura de fiscalização de servidores públicos e agentes políticos por órgãos internos e pelos cidadãos em geral, eis que a Lei de Acesso à Informação¹⁷, considerada a lei da transparência brasileira ao lado da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁸, assegura o direito fundamental de acesso à informação com a diretriz de fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública.

O princípio da transparência é umbilicalmente ligado à democracia participativa. O Ministério Público deve, por seus membros, agentes políticos que são, garantir a participação popular no ciclo de formação de políticas públicas, principalmente na agenda pública e no acesso à informação dos fundamentos e na real motivação dos atos de gestão.

A percepção da corrupção e improbidade administrativa pelos membros do Ministério Público não se confunde com a percepção popular dos jurisdicionados, pois os promotores de justiça são constitucionalmente incumbidos do dever de receber, conhecer e adotar providências legais em relação às notícias de fato narrativas de malversação do erário. Por tais razões, a percepção dos sujeitos da pesquisa e os dados da pesquisa servem de termômetro qualificado sobre a corrupção.

¹⁷ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

¹⁸ Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

4 DADOS E RESULTADOS DA PESQUISA SOBRE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO E DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Submetemos os questionários estruturados aos sujeitos da pesquisa mediante Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE), os quais foram convidados a participar como voluntários.

O formulário foi submetido a todos os Promotores de Justiça com atribuição na defesa do patrimônio público e moralidade administrativa, saúde pública de Fortaleza, seja em razão de serem titulares de promotorias de justiça com atuação nesta área, seja em razão de terem sido designados para atuação em conjunto com os membros titulares pelo Procurador-Geral de Justiça, bem como ao próprio Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Ceará, totalizando inicialmente dezessete sujeitos de pesquisa.

O objetivo da pesquisa foi identificar a percepção de corrupção/improbidade administrativa dos referidos promotores de justiça e do Procurador-Geral de Justiça à luz das notícias de fato recebidas e procedimentos extrajudiciais instaurados durante a 1ª e 2ª ondas de Covid-10, entre março de 2020 a junho de 2022.

A identidade dos promotores de justiça sujeitos da pesquisa não foi revelada na dissertação.

O Procurador-Geral de Justiça em exercício durante os biênios 2019-2021 e 2022-2023, embora inicialmente cogitado como sujeito de pesquisa, recusou-se a participar do estudo negando-se a responder o questionário. Além do questionário estruturado, uma entrevista seria aplicada ao Procurador-Geral de Justiça com identificação do sujeito da pesquisa entrevistado, em razão da relevância institucional de seu cargo. Após início da apresentação da pesquisa, com a leitura das perguntas, o chefe administrativo do Ministério Público cearense não aceitou participar da pesquisa, negando-se a responder as perguntas relativas à percepção da corrupção, alegando sua preocupação com os reflexos políticos e eleitorais que supostamente poderiam ser gerados em decorrência de seu posicionamento quanto à sua percepção de corrupção, já que o ano de 2022 faz parte da agenda de eleições gerais obrigatórias para Presidente da República, governador, senador e deputado federal e estadual. Justificou, o Excelentíssimo Procurador-Geral de Justiça alencarino, que se a presente dissertação fosse publicada ou divulgada com o registro identificável de sua percepção sobre a corrupção pesquisada tal ponto poderia ser, em tese,

indevidamente usado como instrumento de argumentação política durante o processo eleitoral, desvirtuando-o do contexto pesquisado. Mesmo sendo-lhe facultado, então, o sigilo de suas respostas, tal qual como aplicadas aos promotores de justiça, o chefe administrativo do Ministério Público do Ceará não aceitou participar da pesquisa.

Todos os participantes se submeteram à pesquisa como voluntários, sem nenhuma contraprestação, vantagem ou pagamento de qualquer natureza. Os questionários não contiveram qualquer identificação nominal dos respondentes ou participantes, exceto o termo de consentimento.

Participaram da pesquisa dezesseis promotores de justiça, o que corresponde ao total de membros do Ministério Público cearense com atribuição na defesa do patrimônio público, moralidade administrativa e saúde pública de Fortaleza, incluindo titulares de promotorias de justiça com atuação nesta área, e os agentes ministeriais especialmente designados para atuação em conjunto com os membros titulares pelo Procurador-Geral de Justiça.

Os membros do Ministério Público são escolhidos por concurso público de provas e títulos, conforme estabelece a Constituição Federal em seu artigo 127, parágrafo 2º. (BRASIL, 1988).

São requisitos para o ingresso na carreira do Ministério Público, previstos no artigo 59, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP): ser brasileiro, ter concluído o curso de bacharelado em Direito, estar quite com o serviço militar e estar em gozo dos direitos políticos (BRASIL, 1993), dentre outros que podem ser estabelecidos pelas Leis Orgânicas de cada Ministério Público.

O Ministério Público dos Estados tem por chefe o Procurador-Geral de Justiça, que é escolhido e nomeado pelo Governador do Estado, dentre os membros da instituição, integrantes de uma lista tríplice, conforme 9º, da LONMP. (BRASIL, 1993).

No Ministério Público do Ceará a liste tríplice é composta mediante eleição, por voto secreto e plurinominal de eleitores, integrantes da carreira em atividade, que podem votar em até três candidatos. Podem ser candidatos os membros da instituição que tenham mais de trinta e cinco anos de idade, mais de dez anos de exercício na carreira e estejam no pleno exercício das funções de seu cargo.

Conforme informação prestada pelo Centro de Apoio de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa do Ministério Público do Ceará (ANEXO), entre março de 2020 e junho de 2021, o total de 390 procedimentos de

natureza extrajudicial e judicial, envolvendo o assunto malversação de verbas públicas, durante o enfrentamento da Covid-19 foram instaurados pelo Ministério Público no território do Estado do Ceará, assim classificados e quantificados: inquéritos civis públicos: 23; procedimentos preparatórios: um; notícias de fato: 128; procedimentos administrativos: 232; Ações Civis Públicas: três; ações civis públicas sobre corrupção e improbidade administrativa: duas; medida cautelar penal: uma.

As referidas classes citadas, conforme taxonomia do Conselho Nacional do Ministério Público (2022) são assim definidas no quadro 1:

Quadro 1 – Classes e definições taxonômicas do CNMP

Classe	Definição
Inquérito Civil	Procedimento de natureza administrativa, instaurado mediante portaria, onde são reunidos oficialmente os documentos produzidos no decurso de uma investigação destinada a constatar desrespeito a direitos constitucionalmente assegurados ao cidadão, dano ao patrimônio público ou social ou a direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis, conforme Lei nº 7.347/85 e Resolução CNMP nº 23.
Procedimento Preparatório	Procedimento formal, prévio ao inquérito civil, que visa apurar elementos para identificação dos investigados ou do objeto, conforme previsto no art. 9º da Lei 7.347/85 e art. 2º, §§4º a 7º, da Resolução nº 23, do Conselho Nacional do Ministério Público.
Notícia de Fato	Qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, civil (individual, difusa ou coletiva) e criminal, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações, prevista e regulamentada pela Resolução nº 174/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público.
Procedimentos Administrativos	É o procedimento destinado ao acompanhamento de fiscalizações, de cunho permanente ou não, de fatos e instituições e de políticas públicas e demais procedimentos não sujeitos a inquérito civil, instaurado pelo Ministério Público, que não tenham o caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico, prevista e regulamentada pela Resolução nº 174/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público.

Ação Civil Pública Ação de Improbidade Administrativa	Ação utilizada para proteção dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais indisponíveis ou homogêneos, prevista na Lei 7.437/85.
Medida Cautelar Penal	Medidas judiciais postuladas para aplicação da lei penal, para a investigação ou instrução criminal e demais hipóteses previstas nos artigos 282 e seguintes do Código de Processo Penal.

Fonte: Adaptado das Tabelas Unificadas do Conselho Nacional do Ministério Público (2022).

Deste total de 390 procedimentos identificamos 25 procedimentos versando sobre corrupção de verbas públicas e improbidade administrativa relativos ao município de Fortaleza/CE, conforme abaixo catalogados por classe e assunto tal qual definidos e descritos pelos sujeitos da pesquisa no quadro 2:

Quadro 2 – Tabela de dos Procedimentos de Fortaleza por número classe e assunto

	Número do Procedimento	Classe	Assunto conforme tabela do CAODPP
1	092020000018420	Ação Civil Pública – ACP (1º grau) nº do TJCE 0608224-32.2020.8.06.0001	“Correção ilicitudes na prestação de contas de Gestão do HCPV e de outras Unidades de Saúde e prevenção de outras irregularidades neste tipo de contratações”
2	082020002240030	Ação por Ato de Improbidade – AI (1º grau) nº TJCE 0607983-58.2020.8.06.0001	“Possíveis irregularidades em contratações diretas, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará em razão da Pandemia do Coronavírus.”
3	062020000024000	Inquérito Civil – IC	“Possíveis irregularidades na compra de camas hospitalares por parte da Prefeitura Municipal de Fortaleza durante a Pandemia do novo Coronavírus.”
4	062020000006890	Inquérito Civil – IC	“Acompanhamento da obra de construção de “Hospital de Campanha” que está sendo montado no Estádio Presidente Vargas com a finalidade de enfrentamento da pandemia do Novo Coronavírus – COVID-19”
5	062020000006890	Inquérito Civil – IC	“Acompanhar medidas e gastos na execução da política pública da Construção do Hospital de Campanha de Fortaleza – HCPV”
6	012020000052284	Notícia de Fato	“Pedido de providências em relação a construção de hospital de campanha no Estádio Presidente Vargas PV devido a pandemia da COVID 19.”
7	012021000063763	Notícia de Fato	“Acompanhamento da expansão da rede hospitalar de leitos de UTI e de enfermaria para Covid-19 em Fortaleza”
8	012021000042457	Notícia de Fato	“Solicitação de participação do MP em esclarecimentos acerca das ações da Prefeitura na pandemia (devendo-se ser acompanhado neste procedimento apenas o item 01 contido no e-mail, sendo o item 02, objeto de apuração de

			outro procedimento).”
9	012021000042490	Notícia de Fato	“Solicitação de participação do MP em esclarecimentos acerca das ações da Prefeitura na pandemia (devendo ser tratado neste procedimento apenas o item 02 do email, considerando que o item 01 está sendo acompanhado na nf 01.2021.00004245-7).”
10	012020000058667	Notícia de Fato	<p>“SINDICATO DOS MÉDICOS DO ESTADO DO CEARÁ, pessoa jurídica de direito privado, entidade sindical portadora do CNPJ nº 06.915.268/0001-30, com endereço à Rua Pereira Filgueiras, 2020, 9º andar, Aldeota, Fortaleza/CE, CEP 60160-150, e-mail: atendimento@sindmedce.org.br, neste ato representado por seu Presidente, na forma do seu estatuto social (doc. Anexo), vem no uso de suas atribuições estatutárias, respeitosamente, pela presente, apresentar PEDIDO DE INVESTIGAÇÃO em face da Prefeitura Municipal de Fortaleza, o que faz nos seguintes termos a seguir: É de amplo conhecimento no atual contexto de pandemia mundial, as diversas ações que os entes federativos estão executando no intuito de combater a disseminação do vírus “Sars-Cov-2” (Covid-19), bem como o tratamento empenhado à toda população. É nesta esteira que o presente ente sindical vem demonstrar sua preocupação com algumas atitudes tomadas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza. Imperioso se faz comentar que é louvável a decisão de abrir centenas de novos leitos de internação para o combate ao coronavírus para reforçar o atendimento em saúde pública, com a “construção” do hospital temporário no Estádio Presidente Vargas (PV), obra esta que deverá custar aos cofres públicos do município aproximadamente R\$ 80 milhões entre instalação da estrutura, contratação de pessoal, compra de equipamentos médicos e custeio pelos próximos quatro meses, valor que pode ser elevado dependendo da demanda e do tempo da crise. Ocorre que há evidentes questionamentos que surgem relacionados a essa questão. Um dos questionamentos reside na escolha do Estádio Presidente Vargas (PV) como local ideal em que irá funcionar o hospital temporário, em detrimento de diversos outros estabelecimentos que já tem estrutura de hospital, tais como, o Hospital dos Acidentados (de 200 leitos) , o hospital dos Arrumadores (com 165 leitos), o Hospital Batista (com 218 leitos), o hospital Pronto Socorro dos Acidentados e etc. Há de se ter redobrado cuidado no trato com o erário público neste momento, haja vista que encontra-se vigente uma liminar concedida pelo Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6357, que deferiu</p>

			<p>medida cautelar que afasta a incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) e 114, caput, e parágrafo 14, da LDO/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), ou seja, afasta a exigência de demonstração de adequação orçamentária em relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da Covid-19. A decisão liminar, é válida para todos os entes da federação que tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia do novo coronavírus, situação esta que o Município de Fortaleza se encontra. Outrossim, é consabido por todos deste respeitável parquet que a decretação do Estado de Calamidade Pública dá ensejo à dispensa de licitação, conforme está expressamente prevista no artigo 24, inciso IV da Lei de Licitação (LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993). Portanto, toda esta situação vem suscitando diversas preocupações em toda sociedade alencarina, razão pela qual o Sindicato dos Médicos do Ceará solicita a este douto órgão ministerial a investigação e acompanhamento de todo o deslinde relacionado à construção de hospital temporário no Estádio Presidente Vargas.”</p>
11	012020000072180	Notícia de Fato	<p>“Supostos atos de improbidade administrativa, superfaturamento por preços excessivos de respiradores. ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA contrata pela Secretária de Saúde Municipal para administrar o PRESIDENTE VAGAS durante pandemia COVID 19”</p>
12	012020000062016	Notícia de Fato	<p>“Denúncia de possível irregularidade envolvendo hospitais, no tocante à grande quantidade de leitos ociosos, preparados para receber pacientes com covid 19, enquanto a secretaria de saúde do estado do Ceará divulga, provável colapso, na saúde do estado do Ceará.”</p>
13	012020000062593	Notícia de Fato	<p>“Acompanhamento da situação dos preços de aquisição e distribuição de materiais hospitalares e correlatos para prevenção do Covid 19.”</p>
14	012020000242691	Notícia de Fato	<p>“Pesquisas de preços – orientações sobre kits COVID 19.”</p>
15	012020000126140	Notícia de Fato	<p>“Desmanche do Hospital de campanha para atender casos da Covid-19”</p>
16	012021000096943	Notícia de Fato	<p>“Representação encaminhada via e-mail institucional do CAODPP, alusiva à Contratação de empresa especializada para a realização de pesquisa para a realização de censo municipal sobre população em situação de rua, em valor vultoso, em pleno pico da Pandemia no Novo Coronavírus.”</p>
17	012021000011810	Notícia de Fato	<p>“Assunto: Improbidade Administrativa - Descrição: O Governo do Estado do Ceará contratou a publicação de um livro, a ser escrito pelo jornalista Lira Neto, nos próximos sete meses, contando a luta contra a Covid-19 no</p>

			<p>Ceará. O contrato, no valor de R\$ 547.537,65, a ser pago em três parcelas, foi assinado no último dia 3 de dezembro, entre o representante da secretaria de Planejamento estadual e a empresa Soter Design Ltda. Ocorre que não se justifica pagar mais de meio milhão de reais para publicação de um livro sobre a Covid-19 no Ceará, se não há prévio retorno financeiro na edição de um livro sobre um tema que deveria ter publicação privada. Quem escolheu o jornalista? Qual o fundamento de escolha dentre tantos jornalistas de renome? Por que houve processo de inexigibilidade? Qual o critério usado? Frise-se que o presente contrato tem como fundamento a Lei Estadual nº 16.142, de 06 de dezembro de 2016, que estabelece as normas gerais sobre a Política de Patrocínio da Administração Pública do Estado do Ceará, a Inexigibilidade de Seleção Pública nº. 006/2020, o art. 25, caput, da Lei Federal nº 8.666/1993 e demais documentos integrantes do Processo Administrativo nº 08937580/2020. Nº do documento 95/2020 Contratante: O ESTADO DO CEARÁ, através da Casa Civil, inscrita no CNPJ sob o nº. 09.469.891/0001-02 Contratada: SOTER DESIGN LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 02.989.290/0001-73. OBJETO: Constitui o objeto deste contrato de patrocínio o apoio para a produção de um livro, denominado “Pandemia: A luta contra o Covid-19 no Ceará”, a ser escrito pelo jornalista e escritor Lira Neto, no período de dezembro de 2020 a maio de 2021, visando relatar os efeitos e desdobramentos da crise sanitária, social e econômica provocada pela pandemia de Covid-19 no Estado do Ceará. Justificativa: Para fins de desconstituição do contrato lesivo ao patrimônio público.”</p>
18	012020000074867	Notícia de Fato	“Possíveis irregularidades na compra de camas hospitalares por parte da Prefeitura Municipal de Fortaleza durante a Pandemia do novo Coronavírus.”
19	012020000061472	Notícia de Fato	“Possíveis irregularidades em contratações diretas, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará em razão da Pandemia do Coronavírus.”
20	012020000080270	Notícia de Fato	“Apurar possíveis divergências nos preços de aquisição de testes rápidos- COVID 19”
21	092021000054953	Procedimento Administrativo-PA	“Acompanhamento da expansão da rede hospitalar de leitos de UTI e de enfermaria para Covid-19 em Fortaleza”
22	092020000021503	Procedimento Administrativo-PA	“Verificação, junto ao Estado do Ceará e ao Município de Fortaleza, das contratações (ou outros meios jurídicos) de hospitais privados para complementação da rede pública de atendimento, em Fortaleza, das demandas relacionadas à COVID-19”
23	092020000023290	Procedimento Administrativo-PA	“Acompanhamento dos ‘contratos-satélites’ cujo objeto seja o acompanhamento das aquisições

			de equipamentos, EPIS e insumos, destinados ao combate ao COVID-19”
24	092020000018420	Procedimento Administrativo-PA	“Acompanhar medidas e gastos na execução da política pública da Gestão do Hospital de Campanha de Fortaleza – HCPV”
25	092020000023290	Procedimento Administrativo-PA	“Acompanhar medidas e gastos na execução da política pública dos Contratos-Satélite da construção e gestão do Hospital de Campanha de Fortaleza – HCPV”

Fonte: Adaptado do banco de dados público coletado no Centro de Apoio Operacional do Patrimônio e Moralidade Administrativa do MPCE.

Todos os procedimentos acima catalogados podem ser consultados por meio de pesquisa no Sistema de Automação do Ministério Público do Ceará (SAJ-MPCE) mediante acesso no link <http://www.mpce.mp.br/servicos/consulta_processos/servicos-saj-mp/consultar-processos-saj-mp/>.

A ação de improbidade administrativa, ajuizada pelo Ministério Público na Comarca de Fortaleza/CE¹⁹, versava sobre contratação de três veículos de comunicação, com dispensa de licitação e de qualquer seleção pública, para a veiculação publicitária de matérias objetivando informar a população sobre as medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, em decorrência de atos praticados por quatro agentes públicos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

É importante destacar que durante a pesquisa documental, levantamento dos dados e separação por assunto, identificamos grande quantidade de reclamações que se insurgiam contra a precariedade da execução de políticas públicas de prevenção e combate à Covid-19, das quais destacamos amotinamento de presos em face de reforma física de estabelecimento penal durante picos de ondas de contágio com aglomeração de detentos em cela, sem observância de distanciamento mínimo; descarte irregular de lixo hospitalar de hospital de campanha construído com dispensa de licitação para atendimento de casos de Covid-19; reclamação de surto de contaminação entre servidores públicos operários da Secretaria de Obras do município; insuficiência de fiscalização nos estabelecimentos comerciais com relação à disponibilização de insumos de prevenção de transmissão, álcool gel 70% e redução da capacidade máxima de pessoas por ambiente.

¹⁹ Proc. nº 0607983-58.2020.8.06.0001, em trâmite perante a 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza/CE

4.1 QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO E RESPOSTAS OBTIDAS

O questionário estruturado submetido aos sujeitos da pesquisa, via formulário virtual, por meio da plataforma Google, contemplou treze perguntas, majoritariamente de respostas obrigatórias, que foram divididas em três partes: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para preenchimento do nome do entrevistado, não revelado no resultado da pesquisa, com declaração de leitura e anuência obrigatória; um bloco de perguntas socioeconômicas de respostas obrigatórias, exceto a questão relativa a escolha de termo para raça ou cor, e a última parte, contendo perguntas sobre a percepção pessoal do entrevistado sobre a corrupção na rede pública de saúde de Fortaleza entre as 1ª e 2ª ondas de Covid-19 de respostas obrigatórias, exceto a derradeira, relativa às informações complementares sobre a atuação do entrevistado como agente indutor e resolutivo das garantias de efetivação dos direitos fundamentais decorrentes das políticas públicas de combate à Covid-19.

Dezesseis do coletivo de dezessete membros do Ministério Público que inicialmente se pretendia questionar aceitaram ser sujeitos da pesquisa e participar, subscrevendo o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, declarando tê-lo lido e com ele concordado mediante marcação na opção sim do referido documento, juntamente com as perguntas do questionário. Apenas o Procurador-Geral de Justiça não aceitou ser sujeito da pesquisa.

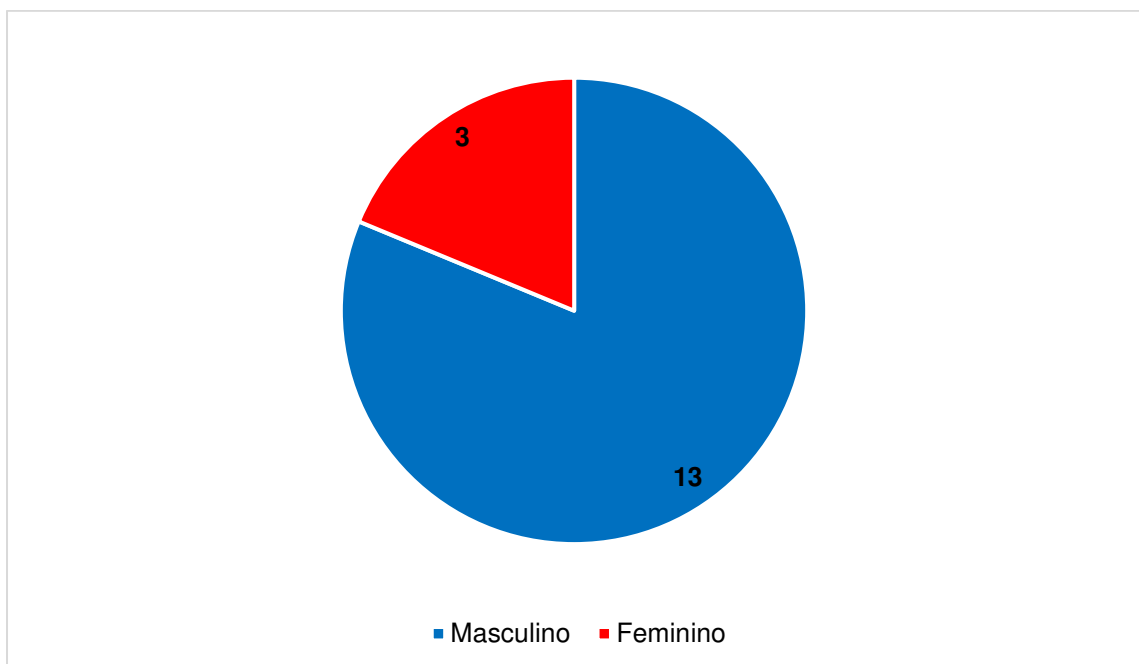
O questionário socioeconômico foi elaborado com as seguintes perguntas e opções de resposta: 1- Sexo? Opções de resposta: masculino ou feminino; 2- Com que idade você ingressou na carreira do Ministério Público? Opções de resposta: entre 20 e 25 anos, entre 26 e 30 anos, entre 31 e 35 anos, entre 36 e 40 anos, acima de 40 anos; 3- Quantos anos de carreira no Ministério Público você tem atualmente? Resposta escrita livre; 4- Qual é o seu nível de escolaridade? Opções de resposta: ensino superior, especialização, mestrado, doutorado; 5- Dentre as seguintes alternativas, você se reconhece ou se identifica como de qual cor ou raça? Opções de resposta: afrodescendente, indígena, amarelo, negro, branco, preto, pardo; 6- Você escolheria um outro termo, diferente desses, para sua cor ou raça? Se sim qual? Resposta escrita livre e não obrigatória; 7- Qual é o nível de escolaridade do seu pai? 8- Qual o nível de escolaridade de sua mãe? Ambas as perguntas 07 e 08 contiveram as seguintes opções para resposta: de 1ª à 4ª série do ensino fundamental (antigo

primário), da 5ª à 9ª série do ensino fundamental (antigo ginásio), ensino médio (antigo 2º grau), ensino superior, pós-graduação e não sei.

As respostas das perguntas foram posteriormente reagrupadas de acordo com o assunto, de forma a contemplar comentários e análises dos dados coletados sobre as perguntas relativas ao nível de escolaridade dos sujeitos da pesquisa e de seus genitores no mesmo bloco.

Os dados socioeconômicos obtidos mediante formulário estruturado submetido aos sujeitos da pesquisa revelaram que os promotores de justiça que atuam na área da saúde e de combate à improbidade administrativa e moralidade pública são majoritariamente do sexo masculino, sendo treze homens e três mulheres. Tal dado revela o perfil preponderantemente masculino dos membros ministeriais atuantes na referida matéria com sub-representação de gênero feminino.

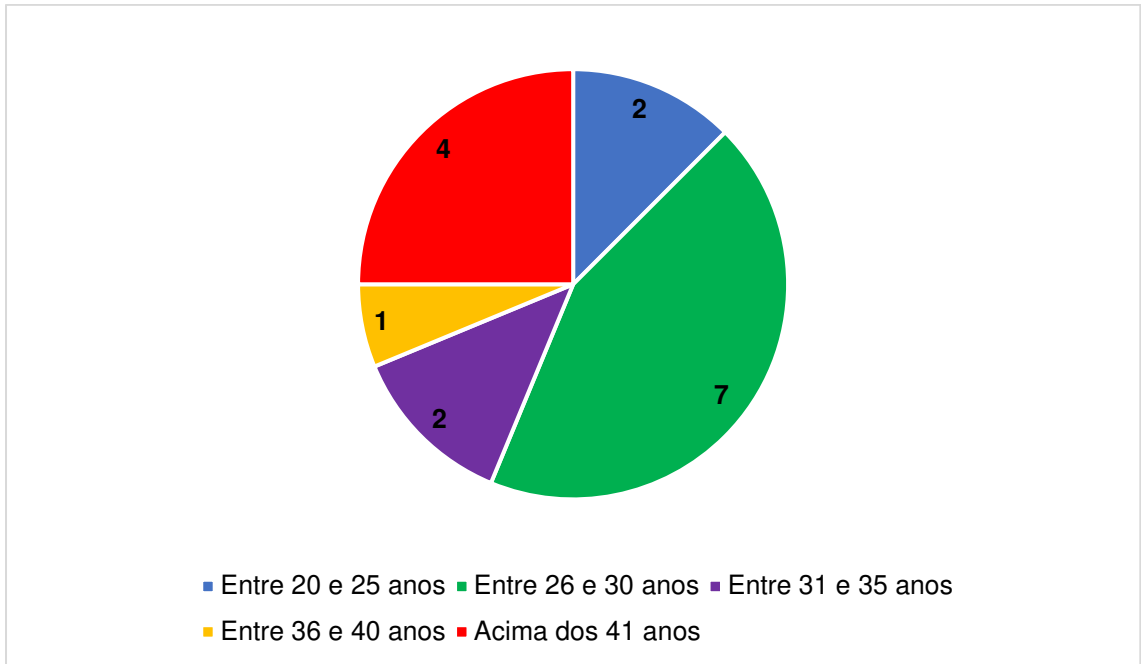
Figura 1 – Gráfico de dados socioeconômicos – Sexo dos entrevistados



Fonte: Elaborado pelo autor.

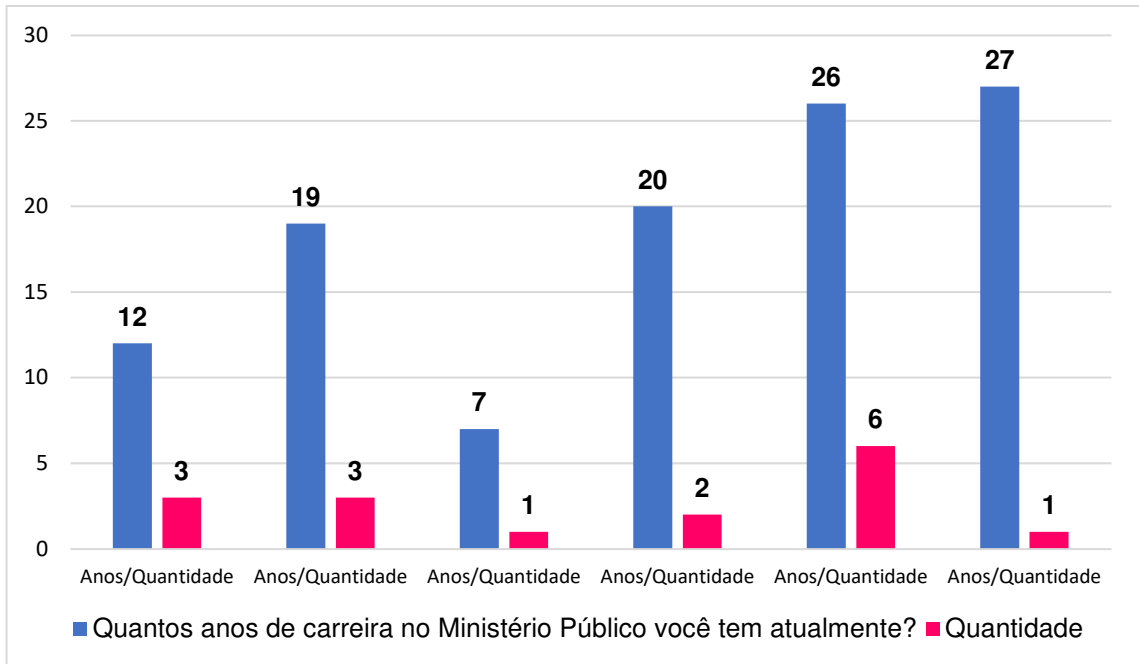
A maioria dos entrevistados ingressou na carreira do Ministério Público com idades entre 26 e 30 anos e já contava com cerca de 20 (vinte) anos de exercício da profissão no momento da entrevista.

Figura 2 – Gráfico de dados socioeconômicos – Idade de ingresso na carreira



Fonte: Elaborado pelo autor.

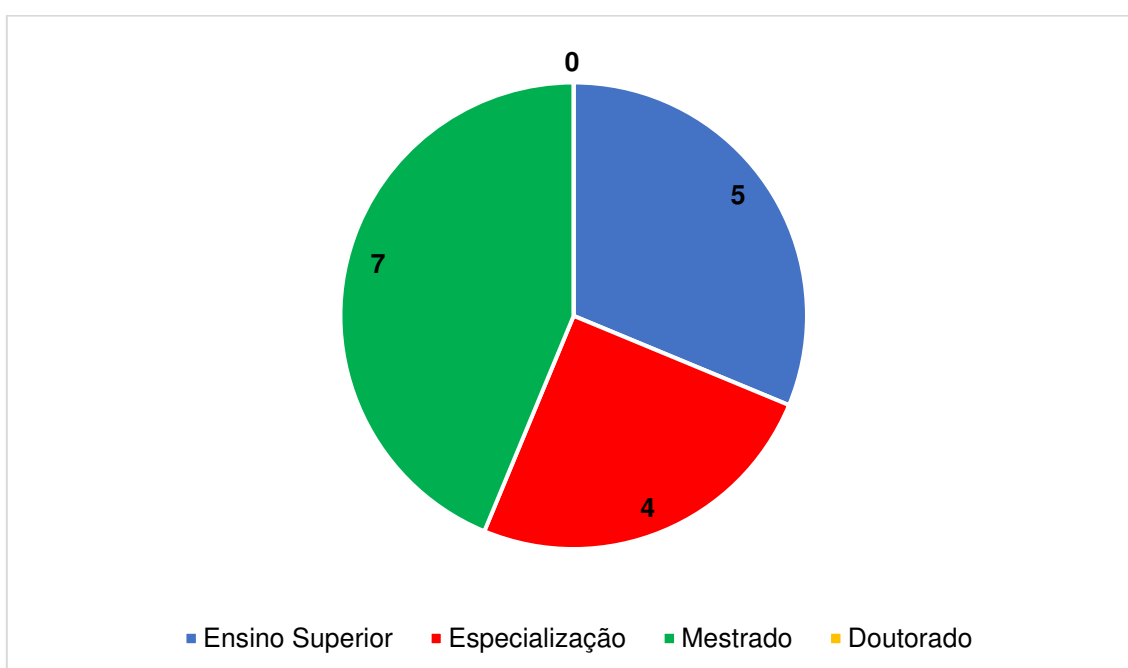
Figura 3 - Gráfico de dados socioeconômicos - Anos de carreira no Ministério Público



Fonte: Elaborado pelo autor.

O nível de escolaridade dos promotores de justiça sujeitos da pesquisa pode ser considerado satisfatório, quando comparado com a média de escolaridade dos cidadãos brasileiros, tendo sido constatado que quatro possuem grau de especialista, sete possuem mestrado concluído e apenas cinco não possuem nenhum tipo de pós-graduação além do nível superior. Nenhum membro da pesquisa tem doutorado.

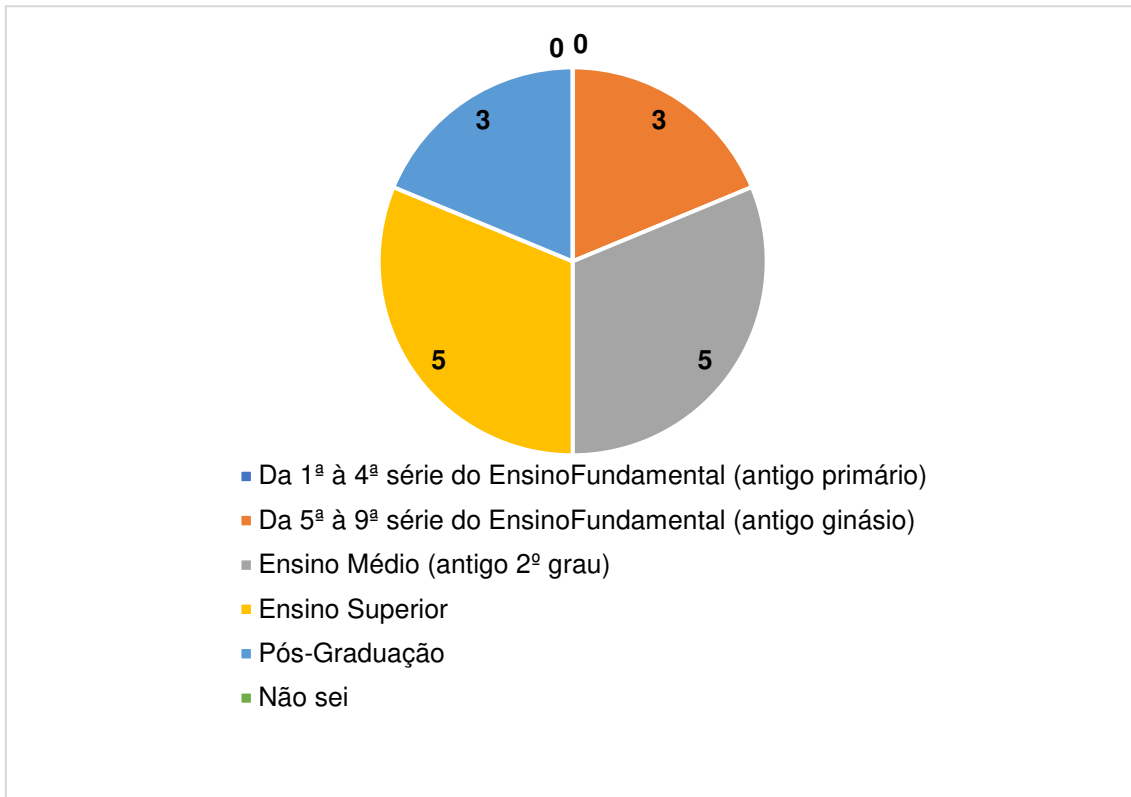
Figura 4 – Gráfico de dados socioeconômicos – Nível de Escolaridade dos sujeitos da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor.

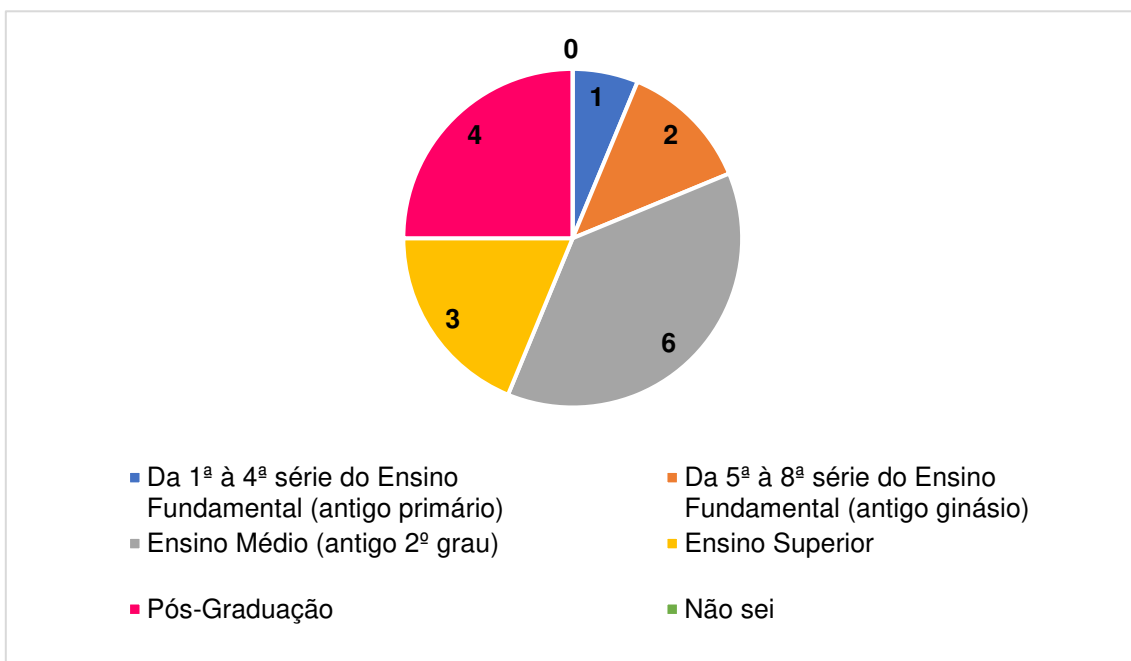
Entre os genitores dos sujeitos da pesquisa constatou-se que a figura paterna possuía nível de escolaridade maior do que a figura materna, revelando famílias de perfil patriarcal, onde cinco progenitores masculinos possuíam ensino superior contra apenas três das progenitoras. Todos os genitores paternos dos membros do *parquet* pesquisados tinham ao menos o ensino médio (antigo ginásio) concluído, porém dentre as genitoras constatou-se que uma possuía apenas o ensino fundamental (antigo primário), revelando famílias em que as mulheres foram menos favorecidas em sua formação escolar.

Figura 5 - Nível de escolaridade dos genitores masculinos dos sujeitos da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor.

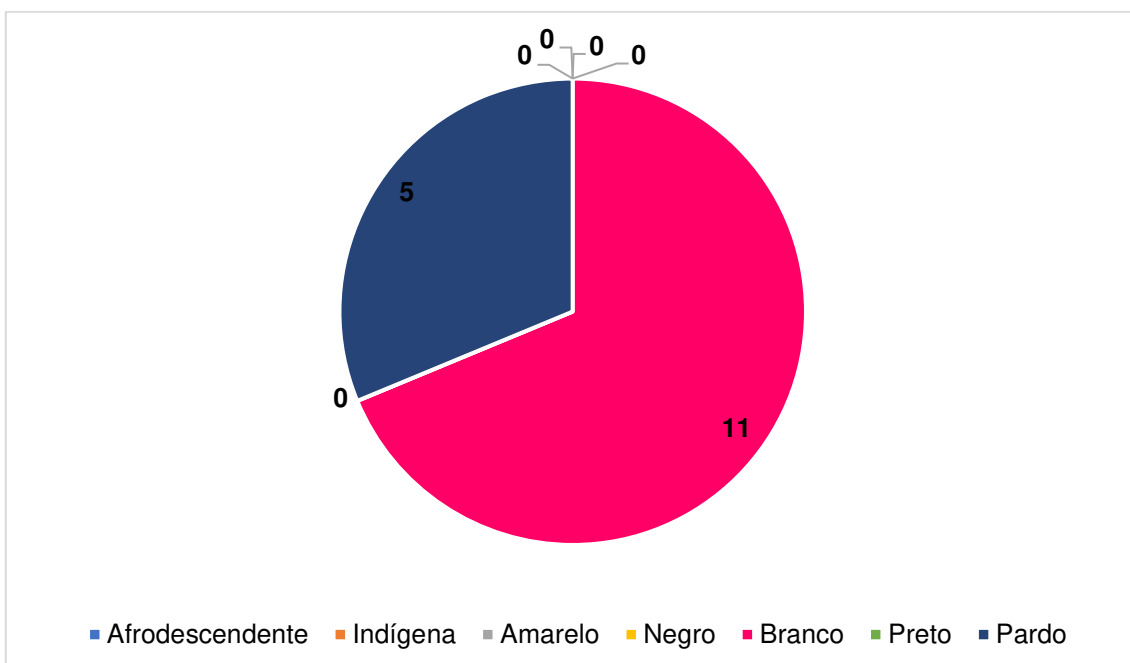
Figura 6 - Nível de escolaridade das genitoras dos sujeitos da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor.

A maioria dos membros do Ministério Público cearense questionados são brancos, onze, tendo apenas cinco se declarado pardos. Nenhum entrevistado se declarou afrodescendente, indígena, negro, preto ou amarelo. Nenhum dos entrevistados preferiu escolher outro termo diferente dos citados para definir sua cor ou raça.

Figura 7 – Gráfico de dados socioeconômicos – Autoidentificação de cor ou raça



Fonte: Elaborado pelo autor.

A percepção da corrupção, objeto da pesquisa, foi assim questionada e submetida aos entrevistados: 9- Qual das opções abaixo considera ser a mais importante para ser um bom cidadão? (marque até três opções) Opções de resposta: respeitar as leis; colocar o interesse público acima do interesse privado; informar-se sobre a vida política, tornar-se ativo na política; pagar todos os seus impostos; pertencer a associações; votar em todas as eleições; manter-se vigilante e fiscalizar as ações dos gestores públicos; 10- Em sua percepção, o atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza foi prejudicado por eventuais

práticas de corrupção ou improbidade administrativa? Opções: sim, não; 11- Em sua percepção, a atuação do Ministério Público, no combate à corrupção ou improbidade administrativa relativa à Covid-19, foi importante para a formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza? Opções: sim, não; 12- Descreva abaixo as principais medidas por você adotadas na atuação ministerial extrajudicial e/ou judicial durante a 1ª e 2ª ondas da Covid-19 (resposta escrita livre); 13- Acrescente, caso queira, alguma informação complementar sobre sua atuação como agente indutor, proativo e resolutivo das garantias de efetivação dos direitos fundamentais decorrentes das políticas de combate à Covid-19 (resposta escrita livre não obrigatória).

Constatou-se que os sujeitos da pesquisa entrevistados consideram que, para ser um bom cidadão, colocar o interesse público acima do interesse privado, manter-se vigilante, fiscalizar as ações dos gestores públicos e respeitar as leis são as opções mais eficazes para atingir o objetivo da probidade no exercício da cidadania.

Respeitar as Leis foi a opção de dez dos dezesseis promotores de justiça entrevistados.

Tal dado aponta uma possível tendência positivista e legalista dos entrevistados, sem, contudo, afastá-los de consciência crítica na produção de justiça e paz social já que os resultados revelaram também que os sujeitos da pesquisa consideram ser relevantíssimo colocar o interesse público acima do privado.

Referido resultado evidencia que os sujeitos da pesquisa compreendem a corrupção pelo seu conceito legal. No entanto, tal fenômeno aparenta ser algo mais complexo do que supõe a ótica positivista com base nas normas e ordenamentos estatais.

O ideal de justiça, bem como aquilo que deve ser considerado justo numa contenda, não deve ser inflexivelmente vinculado aos ditames e previsões legais. A produção de justiça envolve a possibilidade de se libertar do exagerado cientificismo positivista quando tal postura se fizer necessária para a pacificação social (MARQUES NETO, 2001).

Tornar-se ativo na política, por outro lado, foi a resposta/opção de apenas dois dos dezesseis entrevistados. Tal resultado revela que os membros do Ministério Público questionados não consideram tornar-se ativos na política por ativismo político ou por meio de candidatura a um mandato. Informar-se sobre a vida política foi a

resposta de apenas três dos dezesseis membros do Ministério Público cearense questionados. Tal postura encontra correspondência e adequação à vedação à capacidade eleitoral passiva dos membros do Ministério Público imposta pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, segundo ano do primeiro mandato do presidente Lula, que além de outras providências alterou o art. 128, §5º, inciso II, alínea “e” da Constituição Federal para proibir a atividade político-partidária por promotores de justiça, procuradores de justiça e procuradores da República de forma a tentar afastar as influências políticas de suas ações e impedi-los de concorrer a cargos eletivos.

Pagar todos os impostos para se tornar um bom cidadão foi a opção de apenas três sujeitos da pesquisa, o que revela que os promotores de justiça questionados atribuem baixa relação entre a contribuição tributária e a função social do tributo.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em seu preâmbulo, instituiu o Estado Democrático, por meio dos representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, para assegurar o bem-estar, o exercício dos direitos sociais e individuais, o desenvolvimento, a igualdade, a segurança, a liberdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna. Assim, os tributos, como fonte de recursos do Estado, devem ser utilizados para garantir o alcance dessas metas estabelecidas no preâmbulo da Constituição Federal.

No entanto, a pesquisa revela que os promotores de justiça entrevistados, tendo a percepção da presença da corrupção e da improbidade administrativa, em narrativas de notícias de fato e representações de desvios do erário e do dinheiro público arrecadado, por agentes públicos na implantação de políticas públicas, não compreendem ser o pagamento de todos os tributos um padrão de exercício de cidadania, revelando perceberem os tributos apenas em sua função arrecadatória.

Embora a liberdade associativa, sua criação e permanência sejam direitos e garantias constitucionais fundamentais, previstas no artigo 5º da Constituição Federal, (BRASIL, 1988), protegidas como cláusulas pétreas pelo artigo 60, §4º, inciso IV, por não se encontrarem no rol dos temas sujeitos à deliberação por proposta de emenda tendente a aboli-las, nenhum dos entrevistados afirmou ou reconheceu que pertencer a associações seja uma opção importante para exercício da cidadania.

A liberdade associativa é um mecanismo de participação política e de incremento democrático por meio de autonomia privada servindo como apresentação coletiva de vontades individuais. (MACHADO, NEGRI, 2012).

La creación de asociaciones, producto de la iniciativa y autonomía de los individuos y de los grupos sociales, es una respuesta a las transformaciones en los ámbitos técnico, económico y social. Una respuesta a dos niveles: la asociación ES aprehendida generalmente em su doble dimensión [...] al mismo tiempo que El asociacionismo se propone construir nuevas relaciones sociales para integrar el cambio social, ES um elemento de la 'participatipación' de los individuos. (BARTHÉLEMY, 2000 apud MACHADO, NEGRI, 2012, p. 43).

Referida garantia fundamental é um direito coletivo, voluntário, de exercício de objetivo comum e natureza limitadora da atuação do Estado²⁰, cabendo ao Ministério Público, por expressa previsão constitucional²¹ (BRASIL, 1988), a função institucional de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses coletivos e fiscalização das associações.

Para Machado e Negri (2012, p.43-44), a liberdade associativa sugere enlace entre relações privadas e democracia e tensão entre o interesse público e o privado.

Ao tentar acomodar em sua tutela tanto a vontade individual quanto a coletiva, a liberdade associativa anuncia uma tensão que demanda cautela, seja na sua compreensão teórica, seja na sua aplicação aos casos práticos. O que se nota no Brasil, é um injustificável desinteresse doutrinário sobre o tema, o que compromete a sua compreensão teórica; somado a uma aplicação prática descuidada dessa liberdade, ora voltada a uma tutela exclusivamente individualista, ora mistificando a vontade coletiva de dado agrupamento social.

Tal constatação, por ter reflexos no tema corrupção e improbidade administrativa, sugere e é indicativa de proposição de inclusão do assunto liberdade associativa e suas implicações na atuação ministerial no curso de formação para os promotores de justiça em estágio probatório pela Escola Superior do Ministério Público do Ceará.

²⁰ Alexy Tocqueville ao excursionar pelos Estados Unidos da América, em 1831, sob o pretexto de examinar as instituições penitenciárias norte-americanas, encantou-se com tal característica do instituto, elaborando a obra *A Democracia na América*.

²¹ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Votar em todas as eleições não foi considerada como prática importante para ser um bom cidadão, sendo resposta de apenas três dos dezesseis sujeitos da pesquisa. Por outro lado, manter-se vigilante e fiscalizar as ações dos gestores públicos foi considerado como importante para se tornar um bom cidadão por onze membros pesquisados. Tais dados talvez revelem uma tendência, entre os entrevistados, de maior valorização de democracia participativa em relação à representativa.

José Afonso da Silva (2000, p. 145) afirma que “as primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta.” (SILVA, 2000, p. 145).

No entanto, a democracia participativa possui maior abrangência, pois compreende participação universal mediante formas variadas e ferramentas de ampliação de espaços de participação da sociedade nos atos da administração pública e nas decisões políticas (MACEDO, 2008), dentre elas o orçamento participativo. Relevante destacar a seguinte análise de Macedo (2008) sobre os pilares da democracia participativa:

Na democracia participativa, as eleições livres, os partidos de oposição, a liberdade de imprensa, o instituto da representação, os institutos clássicos da democracia direta e a previsão constitucional de um estado democrático são apenas pilares, elementos, de uma estrutura democrática participativa. Para concretizá-la, há de existir efetiva participação em todo o processo decisório e em todas as atividades do estado, num verdadeiro exercício de cidadania. (MACEDO, 2008, p. 186).

A baixa escolha da opção “votar em todas as eleições” para eleição de representantes políticos e o alto percentual e opção pela alternativa “manter-se vigilante e fiscalizar as ações dos gestores políticos”, como fundamentais para o exercício da cidadania retrata uma democracia de viés participativo compreendida pelos entrevistados.

Conforme Bonavides (2001):

[...] democracia participativa configura uma nova forma de Estado: o Estado democrático-participativo que, na essência, para os países da periferia é a versão mais acabada e insubstituível do Estado social, este que a globalização e o neoliberalismo tanto detestam e combatem, argumentando contra todos os elementos conceituais de sua teorização. (BONAVIDES, 2001 p.19)

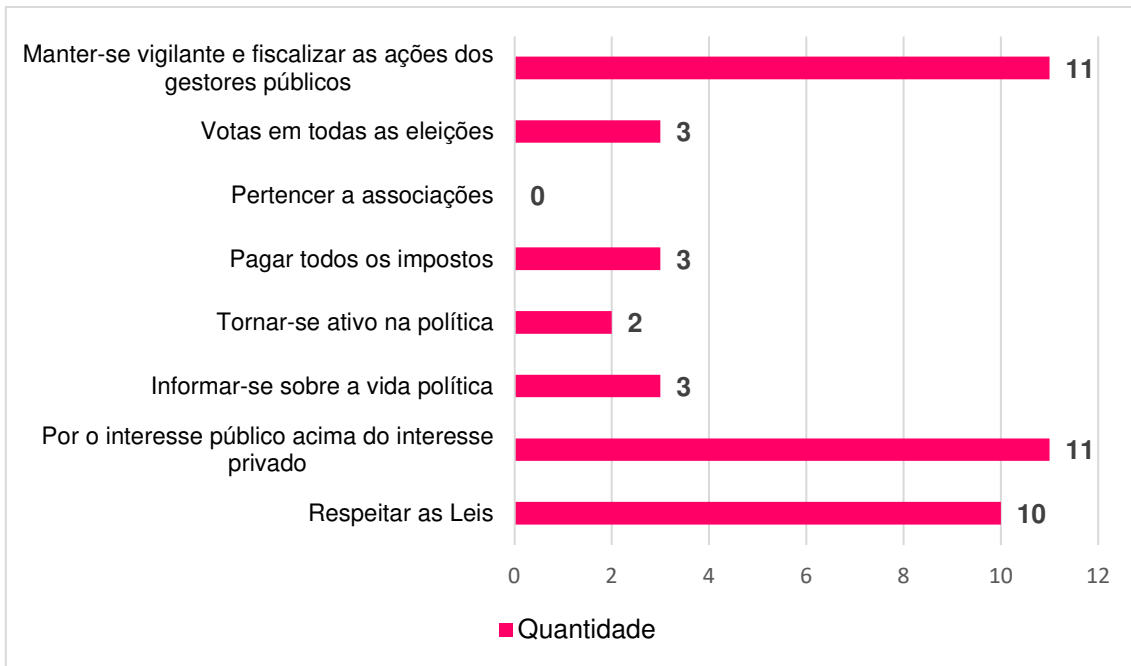
O atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza, na percepção dos membros do *parquet* pesquisados, foi prejudicado por eventuais práticas de corrupção ou improbidade administrativa. Os dados obtidos revelaram que quatorze dos dezesseis sujeitos da pesquisa responderam afirmativamente à seguinte pergunta: Em sua percepção, o atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza foi prejudicado por eventuais práticas de corrupção ou improbidade administrativa?

Apenas dois dos dezesseis dos promotores de justiça questionados tiveram a percepção de que as supostas práticas de corrupção narradas nas reclamações, notícias de fato e procedimentos extrajudiciais recebidos não prejudicaram o atendimento à demanda de saúde pública relacionada à pandemia de coronavírus.

Na percepção dos entrevistados, a atuação do Ministério Público no combate à corrupção ou improbidade administrativa relativa à Covid-19, foi importante para a formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza, tendo catorze dos 16 sujeitos da pesquisa, respondido sim à pergunta e apenas dois, respondido negativamente.

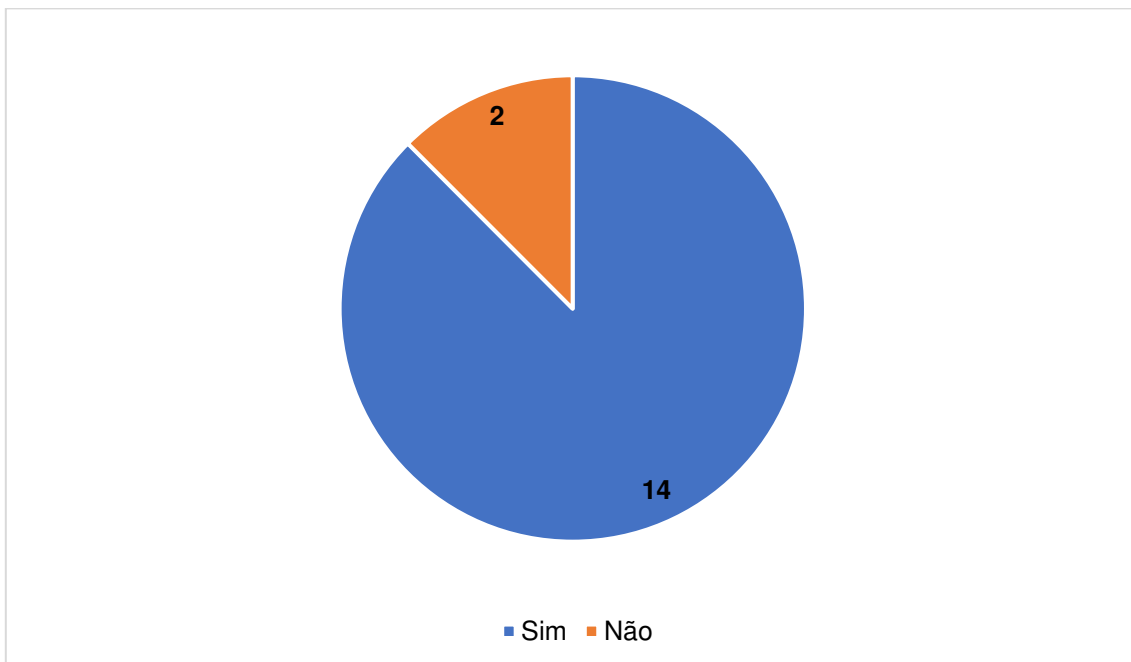
Conforme relatório de atividades publicado na página do Ministério Público do Ceará (2022), diversas ações foram adotadas pela instituição durante a 1ª e 2ª ondas de Covi-19, a exemplo de reuniões de grupo de trabalho e recomendações, impactando na formação da agenda de políticas públicas de saúde durante referidos picos de pandemia de coronavírus.

Figura 8 - Opções consideradas importantes para ser um bom cidadão



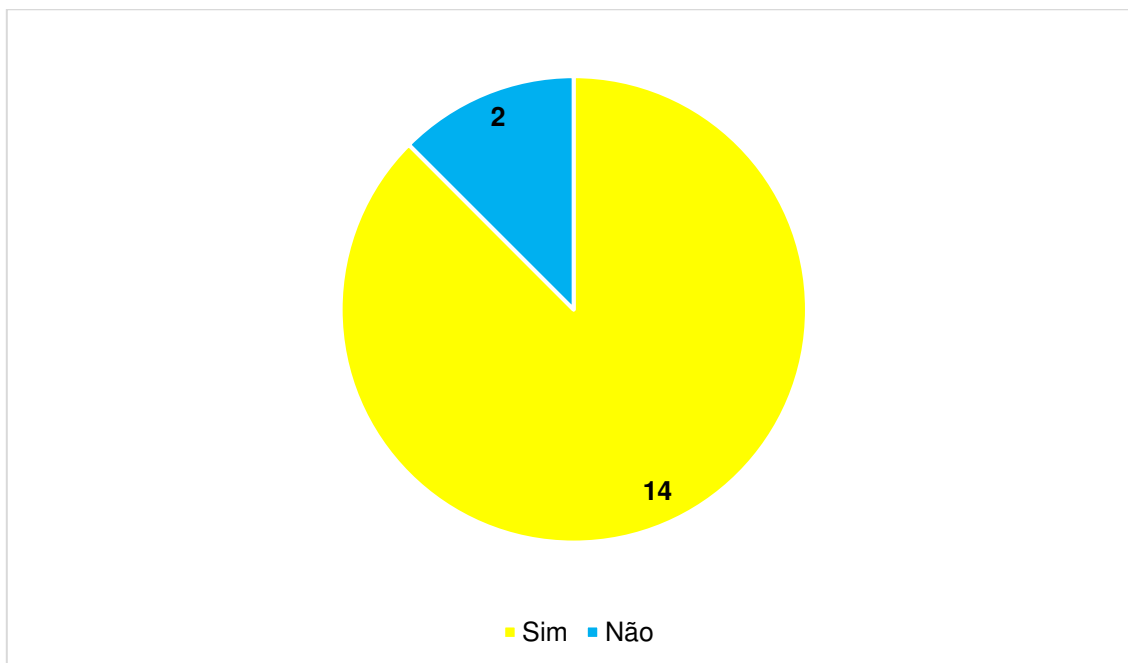
Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 9 – Percepção da corrupção e prejuízo do atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 10 – Percepção da importância da atuação do Ministério Público no combate à corrupção relativa à Covid-19 e na formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza



Fonte: Elaborado pelo autor.

Foi franqueado aos promotores de justiça, ao final das perguntas, preservando o sigilo e a não identificação dos sujeitos da pesquisa, que descrevessem as principais medidas por eles adotadas no exercício da função ministerial extrajudicial e judicial durante a 1ª e 2ª ondas de Covid-19, mediante a seguinte frase: “12- Descreva abaixo as principais medidas por você adotadas na atuação ministerial extrajudicial e/ou judicial durante a 1ª e 2ª ondas da Covid-19”.

Foram obtidas dezesseis respostas que revelaram o valor atribuído pelos sujeitos da pesquisa à fiscalização exercida diretamente pelos cidadãos nas políticas públicas de saúde de Fortaleza e a transparência como mecanismo de prevenção à corrupção, improbidade administrativa e dilapidação do patrimônio público.

As seguintes medidas foram consideradas as mais adotadas pelos membros entrevistados durante a 1ª e 2ª ondas de Covid-19: a fiscalização realizada mediante inspeção pessoal diretamente pelo membro do Ministério Público nos hospitais e postos de saúde; a expedição de recomendações para adequação aos ditames legais e constitucionais; instauração de inquéritos civis; o ajuizamento de ações cívicas públicas e a participação na agenda de formação das políticas públicas.

As seguintes respostas foram apresentadas pelos promotores de justiça durante a pesquisa:

- 1- Articulação para que MP acompanhasse e garantisse a transparência dos dados Fiscalização da estruturação da rede de saúde pública e privada com ampliação da rede e criação de protocolos Fiscalização da vacinação e garantia da aplicação de critérios epidemiológicos para salvar mais vidas com propositura de medidas extrajudiciais e judiciais Acompanhamento das medidas não farmacológicas em todas as ondas inclusive durante as eleições para que lei fosse aplicada de modo igualitário.
- 2- ACP em relação ao Hospital de campanha em Fortaleza e instauração de Mais de 600 procedimentos.
- 3- Recomendações.
- 4- Inspeção ministerial no Hospital de Campanha, ajuizamento de ação civil pública relacionada ao contrato de gestão do hospital de campanha e acompanhamento da execução contratual.
- 5- Centralização das informações sobre as atuações de todas as Promotorias para prestação de contas quinzenais à sociedade e formação de banco de dados para orientação das Promotorias, como parte do trabalho do CAODPP
- 6- Trabalhei normalmente, só que via home office.
- 7- Fiscalização de dispensas emergenciais para insumos sanitários e fiscalização da construção de Hospital de Campanha do PV sobre possíveis fraudes nas licitações e superfaturamento
- 8- Abertura de procedimentos administrativos para apuração de denúncias e ingressos com ações judiciais.
- 9- Ainda não havia notícia de nenhum caso de covid-19 no Brasil, mas já se noticiava casos em outros países do mundo, e achei por bem requisitar plano de contingência para o enfrentamento da doença no estado do Ceará e no município de Fortaleza, tanto da Secretaria de saúde do Estado, quanto da Secretaria de Saúde do Município de Fortaleza. Após a requisição do MPCE, com as apresentações dos planos, passamos a realizar reuniões para discutir sobre a implementação das ações previstas nos planos apresentados. Com o rápido surgimento dos casos no Estado, e agravamento da situação, as demandas por leitos, medicações, respiradores, máscaras, EPIS, passaram a ser a maior preocupação. Todas as demandas que chegavam a promotoria de saúde, tanto por e-mail, quanto por WhatsApp, ou por outro meio, mesmo que anônima, todas elas sempre foram transformadas em notícia de fato, e dado o devido encaminhamento, sendo ouvido a parte contrária, com o exaurimento das medidas necessárias para a solução da demanda. Assim, muitas questões foram resolvidas com utilização de requisição e tantas outras por meio de RECOMENDAÇÃO ministerial. Vale ressaltar que no âmbito do Ministério Público, formamos um grupo de Promotores, juntamente com membros do Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho. Assim, grande parte das questões, aquelas mais relevantes, sempre atuávamos em conjunto, os três Ministérios Públicos, o que certamente fortalecia o teor dos documentos expedidos. Muitas medidas merecem destaque, entretanto, devido ao curto espaço, mencionarei algumas atuações, a seguir elencadas: No dia 27 de março de 2020, instauramos, em atuação conjunta com o MPF, um inquérito civil para acompanhamento da obra de construção do Hospital de Campanha que estava sendo montado no Estádio Presidente Vargas. Após a instauração, solicitamos ao PGJ uma portaria com nomeação de um grupo de promotores para atuarem em conjunto, devido a complexidade do caso. Em decorrência do trabalho realizado, restou apurado uma série de irregularidades, com envio da

documentação e provas as promotorias criminais e do patrimônio público e da moralidade administrativa. – Em data de 14.04.2020 foi expedida RECOMENDAÇÃO ao Prefeito municipal de Fortaleza para que passasse a disponibilizar em sítio eletrônico todos os gastos públicos relacionados ao enfrentamento a COVID-19, inclusive e de forma mais especificada, aqueles relacionados ao hospital de campanha que estava sendo construído no Estádio Presidente Vargas, o que foi prontamente atendido, dentro do prazo estipulado na recomendação, pois até então não havia transparência algumas nos referidos gastos; - no dia 20.04.202 expediu recomendação ao Secretário de Saúde do Estado do Ceará e a Secretária de Saúde do Município de Fortaleza, para que procedesse a disponibilização em sítio eletrônico, por meio de aba específica, de link específico, de forma fidedigna, e com atualização diária, a quantidade total de leitos cívicos e de UTI que estejam sob a gestão da SESA e destinados aos pacientes com COVID-19,, e respectiva taxa de ocupação, por unidade hospitalar, o que foi atendido dentro do prazo determinado; - Considerando que a frota de ônibus da capital foi drasticamente reduzida durante a pandemia, expediu RECOMENDAÇÃO ao Prefeito de Fortaleza, para o retorno de 100% da frota de ônibus, a fim de evitar aglomeração e maior proliferação do vírus. Em virtude da recomendação não ter sido completamente atendida pelo Sr. Prefeito, ingressei com uma ACP na justiça estadual, com o mesmo pedido, tendo a juíza do 1º grau concedido a liminar, a qual foi caçada em segunda instância. – aos 03.02.2021 instaurei procedimento administrativo para acompanhar a execução do programa de vacinação contra a covid-19 no município de Fortaleza, com envio de ofício à SMS requisitando envio semanal do cronograma de vacinação contra a COVID para cada grupo prioritário, com especificação dos grupos e locais de vacinação receptivos, além de informações acerca da quantidade de vacinas aplicadas durante a semana anterior e do saldo restante para a semana seguinte. Além dessas, muitas outras medidas foram adotadas, visando a garantia de uma prestação de serviço de saúde de qualidade à população, além do enfrentamento do vírus e os seus efeitos da pandemia, sempre com um olhar atendo aos princípios da legalidade e moralidade administrativa.

- 10- Recomendação.
- 11- Participação em grupo de trabalho de auxílio às Promotorias de Justiça da Saúde para fiscalização do hospital de campanha instalado no estádio Presidente Vargas em Fortaleza/CE
- 12- Prevenção – Transparência
- 13- Abertura de IC para investigar despesas
- 14- Atuação em auxílio das promotorias de Justiça da Saúde Pública de Fortaleza, respectivamente a 137ª e 138ª promotorias, bem como a atuação como assessor da Procuradoria de Justiça dos Crimes Contra a Administração Pública. Durante a atuação perante a 137ª PJ houve a instauração de procedimentos preparatórios para a fiscalização do gasto público durante o período de pandemia, principalmente no que concerne a obra e gestão do “Hospital de Campanha” que foi construído no Estádio Presidente Vargas”. Foram realizadas, juntamente com os demais promotores de Justiça, coletas de documentos, inspeções em órgãos públicos, audiências. Posteriormente, com o grande lastro probatório carregado com ilícitos graves na esfera cível e penal, foram instaurados inquéritos civis, bem como remetidas cópias integrais para as promotorias de Justiça do Patrimônio Público de Fortaleza, e para as promotorias de Justiça Criminais de Fortaleza, as quais iniciaram suas investigações já com grande arcabouço de provas amealhados. Na esfera cível das 137ª e 138ª PJs foi ajuizada Ação Civil Pública em face do Município de Fortaleza, seu representante legal e em face da Organização Social contratada.
- 15- Participar da criação de políticas publicas

16 – Instauração de procedimentos para investigar denúncias. Recomendações ao poder público.

(Fonte: Pesquisa direta, 2022)

Ao final do questionário foi permitido aos sujeitos da pesquisa a elaboração de informação complementar às respostas dadas mediante a seguinte proposição: “13- Acrescente, caso queira, alguma informação complementar sobre sua atuação como agente indutor, proativo e resolutivo das garantias de efetivação dos direitos fundamentais decorrentes das políticas públicas de combate à Covid-19.”.

Foram obtidas nove respostas que revelaram ser a prevenção, o trabalho organizado em grupos e as forças tarefas as principais medidas de combate e repressão à corrupção e dilapidação do erário, na percepção dos sujeitos da pesquisa, no período pesquisado. Os efeitos práticos de suas medidas ministeriais foram também alvo de atenção dos promotores de justiça entrevistados, revelando responsabilidade social em sua atuação.

Nenhum entrevistado comentou ter havido decisões judiciais condenatórias por atos de improbidade administrativa ou corrupção, nem qualquer medida judicial cautelar e provisória visando conter supostos atos de dilapidação ou malversação do patrimônio público relativos a Covid-19 no período pesquisado.

As seguintes informações complementares foram obtidas, preservado o sigilo e a não identificação dos sujeitos da pesquisa:

- 1- Coordenação do GT Covid-19 do MPCE e centro de apoio da saúde. Membro da força tarefa com MPF, MPT e MPCE. Estou finalizando artigo com enumeração das principais ações do MPCE;
- 2- Formação de grupo de trabalho entre MPCE, MPF e MPT;
- 3- Fiscalização sobre processos e despesas da construção e funcionamento do Hospital de Campanha do PV – tendo realizado inspeção “solitária” nas instalações durante o auge da pandemia. Resultado: duas ACPs e uma ação criminal; mas com o cuidado de estrategicamente não impedir o funcionamento das instalações que, de fato, foram essenciais para o esforço médico-sanitário;
- 4- Não se pode medir o trabalho da fiscalização somente com a quantidade de ações, sendo importante o acompanhamento da aplicação dos recursos em obediência aos princípios constitucionais e a presunção de legitimidade dos atos do poder público, sabendo sopesar a quantidade de informações movimentadas nas redes sociais;
- 5- É de fundamental importância que o membro se antecipe em algumas questões e não fique esperando que a surjam as reclamações para que ele comece a agir. Em alguns casos, é realmente necessário que o promotor instaure o procedimento por iniciativa própria. Além disso,

- todas as demandas merecem ser consideradas, mesmo aquelas anônimas;
- 6- Ação civil pública;
 - 7- Elaboração e propositura de Ação Civil Pública acerca dos contratos públicos atinentes ao hospital de campanha instalado no estádio Presidente Vargas em Fortaleza/CE;
 - 8- Prevenção como prioridade;
 - 9- Verifica-se das investigações que controle interno do Poder Executivo é inexistente. As ouvidorias, controladorias do Poder Executivo são meramente formais e nada fiscalizam efetivamente. Os órgãos de fiscalização, polícias, tribunais de contas, controladorias, Ministério Público são limitados e sucateados, sofrem grande influência do Poder Executivo, o que faz com que não ocorra financiamento efetivo, sinergia de informações entre os órgãos de controle, bem como há alta influência política nas decisões administrativa. Soma-se a tal cenário instrumentos que retiram a imparcialidade efetiva de juízes, como a figura do “quinto constitucional”, que de modo velado coage julgadores a não desagradar ocupantes de mandatários do Poder Executivo, o que em menor medida também afeta membros do Ministério Público. Por fim, temos praticamente a extinção da Lei de Improbidade Administrativa. Na esfera penal a necessidade de trânsito em julgado para a efetivação das penas, embora após a segunda instância nenhuma prova seja mais analisada. Recursos infinitos da jurisdição penal. Existência de quatro instâncias no Judiciário sendo que a 3ª e a 4ª instâncias são preenchidas por critérios “politiqueiros”. Grosso modo esse é o cenário de combate a corrupção no Brasil de hoje, o que se reflete também nos fatos investigados em Fortaleza durante a pandemia.
(Fonte: Pesquisa direta, 2022)

O resultado do questionário e as manifestações escritas, franqueadas aos promotores de justiça sujeitos da pesquisa, revelaram, à luz do referencial teórico, que a corrupção na execução das políticas públicas de Combate à Covid-19 de Fortaleza é percebida como prejudicial ao serviço público de saúde.

Os relatos de malversação de verbas públicas e de gestão fraudulenta contidos nas notícias de fato, encaminhadas pelo público em geral aos sujeitos da pesquisa, em razão do cargo que estes exercem, tendem a ser consideradas e percebidas como corrupção negra, à luz do grau de censura sintetizada por Heidenheimer (1970), pois por maioria e consenso julgam, em tese, reprovável e punível.

As diferentes faixas etárias, tempo de carreira e nível de pós-graduação dos sujeitos da pesquisa não causaram alteração na percepção, pois quatorze dos dezesseis sujeitos da pesquisa tiveram a percepção de ter havido corrupção na implementação das políticas públicas de atendimento aos pacientes, prevenção e combate à Covid-19, entre 17 de março de 2020 e 30 de junho de 2021, na cidade de Fortaleza. A existência de penas dois sujeitos da pesquisa do sexo feminino não possibilitou uma análise da percepção da corrupção em razão do gênero.

O interesse público se destacou como o princípio fundamental norteador das posturas adotadas pelos promotores de justiça sujeitos da pesquisa. Tal constatação pode se concluir dos seguintes trechos extraídos dos comentários adicionais contidos no item 12 do questionário:

Articulação para que MP acompanhasse e garantisse a transparência dos dados Fiscalização da estruturação da rede de saúde pública [...]; Ainda não havia notícia de nenhum caso de covid-19 no Brasil, mas já se noticiava casos em outros países do mundo, e achei por bem requisitar plano de contingência para o enfrentamento da doença no estado do Ceará e no município de Fortaleza, tanto da Secretaria de saúde do Estado, quanto da Secretaria de Saúde do Município de Fortaleza. Após a requisição do MPCE, com as apresentações dos planos, passamos a realizar reuniões para discutir sobre a implementação das ações previstas nos planos apresentados. [...];

No trecho abaixo transcrito, referente ao mesmo item 12 do questionário, o princípio da transparência foi o principal fundamento na medida aplicada pelo sujeito da pesquisa no combate à corrupção durante o período pandêmico de Covid-19:

No dia 27 de março de 2020, instauramos, em atuação conjunta com o MPF, um inquérito civil para acompanhamento da obra de construção do Hospital de Campanha que estava sendo montado no Estádio Presidente Vargas. Após a instauração, solicitamos ao PGJ uma portaria com nomeação de um grupo de promotores para atuarem em conjunto, devido a complexidade do caso. Em decorrência do trabalho realizado, restou apurado uma série de irregularidades, com envio da documentação e provas as promotorias criminais e do patrimônio público e da moralidade administrativa. – Em data de 14.04.2020 foi expedida RECOMENDAÇÃO ao Prefeito municipal de Fortaleza para que passasse a disponibilizar em sítio eletrônico todos os gastos públicos relacionados ao enfrentamento a COVID-19, inclusive e de forma mais especificada, aqueles relacionados ao hospital de campanha que estava sendo construído no Estádio Presidente Vargas, o que foi prontamente atendido, dentro do prazo estipulado na recomendação, pois até então não havia transparência algumas nos referidos gastos [...]. (grifamos).

Embora as regras de distanciamento social causadas pela pandemia de Covid-19 tenham prejudicado os encontros presenciais, não houve relato, pelos sujeitos da pesquisa, de prejuízo à formação de grupos de trabalho, tendo sido informada a atuação conjunta dos Ministérios Públicos do Ceará, com o Ministério Público Federal e do Trabalho.

Traços discretos de mandonismo, estruturas oligárquicas e personalizadas de poder local com controle sobre recursos estratégicos de domínio de opinião pública

por meio de veículos de comunicação, e patrimonialismo com viés de forma de dominação na qual os dominadores fazem com que os dominados acreditem na vontade daqueles (FAORO, 2001), puderam ser identificados na narrativa dos fatos contidos na ação de improbidade e na ação civil pública ajuizadas pelos sujeitos da pesquisa, na conduta imputada, em tese, aos réus.

O conceito jurídico-normativo de corrupção aparenta ter exercido importante influência nas medidas adotadas pelos pesquisados durante a atuação de prevenção e combate à corrupção e na percepção da corrupção durante a primeira e segunda ondas de Covid-19 na comarca de Fortaleza, conforme se extrai da seguinte informação acrescentada pelo sujeito no item 12 alínea 14:

houve a instauração de procedimentos preparatórios para a fiscalização do gasto público durante o período de pandemia, principalmente no que concerne a obra e gestão do “Hospital de Campanha” que foi construído no Estádio Presidente Vargas”. Foram realizadas, juntamente com os demais promotores de Justiça, coletas de documentos, inspeções em órgãos públicos, audiências. Posteriormente, com o grande lastro probatório carregado com ilícitos graves na esfera cível e penal, foram instaurados inquéritos civis, bem como remetidas cópias integrais para as promotorias de Justiça do Patrimônio Público de Fortaleza, e para as promotorias de Justiça Criminais de Fortaleza, as quais iniciaram suas investigações já com grande arcabouço de provas amealhadas. (grifamos).

Dentre os sujeitos da pesquisa, merece destaque o método e a importância conferida pelo membro do Ministério Público ao sopesar que não se mede o trabalho ministerial de combate à corrupção somente com a quantidade de ações ajuizadas, mas também pela fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos pelos gestores públicos, ponderando, inclusive, a quantidade de informações publicadas e movimentadas nas redes sociais.

Tal dado é importante para a pesquisa da percepção da corrupção, já que a percepção sobre tal fenômeno não se baseia na quantidade de ações de corrupção e de improbidade ajuizadas, mas na sensação de corrupção que os sujeitos da pesquisa têm, embora se reconheça que o alto índice de percepção da corrupção devesse guardar relação com a alta quantidade de medidas judiciais adotadas.

5 CONCLUSÃO

A corrupção é fenômeno de difícil definição, porém é abordada e conceituada pelos autores pesquisados (HEIDENHEIMER, 1970; SCOTT, 1972; GIBBONS, 1990; BREI, 1996; FAORO, 2001; FISMAN; MIGUEL, 2007; CONNELLY; ONES, 2008; BAR; SERRA, 2010; MIRANDA, 2018; MEDEIROS; FREITAS JÚNIOR, 2019; BERCLAZ 2022), majoritariamente, à luz do mercado, do interesse público, da opinião pública, da cultura e da ótica jurídico-normativa, tendo sido este último o ponto de partida para a pesquisa.

A existência de apenas uma ação de improbidade administrativa²² ajuizada pelos promotores de justiça sujeitos da pesquisa, conforme dados fornecidos pelo CAODPP, apesar do registro de várias notícias de fato sobre corrupção e improbidade administrativa, somado ao fato da inexistência de decisão judicial definitiva acerca da referida ação na Comarca de Fortaleza/CE, durante o período pesquisado de 17 de março de 2020 e 30 de junho de 2021, no limite territorial do município de Fortaleza/CE, revelaram ter sido a percepção da corrupção relativa às políticas públicas de saúde e combate à Covid-19, uma ferramenta adequada e relevante para a compreensão do prejuízo público percebido pelos entrevistados.

A hipótese de pesquisa foi confirmada, pois na percepção dos sujeitos da pesquisa o atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza foi prejudicado por eventuais práticas de corrupção ou improbidade administrativa.

A atuação do Ministério Público no combate à corrupção ou improbidade administrativa relativa à Covid-19 foi percebida pelos promotores de justiça sujeitos da pesquisa como importante para a formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza, logo, avaliam-se e percebem-se como agentes indutores, proativos e resolutivos das garantias de efetivação dos direitos fundamentais decorrentes destas políticas públicas.

O resultado obtido pela percepção dos sujeitos da pesquisa aponta desequilíbrio entre o alto índice de corrupção e improbidade percebidos e as ações e

²² Proc. nº 0607983-58.2020.8.06.0001, em trâmite perante a 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza/CE

resultados decorrentes das atuações ministeriais, pois não foi identificada quantidade significativa de ações de improbidade administrativa ajuizadas no período pesquisado.

Não foi objeto da pesquisa as causas da escassez de decisões judiciais sobre as denúncias e ações públicas de corrupção e improbidade administrativa no período, no entanto tal constatação pode apontar para a necessidade de proposições ao Poder Judiciário local, para que atue com maior resolutividade e celeridade em tais processos, por natureza públicos e de livre acesso para consulta aos cidadãos, de forma a garantir além da formal publicidade, a transparência como prestação de contas à sociedade.

Respeitar as leis, colocar o interesse público acima do interesse privado e manter-se vigilante e fiscalizar as ações dos gestores públicos foram consideradas as práticas mais importantes para o exercício da cidadania.

Informar-se sobre a vida política, tornar-se ativo na política, pagar todos os impostos e votar em todas as eleições, apesar de apontadas pelos entrevistados como boas práticas de cidadania, foram consideradas menos relevantes.

Pertencer a associações não foi objeto de escolha de nenhum dos entrevistados.

Tais resultados sugerem proposições ao Ministério Público do Estado do Ceará.

A inclusão dos temas liberdade associativa, políticas públicas, contribuição tributária e sua função social e transparência de gestão pública no curso de formação para os promotores de justiça em estágio probatório pela Escola Superior do Ministério Público do Ceará, mostram-se relevantes e necessários para a construção de um Ministério Público cada vez mais democrático, resolutivo, social, preventivo e participativo.

A importância que os sujeitos da pesquisa dão à sua atuação, notadamente no combate à corrupção ou improbidade administrativa relativa à Covid-19 na formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza, são indicativas da urgência de reconhecimento pelo Conselho Nacional do Ministério Público da realidade prática dos membros do Ministério Público e de sua relevância na construção da pacificação social e manutenção da democracia, fazendo-se necessária a revogação da Recomendação Conjunta expedida pelo

Presidente do CNMP e pelo Corregedor Nacional do Ministério Público - Recomendação, nº 02 de 18 de julho de 2020.

O resultado da pesquisa entremostra a necessidade de inclusão da percepção como ferramenta de auxílio para construção anual de planejamento estratégico pelo Ministério Público cearense, visando uma atuação com protagonismo, temática recorrente na fiscalização exercida pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, à luz da política nacional de fomento à resolutividade do Ministério Público brasileiro²³, de forma a alinhar a percepção com as providências ministeriais adotadas.

A efetivação das políticas públicas na prática não se dá exclusivamente por atos administrativos de gestão dos representantes eleitos, sofrendo reflexos de atos da atuação do Ministério Público e de decisões judiciais.

Na prática, perpassam pela análise e percepção dos membros do Ministério Público as aflições populares, eis que são *ombudsman*, ou seja, ouvidores da sociedade, devendo considerá-las ao pautar suas atividades.

A atuação do Ministério Público limitada a agentes indutores de garantias de efetivação dos direitos fundamentais não basta para o cumprimento de seu dever constitucional, de instituição incumbida de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

É preciso que se reconheça que os membros do Ministério Público brasileiro são também agentes ativos de criação de agendas públicas e fomentadores de políticas públicas, devendo ir além da simples análise objetiva da legalidade formal e material dos atos dos gestores, ao contrário do recomendado pelo CNMP.

A referida recomendação indica que na hipótese de falta de consenso científico em questão fundamental à efetivação de política pública, à exemplo das medidas iniciais de combate à Covid-19, relativas ao uso de máscara de proteção e tratamentos, é atribuição legítima do gestor a escolha de uma dentre as posições díspares e/ou antagônicas.

Apesar de legítima, tal atribuição dos gestores públicos deve observar o princípio da transparência garantindo ao cidadão, além da publicidade do ato de gestão, o conhecimento da motivação por meio da efetiva participação popular, que pode se realizar mediante atuação ministerial, por instauração de Procedimentos Administrativos, com promoção de audiências públicas, pautadas para questionar o

²³ Resolução nº 54, de 28 de março de 2017.

mérito das ações políticas dos gestores com os anseios da sociedade, de forma a pontificá-los, aproximá-los, zelando pelo regime Democrático e pelos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ao contrário do que restou recomendado pelo CNMP, a intervenção do agente político Ministério Público para adoção de medida judicial ou extrajudicial, tal como audiências públicas e recomendações, é imperiosa, pois pode evitar que o posicionamento individual de um governante, divorciado dos anseios sociais, prejudique a saúde pública, a democracia, o bem-estar e a paz social.

Assim, propõe-se a revogação da Recomendação Conjunta expedida pelo Presidente do CNMP e pelo Corregedor Nacional do Ministério Público - Recomendação, nº 02 de 18 de julho de 2020, para que o Ministério Público possa cumprir com sua missão prevista no artigo 129, da Constituição Federal da República²⁴ (BRASIL, 1988) e exercer suas atribuições com fidelidade à democracia participativa.

O poder constituinte originário alçou a probidade administrativa como um direito fundamental, sendo responsabilidade de todos os Poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, inclusive do Ministério Público a proteção republicana do patrimônio público.

²⁴ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Carmen Silva Lima de. **O Princípio da Transparência**. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

BACHELARD, Gaston. **A Formação do Espírito Científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Rio de Janeiro, ed. Contraponto, 2005.

BELLO, Enzo; CAPELA, Gustavo; KELLER, Rene José. Operação Lava Jato: ideologia, narrativa e (re)articulação da hegemonia. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 12, n. 3, p. 1665-1667, jul. 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2020/53884>.

BERCLAZ, Márcio Soares. A "Nova" Lei de Improbidade Administrativa e seu Impacto para a atuação Constitucional do Ministério Público na Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 1, n. 91, p. 135-150, set. 2022. Semestral.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 6. ed. Distrito Federal: UnB/Linha Gráfica Editora, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: Por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**. Brasília, 15 fev. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.625%2C%20DE%2012%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201993.&text=Institui%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica%20Nacional,Estados%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março

de 2020. **Diário Oficial da União**. Edição Extra. ed. Brasília: Planalto, 20 mar. 2020. Seção 1. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/03/2020&jornal=602&pagina=1>. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Brasília, 02 jun. 1992.

BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 31 de jul. 2003.

BREI, Zani Andrade. **Corrupção**: dificuldade para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.1, n.30, p. 64-77, jan. 1996. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8128/6943>. Acesso em: 14 jul. 2022.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, [S.L.], v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0011-52581997000200003>.

CEARÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ. **Coronavírus**. 2022. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/category/coronavirus/>. Acesso em: 06 nov. 2022.

CONNELLY, B S.; Ones, D. S. The Personality of Corruption a National-Level Analysis. **Cross-Cultural Research**, 42(4), p. 353-385, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1177/1069397108321904>.

COSTA, Ligia Maura. **Covid-19 e corrupção no Brasil**: desafios e recomendações de governança em situação de crise. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, n.42, p.214-225, set./dez. 2020. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/li1_dir42-13.pdf.> Acesso em: 18.06.2022.

FISMAN, R, & MIGUEL, E. **Corruption, norms, and legal enforcement**: evidence from diplomatic parking tickets. *Journal of Political Economy*, vol. 115, nº6, p. 1020–1048. 2007. Disponível em: [https://users.nber.org/~rdehejia/!@\\$devo/Lecture%2011b%20Corruption/supplemental/fisman_miguel_parking.pdf](https://users.nber.org/~rdehejia/!@$devo/Lecture%2011b%20Corruption/supplemental/fisman_miguel_parking.pdf)> DOI: <http://dx.doi.org/10.3386/w12312>.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GIBBONS, Kenneth. **Toward an attitudinal definition of corruption**. In: HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M. e LEVINE, V. (orgs.). *political corruption: a handbook*. 2. ed. Brunswick: Transaction Publishers, 1990.

HEIDENHEIMER, Arnold. **Political corruption, readings in comparative analysis**. Nova York: Hold/Rinehartand Winston, 1970.

INTERNACIONAL, Transparência. **Índice de Percepção da Corrupção: transparência internacional brasil**. Transparência Internacional Brasil. 2022. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 19 set. 2022.

INTERNACIONAL, Transparência. **Índice de Percepção da Corrupção 2021**. Berlim: Ti, 2022. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2021>. Acesso em: 19 set. 2022.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 178, n. 45, p. 181-193, 13 ago. 2008. Trimestral. Disponível em: <https://docplayer.com.br/22621162-Democracia-participativa-na-constituicao-brasileira.html>. Acesso em: 08 nov. 2022.

MACHADO, Joana de Souza; NEGRI, Sergio Marcos Carvalho de Ávila. **Liberdade de Associação e Democracia**: para além das fronteiras entre público e privado. **Confluências**, Niterói, v. 14, n. 1, p. 42-59, dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34395/19796>. Acesso em: 22 nov. 2022.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. **A Ciência do Direito**: conceito, objeto método. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MEDEIROS, Cintia Rodrigues de Oliveira; FREITAS JÚNIOR, Luiz Romeu de. Padrões discursivos sobre corrupção. **Revista de Contabilidade e Organizações**, [S.l.], v. 13, p. 1-13, 31 maio 2019. Universidade de São Paulo, Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA). <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.152220>.

MERLEAU-PONTY, Maurice. **Fenomenologia da Percepção**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MEIRA, Rogério Campos. **ISO 37001 versus Índice de Percepção da Corrupção**. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fIPg8W6BkUw>. Acesso em: 22 set. 2022.

MIRANDA, Luiz Fernando. **Pensando a corrupção na política: aspectos teóricos e empíricos**. Dissertação de Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

_____. **Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro - abril de 2018, pp 237-272.

_____. **Corrupção e percepção de corrupção**. In: Debate, vol. 2, n. 3, p. 25-30, 2010.

OLIVEIRA, Rodrigo Perez. O significado do conceito "corrpução" na semântica política da crise brasileira (2013-2016). **Anos 90: Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre**, v. 25, n. 48, p. 379-408, dez. 2018.

PÚBLICO, Conselho Nacional do Ministério. **Taxonomia: sistema de gestão de tabelas processuais unificadas**. Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas. 2022. Disponível em: https://sgt.cnmp.mp.br/consulta_publica_classes.php. Acesso em: 14 set. 2022.

RUIZ ESTRADA, Mario Arturo. **Can COVID-19 Generate a Massive Corruption in Developing Countries and Least Developed Countries?** (May 10, 2020). Available at SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=3597367>> or <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3597367>> Acesso em 18.06.2022.

SCOTT, J. C. Comparative political corruption. In: Palombara, J. La (ed.). Contemporary comparative politics series. Englewood Clifts, Prentice-Hall, 1972.

SIQUEIRA, C. **Aprovado o decreto que coloca o País em estado de calamidade pública**. Disponível em <https://blog.metzger.com/citacao-de-citacao-apud/#:~:text=Para%20fazer%20cita%C3%A7%C3%A3o%20de%20cita%C3%A7%C3%A3o,fonte%20que%20voc%C3%AA%20teve%20acesso>. Acesso em: 14 jul. 2022.

SILVA, Franklin Leopoldo e. **MERLEAU-PONTY: FILOSOFIA E PERCEPÇÃO**. 2017. Youtube. Disponível em: <https://youtu.be/eZs-4fLUJ9c>. Acesso em: 08 set. 2022.

SILVEIRA, Daniel Barile. **Patrimonialismo e burocracia**: uma análise sobre o poder judiciário na formação do estado brasileiro. 2006. 301 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

TÉCNICAS, Associação Brasileira de Normas. **ISO 37001**: Sistemas de gestão antissuborno. 2016. ABNT. Disponível em: https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/integridade/coordenacao-geral-de-integridade/legislacao-basica/ISO_37001_Gestao_AntiSuborno.pdf. Acesso em: 22 set. 2022.

TÉCNICAS, Associação Brasileira de Normas. **Sistemas de Gestão Antissuborno**: requisitos com orientação para uso. Rio de Janeiro: Abnt, 2017. 53 p. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/55a-legislatura/comissao-de-juristas-administracao-publica/documentos/outros-documentos/NBRISO370012017.pdf>. Acesso em: 22 set. 2022.

UNA-SUS. **OMS declara pandemia do novo Coronavirus**: mudança de classificação obriga países a tomarem atitudes preventivas. mudança de classificação obriga países a tomarem atitudes preventivas. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 18 jun. 2022.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **La corrupcion**: su perspectiva latinoamericana. In: OLIVEIRA, E. (org.), *Criminologia crítica*. Belém: Edições CEJUP, 1990.

APÊNDICE

Seção 1 de 4

Questionário



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - Você está sendo convidado pelo Daniel Isídio de Almeida Júnior, mestrando em Planejamento e Políticas Públicas pela UECE, a participar como voluntário(a) de uma pesquisa sobre a percepção da corrupção pelos membros do MPCE durante o enfrentamento da COVID-19. O presente formulário será submetido a todos os Promotores de Justiça com atribuição na defesa do patrimônio público e moralidade administrativa de Fortaleza. O Objetivo da pesquisa é identificar a percepção de corrupção/improbidade administrativa dos promotores de justiça à luz das notícias de fato recebidas durante a 1ª e 2ª ondas de Covid-10, entre março de 2020 a junho de 2022, visando identificar a atuação ministerial como agente indutor da agenda, das políticas públicas e da efetivação dos direitos fundamentais decorrentes destas políticas. O questionário não envolve riscos, sua identidade não será revelada na pesquisa e suas respostas não serão divulgadas de forma a possibilitar a identificação. O mestrando pesquisador utilizará os dados somente para os fins desta pesquisa, sem identificação nominal dos participantes, os quais participarão da pesquisa como voluntários, sem nenhuma contraprestação, vantagem ou pagamento de qualquer natureza. Os questionários não conterão qualquer identificação nominal dos respondentes ou participantes, exceto o presente termo de consentimento. Destaque-se, ademais que, a qualquer momento, o(a) participante poderá recusar a continuar participando da pesquisa e, também, poderá retirar o seu consentimento, sem que isso lhe traga qualquer prejuízo. Havendo dúvidas faça qualquer pergunta que desejar ao entrevistador (85) 98194-0685.



Nome completo do entrevistado para fim exclusivo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido: *

Texto de resposta curta

Declaro que li e concordo com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido supra descrito. *

sim

não

Seção 2 de 4

Questionário Socioeconômico 01



Descrição (opcional)

1- Sexo: *

- Masculino
- Feminino

2- Com que idade você INGRESSOU na carreira do Ministério Público? (Marque apenas uma resposta) *

- Entre 20 e 25 anos
- Entre 26 e 30 anos
- Entre 31 e 35 anos
- Entre 36 e 40 anos
- Acima dos 41 anos

3- Quantos ANOS DE CARREIRA no Ministério Público você tem atualmente? *

Texto de resposta curta

4- Qual é o seu nível de escolaridade? (Marque apenas uma resposta) *

- Ensino Superior
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado



5- Dentre as seguintes alternativas, você se reconhece ou se identifica como de qual cor ou raça? (Marque apenas uma resposta) *

- Afro-descendente
- Indígena
- Amarelo
- Negro
- Branco
- Preto
- Pardo

6- Você escolheria um outro termo, diferente desses, para sua cor ou raça? Se SIM, responda qual?

Texto de resposta curta

Seção 3 de 4

Questionário Socioeconômico 02



Descrição (opcional)

7- Qual é o nível de escolaridade do seu pai? (Marque apenas uma resposta) *

- Da 1ª à 4ª série do Ensino Fundamental (antigo primário)
- Da 5ª à 9ª série do Ensino Fundamental (antigo ginásio)
- Ensino Médio (antigo 2º grau)
- Ensino Superior
- Pós-Graduação
- Não sei

8- Qual é o nível de escolaridade da sua mãe? (Marque apenas uma resposta) *

- Da 1ª à 4ª série do Ensino Fundamental (antigo primário)
- Da 5ª à 8ª série do Ensino Fundamental (antigo ginásio)
- Ensino Médio (antigo 2º grau)
- Ensino Superior
- Pós-Graduação
- Não sei

Seção 4 de 4

Entrevista



Descrição (opcional)

9- Qual das opções abaixo considera ser a mais importante para ser um bom cidadão? (marque até 03 opções) *

- Respeitar as Leis
- Por o interesse público acima do interesse privado
- Informar-se sobre a vida política
- Tornar-se ativo na política
- Pagar todos os seus impostos
- Pertencer a associações
- Votar em todas as eleições
- Manter-se vigilante e fiscalizar as ações dos gestores públicos



10- Em sua percepção, o atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza foi prejudicado por eventuais práticas de corrupção ou improbidade administrativa? *

- Sim
- Não

11- Em sua percepção, a atuação do Ministério Público, no combate à corrupção ou improbidade administrativa relativa à Covid-19, foi importante para a formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza? *

Sim

Não

12- Descreva abaixo as principais medidas por você adotadas na atuação ministerial extrajudicial e/ou judicial durante a 1ª e 2ª ondas da Covid-19. *

Texto de resposta longa

13- Acrescente, caso queira, alguma informação complementar sobre sua atuação como agente indutor, proativo e resolutivo das garantias de efetivação dos direitos fundamentais decorrentes das políticas públicas de combate à Covid-19.

Texto de resposta longa

ANEXO**LEVANTAMENTO DOS PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS E PROCESSOS
JUDICIAIS COM OBJETO VERBAS PÚBLICAS COM FISCALIZAÇÃO
ATRIBUÍDA AO MPCE - CENTRO DE APOIO DE DEFESA DO PATRIMÔNIO
PÚBLICO E MORALIDADE ADMINISTRATIVA****(ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA)**

1. Inquéritos Civis Públicos - ICPs: **23**
2. Procedimentos Preparatórios - PPs: **01**
3. Notícias de Fato - NFs: **128**
4. Procedimentos Administrativos - PAs: **232**
5. Procedimentos Investigatórios Criminais - PICs: 0
6. Ações Civis Públicas - ACPs (fora Improbidade): 03
7. Ações por Ato de Improbidade - AIs: 02
8. Ações Penais com denúncia (judiciais): 0
9. Ações Penais com pedidos cautelares (judiciais): 01
- (10. Processos Judiciais no total (cíveis e criminais): 06)

TOTAL (Extrajudiciais e Judiciais): 390

OBS.: caso consideremos os feitos Extrajudiciais e Judiciais ligados ao acompanhamento, implantação e correção das políticas públicas (medidas de isolamento, oferecimento de medicação, aulas, repressão a aglomerações) e correção de irregularidades em atendimentos médicos individuais, fora CESTAS BÁSICAS e matéria ELEITORAL, o total passa a ser **1.624**