



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**



LIGIA OLÍMPIO DE OLIVEIRA

**O USO DO CONTROLE INTERNO COMO MEIO DE PREVENÇÃO DA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MUNICIPAL**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

TELÊMACO BORBA

2011

LÍGIA OLÍMPIO DE OLIVEIRA



O USO DO CONTROLE INTERNO COMO MEIO DE PREVENÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Campus* Curitiba – Pólo Telêmaco Borba.

Orientador: Prof. Dr. Armando Rasoto

TELÊMACO BORBA

2011



TERMO DE APROVAÇÃO

O Uso do Controle Interno como Meio de Prevenção da Improbidade Administrativa
na Administração Pública Municipal

Por

Lígia Olímpio de Oliveira

Esta monografia foi apresentada às 19h do dia **13 de dezembro de 2011** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Campus* Curitiba. A candidata foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

Prof.Dr. *Armando Rasoto*
UTFPR – *Campus* Curitiba
(orientador)

Prof. Dr^a. *Vanessa Ishikawa Rasoto*
UTFPR – *Campus* Curitiba

A Deus, que me oportunizou a vida e a saúde, sem as quais não haveria este trabalho;

A meu pai, Wilson Reis de Oliveira e a minha mãe, Geni Olímpio da Silveira de Oliveira, que, mesmo diante das dificuldades, sempre zelaram pelo meu estudo, primando por meus sonhos em detrimento dos seus;

Ao Fábio, meu esposo, pessoa a quem deverei eternamente anos de estudo, homem que deu sentido a minha vida, fazendo brotar o amor eterno e verdadeiro;

A todos que se sentem indignados com as injustiças do mundo...

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, mestre Armando Rasoto, por toda dedicação e compreensão e atenção.

Aos professores, Dr. Leonardo Prota e MS. Marco Rossi, exemplos de profissionalismo e amor à sabedoria, que mesmo estando distantes, ensinaram-me que o Direito é muito mais do que a frieza da lei; serem humanos brilhantes que a cada palavra, a cada conduta me mostram um pouco do tipo de pessoa que eu quero ser...

Ao juiz e amigo Guilherme de Paula Rezende, que me inspirou a escrever sobre este tema, pessoa que vi de perto, mesmo com graves retaliações, lutar e, ao menos em sua instância, garantir a probidade administrativa.

Aos meus grandes amigos e mestres, Dr. Pedro Rogério Pinheiro Zunta e Dr. Marco Aurélio Barato, por tudo que me ensinaram, desde a consecução de peças processuais até a sempre zelar pela conduta íntegra, humilde e repleta de probidade inerente a um bom profissional, principalmente se tratando de agente público.

Ao meu professor, amigo, e hoje promotor de justiça, Vitor Nicastro Honesko, por toda sabedoria que me proporcionou, por seus posicionamentos críticos que me fizeram refletir sobre cada palavra escrita.

Ao Fábio Henrique Rodrigues, meu esposo, companheiro e amigo, pelos longos papos que contribuíram muito para meu posicionamento sobre este tema.

Aos meus colegas da Procuradoria Geral do Município de Telêmaco Borba, pela parceria, apoio e discussões sobre cada uma das palavras aqui escritas.

A todos vocês que fizeram parte de minha vida, e que levarei eternamente comigo, meu mais sincero Muito Obrigado!

“Um povo sem pão, sem terra e sem fraternidade, uma sociedade sem justiça, sem pátria e sem família – eis aí a extrema privação de valores, acompanhada da suprema negação de princípios, configurando o perfil silencioso de uma ditadura constitucional que desampara as instituições, posterga a tradição federativa e republicana, infelicitiza a nação, flagela o universo social e corrompe, com o apoio das elites reacionárias e dos corpos privilegiados, um sistema de poder do qual a nação acha-se materialmente desapossada.”

Paulo Bonavides

RESUMO

OLIVEIRA, Lígia Olímpio de. **O Uso do Controle Interno como Meio de Prevenção da Improbidade Administrativa na Administração Pública Municipal.** 44f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Telêmaco Borba, 2011.

O presente estudo trata de alguns apontamentos acerca do controle interno como meio de prevenção da improbidade administrativa. Inicia o estudo traçando a importância do estudo sobre o controle interno, abordando seu conceito e a etimologia da palavra. Em seguida, traz breves noções sobre o controle interno na administração pública municipal. Após, passa à abordagem da improbidade administrativa, iniciando com os aspectos legislativos da lei que a regula – Lei 8.429/92. Posteriormente, estuda sua conceituação e etimologia. Num aspecto legal, verifica a competência legislativa para tratar da improbidade administrativa, bem como acerca da ementa e vigência da lei que a regulamenta. Após aborda os atos de improbidade administrativa, para em seguida destacar os sujeitos ativo e passivo que são vinculados a tais atos. Ilustra a problemática aludida através de casos exemplificativos, concluindo pela importância de utilizar o controle interno como meio de prevenção da improbidade administrativa.

Palavras-chave: Controle Interno – Prevenção – Improbidade Administrativa.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Lígia Olímpio de. ***The Use of Internal Control in order to prevent the Administrative Improbability (misconduct) in Public Administration Hall.*** 44p. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Telêmaco Borba, 2011.

The present study approaches some notes about the internal control in order to prevent the administrative improbity (misconduct). The research starts describing the importance of the study on Internal Control, approaching the concept and etymology of the word. Afterwards, it brings a brief notion on internal control in public administration hall. After that, begins the administrative improbity broach, starting with the legislative aspects of governing law - Law 8.429/92. In a legal aspect, checks the legislative competence to deal with the administrative improbity, and about the menu labeling and the rule of law that regulates it. Afterwards, deals with acts of administrative improbity, then to highlight the subject assets and liabilities that are linked to such acts. Illustrates the alluded problem by exemplary cases, concluding the importance of using the internal control as a means to prevent improper conduct.

Keywords: Internal Control - Prevention - Administrative Improbability (misconduct).

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88 – Constituição Federal de 1988;
LIA – Lei de Improbidade Administrativa;
CP –Código Penal Brasileiro;
Art. – Artigo;
STF – Supremo Tribunal Federal;
ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	12
2.1 A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO DO CONTROLE INTERNO	12
2.2 CONCEITUAÇÃO DE CONTROLE INTERNO	14
2.3 ETIMOLOGIA DA PALAVRA CONTROLE	15
2.4 CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	15
3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRINCIPAIS ASPECTOS	21
3.1 ASPECTOS LEGISLATIVOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	21
3.2 CONCEITO	26
3.3 A PROIBIDADE E SUA ETIMOLOGIA	28
3.4 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA	29
3.5 EMENTA E VIGÊNCIA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ...	30
3.6 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA LEI 8.429/92	32
3.7 SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	33
3.7.1 Sujeito Passivo	33
3.7.2 Sujeito Ativo	34
3.7.2.1 Agentes Públicos	35
3.7.2.2 Terceiros	38
4 CASOS EXEMPLIFICATIVOS DE IMPROBIDADE ADMINSTRATIVA	39
5 CONCLUSÃO	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

1 INTRODUÇÃO

Quando se fala em Improbidade Administrativa muitas vezes não se tem em mente o quão abrangente é este tema ante a realidade jurídica e social do Estado Brasileiro.

O estudo da Improbidade se faz imperativo num contexto recheado de escândalos ligados à corrupção praticada pelos agentes públicos brasileiros, que se utilizam da *res pública* para financiarem seus luxos e caprichos.

Para evitar, portanto, o desvio do interesse público e prezar pela coisa pública, existe uma ferramenta criada pelo constituinte originário que deve ser utilizada não somente para controle de contas públicas, mas precipuamente para prevenir que a improbidade administrativa contamine a Administração Pública Municipal. Trata-se, pois, do Controle Interno, justificando assim a premência do presente estudo.

Desse modo, o objetivo geral deste trabalho é a utilização do Controle Interno como meio de prevenção da Improbidade Administrativa na Administração Pública Municipal. Tendo como objetivos específicos evidenciar alguns apontamentos acerca do controle interno e traçar a importância do estudo sobre o mesmo, abordando seus conceitos, etimologia, agentes e circunstâncias numa abordagem jurídica, com vistas a compreender e explorar a linha de pesquisa do presente que são os Controles Internos Aplicados à Gestão Pública.

A presente pesquisa se caracteriza, quanto aos fins, como qualitativa por salientar aspectos peculiares e abordar em profundidade esses aspectos do setor estudado. Já quanto aos meios, a pesquisa pode ser classificada como bibliográfica, pois para fundamentação teórica do trabalho realizou-se investigação bibliográfica sobre os assuntos pertinentes ao tema e aos objetivos da pesquisa.

Para tanto, inicia-se tecendo considerações acerca do Controle Interno e suas principais especificidades, trazendo-se à baila posicionamentos doutrinários e disposições constitucionais e legais para sua melhor compreensão.

Após, percorre-se a Improbidade Administrativa, enfatizando além de seus aspectos conceituais e legais, os atos de improbidade, os sujeitos que dele são vítimas ou autores, demonstrando o quanto sua prática está vinculada à Administração Pública.

Por derradeiro, com o fim de proporcionar um maior entendimento acerca do tema em questão, bem como a justificar a importância do controle interno como arma de prevenção à improbidade administrativa, serão utilizados exemplos que justificam os objetivos desta pesquisa.

Conclui-se demonstrando a importância da prevenção da Improbidade Administrativa, mediante o sistema de Controle Interno, a fim de assegurar a eficácia e eficiência da gestão pública municipal.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O presente capítulo busca levantar bibliograficamente os principais aspectos do controle interno aplicado à gestão pública, fundamentando teoricamente a pesquisa, conforme a justificativa do presente e os objetivos apresentados.

Para tanto, inicia-se a pesquisa arguindo a importância do estudo sobre o controle interno, passando depois a sua conceituação, destacando a etimologia da palavra controle, por fim, situa-se o controle interno dentro da administração pública municipal.

2.1 IMPORTÂNCIA DO ESTUDO SOBRE O CONTROLE INTERNO

Estudar o Controle Interno é de fundamental importância em todos os tipos de organizações, principalmente na Administração Pública na medida em que seus recursos, além de serem escassos, são públicos, devendo, portanto, serem tratados com a mais profunda probidade e eficiência¹.

Neste aspecto, o Texto Constitucional de 1988, positivando a importância do Controle Interno, em seu artigo 70 assim disciplina:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária².

Como se pode depreender do dispositivo em comento, o Controle Interno visa proteger o erário público, a aplicação do recurso público.

O Texto Constitucional também em seu art. 74 trata de outros aspectos do controle:

¹ Cf. PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças Públicas**. Curitiba: Juruá, 2002. p. 23.

² Vade Mecum:acadêmico de direito. São Paulo: Rideel, 2011. p. 45.

Art. 74. Os Poderes Legislativos, Executivo e Judiciário manterão, **de forma integrada, sistema de controle interno** com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à **eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – **exercer o controle** das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e

IV – apoiar o **controle externo no exercício** de sua missão institucional.

§1º Os **responsáveis pelo controle interno**, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§2º **Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato** é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União³. [grifo nosso]

Como se pode asseverar a norma constitucional dita as finalidades e os responsáveis pelo Controle Interno, sendo que a Lei 4.320/64, que disciplina as normas para elaboração e controle dos orçamentos da União, Estados e Municípios, reproduz os requisitos constitucionais bem como responsabiliza os administradores dessas três esferas de governo alertando-os a fim de que tomem cautela no que tange à manutenção do **controle interno integrado**⁴.

Isto porque são inúmeros os problemas ocorridos na liberação de dotações orçamentárias retratados pelos escândalos em âmbito nacional que demonstram a improbidade no trato do dinheiro público, em que administradores corruptos usam de recursos públicos para enriquecerem ilicitamente às custas do povo brasileiro. E é exatamente este o aspecto primordial do Controle Interno: evitar a improbidade administrativa, o que reflexamente significará o zelo pelo dinheiro público e a consequente efetivação da democracia no Estado Brasileiro.

Neste turno, especificamente com relação à Administração Pública Municipal, a qual este trabalho abordará de forma específica, tem-se que a própria Constituição

³ *Idem.* p. 46

⁴ Cf. PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças Públicas**. Curitiba: Juruá, 2002. p. 24.

da República conferiu maior flexibilidade de manejo de recursos públicos aos Municípios, cabendo a estes se munirem de ferramentas aptas e eficazes para o controle da aplicação dessas verbas, daí a importância da criação de órgãos com competência específica de Controle, são as Controladorias Municipais.

Blênio César Severo Peixe acrescenta que:

Não só na esfera municipal mas também em todas as esferas de governo deve-se dar uma maior transparência à administração pública, pois ela carece de controles eficazes e eficientes. Embora não tenha sido regulamentado o artigo constitucional que dispõe sobre o controle na aplicação de recursos públicos, é de conhecimento público que, no âmbito nacional, alguns órgãos da administração direta e indireta já possuem as chamadas CISETs, tanto na esfera Federal quanto na esfera Estadual e, alguns Estados já estão implantando órgãos com essa finalidade. A União acaba de criar a Controladoria-Geral com a finalidade de integrar os sistemas de controle e avaliação governamental⁵.

Entretanto, há uma problemática muito bem abordada pelo autor no que tange a imparcialidade destes órgãos de Controle, eis que quando analisados se verifica a inexistência de independência administrativa e orçamentária em sua hierarquia estrutural e organizacional, fato este que macula qualquer opinião emitida pela Controladoria acerca de qualquer Ordenador de Despesa, porquanto faticamente o responsável pelo Controle Interno estará subordinado ao mesmo⁶, prejudicando, pois, a isenção do órgão e em última análise o trato eficaz e probo do dinheiro público.

Portanto, o Controle Interno deve gozar de autonomia para que seja imparcial e cumpra de forma efetiva com seu real papel.

2.2 CONCEITUAÇÃO DE CONTROLE INTERNO

O presente estudo ater-se-á à conceituação de Controle especificamente no que tange ao Controle Interno na Administração Pública, exclusivamente no tocante à aplicação de recursos públicos.

Para tanto, iniciar-se-á pelo estudo etimológico da etimologia da palavra.

⁵ PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças Públicas**. Curitiba: Juruá, 2002. p. 24. p. 25.

⁶ Idem.

2.3 ETIMOLOGIA DA PALAVRA CONTROLE

A palavra controle tem origem latina, sendo oriunda dos radicais “rota” – roda; “rotulus”, rolo, cilindro (rolo de escritos, rol, lista); “contra” – prefixo que exprime idéia de oposição; “contra-rotulus” – contra rolo, contra-lista⁷.

Referido termos latino foi incorporado pelo francês, formado por contração de “contre – role com significado de lista, rol, registro em duplicata, contralista⁸.

Controle internacionalmente tem o significado de duplicata, verificação, fiscalização e revisão. Em Portugal, usa-se “controlo”⁹.

No presente trabalho que trata do controle na Administração Pública, o termo controle para ser empregado de forma satisfatória é necessário a participação dos gestores na elaboração do planejamento, revisando-o constantemente a fim de que se mantenha harmonizado com os ditames legais, agindo de forma preventiva no tocante à improbidade administrativa.

2.4 CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

O sistema de controle municipal é marcado pelo elevado grau de autonomia conferida ao Município, porquanto não há, pois, neste modelo subordinação entre o Prefeito e o Governador do Estado ou entre aquele e o Presidente da República, eis que os governos funcionam independentes e com autonomia em cada esfera, devendo cumprir a lei.

De acordo com Lino Martins:

[...] as funções do controle devem ser exercidas em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo:

- o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governem a atividade específica do órgão controlado;
- o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

⁷ Cf. BRISOLA, Josué. **Uma Contribuição ao Estudo do controle aplicado às organizações.** Dissertação de mestrado. FEA/USP, São Paulo, 1990.p. 27.

⁸ *Idem.* p. 28.

⁹ *Idem*

- o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria¹⁰.

É imprescindível na implantação de um sistema de controle interno a segregação de funções e, por conseqüência a responsabilidade de todos os servidores, de modo que possibilite a introdução de mecanismos que reduzam ao mínimo a possibilidade de ocorrência de prática inadequada.

Cardozo ensina que:

O controle interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado de métodos e medidas adotadas pela **empresa** para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e o grau de confiança de seus dados contábeis, bem como promover a eficiência operacional¹¹. (*grifo nosso*)

Assinala-se que o termo **empresa** adotado pelo autor pode perfeitamente ser empregado em sentido amplo, no caso público, sem qualquer prejuízo a seu conteúdo.

Reis ensina que:

[...] como se sabe, controle interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados pela administração para salvaguardar seus ativos, desenvolver a eficiência nas operações, estimular o cumprimento das políticas administrativas prescritas e verificar a exatidão e a fidelidade dos dados contábeis¹².

A implantação de um sistema de controle interno na Administração Pública deve levar em consideração os riscos atinentes a cada caso e o seu custo de manutenção, porquanto seria inócuo implantar um sistema em que o custo do controle fosse superior ao objeto que se deseja controlar.

Desta feita, o controle na Administração Pública, conforme dispõe a Lei 4320/64, em seu art. 75, incisos I, II e III pressupõe: a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a

¹⁰ SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental**: Um enfoque administrativo. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1991. p. 138.

¹¹ CARDOZO, Júlio Sérgio S. Principais aspectos envolvidos no exame e avaliação do Sistema de Controle Interno. RBC, n. 35, Brasília, jun/ago. 1994, p. 34.

¹² REIS, Heraldo da Costa. Áreas de Centros de Responsabilidades no Controle Interno Governamental. Rev. Adm. Municipal, v. 39, n. 205, Rio de Janeiro, out./dez. 1992, p. 19.

extinção dos direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsável por bens e valores públicos; e o cumprimento dos programas de trabalho do governo, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Portanto, para a realização do controle interno a Administração Pública conta com um importante instrumento: o denominado sistema de controle interno – previsto na Constituição Federal pelos arts. 31, 70 e 74 (também as Leis 10.180/2001 e Decreto 3.91/2000, que dispõem sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal).

Referido sistema de controle representa o desiderato de cada unidade administrativa em atingir os ditames constitucionais da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência de modo a bem servir o administrado, sob o prisma do controle horizontal de sua atividade, ou seja, distingue-se do controle vertical, feito por entes externos, eis que possibilita a conformação legal de seus atos em momento anterior ao controle negativo do ato, viabilizando ajustes, em alguns casos, anteriores aos efeitos negativos que porventura vierem a causar, podendo, inclusive ser revogados se considerados inconvenientes e inoportunos¹³.

Ordena o art. 74 da Constituição Federal que o Executivo, o Legislativo e o Judiciário deverão instituir e manter sistemas de controle interno – de forma integrada, ou seja, norteados pelo auxílio e cooperação mútua, com o objetivo de permanência e aprimoramento da harmonia estrutural do Estado de modo a ser um coerente executor do ônus público que satisfatoriamente atende o cidadão, de forma que sobreponha o interesse público sobre o privado¹⁴.

Desta feita, analisando detidamente o dispositivo constitucional citado extrai-se ainda que o sistema de controle interno, uma vez instituído na unidade administrativa, tem as finalidades, trazidas por Phillip Gil França, de¹⁵:

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos;

¹³ Cf. FRANÇA, Philip Gil. **O controle da administração pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

¹⁴ *Idem*.p.89.

¹⁵ *Idem*.p.90.

- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto a eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais, garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Neste contexto, Regina Ferrari destaca:

No Estado Democrático de Direito, a submissão à ordem jurídica não atinge só o Executivo, mas todas as atividades estatais. O Legislativo e o Judiciário, também, devem se exercitar conforme e na medida em que autoriza a ordem jurídica; principalmente quando no exercício da função administrativa. Deste modo, surge a exigência de meios aptos a impedir e corrigir a ilegalidade e, dentro desses mecanismos, surge o controle interno, ou autocontrole, vale dizer: aquele que tem por objeto a correção de falhas internas, a uniformidade da ação administrativa, a reparação de direitos violados, por ação ou omissão [sic], na aplicação da lei¹⁶.

E continua sua afirmação afirmando que:

O controle interno não é um instrumento contra o administrador, mas que, ao contrário, só o beneficia, na medida em que permite estar sempre conhecendo sua gestão, o que impede que venha a ser surpreendido, mais tarde, pelo exercício do Controle Externo, quando, às vezes, já não existe mais possibilidade de correção e isenção, o que possibilita sua penalização. Victor J. Faccioni, Conselheiro do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, alerta que o fato de o Administrador temer o controle interno e acreditar que, 'por estar trabalhando com *pessoas de confiança* se acha vacinado contra irregularidades e desperdícios', pois 'onde são frágeis os procedimentos de controles, ocorrem frequentemente erros involuntários, desperdícios e até fraudes' (in: Sistema de Controle Interno, Encontro Nacional dos TCs)¹⁷.

¹⁶ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Controle Interno da Administração Pública e Aplicação de Verbas na Educação.. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). Tribunais de Contas: aspectos polêmicos estudos em homenagem ao conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

¹⁷ Idem, Ibidem.

E, ainda nesta perspectiva, ressaltando o papel do controlador em cada sistema instituído nas unidades administrativas Phillip Gil França assevera que:

Ressalta-se o papel do controlador em cada sistema instituído nas unidades administrativas, pois possui responsabilidade – principalmente – pelo deixar de fiscalizar, tendo que exercer suas funções com independência necessária para apontar os equívocos e buscar resultados de sua correção. O Sistema de Controle Interno, então, é instrumento obrigatório para o alcance da boa prestação administrativa, com destaque da participação ativa da população – quando denunciam e auxiliam na verificação dos resultados – para a necessária integração entre os órgãos administrativos voltados ao estrito exercício do bem comum¹⁸.

E é exatamente em virtude da importância do controle interno para a boa prestação da função administrativa, de modo a enfatizar o interesse público sobre qualquer outro, que o presente trabalho propõe um enfoque ainda mais audacioso para o controle interno, intrínseco ao Controle Interno da Improbidade Administrativa de forma preventiva.

Conforme já salientado a Constituição Federal disciplina de forma expressa como objetos de controle sinteticamente as questões ligadas ao orçamento público, às operações de crédito, avais, entretanto, também o Texto Constitucional refuta a improbidade administrativa e esta, como se verificará no decorrer do presente trabalho, está intimamente ligada à afronta aos princípios da Administração Pública, ao dano ao erário público, e ao enriquecimento ilícito do agente público.

Logo, sendo o Controle Interno o responsável pela eficiência da Administração Pública, por resguardar os princípios desta, por proteger o erário público, é evidente que cabe também ao Controle Interno a fiscalização, de forma preventiva, da improbidade administrativa, nos termos dos objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal.

¹⁸ FRANÇA, Philip Gil. **O controle da administração pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 91.

3 IMPROBABILIDADE ADMINISTRATIVA- PRINCIPAIS ASPECTOS

No presente capítulo abordar-se-á os principais aspectos da Improbidade Administrativa regida pelo art. 37, § 4º da Constituição Federal¹⁹ que restou regulamentado pela Lei 8429/92, com vistas a fundamentar teoricamente o presente.

Para tanto, levanta-se os aspectos legais da improbidade administrativa, além de sua conceituação científica e etimológica, passando a abordar seus aspectos legislativos como a competência, ementa e vigência.

Num segundo momento perscruta-se sobre os atos ímprobos à luz da lei 8429/92, bem como os sujeitos envolvidos.

3.1 ASPECTOS LEGISLATIVOS DA IMPROBABILIDADE ADMINISTRATIVA

De acordo com os antecedentes legislativos pátrios percebe-se que a preocupação do legislador com a Probidade Administrativa é matéria bastante antiga.

As normas que dispunham sobre a Improbidade pertenceram aos diversos níveis da pirâmide legislativa, todavia, tiveram praticamente total ineficácia em sua aplicação, o que não ocorre com a lei 8429 de 02 de junho de 1992, publicada no Diário Oficial da União de 03 de junho de 1992, chamada “Lei de Improbidade” ou “Lei do Colarinho Branco”²⁰.

A Constituição da República de 1824, ao contrário dos demais ordenamentos jurídicos brasileiros, dispôs sobre a irresponsabilidade do Imperador (art. 99), entretanto, traz disposições sancionadoras de atos ímprobos, como por exemplo, pode-se vislumbrar no artigo 133 que responsabilizava os Ministros de Estado “por peita, suborno ou concussão” (inciso II), “por abuso de poder” (inciso III), “pela falta de observância da lei” (inciso IV), e “por qualquer dissipação dos bens públicos” (inciso VI), e ainda, o artigo 133 prelecionava que a responsabilidade dos Ministros não seria excluída, ainda que houvesse ordem do Imperador, “vocal ou por escrito”²¹.

¹⁹ Art. 37, parágrafo quarto: 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.

²⁰ Cf. GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.190.

²¹ Cf. GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.190.

A Carta de 1934, dispunha, em seu artigo 113, a possibilidade de que qualquer cidadão possuía e detinha legitimidade para pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados, e dos Municípios, demonstrando, assim, uma preocupação com a probidade dos agente públicos²².

A Constituição de 1946, em seu artigo 141, § 31, 2ª parte, previa sanções aos agentes públicos no caso de enriquecimento ilícito: “a lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”²³.

Também a Constituição de 1967, sancionava o enriquecimento ilícito de agente públicos, decorrente da função pública, conforme consta em seu artigo 160, § 11, 2ª parte: “a lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública”²⁴.

A Emenda Constitucional nº 01 de 1969, em seu artigo 153, § 11, 2ª parte também repudiava o enriquecimento ilícito do agente público:

A lei disporá também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício do cargo, função ou emprego na Administração Pública direta ou indireta²⁵.

Com o advento da Constituição da República de 1988 o legislador constituinte ampliou os atos de improbidade administrativa, que antes eram basicamente restritos ao enriquecimento ilícito, ao positivá-los no artigo 37, § 4º da Carta Magna:

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 cabível²⁶.

²² Cf. TOLOSA FILHO, Benedicto de. Comentários à lei de **Improbidade Administrativa** (atualizado de acordo com a medida provisória nº 1.088 e a lei de responsabilidade fiscal. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p.29.

²³ Cf. GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.191.

²⁴ Cf. GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.191- 192.

²⁵ Cf. GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.192.

²⁶ Constituição Federal *In* ANGHER, Anne Joyce (org). **Vade Mecum acadêmico jurídico**. 4.ed. São Paulo: Rideel, 2007. p.58.

Ainda sobre a improbidade administrativa, a Constituição da República Brasileira, em seu artigo 15, inciso V, prevê a suspensão dos direitos políticos do cidadão nos casos de “improbidade administrativa, nos termos do artigo 37, § 4º”²⁷.

Também o artigo 14, § 10, da Carta Magna²⁸, dispõe sobre o cabimento da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo sempre que for comprovada a prática de corrupção, durante o procedimento eletivo, de modo a evidenciar um controle preventivo, buscando-se repudiar, afastar da Administração Pública o candidato que demonstrou ter caráter incompatível com a mesma²⁹.

Para regulamentar os atos típicos de Improbidade Administrativa, o legislador ordinário elaborou e o Presidente da República sancionou a lei 8429/92, que será objeto deste estudo.

Entretanto, é oportuno tecer algumas considerações sobre as duas únicas leis que abordam exclusivamente a matéria de improbidade administrativa, anteriores a lei 8429/92, são elas Lei nº. 3502/58, que foram editadas sob a égide da Constituição de 1946³⁰.

A Lei 3164/57, conhecida por Lei Pitombo- Godói Ilha disciplinou acerca do seqüestro e o perdimento de bens de servidor público no caso de enriquecimento ilícito, ou seja, enriquecimento decorrente de atos praticados em virtude da função pública³¹.

Conforme se pode constatar, a punibilidade era concernente somente ao enriquecimento ilícito, e a penalidade imposta era o seqüestro de bens e a perda em favor do Erário, e tais sanções eram de competência do juízo Cível, detendo legitimidade para promover a ação contra tais atos, tanto o Ministério Público, quanto qualquer pessoa do povo³².

Nas palavras de Tolosa Filho: “o extinto diploma legal *in comento*, era de dimensão extremamente curta, na medida em que seu campo de ação se restringia

²⁷ Constituição Federal *In* ANGHER, Anne Joyce (org). **Vade Mecum acadêmico jurídico**. p.58.

²⁸ Constituição Federal *In* ANGHER, Anne Joyce (org). **Vade Mecum acadêmico jurídico**. p.49.

²⁹ Cf. GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.192.

³⁰ Cf. GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.192.

³¹ Cf. PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos Constitucionais, Administrativos, Civis, Criminais, Processuais e de Responsabilidade Fiscal**.p.21.

³² Cf. TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Comentários a lei de Improbidade Administrativa** (atualizado de acordo cm a medida provisória nº 1.088 e a lei de responsabilidade fiscal.p.32.

à perda dos bens ilicitamente auferidos, alcançando tão- somente os ‘servidores públicos’ e os ‘empregados autárquicos’³³.

Nos ensinamentos de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

A Lei nº 3164 de 1º de junho de 1957, também denominada Lei Pitombo- Godói Ilha, era extremamente lacônica, tendo repetido em seu art. 1º, quase que *ipsis literis*, o que constava do art. 141, § 31, 2ª parte, do texto constitucional então em vigor, sem detalhar o que se deveria entender por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica³⁴.

Ressaltam ainda os autores, a evidente ausência de interesse da Administração Pública daquela época, em combater a corrupção, tendo em vista o grande lapso temporal entre o texto constitucional e a legislação para regulamentá-lo -11 anos. Os autores, ainda, colocam como ponto relevante desta lei, além dos aqui já mencionados – a competência e a legitimidade – a instituição do registro público obrigatório dos valores e bens pertencentes aos servidores públicos, o qual deveria ser feito por pessoal competente, conforme o artigo 3º da lei³⁵.

Todavia o ordenamento jurídico em comento não obteve efetividade e aplicabilidade, mesmo porque restava clara a presença de inúmeras lacunas e a falta de normas regulamentadoras, principalmente, no que tange ao registro público, desta forma afirmam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

Ante a dificuldade de prova no nexo de causalidade entre o abuso do cargo e a aquisição do bem, acrescendo-se a ausência de regulamentação do referido registro de bens, a Lei nº. 3164/57 teve pouca aplicação prática, não atingindo a efetividade que se poderia esperar de uma norma dessa natureza³⁶.

A Lei nº. 3.502/58, sancionada em 21 de dezembro de 1958, também conhecida como Lei Bilac Pinto, veio para complementar a Lei 3164/57, disciplinando sobre o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função³⁷.

³³ TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Comentários a lei de Improbidade Administrativa** (atualizado de acordo cm a medida provisória nº 1.088 e a lei de responsabilidade fiscal.p.32.

³⁴ GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.193.

³⁵ GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.193.

³⁶ GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.193.

³⁷ Cf. PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. p.21.

Marino Pazzaglini Filho enumera as principais inovações desta norma:

1. equiparação, ao dirigente ou empregado de autarquia, o dirigente ou empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio, ou de entidade que receba e aplique contribuições paraíscais;
2. definição dos casos de enriquecimento ilícito.³⁸

Entretanto, esta Lei, embora tenha trazido uma maior amplitude com relação ao conceito de agente público, bem como tenha especificado os atos de enriquecimento ilícito³⁹, restringiu-se somente a considerar como ato de improbidade administrativa o enriquecimento ilícito, e, conforme argumenta Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, a ineficácia deste instituto jurídico persistiu pelos seguintes fatores:

- a) a dificuldade de prova dos inúmeros requisitos previstos para a configuração da tipologia legal do enriquecimento ilícito, sendo até mesmo exigida a prova de interesse político do doador na hipótese de doação de bem pertencente ao patrimônio público sem observância da sistemática legal (art. 2º, b e parágrafo único, 1);
- b) a não tipificação do enriquecimento ilícito consistente na aquisição de bens em montante superior à renda do agente;
- c) com exceção da perda dos bens adquiridos ilicitamente, o não estabelecimento de nenhuma sanção direta e específica para o agente, o qual continuaria a exercer o cargo até que sua

³⁸ *Idem.*

³⁹ Salienta Benedito de Tolosa Filho que: “O artigo 2º da revogada Lei Federal nº 3502/58 dispunha como caracterizador de enriquecimento ilícito, as seguintes hipóteses: 1. Incorporação ao patrimônio privado, sem as formalidades previstas em leis e regulamentos, estatutos ou normas gerais e sem a indenização correspondente, de bens ou valores do patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresa incorporada ao patrimônio desses entes ou das entidades que recebam ou apliquem contribuições paraíscais; 2. A doação de valores ou bens do patrimônio público a ‘indivíduos’ ou instituições privadas, ainda que de fins assistenciais ou educativos, desde que feita sem publicidade e sem autorização prévia do órgão que tenha competência expressa para deliberar a esse respeito; 3. O recebimento de dinheiro, de bem móvel ou imóvel, ou de qualquer outra vantagem econômica, a título de comissão, porcentagem, gratificação ou presente; 4. Percepção de vantagem econômica por meio de alienação de bem móvel ou imóvel, por valor sensivelmente inferior ao corrente no mercado ou ao seu valor real; 5. A obtenção de vantagem econômica por meio de aquisição de bem móvel ou imóvel por preço sensivelmente inferior ao corrente no mercado ou ao seu valor real; 6. Utilização em obras ou serviços de natureza privada, de veículos, máquinas e materiais do patrimônio público, bem como, dos serviços de servidores públicos, de empregados ou operários das entidades públicas. (Comentários a lei de Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Forense. 2003. p.33-34).

conduta fosse novamente aferida com outro procedimento sujeito a disciplina diversa. Em razão dessa última peculiaridade, tinha-se que, em muitos casos, como ocorria no âmbito federal, o agente continuava a exercer suas funções normalmente, pois somente poderia ser demitido após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória (art. 207, I, da Lei nº 1711/52 – antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União)⁴⁰.

Conforme se assevera, a legislação anterior à Lei 8429/92, específica sobre a corrupção de agente públicos, era bastante ineficiente e detinha precária aplicabilidade, o que tornava imprescindível uma resposta do Estado contra atos ímprobos de seus agentes, daí o surgimento do regramento constitucional disposto no artigo 37, § 4º da Constituição da República de 1988 e a regulamentação trazida pela lei 8429/92, objeto deste trabalho⁴¹.

3.2 CONCEITO

Conceito, de acordo com o Dicionário Aurélio, é a “definição, caracterização, ação de formular uma idéia por meio de palavras⁴²”. Assim, verifica-se a importância de trazer conceitos, ou seja, pontos de vistas de alguns autores, para melhor entender-se o assunto a ser abordado.

Destarte, Marcelo Figueiredo⁴³ conceitua a improbidade administrativa da seguinte maneira:

Do latim, improbidade. Desonestidade. No âmbito do Direito o termo vem associado à conduta do administrador amplamente considerado. Há sensível dificuldade doutrinária em fixar-se os limites do conceito de “improbidade”. Assim, genericamente, comete maus tratos à probidade o agente público ou o particular que infringe a moralidade

⁴⁰ GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.194.

⁴¹ O advento desta norma penalizou muitos agentes públicos. Em São Paulo, por exemplo, entre os anos de 2002 a 2006, houve a propositura de 2.396 ações de improbidade administrativa, sendo, no mesmo período, instauradas 7431 investigações. E, desde a vigência da lei de improbidade, neste mesmo Estado foram proposta ações contra atos causados por dano ao erário, cujo valor supera o importe de R\$ 36 bilhões de reais. (PINHO, Rodrigo César Rebello. **Defesa da Lei de Improbidade Administrativa**. Folha de São Paulo. 17/06/2007. p.A3).

⁴² FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2.ed. São Paulo: Nova Fronteira, 1985. p.450.

⁴³ FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p.41.

administrativa... Entendemos que a probidade é espécie do gênero “moralidade administrativa” a que alude, v.g., o artigo 37, caput e seu § 4º, da CF.

Sobre o tema Marino Pazzaglini Filho⁴⁴ traz que:

A Improbidade Administrativa, sinônimo jurídico de corrupção e malversação, exprime o exercício da função pública com desconsideração aos princípios constitucionais expressos e implícitos que reagem a Administração Pública. Improbidade Administrativa é mais que mera atuação desconforme com a singela e fria letra da lei. É conduta denotativa de subversão das finalidades administrativas, seja pelo uso nocivo (ilegal e imoral) do Poder Público, seja pela omissão indevida de atuação funcional, seja pela inobservância dolosa ou culposa das normas legais. Decorre tanto da desonestidade e da deslealdade, quanto da inidoneidade ou da incompetência do agente público no desempenho de suas atividades funcionais.

Para Wallace Paiva Martins Junior, Improbidade Administrativa:

Em linhas gerais, significa servir-se da função pública para angariar ou distribuir, em proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com a violação aos princípios e regras presidentes das atividades da Administração Pública, menosprezando os valores do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, inclusive por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial. A partir desse comportamento, desejado ou fruto de incúria, desprezo, falta de precaução ou cuidado, revelam-se a nulidade do ato por infringência aos princípios e regras, explícitos ou implícitos, de boa administração e o desvio ético do agente público e do beneficiário ou partícipe, demonstrando a inabilitação moral do primeiro para o exercício de função pública⁴⁵.

Num apanhado geral pode-se concluir que o termo Improbidade Administrativa corresponde à conduta desonesta, corrupta do agente público, conduta em que o agente público visa à supremacia de seus interesses em detrimento da coletividade, ao arrepio dos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública.

3.3 A PROBIDADE E SUA ETIMOLOGIA

⁴⁴ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. p.15.

⁴⁵ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001. p.113.

Conforme Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, o termo probidade vem do latim *probus*, que tem como significado aquilo que brota bem (pro + bho – da raiz *bhu*, nascer, brotar), podendo ser traduzido como aquilo que é bom, que tem boa qualidade.

Deu-se a partir da etimologia deste termo, uma significação figurada, empregando-o para descrever o indivíduo honrado, honesto, leal, reto, e, então, esqueceu-se do significado etimológico da expressão ‘probidade’ e passou-se a tão-somente utilizar-se o sentido figurado do termo⁴⁶.

A *contrário sensu*, Plácido e Silva conceituou Improbidade Administrativa da seguinte forma:

Derivado do latim *improbitas* (má qualidade, imoralidade, malícia), juridicamente liga-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter. Desse modo improbidade revela-se a qualidade do home que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral. Improbidade é a qualidade do ímprobo. E ímprobo é o mal moralmente, é incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral. Para os romanos, a improbidade impunha a ausência de *existimatio*, que atribui aos homens o bom conceito. E sem a *existimatio*, os homens se convertem em *homines intestabiles*, tornando-se inábeis, portanto, sem capacidade ou idoneidade para a prática de certos atos⁴⁷.

Compreende-se, assim, que a probidade, no que tange ao seu aspecto jurídico, diz respeito ao agente público de boa qualidade, que atue sob o prisma das normas as quais estão sujeitos, e por estas normas entende-se legislação positivada e princípios.

3.4 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

A competência legislativa dos entes que formam a República Federativa do Brasil encontra-se expressa no texto constitucional, estando dividida da seguinte forma: privativa, residual, concorrente ou suplementar⁴⁸.

A competência privativa, prevista nos artigos 22, 154 e 30 da Constituição Federal, como o próprio termo já determina, é aquela em que somente é conferido o

⁴⁶ Cf. GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.119.

⁴⁷ SILVA, De Plácido e, Vocabulário Jurídico, vol. III. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967. p.35.

⁴⁸ Cf. **Constituição Federal** In ANGHER, Anne Joyce (org). Vade Mecum acadêmico jurídico. 4.ed. São Paulo: Rideel, 2007. Artigos 22,23,24,30,145,153, incisos I a VII, 154 e 155.

direito do legislar sobre determinada matéria ao ente federativo estabelecido na Constituição. No tocante à competência residual ou remanescente, a mesma possibilita ao ente federado a prerrogativa de legislar sobre matérias que não sejam de competência de outro ente. Falar-se-á em competência concorrente no caso de a União, os Estados e o Distrito Federal legislarem sobre a mesma matéria, cabendo à União legislar sobre as regras gerais. E, por fim, a competência suplementar proporciona aos Estados a competência de legislar acerca de normas gerais quando considerarem, as estatuídas pela União, incompletas, ou quando esta – a União – for omissa⁴⁹.

Nesta perspectiva, em se tratando da improbidade administrativa, mesmo que numa análise perfunctória do artigo 22 da Magna Carta, vislumbra-se que não é privativa da União a competência para legislar sobre este tema. Assim, ante a expressa menção do artigo 37, § 4º da Constituição da República, que estatui que os atos de improbidade administrativa serão sancionados na forma e gradação previstas em lei, permiti-se questionar se todos os entes da federação são competentes para legislar acerca da improbidade administrativa, estabelecendo as sanções que considerarem oportunas⁵⁰?

Para responder tal questionamento, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves ensinam que:

O questionamento haverá de ser respondido em conformidade com a natureza jurídica dos atos de improbidade. Considerando-os matéria de natureza administrativa, afigurar-se-ia evidente que a edição, pela União, de um diploma legal de âmbito nacional, feriria a autonomia dos demais entes na federação, pois inexistente norma constitucional que a restrinja com tal amplitude. Por outro lado, entende-se que a disciplina legal tem natureza cível e penal, em nada comprometendo o poder de auto-organização administrativa dos demais entes da Federação, ter-se-ia a legitimidade da iniciativa da União ante os exatos termos do art. 22, I, da Constituição⁵¹.

Acrescentam os autores que os atos de improbidade administrativa estão, basicamente, previstos na lei 8429/92, e as sanções ali previstas têm natureza cível e não administrativa, erradicando, assim, eventual vício de inconstitucionalidade⁵².

⁴⁹ Cf. GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.198.

⁵⁰ Cf. GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.198.

⁵¹ GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.198.

⁵² Cf. GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.199.

3.5 EMENTA E VIGÊNCIA DA LEI

A Ementa da Lei 8429/92 estabelece que:

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências⁵³.

Por uma simples leitura na ementa desta lei não é possível perceber o alcance da mesma, vez que através da ementa extrai-se somente a punição de atos praticados em decorrência de enriquecimento ilícito, o que não é somente o que a lei regulamenta.

A insuficiência ocorrida na ementa desta norma deu-se por conta dos procedimentos utilizados pelo Congresso Nacional para a votação de leis⁵⁴.

De acordo com Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

Em regra, os projetos de lei apresentados em qualquer das duas Casas do Congresso Nacional, além de estarem acompanhados de justificativa da iniciativa legislativa, contêm uma ementa. Esta, a exemplo dos títulos, epígrafes, rubricas da lei, normalmente não é submetida a votação, sendo mero acessório do texto normativo que veicula um breve resumo de seu conteúdo⁵⁵.

A principal justificativa para que o legislador não tenha inserido os demais tipos de atos de improbidade administrativa na ementa da lei é trazida por Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, que se reportam, especificamente, ao encaminhamento à Câmara dos Deputados da mensagem do presidente da República, Fernando Collor de Mello, inscrita sob o nº 406/91, seguida do projeto de lei redigido pelo então Ministro da Justiça, Jarbas Passarinho, que contava com treze artigos que tratavam, exclusivamente, do enriquecimento ilícito do agente público⁵⁶.

⁵³ Lei 8429/92 – Lei de Improbidade Administrativa In: ANGHER, Anne Joyce (org). Vade Mecum acadêmico jurídico. 4.ed. São Paulo: Rideel, 2007, p.1022.

⁵⁴ GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.201.

⁵⁵ GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.201.

⁵⁶ GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.202. Entretanto, sobre o tema em comento está sendo julgada a ADIn nº 2182-6 proposta pelo Partido Trabalhista Nacional em face do Presidente da República e Congresso Nacional, suscitando o vício formal de toda a lei ante o descumprimento do princípio bicameral. Todavia, o pedido da Medida Cautelar feito na ADIn fora indeferido sob o argumento de que “A rejeição do substitutivo pela Câmara, aprovando apenas alguns dispositivos dele destacados (artigo 190 do RI-CD), implica a remessa do projeto à

Esta mensagem presidencial transformou-se no Projeto-Lei 1446/91, tendo como relator o deputado Nilson Gibson, havendo praticamente 300 emendas, ampliando-se o conteúdo do Projeto Originário, sendo, nesta ocasião, acrescidos mais dois tipos de atos de improbidade administrativa: o dano ao erário e a violação aos princípios administrativos, previstos, respectivamente, nos artigos 10 e 11 da lei 8429/92⁵⁷.

Assim, verifica-se que a inexistência dos outros dois atos de improbidade administrativa trazidos pela Lei 8429/92 em sua ementa é mero equívoco técnico, não tendo o condão de interferir em qualquer interpretação à lei.

No tocante à vigência da LIA – Lei de Improbidade Administrativa, Paulo de Barros Carvalho ensina que:

Viger é ter força para disciplinar, para reger, cumprindo a norma, seus objetivos finais. A vigência é propriedade das regras jurídicas que estão prontas para propagar efeitos tão logo aconteçam, no mundo fático, os eventos que elas descrevem⁵⁸.

Desse modo, conclui-se que a norma jurídica está vigente quando estiver apta a gerar fatos e efeitos jurídicos.

De acordo com os dizeres de Marcelo Figueiredo, no caso específico da lei 8429/92, esta norma somente punirá atos de improbidade administrativa praticados após sua vigência, ou seja, após o dia 03 de junho de 1992, sendo vedada a aplicação desta lei para atos ímprobos praticados anteriormente à lei⁵⁹.

3.6. DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA LEI 8.429/92

A Lei de Improbidade Administrativa trouxe três tipos de atos de improbidade, quais sejam:

sanção presidencial, e não na sua devolução ao Senado, porque já concluído o processo legislativo; caso contrário dar-se-ia interminável repetição de idas e vindas de uma Casa Legislativa para outra, o que tornaria sem fim o processo legislativo". (ADIn 2182-6 <http://www.stf.gov.br/portal/petiçãoInicial/verPetiçãoInicial.asp?base-ADIN&s1=218> – Acesso em 22/09/2007).

⁵⁷ GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. p.202.

⁵⁸ CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 1991. p.64-65.

⁵⁹ FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade Administrativa. p.330.

- i. Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (artigo 9º)
- ii. Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art.10º; e,
- iii. Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (artigo 11)⁶⁰.

As duas primeiras espécies de atos de improbidade administrativa, trazidas pela Lei 8.429/92, podem ocorrer separadamente, ou seja, pode ocorrer enriquecimento ilícito sem o efetivo prejuízo ao erário público, do mesmo modo em que se pode haver o prejuízo ao erário público sem a ocorrência do enriquecimento ilícito. Com relação à última espécie – atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública – pode, somente, ocorrer separadamente, vez que ante uma interpretação das sanções trazidas pela lei, as sanções cabíveis para esta modalidade de atos de improbidade administrativas estariam absorvidas pelas demais⁶¹.

Uma vez verificados os atos de improbidade administrativa dispostos na lei 8.429/92, cumpre-se analisar os sujeitos da improbidade administrativa, o que será abordado no próximo item.

3.7 SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Imprescindível se faz, após a análise dos atos de improbidade, verificarem-se quais são os sujeitos ativos – agentes ímprobos – e passivos – vítimas – destes atos desonestos que maculam a Administração Pública e que, portanto, devem ser objetos de fiscalização pelo Controle Interno.

3.7.1 Sujeito Passivo

Agredido o bem jurídico protegido pela norma legal, aparece a vítima de tal lesão, que juridicamente é denominada sujeito passivo material. Em se tratando de

⁶⁰ Lei 8.429/92 *In* ANGER, Anne Joyce (org).Vade Mecum acadêmico jurídico. 4.ed. São Paulo: Rideel 2007, p.1022-1025.

⁶¹ BUENO, Cássio Scarpinella. PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (coord).**Improbidade Administrativa – questões polêmicas**.2.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.p. 91.

norma cogente, cuja aplicação é imperativa, independentemente do bem jurídico atingido, é importante lembrar que o Estado sempre será sujeito passivo formal⁶².

O art.1º da LIA elenca os sujeitos passivos por atos de improbidade da seguinte maneira:

Art. 1º. Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a Administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, dos Territórios, de empresa incorporadora ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio cerário haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou receita anual,serão punidos na forma desta Lei.

Parágrafo Único:Estão também sujeitos às penalidades previstas nesta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos,a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Vislumbra-se, pois, da análise do dispositivo acima transcrito que o legislador identifica a vítima do ato ímprobo a partir do quadro de pessoa do órgão por ele integrado, estando escalonado na Administração Pública Direta, Indireta e, ainda, que componha qualquer órgão ou entidade que usufrua de benefícios públicos⁶³.

Deste modo, conclui-se que será sujeito passivo toda aquela pessoa jurídica que de alguma forma receba dinheiro público.

3.7.2 Sujeito Ativo

Cometem os atos ímprobos os agentes públicos e terceiros, nos termos dos artigos 2º e 3º da LIA:

⁶² GARCIA,Emerson; ALVES PACHECO, Rogério.**Improbidade Administrativa**.p.211.

⁶³ Cf. FILHO PAZZAGLINI, Marino.**Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos Constitucionais, Administrativos, Civis, Criminais, Processuais e Responsabilidade fiscal**.p.22-23.O autor exemplifica escalonando os seguintes órgãos: Os entes da Federação: União, Estados, Municípios, Distrito Federal;Os órgãos da Administração Direta dos Entes Federativos, como por exemplo, Ministérios, Secretarias Estaduais, Municipais, Distritais, Advocacia Geral da União e Procuradorias Administrativas e Judiciais. As entidades da Administração Indireta do Poder Executivo dos entes do Estado: autarquias, sociedade de economia mista, empresa pública, fundações públicas.

Art. 2º. Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art.3º. As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma, direta ou indireta.

Passa-se, então, à análise dos referidos sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa.

3.7.2.1 Agente Público

A Lei de Improbidade Administrativa, conforme se pode asseverar do texto legal acima transcrito, traz um conceito bastante abrangente para o termo agente público.

Conforme preleciona Hely Lopes Meirelles, agente público é o gênero do qual há várias espécies, a saber:

Os agentes públicos repartem-se inicialmente em cinco espécies ou categorias bem diferenciadas: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados⁶⁴.

Agentes políticos, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, são conceituados da seguinte forma:

São os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos, e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados Federais e Estaduais e os Vereadores.

⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro.p.75

O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política⁶⁵.

Hely Lopes Meirelles conceitua os agentes políticos de modo ainda mais abrangente:

São os componentes do governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta, processo por crimes funcionais e de responsabilidade que lhe são privativos. Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição⁶⁶.

Desse modo, os agentes políticos são aqueles que ocupam o topo da pirâmide estatal e, por essa razão, detêm inúmeras prerrogativas e deveres.

Sobre a punição dos agentes políticos por prática de atos de improbidade administrativa, houve, em 13 de junho de 2007, julgamento da Reclamação n. 2138 do Supremo Tribunal Federal, proposta pelo Advogado Geral da União contra o Juiz Federal Substituto da 14^a. Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal em que foi decidido pela Corte Cidadã a impossibilidade de os agentes políticos praticarem tais atos, sob o argumento de que os mesmos estão regidos por normas especiais de responsabilidade, previstas na lei 1079/50, que disciplina os crimes de responsabilidade, que, por sua vez, são de competência do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, inciso I, "c" da Constituição Federal⁶⁷.

Importante ressaltar que a reclamação encontra-se prevista no art.102, inciso I, alínea "I" da Constituição, sendo um ato processual utilizado para a preservação

⁶⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo.p.151-152.

⁶⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro.p.77.

⁶⁷ Recl. 5378/ES, DJ 02/08/2007.p. 48.
www.stf.gov.br/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=improbidade ad... – acesso em 22/09/2011.

da competência e garantia da autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal.

Nesta perspectiva, a decisão proferida na reclamação não possui efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, podendo, pois, os Tribunais decidirem de forma distinta.

Seguindo a classificação trazida por Hely Lopes Meirelles a segunda espécie de agentes públicos são os agentes administrativos, assim conceituados pelo autor:

São todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem. São investidos a título de emprego e com retribuição pecuniária, em regra por nomeação, e excepcionalmente por contrato de trabalho ou credenciamento. Nessa categoria incluem-se, também, os dirigentes de empresas estatais (não os seus empregados), como representantes da Administração Indireta do Estado, os quais, nomeados ou eleitos, passam a ter vinculação funcional com órgãos públicos da Administração Direta, controladores da entidade. [...] A categoria dos agentes administrativos – espécie do gênero *agente público* – constitui a imensa massa de serviços à Administração Direta e Indireta do Estado nas seguintes modalidades admitidas pela Constituição da República de 1988: a) servidores públicos concursados (art. 37, V); c) servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art.37, IX)⁶⁸.

A terceira classificação trazida por Hely Lopes Meirelles são os chamados agentes honoríficos, conceituados da seguinte maneira:

São cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração. Tais serviços constituem os chamados *múnus público*, ou serviços públicos relevantes, de que são exemplos a função de jurado, de mesário eleitoral, de comissário de menores, de presidente ou membro de comissão de estudo ou de julgamento e outros dessa natureza⁶⁹.

⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. P. 78-80.

⁶⁹ Idem. Ibidem.p. 80.

Na quarta classificação de Hely Lopes Meirelles estão os agentes delegados que são espécies de agentes públicos com as seguintes características:

São particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra, ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante. Esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado; todavia, constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público. Nessa categoria encontram-se os concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, os serventuários de ofícios ou cartórios não estatizados, os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos, as demais pessoas que recebem delegação para a prática de alguma atividade estatal ou serviço de interesse coletivo⁷⁰.

Finalmente, a quinta classificação de agente público trazida por Hely Lopes Meirelles são os agentes públicos credenciados, que comportam o seguinte conceito:

São os que recebem a incumbência da Administração para representá-la em determinado ato ou praticar certa atividade específica, mediante remuneração do Poder Público credenciante⁷¹.

Percebe-se, pois, que agentes públicos são todas aquelas pessoas que prestam, de qualquer maneira, serviços a órgãos da Administração Pública direta ou indireta, podendo, desse modo, ser sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa.

3.7.2.2. Terceiros

Conforme estudado, o ato de improbidade administrativa é próprio de agentes públicos, entretanto, há situações em que o agente público é auxiliado por particulares que não ocupam a posição de agente público ou que a ocupam mas desempenham função diversa daquele, por isso, a lei de improbidade administrativa prevê a responsabilização de terceiros no tocante a estes atos⁷².

⁷⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. P.80

⁷¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro.p. 81.

⁷² FILHO PAZZAGLINI, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos Constitucionais, Administrativos, Civis, Criminais, Processuais e de Responsabilidade Fiscal.p. 27.

Sobre estes sujeitos ativos do ato ímprobo observa Marcelo Figueiredo:

O terceiro, o particular, aquele que não é servidor ou agente público, segundo a lei, somente poderá ser co-ator ou participante na conduta ilícita. De fato, o agente ou servidor público é quem dispõe efetivamente de meios e condições muito eficazes de realização das condutas materiais (positivas ou negativas), porquanto é dele o poder de praticar o ato estatal lesivo. Isto não impede que o particular ou terceiro seja o mentor intelectual da ação de improbidade, seja o verdadeiro 'gerente' dos atos ilícitos. Contudo, a lei é clara: as figuras para terceiros circunscrevem-se a duas ações: induzir ou concorrer⁷³.

Destarte, cumpre enfatizar que não somente o agente público pode ser sujeito ativo do ato ímprobo, mas também qualquer particular que contribua para a consecução deste ato.

Nota-se, assim, ante os principais aspectos destacados acerca da lei de improbidade o quanto a mesma busca reprimir a improbidade administrativa de todos os órgãos sustentados pelo dinheiro do povo brasileiro, devendo o gestor público prevenir o ato ímprobo utilizando-se do Controle Interno, pois somente desta forma, com o efetivo controle da improbidade administrativa poderá se falar em eficiente gestão pública.

⁷³ FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade Administrativa.p. 53.

4 CASOS EXEMPLIFICATIVOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Com o intuito de melhor traçar e elucidar a problemática aludida neste estudo, buscou-se alguns exemplos que denotam como a ausência de controle interno pode trazer consequências gravosas, principalmente no que tange a improbidade administrativa.

Assim, colacionam-se ao presente capítulo, casos que ocorreram no estado do Paraná, que foram submetidos ao Tribunal de Justiça deste estado. Todas as informações aqui transcritas tiveram como fonte os Acórdãos (decisões em segundo grau de jurisdição) de seus respectivos processos judiciais;

Foram escolhidos os casos que permitem uma melhor contextualização do tema em tela, para uma posterior análise exemplificativa.

Exemplo 1:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA nº 106/2000 por atos de improbidade administrativa.

Processo: 758253-2 (Acórdão)

Segredo de Justiça: Não

Relator(a): Rogério Ribas

Órgão Julgador: 5ª Câmara Cível TJ/PR

Comarca: Manoel Ribas/PR

Data do Julgamento: 31/01/2012

Ementa: APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO DIRIGIDA E DESVIO DE FINALIDADE DE CONVÊNIO DO MUNICÍPIO COM ÓRGÃO ESTADUAL. AINDA, DESVIO DE VERBAS PÚBLICAS EM PROVEITO PARTICULAR DO ENTÃO PREFEITO. PRELIMINARES: APLICABILIDADE DA LEI 8429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS. ENUNCIADO Nº. 6 DA 4ª E 5ª CÂMARAS CÍVEIS DESTE TJPR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL NA ALUDIDA LEI. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PRESENTE NO CASO. MÉRITO: FATOS DEMONSTRADOS. DOLO CONFIGURADO. PROVA PERICIAL OBTIDA EM PROCESSO CRIMINAL APONTANDO QUE A ASSINATURA DE UM DOS RÉUS FORA FALSIFICADA NO ENDOSSO DE CHEQUES. ABSOLVIÇÃO DO ALUDIDO RÉU E DE SUA MICRO EMPRESA. REFORMA DA SENTENÇA NESSE PONTO. MANUTENÇÃO DA CONDENAÇÃO DOS DEMAIS RÉUS, ANTE A CARACTERIZAÇÃO DA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. 1)- PROVIDA APELAÇÃO DE CLEMENTE APARECIDO PORTELINHA E CLEMENTE APARECIDO PORTELINHA - ME. 2)- DEMAIS APELAÇÕES DESPROVIDAS. 3)- AGRAVO RETIDO PREJUDICADO. (TJPR - 5ª C.Cível - AC 758253-2 - Manoel Ribas - Rel.: Rogério Ribas - Unânime - J. 31.01.2012)

O caso em comento versa sobre fraude em licitação e desvio de verbas públicas, referente a um convênio de R\$ 100.000,00 da Secretaria do Estado do Meio Ambiente/SEMA com o Município de Nova Tebas.

Teria havido uma licitação dirigida e a empresa vencedora foi Clemente Portelinha - ME, mas os serviços de execução do PROJETO FUNDO DE VALE não teriam sido realizados. O então Prefeito Municipal Luiz Petrechen, funcionários do município e terceiros acabaram condenados por improbidade.

O contrato não teria sido publicado e vários dispositivos legais da Lei de Licitações acabaram desrespeitados.

O presente caso relata evidente circunstância em que demonstra a importância do Controle Interno dos atos administrativos, não somente no tocante à questão orçamentária, mas precipuamente com relação ao gasto do dinheiro público, ao cumprimento da legislação, à fiscalização dos atos administrativos, de modo a evitar práticas como as do presente caso, onde houve imensurável descumprimento da Lei de Licitações e evidente desvio do dinheiro público.

É evidente que a manifestação prévia do Controle Interno já no tocante ao processo licitatório teria evitado sobremaneira as práticas ilícitas ocorridas no presente caso, bem como o acompanhamento, pelo Controle Interno, do Contrato firmado, fiscalizando os pagamentos realizados e o serviço prestado, refutaria o desmedido dano ao erário público.

Entretanto, reitera-se as considerações aqui realizadas, destacando a importância de este Controle Interno ser composto por servidores efetivos, autônomos, que tenham condições de ser imparciais, a bem do serviço e do dinheiro público.

Exemplo 2

Processo: 734244-1 (Acórdão)

Segredo de Justiça: Não

Relator(a): Sandra Bauermann

Órgão Julgador: 5ª Câmara Cível TJ/PR

Comarca: Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba

Data do Julgamento: 04/10/2011

Ementa: APELANTE: JOÃO ALBERTO ESPÍNDOLA FERREIRA APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ 1 RELATORA DESIGN : JUÍZA SUBST.2º GRAU SANDRA BAUERMANN APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO ÍMPROBO PRATICADO POR SERVIDOR PÚBLICO. SERVIDOR PÚBLICO QUE DURANTE HORÁRIO DE EXPEDIENTE EXERCIA ATIVIDADE EM EMPRESA PARTICULAR (EMPREGO PARTICULAR) POR VÁRIOS MESES. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INSUFICIÊNCIA. ART.12 DA LEI 8429/97. SANÇÕES. CARÁTER PUNITIVO E PEDAGÓGICO. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. ALCANÇADOS NO CASO COM O RESSARCIMENTO AO ERÁRIO CUMULADO COM MULTA CIVIL (UMA VEZ O VALOR PERCEBIDO COM O ENRIQUECIMENTO INDEVIDO) E PERDA DA1 EM SUBSTITUIÇÃO AO DES. SÉRGIO ROBERTO N ROLANSKI FUNÇÃO PÚBLICA. AFASTAMENTO DAS DEMAIS SANÇÕES. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (TJPR - 5ª C.Cível - AC 734244-1 - Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba - Rel.: Sandra Bauermann - Unânime - J. 04.10.2011)

O Caso trata de Ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado do Paraná em face de João Alberto Espínola Ferreira.

O réu na condição de servidor da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, durante seu horário de expediente, nos períodos de 01.11.1999 a 10.08.2000 e de 01.09.2000 a 28.02.2001, exercia atividade em empresa particular, não obstante perceber normalmente sua remuneração, tendo obtido, por conta disto, indevida vantagem patrimonial de R\$8.556,74, em valores da época.

O réu foi condenado a ressarcir integralmente dos valores obtidos à época dos fatos, com juros e correção monetária; decretada a perda da função que atualmente ocupa na casa legislativa do Estado do Paraná; e o pagamento da multa civil equivalente ao percebido com o enriquecimento indevido.

O caso vertente traz uma hipótese peculiar em que, de forma inovadora, defende-se a ingerência do Controle Interno: a efetiva prestação do serviço pelo funcionalismo público.

Partindo-se do princípio – aqui defendido – de que o Controle Interno deve ter como base também o cumprimento dos princípios norteadores da Administração Pública, é imperativa a criação de sistemas de Controle Interno no tocante à eficiência da prestação do serviço público pelos servidores que o prestam.

No presente caso, mesmo tendo havido condenação do servidor público, sua desídia desmesurada para com a prestação do serviço público deveria ter sido, no mínimo, evitada por meio de um sistema de Controle Interno, que reprimisse a prestação de serviço particular em local e no período de prestação do serviço público, bem como retirasse este servidor do quadro do funcionalismo público, por meio, obviamente, do devido processo administrativo.

Isto porque a condenação por improbidade administrativa além de não ter o condão de demitir o servidor infrator a bem do serviço público, não garante que este servidor deixará de praticar os atos ilícitos praticados.

Ou seja, somente um sistema de Controle Interno teria evitado o dano ao erário público de forma prévia e asseguraria o cumprimento do princípio basilar da Administração Pública moderna – o princípio da eficiência.

Exemplo 3

Processo: 791447-8 (Acórdão)

Segredo de Justiça: Não

Relator(a): Abraham Lincoln Calixto

Órgão Julgador: 4ª Câmara Cível

Comarca: Francisco Beltrão/PR

Data do Julgamento: 13/12/2011

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DIVULGAÇÃO DE EXEMPLARES DE REVISTA BUSCANDO EXALTAR OBRAS E SERVIÇOS REALIZADOS DURANTE A GESTÃO DO PREFEITO. PUBLICIDADE ILEGAL. PROMOÇÃO PESSOAL CARACTERIZADA. OFENSA AO ARTIGO 37, §1º. DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE. MÁ FÉ E DOLO

EVIDENCIADOS. SENTENÇA CORRETA. RECURSO DESPROVIDO. (TJPR - 4ª C.Cível - AC 791447-8 - Francisco Beltrão - Rel.: Abraham Lincoln Calixto - Unânime - J. 13.12.2011)

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, contra o Jairo Assis Bandeira, ex-prefeito de Francisco Beltrão/PR

O réu mandou confeccionar e divulgar (sem licitação) 2.500 (dois mil e quinhentos) exemplares de revista contendo promoções pessoais do prefeito, exaltando obras e serviços realizado na sua gestão (1997/2000), incluindo fotos da família do ex-prefeito e do ex-vice prefeito, em flagrante violação ao princípio da impessoalidade, cujo teor exige a objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades.

O réu foi condenado a ressarcir o dano ao Município de Marmeleiro, restituindo os valores gastos com a publicação da revista, no valor de R\$4.000,00 (quatro mil reais), quantia esta a ser atualizada e com incidência de juros de mora de 1% (um por cento) ao mês desde o efetivo desembolso até o pagamento.

Outrossim, condenou o réu à perda da função pública que eventualmente estiver exercendo; ao pagamento de multa civil correspondente à remuneração percebida à época; e à proibição de contratação com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de 3 (três) anos.

Este é um tema recorrente no Judiciário Brasileiro e que deveria ser evitado previamente pelo Controle Interno, seja por ocasião do Processo Licitatório, seja antes da publicidade do material publicitário.

Isto porque é imperativo que o sistema de Controle Interno garanta a impessoalidade da máquina pública, coibindo qualquer tentativa de promoção pessoal patrocinada pelo dinheiro público.

Mais uma vez, havendo o Controle prévio evitar-se-ia a promoção pessoal do gestor público e a conseqüente afronta aos princípios administrativos.

Exemplo 4

AÇÃO CIVIL PÚBLICA nº 100/2004 por atos de improbidade administrativa

Processo: 784765-0 (Acórdão)

Segredo de Justiça: Não

Relator(a): Astrid Maranhão de Carvalho Ruthes

Órgão Julgador: 4ª Câmara Cível

Comarca: Icaraíma/PR

Data do Julgamento: 06/12/2011

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - NÃO RECOLHIMENTO E NEM REPASSE DOS VALORES DEVIDOS AO FUNDO PREVIDENCIÁRIO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - DESVIO DE FINALIDADE DAS VERBAS PÚBLICAS (ARTIGO 11, CAPUT E INCISO II DA LEI 8.429/92) - COMPORTAMENTO DOLOSO - MINORAÇÃO MULTA CIVIL - PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE DEVIDAMENTE RESPEITADO. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E NEGADO PROVIMENTO. (TJPR - 4ª C.Cível - AC 784765-0 - Icaraíma - Rel.: Astrid Maranhão de Carvalho Ruthes - Unânime - J. 06.12.2011)

O Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa em face de Paulo Valles Zampieri, prefeito na gestão 2000/2004 do Município de Icaraíma/PR, tendo nesta época deixado de recolher, em sua integralidade, os valores referentes às contribuições patronais, bem como apesar de ter efetuado o desconto na remuneração dos servidores, deixou de repassá-los.

Restando comprovada a ocorrência de efetiva violação aos princípios norteadores da Administração Pública, pois os valores que deveriam ser repassados ao Fundo Municipal Previdenciário não o foram, conforme foi admitido pelo próprio prefeito municipal, o mesmo foi punido pelo previsto no artigo 11, caput e inciso II da Lei 8.429/92, condenando-o a suspensão dos direitos políticos por 3 (três) anos, e ao pagamento de multa civil de 1 (uma) vez o valor da última remuneração percebida no cargo de prefeito, atualizada com base no INPC a partir da sentença, e ainda a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos.

No caso em comento verifica-se há grande importância do Controle Interno do dinheiro público, de modo que havendo órgão com a esta função específica, certamente teria havido a prevenção da Ação Civil Público proposta, eis que seria verificada a ausência do repasse e realizado tal ato, de modo a cumprir com as determinações legais.

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto no presente estudo, é possível afirmar a importância da utilização do Controle Interno como meio de prevenção da Improbidade Administrativa na Administração Pública Municipal.

Restaram evidenciados apontamentos acerca do controle interno que levam à importância do estudo sobre o mesmo, seja através de seus conceitos científicos, legais ou etimológicos aqui abordados.

As análises tecidas no presente permitem algumas outras ponderações além das previstas acima e no objetivo deste trabalho, dentre elas pode-se destacar o elo entre o estado herdado e o estado necessário.

A falta de controle interno dentro das administrações pública municipais reflete muito bem a sistemática de uma herança ditatorial baseada na crença herdada de que o administrador público tudo pode, numa relação promiscua entre a concentração de poder econômico e político, num gerencialismo coronelista e patriarcal que encontrou sustentação na prática da burocracia weberiana.

No entanto, a transição para o Estado Necessário exige o fim da postura de gestores ditadores, cada vez se torna mais premente a necessidade de se controlar os atos dos gestores públicos, não deixando a fiscalização apenas para os órgãos jurídicos, mas sim criando ferramentas de gestão que permitam o controle da legalidade e da moralidade em todas as etapas da gestão e por todos os municípios. Configurando assim um Estado Necessário atuante, atento e vigilante, aprimorando e incentivando a participação social, visando uma maior qualidade na gestão pública e, conseqüentemente, na vida dos municípios, gerando valor público.

A República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito estatui a norma constitucional, lei suprema de todo ordenamento jurídico brasileiro.

O fato de o Brasil ser um Estado Democrático de Direito traz duas implicações: a primeira é que é do povo brasileiro que emana todo poder estatal, sendo que este poder é exercido por representantes eleitos; e a segunda é que o Estado deve ser submisso a todo ordenamento jurídico, ou seja, os representantes do povo devem atuar conforme o interesse público e amparados pela legalidade.

Neste contexto encontra-se a Administração Pública e, compondo esta, o Controle Interno, que tem como função primordial a organização das funções públicas, o controle do dinheiro público, sendo, para tanto, norteados por um leque

de princípios constitucionais que visam, principalmente, ao cumprimento, pelos representantes do povo brasileiro, dos interesses de seus representados da melhor forma possível.

Entretanto, embora formalmente a Constituição Federal delinear toda a estrutura organizacional e principiológica do Estado brasileiro, a prática dos atos administrativos é conferida a seres humanos dotados de imperfeições, vaidades e ambições, o que torna a corrupção a mais antiga patologia que circunda e contamina a Administração Pública.

Sabe-se, pois, que o Controle Interno tem como objeto, precipuamente, a proteção do dinheiro público. E, para tanto, fiscaliza as receitas e despesas públicas, o orçamento público, todavia, diante da realidade da Administração Pública Brasileira, e mesmo com fulcro aos princípios elencados no Texto Constitucional, é imperativo se concluir que o Controle Interno não deve se ater somente à aspectos formais das finanças públicas, mas deve, de forma preventiva fiscalizar a improbidade administrativa em todos os seus possíveis atos.

A Lei contra atos de improbidade administrativa – lei 8429/92 – foi sancionada para pôr fim à corrupção, primando pelo patrimônio público e pela retidão de conduta dos agentes públicos.

Para tanto, a referida lei traz uma inovação em vista das normas anteriores que tratavam do tema. Ela disciplina três tipos de atos ímprobos, quais sejam, os atos de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, por lesão ao erário e por infringência aos princípios administrativos.

O referido regramento jurídico amplia sobremaneira o rol de sujeitos passivos possíveis vítimas do ato ímprobo, de modo a poder se valer da lei de improbidade todo órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, ou ainda instituição privada que recebam quaisquer tipos de benefícios públicos. Elastece também o rol de sujeitos ativos que podem ser punidos pelo cometimento do ato ímprobo, de modo que além de todos os agentes públicos, também terceiros podem como co-autores ou partícipes, praticarem o ato.

Constata-se, pois, que a intenção do legislador foi combater a corrupção de todas as formas, proteger o dinheiro público em todos os âmbitos, e é neste contexto e nesta sintonia que deve estar o sistema de Controle Interno Municipal.

Deve o Controle Interno fiscalizar a atuação do gestor público sob os preceitos dos princípios da Administração Pública Municipal, prevenindo o

enriquecimento ilícito do Administrador, precavendo o dano ao erário público, enfim, impõe-se ao Controle Interno não somente uma fiscalização contábil de contas, mas precipuamente, a fiscalização da eficiência e probidade da Administração Pública.

Sabe-se que a democracia brasileira é recente, assim como também é novidade os direitos e garantias fundamentais previstos na Carta Constitucional, o que vem modificando a cultura da população, que passou a se interessar pelos atos dos servidores públicos, pela corrupção que lhes cerca.

Nesta perspectiva, constata-se que os princípios constitucionais e a lei 8429/92 têm um aspecto positivo que é exatamente viabilizar o conhecimento e a punição dos atos ímprobos pela sociedade, mas também é possível vislumbrar um aspecto negativo, que se afirma na certeza de que a corrupção existe nos mais variados órgãos da Administração Pública.

E, por isso, de nada adianta falar-se nas mais elaboradas políticas públicas se não se buscar, de forma preventiva, em cada ato administrativo, o controle e a consequente prevenção da Improbidade Administrativa.

Esta deve ser a grande preocupação do gestor público, conferindo ao Controle Interno prerrogativas para cumprir a função de zelar de forma efetiva de modo a evitar o ato ímprobo e, como consectário, salvaguardar o dinheiro público, a fim de que a gestão pública seja realmente para o povo.

Assim, o gestor além de estar se resguardando de eventual punição pela prática do ato ímprobo, está assegurando as melhores políticas públicas à população, em que o erário público e os princípios da Administração Pública serão verdadeiramente respeitados, repercutindo-se na assunção de ser o gestor público mero representante de um povo que é o real proprietário do poder estatal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRISOLA, Josué. **Uma Contribuição ao Estudo do controle aplicado às organizações**. Dissertação de mestrado. São Paulo: FEA/USP, 1990. p. 27.

BUENO, Cássio Scarpinella. PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (coord). **Improbidade Administrativa – questões polêmicas**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARDOZO, Júlio Sérgio S. **Principais aspectos envolvidos no exame e avaliação do Sistema de Controle Interno**. RBC, n. 35, Brasília, jun/ago. 1994.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1991.

Constituição Federal *In* ANGHER, Anne Joyce (org). **Vade Mecum acadêmico jurídico**. 4.ed. São Paulo: Rideel, 2007.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Controle Interno da Administração Pública e Aplicação de Verbas na Educação. In: FREITAS, Ney José de (Coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos estudos em homenagem ao conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2.ed. São Paulo: Nova Fronteira, 1985.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FILHO PAZZAGLINI, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos Constitucionais, Administrativos, Cíveis, Criminais, Processuais e de Responsabilidade Fiscal**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FRANÇA, Philip Gil. **O controle da administração pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

GARCIA, Emerson, ALVES PACHECO, Rogério. **Improbidade Administrativa**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

Lei 8429/92 – Lei de Improbidade Administrativa *In*: ANGHER, Anne Joyce (org). **Vade Mecum acadêmico jurídico**. 4.ed. São Paulo: Rideel, 2007.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25.ed. São Paulo, Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças Públicas**. Curitiba: Juruá, 2002.

REIS, Heraldo da Costa. Áreas de Centros de Responsabilidades no Controle Interno Governamental. **Rev. Adm. Municipal**, v. 39, n. 205, Rio de Janeiro, out./dez. 1992.

SILVA, De Plácido e, **Vocabulário Jurídico**, vol. III. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: Um enfoque administrativo**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1991.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Comentários à lei de Improbidade Administrativa** (atualizado de acordo com a medida provisória nº 1.088 e a lei de responsabilidade fiscal. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

Vade Mecum:acadêmico de direito. São Paulo: Rideel, 2011.