

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

ERIK RIBEIRO BORGES

**A APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AO
GESTOR PÚBLICO OMISSO NO SEU DEVER DE CONTROLE**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

TELÊMACO BORBA - PR

2018

ERIK RIBEIRO BORGES

**A APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AO
GESTOR PÚBLICO OMISSO NO SEU DEVER DE CONTROLE**

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 – Polo Telêmaco Borba. Orientadora: Prof^a. Msc. Ana Cristina Macedo Magalhães

TELÊMACO BORBA - PR

2018



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Especialização em Gestão Pública Municipal



TERMO DE APROVAÇÃO

A APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AO GESTOR PÚBLICO OMISSO NO SEU DEVER DE CONTROLE

Por

ERIK RIBEIRO BORGES

Monografia apresentada às 16:30, do dia 2 de agosto de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

Ana Cristina Macedo Magalhães
UTFPR - Curitiba
(orientador)

Rogério Alon Duenhas
UTFPR - Curitiba

Joao Mansano Neto
UTFPR - Curitiba

A Deus, por ter me dado a vida e por sempre ter me ajudado e me guiado.

Aos meus pais, por sempre acreditarem em mim e sem eles eu não chegaria até aqui.

A todos aqueles que acreditaram e me auxiliaram ao longo da minha jornada de estudos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pois sem ele nada disso seria possível e por ser meu guia em todos os passos da minha vida.

Aos meus pais, pois sempre tiveram ao meu lado e me apoiaram, demonstrando todo o amor e carinho necessário.

Aos meus irmãos e demais familiares, que ficaram felizes por eu ter chegado até aqui.

Aos meus amigos, por terem me ouvido em muitos momentos de desânimo e tristeza, me dado conselhos e também me proporcionado momentos de alegrias.

Às minhas amigas e colegas de curso, Luma Sharaiber Lobo e Thaize Carvalho de Oliveira, pois chegamos juntos até aqui e sempre me ajudaram para que eu não desanimasse.

À minha orientadora, professora Ana Cristina Macedo Magalhães, por ter dedicado seu tempo, me dando sugestões e me auxiliando para que este trabalho fosse concretizado.

Aos professores e tutores, principalmente à tutora presencial Patricia Ferreira Kuhnen, por sempre ter me ouvido e me acompanhado ao longo do curso.

A todos que de certa forma torcem por mim e que ficam felizes com as minhas vitórias, pois são pessoas valiosas que quero sempre por perto.

Agradeço, de coração!

RESUMO

BORGES, Erik Ribeiro. **A aplicação da lei de improbidade administrativa ao gestor público omissor no seu dever de controle**. 2018. 45 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Telêmaco Borba, 2018.

Este estudo apresenta uma abordagem acerca da improbidade administrativa, bem como do controle interno, que é um importante instrumento para combater desvios de conduta dentro da Administração Pública Municipal. Inicialmente, é apresentado o conceito de improbidade administrativa, além de destacar alguns pontos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), tais como quem são os sujeitos ativo e passivo, bem como os atos de improbidade previstos no referido diploma legal e as respectivas sanções aplicáveis. No que concerne ao controle interno, foi realizada uma abordagem acerca do poder hierárquico, bem como os objetivos e prerrogativas dele decorrentes, passando-se, então, ao conceito de controle e controle interno. Após, foram expostos breves apontamentos acerca da realidade do controle interno na Administração Pública Municipal e uma abordagem sobre a necessidade de se ter um controle interno com o intuito de evitar a improbidade administrativa. Por fim, para se atingir o objetivo geral, foram apresentados três casos julgados pelo Tribunal de Justiça do Paraná envolvendo a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa a gestores públicos que foram omissos no seu dever de controle, demonstrando as consequências da ausência de fiscalização, reforçando a necessidade de implementação de sistema de controle interno eficaz no âmbito municipal. Concluiu-se que tais gestores podem ser condenados caso não realizem a fiscalização, desde que seja sua incumbência o controle sobre determinado agente ou órgão. Se trata de uma pesquisa descritiva, através de dados levantados por meio de investigação documental e bibliográfica, em uma abordagem qualitativa.

Palavras-chave: Improbidade administrativa; Controle Interno; Administração Pública

ABSTRACT

BORGES, Erik Ribeiro. **The application of the law of administrative improbity to the public manager omitted in his duty of control.** 2018. 45 p. Monograph (Specialization in Municipal Public Management) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Telêmaco Borba, 2018.

This study presents an approach about administrative improbability as well as internal control, which is an important tool to combat misconduct within the Municipal Public Administration. Initially, the concept of administrative improbity is presented, in addition to highlighting some points of the Law of Administrative Improbity (Law nº 8.429 / 92), such as who are the active and passive subjects, as well as acts of impropriety foreseen in said law and applicable sanctions. With regard to internal control, an approach was taken regarding hierarchical power, as well as the objectives and prerogatives derived from it, moving on to the concept of internal control and control. Afterwards, brief notes were given on the reality of internal control in the Municipal Public Administration and an approach on the need to have an internal control in order to avoid administrative improbity. Finally, in order to achieve the general objective, three cases were tried by the Court of Justice of Paraná involving the application of the Administrative Improbity Law to public managers who were not involved in their duty of control, demonstrating the consequences of lack of supervision, reinforcing the need to implement an effective internal control system at the municipal level. It was concluded that such managers may be convicted if they do not carry out supervision, as long as it is their responsibility to control a certain agent or body. This is a descriptive research, through data collected through documentary and bibliographical research, in a qualitative approach.

Keywords: Administrative improbity; Internal control; Public administration

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

Nº - Número

Art. – Artigo

DF – Distrito Federal

p. – página

STF – Supremo Tribunal Federal

CF/88 – Constituição Federal de 1988

TJPR – Tribunal de Justiça do Paraná

PR - Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Objetivos.....	11
1.2 Metodologia.....	11
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	12
2.1 Improbidade Administrativa	12
2.1.1 Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92)	13
2.1.2 Sujeitos ativo e passivo	14
2.1.3 Classificação dos atos de improbidade	17
2.1.4 Sanções	20
2.2 Controle interno	21
2.2.1 Poder hierárquico.....	21
2.2.2 Objetivos e prerrogativas decorrentes do Poder hierárquico.....	23
2.2.3 Conceito de controle.....	25
2.2.4 Breves apontamentos sobre controle interno.....	26
2.2.5 A realidade do controle interno na Administração Pública Municipal	28
2.2.6 O controle interno e a improbidade administrativa	30
3 METODOLOGIA	32
4 CASOS ENVOLVENDO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA JULGADOS PELO TJPR	35
4.1 Caso 1.....	35
4.2 Caso 2.....	36
4.3 Caso 3.....	38
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

O agente público com evidente má-fé e que comete ato desonesto primando apenas pela sua própria satisfação pessoal, quando na verdade deveria priorizar o interesse de toda a sociedade na qual está inserido, será julgado nos moldes da Lei de Improbidade Administrativa. Não somente ações praticadas pelo agente, mas também omissões, que acabam gerando reflexos negativos à Administração Pública, causando prejuízos não só de ordem financeira, mas também de ordem moral.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92) surgiu para combater a desonestidade no trato da coisa pública, e é um importante instrumento para assegurar a moralidade da Administração Pública e de proteção do patrimônio público.

Conseqüentemente, em razão da prática dos atos lá previstos, advém penalidades àquele que contraria a probidade, lhe causando consequências graves nos ditames da lei, pois acabam sendo responsabilizados pelo que cometeram.

Algumas vezes, o Administrador Público acaba não fiscalizando atos cujo dever de controle é seu, o que pode acabar resultando em transtornos ao gestor, que corre o risco de sofrer uma ação de improbidade administrativa em razão de não possuir controle sobre os atos realizados sob sua responsabilidade.

Por isso, o controle interno é um meio necessário justamente para que se torne fácil e viável a fiscalização sobre tudo o que acontece no âmbito da Administração Municipal, mormente naqueles atos que, em razão da hierarquia, incumbe a determinado agente público controlar.

Portanto, o tema do presente trabalho é a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa ao gestor público omissor no seu dever de controle.

Quanto ao problema demonstrado, surge a necessidade de responder à seguinte questão: Como vem sendo aplicada a Lei de Improbidade Administrativa em razão da ausência de fiscalização pelo gestor público à atos, cujo dever de controle era seu, pelo Tribunal de Justiça do Paraná, tendo como parâmetro três casos concretos julgados por esta corte?

Verifica-se que, algumas vezes, o gestor público acaba não fiscalizando determinados atos, os quais era de sua incumbência realizar um controle. Por conta disso, o gestor acaba sendo considerado omissor, e mesmo sem a intenção de praticar uma conduta que poderia contrariar a probidade administrativa, acaba tendo que responder a um processo por improbidade administrativa podendo ser responsabilizado. Por essa razão, se viu a

necessidade de realizar a presente pesquisa, na medida em que alguns gestores acabam se deparando com essa situação. O interesse pela pesquisa justamente se deu por ter presenciado uma situação envolvendo a questão aqui estudada, o que ocasionou a vontade de se entender um pouco mais acerca do entendimento do TJPR acerca desses casos.

1.1 Objetivos

O objetivo geral do presente trabalho é analisar três casos julgados pelo Tribunal de Justiça do Paraná acerca de como vem sendo aplicada a Lei de Improbidade Administrativa aos gestores públicos que são omissos na fiscalização de atos, cujo dever de controle era seu. Além disso, os objetivos específicos são conceituar improbidade administrativa, realizar alguns apontamentos acerca do controle interno e, relatar como vem sendo aplicada a Lei de Improbidade Administrativa nesses casos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

1.2 Metodologia

A metodologia empregada na pesquisa é descritiva, através de dados levantados por meio de investigação documental e bibliográfica, em uma abordagem qualitativa.

Foi baseada em obras doutrinárias, artigos científicos, legislação constitucional, bem como a infraconstitucional relacionados ao tema, além de análise documental, consubstanciada na análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná.

No tocante à abordagem, a pesquisa é qualitativa, pois o enfoque é descrever os elementos estudados e não apresentar dados estatísticos e numéricos.

Foi realizado um estudo de três casos julgados pelo TJPR envolvendo o tema em questão, ou seja, situações em que os gestores públicos deixaram de fiscalizar determinados atos que, a princípio, incumbiam a eles o dever de controle.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

No presente capítulo serão realizados os apontamentos principais acerca da improbidade administrativa e, posteriormente, sobre o controle interno, através de levantamento bibliográfico, com o intuito de se chegar aos objetivos do presente estudo.

2.1 Improbidade Administrativa

De início, a respeito do primeiro objetivo específico do presente estudo, que é a conceituação de improbidade administrativa, importante apresentar o conceito trazido pela doutrina, os principais aspectos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), tais como as sujeitos ativo e passivo, os tipos de ato de improbidade previstos no referido diploma legal, bem como as sanções aplicáveis no caso de reconhecimento de prática de ato ímprobo.

No âmbito da administração pública, a probidade do gestor público é de suma relevância para uma boa administração e para assegurar a moralidade das instituições públicas.

Não obstante a Constituição Federal de 1988 prever as sanções aplicáveis a quem comete atos de improbidade, conforme o seu art. 37, § 4º, da Constituição Federal, não traz o conceito de improbidade, tampouco a Lei nº 8.429/92, a qual veio regulamentando o aludido dispositivo constitucional (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 991).

Silva (2005), discorre o seguinte acerca de probidade administrativa:

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com suspensão dos direitos políticos (art. 37, § 4º). A probidade administrativa consiste no dever de o “funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.” O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem. (SILVA, 2005, p. 669)

Além disso, sobre a moralidade administrativa, ensina Meirelles (2016):

A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art. 37, *caput*). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o

ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. (MEIRELLES, 2016, p. 94)

Portanto, a probidade administrativa está associada à moralidade administrativa, na medida em que ambas estão relacionadas à ideia de honestidade no trato da coisa pública, mormente porque o gestor público tem o dever de assim agir, dentro dos valores éticos, a fim de resguardar o patrimônio e o interesse público.

Contudo, Di Pietro (2014, p. 901), elucida que diversamente do que acontece com a probidade e a moralidade como princípios, quando se trata de improbidade como ato ilícito, há uma maior amplitude, na medida em que neste não ficam estritos apenas àqueles atos que afrontam a moralidade administrativa, mas também os atos eivados de ilegalidades.

Logo, a improbidade como ato ilícito vai muito além da imoralidade, pois abrange outros atos que, contrariando a legalidade, acabam gerando dano à Administração Pública. Isso porque a conduta desonesta do agente público, que acaba primando pelos seus próprios interesses ou de terceiros, prevalecendo-se, portanto, ao interesse público, é ato de improbidade, haja vista que há evidente malícia, o que acaba refletindo negativamente à Administração Pública.

Moraes (2014) assim esclarece acerca de atos de improbidade:

A conduta do administrador público em desrespeito ao princípio da moralidade administrativa enquadra-se nos denominados atos de improbidade, previstos pelo art. 37, § 4º, da Constituição Federal, e sancionados com 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, permitindo ao Ministério Público a propositura de ação civil pública por ato de improbidade, com base na Lei nº 8.429/92 para que o Poder Judiciário exerça o controle jurisdicional sobre lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público. (MORAES, 2014, p. 344)

Assim sendo, o que se concebe é que o agente público que, no exercício de suas funções, acaba praticando uma ação ou omissão coadunada de má-fé, ocasionando um ato de improbidade, os quais estão previstos na Lei nº 8.429/92, que descreve tais situações e, ainda, traz o procedimento a ser seguido para julgamento do agente cometedor.

2.1.1 Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92)

O art. 37, § 4º, da Constituição Federal, assim prevê:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Como bem elucidam Alexandrino e Paulo (2015, p. 991), o citado dispositivo constitucional se trata de uma norma constitucional de eficácia limitada, todavia, ante a necessidade de regulamentação, foi editada a Lei n.º 8.429 de 02 de junho de 1992, que aborda diversos assuntos, tais como os sujeitos ativos e passivos, o procedimento administrativo e processo judicial, dentre outros.

Nota-se que o escopo da Lei de Improbidade Administrativa é evitar a prática de atos ímprobos e prevenir a reiteração de condutas que acabam afetando a Administração Pública, haja vista que prevê quais as sanções a serem aplicadas no caso de constatação de ato que contrarie à boa-fé, a honestidade, a ética no trato da coisa pública, trazendo, ainda, os atos que configuram improbidade.

Tais previsões são justamente para se evitar que pessoas de má-fé ajam com o intuito de que seus interesses pessoais se sobressaiam, a fim de que permaneçam apenas aqueles que atendam os ditames de uma boa administração.

2.1.2 Sujeitos ativo e passivo

Inicialmente, com relação ao sujeito ativo, tem-se que é aquele quem comete o ato ímprobo, seja ele agente público, mas também terceiros que são favorecidos em razão da atuação desonesta.

Os artigos 2º e 3º da Lei de Improbidade Administrativa assim dispõem:

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

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

Vale ressaltar a menção a terceiros trazida pela aludida lei federal, uma vez que devem ser beneficiados de certa forma para serem aplicadas as disposições lá previstas. Todavia, há

que se observar que não obstante a conduta desse terceiro cause lesão à Administração Pública, certo é que não a pratica sozinho, conforme esclarecem Alexandrino e Paulo (2015):

Consoante se constata, uma pessoa que não seja agente público pode ter sua conduta enquadrada na Lei 8.429/1992 e sofrer as sanções nela estabelecidas. Mas é interessante observar que, isoladamente, essa pessoa não tem como praticar um ato de improbidade administrativa, porque o texto legal só prevê as seguintes hipóteses: (a) a pessoa induz um agente público a praticar ato de improbidade; (b) ela pratica um ato de improbidade junto com um agente público, isto é, concorre para a prática do ato; ou (c) ela se beneficia de um ato de improbidade que não praticou. (ALEXANDRINO E PAULO, 2015, p. 992)

Ainda prosseguem Alexandrino e Paulo (2015, p. 992), aduzindo que certamente haverá punição à terceiros que lesionem a Administração Pública, no entanto, são aplicadas as normas penais e civis.

Percebe-se que isso se dá em razão da ausência de participação de qualquer agente público, de modo que não se aplica a Lei n.º 8.429/92, justamente por ser direcionada a agentes públicos e a terceiros em que há participação daqueles, mormente porque a improbidade ocorre em razão da conduta desonesta do administrador público, conforme conceito já anteriormente exposto.

Além disso, como esclarece Di Pietro (2014):

Como se verifica por esse dispositivo, não é preciso ser servidor público, com vínculo empregatício, para enquadrar-se como sujeito ativo da improbidade administrativa. Qualquer pessoa que preste serviço ao Estado é agente público, tal como o definimos no item 13.2, incluindo as três modalidades ali referidas: (a) (os agentes políticos (parlamentares de todos os níveis, Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, Ministros e Secretários dos Estados e dos Municípios); (b) os servidores públicos (pessoas com vínculo empregatício, estatutário ou contratual, com o Estado); (c) os militares (que também têm vínculo estatutário, embora referidos na Constituição fora da seção referente aos servidores públicos); e (d) os particulares em colaboração com o Poder Público (que atuam sem vínculo de emprego, mediante delegação, requisição ou espontaneamente). (DI PIETRO, 2014, p. 911)

E a citada doutrinadora, conceitua brevemente agente público como “toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta.” (DI PIETRO, 2014, p. 596).

Apesar de todas essas modalidades, cabe trazer considerações acerca do agente político.

Quanto aos agentes políticos, conforme Mello (2009):

Agentes políticos 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. (MELLO, 2009, p. 246)

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Reclamação n.º 2.138/DF, entendeu que não é possível a utilização de dois regimes de responsabilização político-administrativo à luz da Constituição Federal, quais sejam, aquele previsto na LIA e o previsto na Lei n.º 1.079/50. (STF, 2008, *online*)

Portanto, a Corte suprema entendeu que não é aplicável as disposições da LIA contra agentes políticos, pelo fato de haver outro regime de responsabilização político-administrativa previsto na Lei n.º 1.079/50, que trata dos crimes de responsabilidade, os quais são processados e julgados perante o STF, nos termos do art. 102, inciso I, “c”, da Constituição Federal. Entretanto, pelo que se observa, isso se aplica apenas àqueles agentes políticos em que a Constituição Federal atribui a observância do regime especial acima exposto, conforme artigos 52, I e II; 102, I, “c”; e 105, I, “a”, tais como Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado, dentre outros (CARVALHO, 2017, *online*).

De toda maneira, certo é que não obstante este entendimento, ele não possui eficácia vinculante e efeito *erga omnes*, isto é, não é de observância obrigatória por todos, conforme entendimento do próprio STF no julgamento do Agravo Regimental na Reclamação n.º 3267 (STF, 2009, *online*).

Concernente ao sujeito passivo, o art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa apresenta quem é passível de sofrer o dano decorrente do ato ímprobo, o qual prevê:

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

Nesta seara, havendo custeio por parte da Administração Pública, desde que acima de cinquenta por cento de participação desta, quem intentar conduta desonesta contra os entes mencionados no referido dispositivo legal, responderá pelos atos previstos da LIA.

Além disso, o legislador infraconstitucional também se preocupou pela proteção de outras entidades que, apesar de não integrarem a Administração Pública, são custeadas por ela em pelo menos cinquenta por cento.

O parágrafo único do art. 1º da LIA, assim preleciona:

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta 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 cinquenta 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.

Di Pietro (2014, p. 910/911) esclarece que nos casos dessas entidades, aquele que cometeu o ato ilícito contra elas deverá ser penalizado a fim de restituir até o limite da contribuição do dinheiro público e, quanto ao restante, essas próprias entidades deverão buscar ressarcimento por outro meio que não aquele previsto na LIA, pois ela trata de atos danosos praticados no trato da coisa pública.

Posto isso, o que se denota é que realmente a Lei n.º 8.429/92 veio para proteger a coisa pública, na medida em que se preocupa em tutelar o interesse público, mas previu que entidades particulares que são fomentadas pelo Estado possam sofrer atos de improbidade, no entanto, até o limite de sua participação. Portanto, assim como particulares por si só não podem figurar como sujeitos ativos, entidades particulares sem custeio do Estado também não podem ser sujeitos passivos, ante a necessidade de haver interesse público envolvido.

2.1.3 Classificação dos atos de improbidade

Conforme os ditames da Lei n.º 8.429/92, atualmente, existem quatro tipos de ato de improbidade administrativa, a saber: atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); atos que causam prejuízo ao erário (art. 10); atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Conforme bem esclarece Di Pietro (2014, p. 916), os atos de improbidade não são necessariamente atos administrativos, mas toda conduta perpetrada por agente público com o fito de satisfazer seus próprios interesses e de terceiros, cujas condutas também são consideradas ímprobas, se estiver relacionada a uma função pública.

Cumprido mencionar que o rol previsto na LIA não se trata de um rol taxativo, mas meramente exemplificativo, na medida em que podem existir condutas que, apesar de não estarem previstas no texto legal, mas levando em consideração a análise do caso concreto, podem ser consideradas ímprobas, se estiverem enquadradas nos artigos 9º, 10 e 11 (DI PIETRO, 2014, p. 916).

Quanto aos atos que importam enriquecimento ilícito previsto no art. 9º da LIA, o texto legal traz o seguinte:

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

Acerca do enriquecimento ilícito como ato de improbidade, Garcia e Alves (2013, p. 358) salientam que além de se constatar a presença do dolo na ação do agente, devem estar presentes também os seguintes elementos:

(...) a) o enriquecimento do agente; b) que se trate de agente que ocupe cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades elencadas no art. 1º, ou mesmo o *extraneus* que concorra para a prática do ato ou dele se beneficie (art. 3º e 6º); c) a ausência de justa causa, devendo se tratar de vantagem indevida, sem qualquer correspondência com os subsídios ou vencimentos recebidos pelo agente público; d) relação de causalidade entre a vantagem indevida e o exercício do cargo, pois a lei não deixa margem a dúvidas ao falar em “vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo...”. (GARCIA; ALVES, 2013, p. 358)

Num apanhado geral, o que se percebe é que nesses casos, deve haver necessariamente o dolo, uma vez que o agente público ou o terceiro deve estar imbuído da má-fé e do propósito desonesto para praticar tal conduta, de modo que a culpa não se demonstra elemento volitivo capaz de configurar os atos de improbidade previsto no art. 9º da LIA. Isso porque se o sujeito ativo pretende se enriquecer ilicitamente, obviamente ele já tem a intenção de obter vantagem indevida, ou seja, tem o *animus* de praticar aquela conduta.

E segundo Garcia e Alves (2013, p. 359), o enriquecimento ilícito pode decorrer de ação ou omissão, haja vista que apesar de o art. 9º não prever tal situação, existe a possibilidade de o agente de forma dolosa, praticar uma conduta comissiva, mas também omissiva, pois pode deixar de praticar um ato e, por conta disso, ocorrer enriquecimento ilícito.

Referente aos atos que causam prejuízo ao erário, o art. 10 da LIA assim estabelece:

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

Conforme bem esclarece Oliveira ([20??], *online*): “tenta-se proteger não o patrimônio público propriamente dito, mas o Erário, o Tesouro, ou seja, o conjunto de órgãos administrativos responsáveis pelo movimento econômico-financeiro do Estado (...).”

O próprio *caput* do dispositivo legal supramencionado, traz que a conduta do agente pode ser dolosa ou culposa para configurar ato de improbidade causadores de prejuízo ao erário.

A Lei Complementar n.º 157/16 trouxe uma nova figura de ato de improbidade, os atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário. O texto legal acrescentou na LIA o seguinte:

Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

A Lei Complementar n.º 116/03 trata do imposto sobre serviços de qualquer natureza, sendo que o motivo pelo qual foi inserido esse dispositivo na LIA, foi pelo fato de muitos Municípios estarem concedendo incentivos fiscais, reduzindo alíquotas do imposto.

Babler (2018, *online*) esclarece que determinados Municípios acabavam reduzindo alíquotas do imposto sobre serviços (ISS) de forma ínfima para que outras empresas ali passassem a ter seu domicílio fiscal, no entanto, a prestação de serviços acabaria permanecendo no Município de origem, “mudando” para o outro tão somente para fins fiscais, ocasionando uma verdadeira guerra entre os entes tributantes.

Por fim, o art. 11 da LIA estabelece:

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

Conforme observa Carvalho Filho (2009):

Princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 17/18)

Percebe-se, então, a grande importância dos princípios, pois eles direcionam toda a atuação do Estado, uma vez que são o ponto de partida para que a Administração Pública em todos os âmbitos seja gerida de forma eficaz e moral, a fim de que o interesse público seja atendido.

Di Pietro (2014) elucida:

(...) qualquer violação aos princípios da legalidade, da razoabilidade, da moralidade, do interesse público, da eficiência, da motivação, da publicidade, da impessoalidade e de qualquer outro imposto à Administração Pública pode constituir ato de improbidade administrativa. No entanto, há que se perquirir a intenção do agente, para se verificar se houve dolo ou culpa, pois, de outro modo, não incorrerá o ilícito previsto na lei (...). (DI PIETRO, 2014, p. 917)

Importante asseverar que a LIA, apenas na figura do art. 10 traz que os atos de improbidade que causam prejuízo ao erário podem ser condutas dolosa ou culposa, situação também reconhecida pela jurisprudência, todavia, com relação às outras figuras, a lei nada esclareceu acerca disso, de modo que deve haver a demonstração do dolo (DI PIETRO, 2014, p. 920).

2.1.4 Sanções

As sanções aplicáveis àquele que comete ato de improbidade estão elencadas no § 4º do art. 37 da CF/88, mas a Lei n.º 8.429/92 traz quais as penalidades de cada tipo de ato de improbidade, conforme se vê do art. 12:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e 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 dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e 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 cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e 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 três anos.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Ao que se denota, o referido diploma legal trouxe algumas que não estavam previstas no § 4º do art. 37 da CF/88, ampliando as penalidades a serem aplicadas ao cometedor de ato de improbidade. No entanto, não há que se falar que tais disposições são inconstitucionais, na medida em que as sanções ali previstas, se coadunam com os princípios norteadores da Administração Pública (CARVALHO, 2017, *online*).

A respeito da natureza das sanções, Alexandrino e Paulo (2015), assim esclarecem:

Quanto às penalidades, a Lei 8.429/1992 estabelece sanções de natureza administrativa (perda da função pública, proibição de contratar com o Poder Público, proibição de receber do Poder Público benefícios fiscais ou creditícios), civil (ressarcimento ao erário, perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, multa civil) e política (suspensão dos direitos políticos). (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 993)

Ademais, Alexandrino e Paulo (2015, p. 994) também elucidam que embora a LIA não preveja sanções de natureza penal, é certo que os agentes poderão responder criminalmente, uma vez que diversos atos de improbidade também são considerados crimes.

2.2 Controle interno

Acerca do segundo objetivo específico, que é realizar alguns apontamentos acerca do controle interno, será efetuada uma abordagem acerca do poder hierárquico, seus objetivos e prerrogativas, conceituação de controle, para então chegar ao controle interno especificamente.

2.2.1 Poder hierárquico

Antes de qualquer coisa, necessário se faz esclarecer que “poder administrativo” não se trata de uma mera liberalidade da Administração Pública, mas, conforme ensina Di Pietro (2014, p. 90): “(...) na realidade trata-se de poder-dever, já que reconhecido ao poder público para que o exerça em benefício da coletividade; os poderes são, pois, irrenunciáveis.”

Tais poderes, na verdade, se tratam de prerrogativas concebidas à Administração Pública, para que possa atender aos seus fins, fazendo com que a interesse público seja atendido e que este se sobreponha ao interesse individual (CARVALHO FILHO, 2009, p. 46).

No que concerne ao poder hierárquico, cumpre asseverar que cada um dos entes da federação dispõe de autonomia de se organizar e, em decorrência disso, se faz necessária a organização e estruturação dos agentes e órgãos responsáveis pela atividade administrativa.

Assim, a Administração Pública possui o poder hierárquico, que, nas palavras de Meirelles (2016):

Poder hierárquico é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal. Poder hierárquico e poder disciplinar não se confundem, mas andam juntos, por serem os sustentáculos de toda organização administrativa. (MEIRELLES, 2016, p. 142)

Importante observar o conceito de hierarquia, trazido também por Meirelles (2016):

Hierarquia é a relação de subordinação existente entre os vários órgãos e agentes do Executivo, com a distribuição de funções e a gradação da autoridade de cada um. Dessa conceituação resulta que não há hierarquia no Judiciário e no Legislativo, nas suas funções próprias, pois ela é privativa da função executiva, como elemento típico da organização e ordenação dos serviços administrativos. (MEIRELLES, 2016, p. 142)

Por este poder, portanto, o Executivo pode organizar sua estrutura funcional, tudo isso prezando pela eficiência da Administração Pública, a fim de que os fins sejam atendidos e que todos os atos sejam realizados de acordo com os ditames legais, tudo em prol do interesse público. Logo, se vê a grande importância de o gestor público definir as atividades de cada órgão, bem como a atuação de cada agente, de modo a promover uma melhor prestação de serviços públicos.

Como esclarecido por Meirelles, o poder hierárquico e o poder disciplinar estão relacionados, todavia, cada um tem a sua especificidade.

Para melhor compreensão, cumpre salientar que em razão da sua hierarquia com relação aos agentes subordinados e, ante a sua incumbência de fiscalizar as atividades por estes desenvolvidas, os superiores podem impor que sejam respeitados os ditames legais, até porque, caso assim não suceda, poderão responder pelos atos ilícitos que cometerem (CARVALHO FILHO, 2009, p. 67).

Desta feita, justamente por isso tais poderes estão juntos, na medida em que em decorrência do poder hierárquico, pode o superior aplicar sanções ao subordinado, no caso de cometimento de alguma infração decorrente das funções desempenhadas.

Importante frisar que o poder hierárquico é exercido de forma exclusiva na Administração Pública, conforme ensina Furtado (2013):

O poder hierárquico é exercido exclusivamente no âmbito das atividades administrativas do Estado. Isto importa em que, no exercício das atividades legislativas e judiciais, não há que se falar em hierarquia. Isto é, quando os Poderes Legislativo e Judicial desempenham suas atividades fins, não se faz presente qualquer manifestação do poder hierárquico. Os mecanismos de revisão dos atos judiciais obedecem às regras do Direito processual civil e penal, e não ao Direito Administrativo. Não pode, por exemplo, o Presidente do Tribunal de Justiça determinar como o juiz substituto deve ou não decidir seus processos, mas pode decidir se concede ou não a licença solicitada pelo juiz ou quando este irá gozar suas férias. Ou seja, no exercício de qualquer atividade meio dos Poderes Legislativo e Judiciário, o poder hierárquico está presente. (FURTADO, 2013, p. 557)

Percebe-se então que, nas atividades fins dos Poderes Legislativo e Judiciário, não há aplicabilidade do poder hierárquico, no entanto, nas atividades meios, por se tratarem de atividades administrativas, há de ser observado.

2.2.2 Objetivos e prerrogativas decorrentes do Poder hierárquico

O poder hierárquico possui alguns objetivos, sendo eles, conforme explicita Meirelles (2016):

O poder hierárquico tem por objetivo ordenar, coordenar, controlar e corrigir as atividades administrativas, no âmbito interno da Administração Pública. Ordena as atividades da Administração, repartindo e escalonando as funções entre os agentes do Poder, de modo que cada um possa exercer eficientemente seu encargo; coordena, entrosando as funções no sentido de obter o funcionamento harmônico de todos os serviços a cargo do mesmo órgão; controla, velando pelo cumprimento da lei e das instruções e acompanhando a conduta e o rendimento de cada servidor; corrige os erros administrativos, pela ação revisora dos superiores sobre os atos dos inferiores. Desse modo, a hierarquia atua como instrumento de organização e aperfeiçoamento do serviço e age como meio de responsabilização dos agentes administrativos, impondo-lhes o dever de obediência. (MEIRELLES, 2016, p. 143)

O que se denota é que tais objetivos visam justamente dar efetividade à hierarquia, a fim de que os subordinados cumpram fielmente com suas responsabilidades, dando um retorno satisfatório no âmbito administrativo, tudo isso seguindo as ordens dos seus superiores, podendo aqueles serem sancionados no caso de prática de ato em desacordo com os ditames legais. E quanto maior a observância ao dever de obediência, de modo que os agentes cumpram com suas respectivas funções de maneira satisfatória, mais elevada as chances de prestação de serviços públicos eficientes.

Conforme trazem Alexandrino e Paulo (2015, p. 249), tem-se as seguintes prerrogativas: “de dar ordens, fiscalizar, controlar, aplicar sanções, delegar competências e avocar competências.”

Dar ordens nada mais é do que o superior hierárquico dar uma determinação do que deve ser feito pelo subordinado, ou estabelecer o procedimento a ser seguido em determinado caso, assegurando, desta forma, um bom desempenho dos serviços (MEIRELLES, 2016, p. 144).

Fiscalizar diz respeito ao dever de o superior realizar uma supervisão de forma permanente aos seus subordinados. E decorrente dessa fiscalização, tem-se o poder de controle, haja vista que de nada adiantaria o superior fiscalizar a atuação do agente, se não pudesse manter um controle, a fim de que sejam mantidos os atos que devam assim o ser, como os atos válidos e aqueles passíveis de serem sanados, e quanto aos demais atos, para que sejam anulados (atos ilegais) e revogados (atos inoportunos e inconvenientes) (ALEXANDRINO E PAULO, 2015, p. 249).

Aplicar sanções não está necessariamente vinculada ao poder hierárquico. Quando decorrente do poder hierárquico, é conferido o poder de aplicação de sanções aos servidores públicos que pratiquem infração em razão das suas funções (ALEXANDRINO E PAULO, 2015, p. 250).

Delegar competências ocorre quando o superior hierárquico impõe atribuições que são de sua competência ao subordinado. No entanto, não é possível um poder realizar delegação para outro, nem há a possibilidade de delegar atos políticos. O subordinado não pode recusar uma atribuição a ele conferida pelo superior, e também não pode repassar a incumbência a outros órgãos. Ademais, importante esclarecer que nem todos os atos são delegáveis, uma vez que existem atribuições que só podem ser realizadas por determinado órgão ou pessoa, de maneira que as atribuições genéricas podem ser delegadas, pois não necessitam que a suas execuções sejam realizadas pelo superior (MEIRELLES, 2016, p. 144).

Por sua vez, avocar competências é quando o superior hierárquico traz para si determinadas atividades que são de competência do subordinado. Ocorre que tal situação somente deve acontecer quando houver necessidade, desde que o superior explicita os motivos pelos quais está chamando a competência para si. Quando ocorre a avocação, o superior também traz para si toda a responsabilidade do ato a ser por ele executado. No mais, não podem ser avocados aqueles atos em que a própria lei atribua a determinado órgão ou agente (MEIRELLES, 2016, p. 144/145).

2.2.3 Conceito de controle

A fim de que a Administração Pública não saia dos trilhos, e para que permanentemente atenda ao interesse público, bem como para que sejam observados seus princípios e objetivos, além do que seja assegurado respeito às leis, ela está sujeita à mecanismos de controle, seja ela direta ou indireta (MELLO, 2009, p. 925).

Alexandrino e Paulo (2015), assim definem controle:

Pode-se conceituar controle administrativo como o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria administração pública, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todos os Poderes e níveis da Federação. (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 884/885)

Logo, não podem os órgãos e agentes públicos atuarem a seu bel prazer, mesmo em se tratando de atos discricionários, uma vez que apesar de gozarem de certa liberdade de escolha, sempre estão vinculados à lei e aos princípios que regem a Administração Pública, daí a necessidade de haver mecanismos de controle, com o intuito de coibir a prática de atos que acabam colocando em risco a atividade administrativa.

Importante ainda expor o conceito de controle trazido por Di Pietro (2014):

O controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu. Ele abrange a fiscalização e a correção dos atos ilegais e, em certa medida, dos inconvenientes ou inoportunos. Com base nesses elementos, pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. (DI PIETRO, 2014, p. 809)

O que se denota é que o controle deve de toda maneira ser efetivado, pois é um importante instrumento para a garantia de uma boa administração, no entanto, ele não serve tão somente para evitar ou corrigir atos ilegais, mas também aqueles atos que, apesar de serem praticados em observância aos ditames legais, já não são mais convenientes e oportunos, de modo que podem ser revogados.

Insta salientar que na Administração direta é exercido um controle derivado da subordinação hierárquica, de modo que é pleno e ilimitado e, por sua vez, na Administração indireta, provém da vinculação administrativa, sendo, portanto, finalístico, pois tais entes gozam de autonomia, e são vinculados à administração direta, mas não há subordinação

hierárquica, como acontece entre órgãos da própria Administração centralizada, onde há um controle de todas as atividades exercidas pelo subordinado (MEIRELLES, 2016, p. 795/796).

Embora existam classificações acerca do controle, para o presente estudo, necessário se faz realizar apontamentos acerca do controle interno da Administração Pública.

2.2.4 Breves apontamentos sobre controle interno

Controle interno pode ser entendido como aquele exercido pelo próprio ente, ou seja, é aquele que ocorre dentro da própria Administração.

Dada a importância do controle interno para se ter uma gestão pública mais eficiente e transparente, a fim de evitar a ilegalidade e visando assegurar uma boa gerência dos recursos públicos, a própria Constituição Federal trouxe em seu art. 70 a previsão de controle interno em cada poder, o qual prevê o seguinte:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, 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.

Além disso, o art. 74 da Carta Magna apresenta as finalidades do sistema de controle interno, o qual deve ser mantido de forma integrada entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, 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;

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 União.

França (2010, p. 86) salienta a importância do sistema de controle interno previsto no texto constitucional, apresentando as seguintes finalidades do controle interno:

a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos; 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 de aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. Isto é, busca o sistema de autorregulação administrativa a eficiência (fazer bem, conforme metas instituídas, alcançando resultados esperados), a eficácia (fazer o correto, conforme comandos administrativos, alcançando o objeto esperado) e a efetividade (alcance de resultados concretos, com força a refletir o comando normativo à realidade regulada) administrativa, conforme valores do direito aplicados ao cotidiano da Administração como rígido vetor de sua atuação. (FRANÇA, 2010, p. 86)

O fito do controle interno, pelo que se vê, é atingir as metas a fim de que sejam alcançados os resultados esperados de maneira que sejam resguardados os princípios vetores da atuação administrativa.

A respeito do conceito, Meirelles (2016) assim conceitua controle interno:

É todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique. (MEIRELLES, 2016, p. 797)

Por sua vez, Fink (2008) traz a seguinte definição:

Controle interno é o controle administrativo, exercido por um organismo integrante da própria estrutura na qual se insere o órgão fiscalizado. Em nível geral, pode-se afirmar que os controles internos representam o conjunto de normas e procedimentos de controle existentes em qualquer organização pública ou empresarial. No que tange à administração pública, os controles internos servem para auxiliar o administrador no cumprimento de sua missão de disponibilizar serviços públicos à população, tendo em vista a sua necessidade de conhecer as reais demandas da sociedade. Esse conhecimento não se dá de forma empírica, baseado somente na experiência e sem nenhum conteúdo científico, mas sim por meio de modernas técnicas de administração, em nível de planejamento e gestão. (FINK, 2008, p. 22)

Insta salientar que o controle interno ocorre precipuamente no âmbito do Poder Executivo, na medida em que nessa esfera são realizadas grande parte de atividades administrativas, razão pela qual abrange as atividades meio, bem como as atividades fim. Engloba, ainda, a atuação administrativa dos demais poderes (Legislativo e Judiciário), além das ações de outras instituições autônomas, como o Tribunal de Contas. Compreende,

ademais, as atividades cuja titularidade é da Administração Pública, mas que são delegadas a particulares, como no caso de concessões e permissões (DA SILVA, 2009, p. 44).

Di Pietro (2014) ensina que:

Controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação. (DI PIETRO, 2014, p. 811)

E a aludida autora prossegue esclarecendo que esse controle exercido pela própria administração decorre da autotutela. Isso porque em razão desse poder, pode a Administração Pública rever seus atos no caso de haver alguma ilegalidade, ou quando passarem a ser inoportunos ou inconvenientes. Essa autotutela é corolário dos princípios que devem ser observados pela Administração Pública, mormente ao princípio da legalidade e ao da supremacia do interesse público (DI PIETRO, 2014, p. 811).

Acerca da autotutela, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula nº 346 que assim prevê: “A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos” e, a Súmula nº 473, que reza:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Denota-se, então, que o Poder Judiciário se preocupou em dar ênfase ao princípio da autotutela e o defende, no entanto, é certo que a Administração Pública pode rever seus atos *ex officio*, ou seja, independe de qualquer provocação. Por sua vez, o Poder Judiciário somente pode agir quando for provocado, isto é, na oportunidade em que lhe é trazido à apreciação um ato eivado de vícios, sem, contudo, adentrar no mérito administrativo (PATRIOTA, 2017, *online*).

2.2.5 A realidade do controle interno na Administração Pública Municipal

A Administração Pública deve prezar em atender ao interesse público, uma vez que os serviços por ela realizados são prestados em prol da sociedade e, além disso, deve agir nos limites da lei, de modo que a controle interno deve ser praticado de forma constante.

Por isso, no âmbito municipal, assim como nos demais entes da Federação, deverá haver um controle interno, na medida em que os Municípios também gozam de autonomia,

cujas capacidades são, nas palavras de Moraes (2014, p. 296): “auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.”

Desta forma, o Poder Executivo Municipal deve promover instrumentos de controle interno, conforme a Constituição Federal também traz em seu art. 31, *caput*: “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.”

No entanto, o controle interno deve ser implementado para que cumpra o papel para o qual foi designado, pois de nada adianta a realização de um controle ineficiente que acaba não atingindo o seu fim, colocando em risco a atividade administrativa. Por isso, há necessidade que sejam utilizados mecanismos úteis e eficientes, a ponto de o gestor público ter controle sobre toda a atuação administrativa.

Contudo, deveriam haver servidores preparados para a execução das atividades para a qual foi designado, mas o que se percebe é que a realidade é outra.

Rufino (2012) esclarece que:

O serviço público somente será eficiente se o servidor público estiver preparado para executá-lo. Daí a necessidade de sistemáticos treinamentos, reciclagens e acesso aos recursos tecnológicos disponíveis como é o caso da informática.

Outro fator de suma importância é a forma de investidura nos cargos públicos nesses entes. Até agora poucos Municípios realizaram concurso público para o provimento dos cargos administrativos, os quais são preenchidos por servidores de cargos comissionados, que são substituídos a cada mudança de gestor, causando uma descontinuidade das ações praticadas e aumentando, inclusive, o custo da profissionalização dos agentes públicos municipais.

A ausência de rotinas fixas de trabalho, também provocado pela alta rotatividade dos funcionários, é outro item que prejudica a efetivação do controle interno, pois se cada servidor pratica as ações de maneira diversa, mais difícil se torna o controle dos procedimentos, o mesmo se verifica nas mudanças de gestão. (RUFINO, 2012, *online*)

O despreparo tanto do servidor público comum, tanto do responsável pelo controle e fiscalização, acaba gerando inúmeros prejuízos ao ente público, pois pode ocorrer de os atos administrativos serem praticados de forma ilegal, ou até mesmo apesar de serem legais, inconvenientes ou inoportunos.

Além disso, podem haver reflexos nos custos, prejudicando, deste modo, o orçamento público, onerando ainda mais o Município, haja vista que uma má execução de atos gera a necessidade de revisão ou anulação e, por isso, a relevante importância de um controle interno eficaz e preparado, para dar mais garantia de que o patrimônio público e os princípios norteadores da atividade administrativa não sejam afetados.

O controle interno é de extrema relevância, não apenas por ser exigido por lei, mas também porque é um mecanismo de gestão, que auxilia no acompanhamento dos serviços públicos, para que se tenha uma boa utilização dos recursos públicos. Por conta disso, o gestor público municipal deve estar a par da realidade local, as demandas e necessidades da população, para que de forma estratégica e planejada, realize as ações adequadas. Logo, havendo planejamento e controle sobre a atuação, certamente haverá um excelente resultado e sem qualquer prejuízo ao ente público (COSTA JUNIOR, 2014, *online*).

2.2.6 O controle interno e a improbidade administrativa

Como se viu, infelizmente, atos de improbidade administrativa são um grande problema para a Administração Pública, uma vez que alguns agentes acabam agindo de má-fé, deixando de lado o interesse público, para agir no seu próprio interesse.

E, para tentar evitar esse problema, é que o controle interno é de relevante importância, na medida em que antes de qualquer atuação externa, como do Ministério Público, por exemplo, nada melhor do que a própria Administração Pública realizar um controle sobre os atos de seus agentes e órgãos, a fim de evitar e prevenir que tais atos ímprobos ocorram.

No entanto, esse controle interno deve ser estruturado e planejado, a fim de que se obtenha os resultados que busca alcançar e, acima de tudo, evitar desvios de condutas de agentes públicos que tentam agir com propósito desonesto.

Silva Júnior (2013) assim esclarece:

Vale ressaltar que um estruturado sistema de controle interno, auxilia de forma preventiva no combate a desvios, perdas e desperdícios, assegurando, ao gestor e administrados o cumprimento de normas administrativas e legais e viabilizando o apontamento de erros, fraudes e seus respectivos responsáveis. (SILVA JÚNIOR, 2013, *online*)

Logo, havendo uma estruturação dos mecanismos de controle interno, desestimularia, ainda, a prática de atos de improbidade, porque o ente público teria o controle dos atos praticados por seus agentes e órgãos, podendo, inclusive, evitar consequências mais graves.

Medeiros (2017) observa que:

(...) é importante o controle preventivo dos atos dos agentes públicos, uma vez que ao identificarmos a conduta ilícita, evitamos que o ilícito aconteça, e caso já tenha se iniciado conseguimos amenizar os prejuízos atuando na fase inicial do ato. (MEDEIROS, 2017, *online*)

Cumpra-se asseverar que, o controle preventivo visa justamente evitar que sequer tenham início os atos ilícitos, a fim de impedir que a Administração Pública sofra consequências em razão da desonestidade de seus agentes, que acaba gerando muito transtorno e repercussão, ficando, inclusive, mal vista aos olhos da sociedade.

E caso seja tarde, ou seja, se um ato já foi iniciado ou praticado, mesmo assim, o ente público deve agir, através de seus mecanismos e seus poderes-deveres, para que o ato praticado seja sanado ou anulado, visando abolir ou ao menos reduzir os impactos causados pelo ato viciado pela conduta desonesta.

Por fim, Medeiros (2017) ainda bem esclarece:

A falta do controle interno é o maior inimigo do bem público, surgindo assim, cada vez mais atos de improbidade administrativa, que quando descobertos, na maioria das vezes não são denunciados, pois o agente que descobriu ganha algo em troca para ficar calado, e é assim que os agentes ímprobos se mantêm. (MEDEIROS, 2017, *online*)

Justamente por isso que deve haver uma atuação imponente da Administração Pública, para que essa realidade se modifique, a fim de que ninguém fique acobertado e evitar que os atos ilícitos se propaguem, pois a máquina pública deve agir em prol da sociedade e não para dar regalias a uma minoria que age no seu próprio interesse.

3 METODOLOGIA

A metodologia científica é de suma importância no trabalho científico, haja vista que é o procedimento por meio do qual se chega até o conhecimento. O pesquisador elege procedimentos sistemáticos a fim de que realize seus estudos, com as devidas explicações, se traduzindo num conjunto de etapas necessárias para que se alcance o fim pretendido (FACHIN, 2006, p. 29/30).

Cumprido destacar que o presente estudo é uma pesquisa que, é definida por Gil (2002):

Pode-se definir pesquisa como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa é requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema. (GIL, 2002, p. 17)

Existem diversos tipos de pesquisa e, apesar de possuírem determinados procedimentos habituais, cada um tem sua especificidade, no entanto, não são totalmente independentes (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 49/50).

E, o presente estudo, se trata de uma pesquisa descritiva, através de dados levantados por meio de investigação documental e bibliográfica, em uma abordagem qualitativa.

Segundo Prodanov e Freitas (2013, p. 52), “na pesquisa descritiva, os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira sobre eles”, de modo que todas as situações são pesquisadas, mas sem qualquer promoção de alteração por quem está realizando o estudo.

Portanto, o intuito foi realizar uma descrição do objeto da pesquisa, abordando o referencial teórico acerca do tema, bem como todas as especificidades atinentes a cada instituto, principalmente a respeito da improbidade administrativa e do controle interno. Além disso, foi feita uma pesquisa junto ao sítio eletrônico do TJPR, e coletados três julgados acerca do assunto estudado, que é a aplicabilidade da LIA nos casos em que há omissão do gestor público no seu dever de controlar e fiscalizar outros órgãos e agentes, sem, contudo, qualquer intervenção no seu conteúdo, mas tão somente analisar e compreender tais situações.

Ainda, a presente pesquisa é bibliográfica, que é um agrupamento de conhecimento que estão disponíveis em obras de todos os tipos, sendo que é aquela com mais ênfase, na medida em que é realizada primitivamente pelos estudantes. A pesquisa bibliográfica colabora para o crescimento intelectual, expande culturalmente o leitor, e o direciona a uma pesquisa

acerca de algum tema, fazendo com que ele tome conhecimento daquele assunto pesquisado (FACHIN, 2006, p. 119/120).

Acerca das formas de pesquisa bibliográfica, abrangem a generalidade da bibliografia à disposição, sejam livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita, para que o leitor tenha acesso à mais ampla gama de conteúdo acerca do assunto por ele pesquisado. Sua elevada importância é corroborada em razão de que previamente às pesquisas de campo e de laboratório, se faz necessária uma pesquisa aprofundada do assunto que se pretende aplicar àqueles tipos de pesquisa, sendo a bibliográfica de extrema relevância para aprimorar o conhecimento sobre um tema e, a partir daí, se realizar outros tipos de pesquisas (LAKATOS; MARCONI, 1992, p. 43/440).

Foram utilizados diversos materiais, desde obras doutrinárias clássicas do ramo, principalmente de obras especializadas em Direito Administrativo, até artigos veiculados na *internet*, abordando conceitos trazidos por vários autores e suas interpretações acerca da LIA e também seus apontamentos sobre o controle interno.

Para se chegar ao objetivo geral, foi realizada pesquisa documental, na medida em que foram analisados três julgados do TJPR referentes ao tema. Em dois deles os respectivos gestores públicos foram condenados por ato de improbidade administrativa e, no outro, não houve responsabilização do gestor.

A pesquisa documental é muito parecida com a pesquisa bibliográfica, contudo, esta se baseia em estudo de obras de diversos autores, enquanto a primeira embasada em registros em que podem ser encontradas diversos dados importantes para o estudo, no entanto, as fontes são mais espalhadas (GIL, 2002, p. 45/46).

Neste estudo, a fonte da pesquisa documental é o sítio eletrônico do TJPR, em que foram coletados três julgados realizados pelo aludido tribunal. Estes casos são de municípios do próprio Estado do Paraná, sendo selecionados aqueles envolvendo situações em que os gestores públicos, principalmente envolvendo chefes do Poder Executivo Municipal, que deixaram de fiscalizar determinados atos que, a princípio, incumbiam a eles o dever de controle.

Portanto, foram selecionados casos que se adequassem ao objetivo geral apresentado, a fim de que este fosse atingido, primando saber a interpretação da aludida corte acerca dessas questões.

Assim, também se caracteriza como estudo de caso, que, conforme Prodanov e Freitas (2013, p. 60), “consiste em coletar e analisar informações sobre determinado indivíduo, uma

família, um grupo ou uma comunidade, a fim de estudar aspectos variados de sua vida, de acordo com o assunto da pesquisa.”

Nesta seara, buscou-se selecionar casos específicos envolvendo principalmente prefeitos municipais que acabaram tendo que responder por ações de improbidade administrativa justamente em razão da ausência de fiscalização.

Por fim, no tocante à abordagem, a pesquisa é qualitativa, que nas palavras de Prodanov e Freitas (2013, p. 70): “A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa.” Assim, no presente estudo, não são apresentadas estatísticas, uma vez que o conteúdo é descritivo, dando enfoque à qualidade da pesquisa, demonstrando o máximo de componentes referentes ao objeto de estudo (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 70/71).

Justamente por esta razão não foram extraídos dados numéricos e estatísticos acerca da quantidade de processos julgados pelo Tribunal de Justiça paranaense referente a improbidade administrativa, até porque em seu sítio eletrônico não é disponibilizado tais dados, apenas possibilita a pesquisa livre de julgados acerca do tema.

4 CASOS ENVOLVENDO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA JULGADOS PELO TJPR

Pela fundamentação teórica, se denotou que a improbidade administrativa se trata de uma prática que acaba prejudicando não só a máquina pública, mas toda a população, mormente porque, em nome do princípio da supremacia do interesse público, o ente deve atuar em favor de todos, fazendo prevalecer os anseios da sociedade, pois é ela quem utiliza os serviços públicos e deles dependem.

Por sua vez, o controle interno é um poderoso instrumento capaz de evitar que tais atos se propaguem e que visa evitar que se chegue, até mesmo, à concretização do ato ímprobo. Portanto, no presente capítulo, levando em consideração tudo o que já foi explicitado, o objetivo é demonstrar como vem sendo tratada a questão da improbidade administrativa pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, quando há omissão do gestor público que tem o dever de controlar e fiscalizar determinadas ações, apresentando três casos julgados pela aludida corte de justiça para demonstrar a tendência da jurisprudência da corte nessas situações.

Apresentam-se dois julgados em que houve condenação dos gestores públicos e em outro em que a condenação foi afastada, demonstrando a motivação para tais conclusões dos julgadores.

Tais situações melhor esclarecem, em uma visão mais prática, pois abordam o entendimento do Tribunal paranaense acerca da responsabilidade do gestor omissor.

4.1 Caso 1

O primeiro caso a ser apresentado, se trata de Apelação Cível de nº 1150715-4, julgada em 24/06/2014, pela 5ª Câmara Cível do TJPR, de relatoria do Desembargador Nilson Mizuta, e é assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPASSE DE VERBA FEDERAL PARA CONSTRUÇÃO DE MÓDULOS SANITÁRIOS. INEXECUÇÃO DA OBRA. OMISSÃO DO ENTE PÚBLICO NA FISCALIZAÇÃO. PREJUÍZO AO ERÁRIO CONFIGURADO. DEVER DE REPARÁ-LO RECONHECIDO. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. RECURSO ADESIVO. RESSARCIMENTO DO DANO CAUSADO AO ERÁRIO. LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. POSSIBILIDADE. RECURSO ADESIVO PROVIDO. (TJPR, 2014, *online*)

Neste caso, foi ajuizada ação de improbidade administrativa, em face de Maurício Yamakawa, ex-prefeito do Município de Paranavaí/PR, pois deixou de fiscalizar a execução

do projeto de construção de 100 (cem) módulos sanitários realizado pela empresa ALL Duarte Construções e Empreendimentos Ltda., a qual venceu o processo licitatório.

Em decorrência dessa omissão do então prefeito municipal, ele foi condenado por ato de improbidade, pois causou dano ao erário e, por consequência, em razão da sua omissão, houve reflexos à Administração Pública, pois as contas referentes ao convênio realizado com a Fundação Nacional da Saúde foram desaprovadas, de modo que impediu o ente municipal de receber verba federal. Além dessa situação, ocasionou a necessidade de reparos nas obras, pois foram utilizados servidores municipais para tanto, havendo, inclusive, outras despesas, onerando ainda mais os cofres públicos.

Percebe-se, justamente, que a ausência de controle por parte do administrador público acabou ocasionando um prejuízo de grande monta aos cofres públicos, pois a execução dos trabalhos pela empresa não foi acompanhada nem pelo próprio gestor público, nem por qualquer outro agente ou órgão, fazendo com que fossem criados gastos além do orçado e, ainda, tal situação foi tão grave a ponto de haver empecilho no repasse de recursos federais.

Já por este primeiro caso, se constata que se tivesse um controle interno efetivo e planejado, obviamente teria havido uma fiscalização nas atividades desenvolvidas pela empresa contratada, o que acabaria evitando todo esse dano experimentado pela Administração Pública municipal.

Por isso, a implementação de um controle interno adequado e que atinja os seus fins é tão importante, pois previne situações como essa, na medida em que o próprio ente público já detectaria todos os erros e eventuais desvios de conduta e já promoveria a correção.

E mesmo que tardio, o controle da execução da obra de interesse público poderia pelo menos amenizar os prejuízos sofridos, não chegando ao patamar que atingiu, o que tornou a despesa muito superior ao que foi orçado.

4.2 Caso 2

Ademais, o segundo fato ocorreu no Município de Santa Helena/PR, é a Apelação Cível de nº 0005801-56.2011.8.16.0173, julgada em 12/06/2018, pela 5ª Câmara Cível do TJPR, de relatoria do Desembargador Luiz Mateus de Lima, cuja ementa é a seguinte:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TELEFONIA VIA SISTEMA “VOIP”. IRREGULARIDADES FORMAIS NA FASE PREPARATÓRIA DO CERTAME LICITATÓRIO. PREGOEIRO. INABILIDADE EVIDENCIADA. INEXISTÊNCIA DE ATO ÍMPROBO. PREFEITO, SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS E TESOUREIRO.

TOTAL DESCASO COM O DINHEIRO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO. PAGAMENTOS REALIZADOS SEM A EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. PREJUÍZOS AOS COFRES PÚBLICOS COMPROVADOS. ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO) PRESENTE. PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADA (ARTIGO 10 DA LEI Nº 8.429/92). DE OFÍCIO, REDUÇÃO DA MULTA CIVIL APLICADA AOS APELANTES 2 E 3 E CONDENAÇÃO DO ESPÓLIO DE WELLINGTON DE FARIA SILVA APENAS AO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO, OBSERVADO O LIMITE DA HERANÇA. RECURSO DE APELAÇÃO 1 CONHECIDO E PROVIDO. RECURSOS DE APELAÇÃO 2 E 3 CONHECIDOS E DESPROVIDOS. (TJPR, 2018, *online*)

Essa situação envolve fraude à licitação no Município de Santa Helena/PR, na qual envolveu a contratação de uma empresa para prestação de serviços de tecnologia “VOIP”, não sendo observadas as normas licitatórias, havendo, inclusive, prorrogação do prazo do contrato. No entanto, não houve qualquer prestação de serviços de forma efetiva.

O então prefeito municipal Osmar Trentini e o Secretário de Administração e Finanças Osmar Trentini Júnior solicitaram a contratação do referido serviço, sendo procurados pelos representantes da empresa e, acreditando que os serviços trariam mais economia, realizaram a contratação.

Ocorre que além das irregularidades no procedimento licitatório, o chefe do Poder Executivo municipal foi omissivo ao não controlar as despesas apresentadas pela empresa e, ainda, não havia fiscalização se os serviços realmente estavam sendo executados.

Em suas defesas, em que pese apresentarem notas fiscais nos autos de ação de improbidade administrativa, o Tribunal entendeu que tais documentos não eram suficientes, pois não haviam muitos detalhes, se denotando que o controle orçamentário municipal era deficiente, uma vez que sequer fiscalizavam o que estava sendo pago e se os serviços estavam sendo prestados.

Desta forma, foi reconhecida a responsabilidade dos acima nominados e de Domício Rodrigues de Moura, diretor do departamento de tesouraria, pois deixaram de fiscalizar a efetiva prestação de serviços pela empresa e, mesmo assim, eram realizados os pagamentos a esta, causando prejuízo financeiro à Administração Pública Municipal.

Neste fato, se percebe a total desorganização do gestor público, que entendeu por bem contratar um serviço que sequer tinha o controle de que, efetivamente, estava sendo executado e, mais que isso, se estava beneficiando ou não com a redução de gastos.

Todavia, se estabelecido um controle interno preventivo, tal ocorrência poderia ter sido prevista pelo gestor público, o que possibilitaria a tomada de atitudes, com a finalidade

de que a situação fosse resolvida e a Administração Municipal monitorasse ainda mais a execução das atividades pela empresa, e verificar se o serviço realmente estava atingindo o seu fim, que era a economia.

Só que essa ausência de controle interno por parte do gestor público causou prejuízos aos cofres públicos, que ficou desfalcado, pois se tivesse havido um planejamento acerca dos meios de controle que o Município realizaria e que fossem eficazes, essa situação poderia não ter acontecido. E a consequência dessa desorganização foram as despesas desnecessárias, atingindo, portanto, o patrimônio público, e a condenação das pessoas mencionadas por ato de improbidade administrativa.

4.3 Caso 3

Por fim, o terceiro caso, é a Apelação Cível de nº 1637848-0, julgada em 15/08/2017, pela 4ª Câmara Cível do TJPR, de relatoria do Desembargador Abraham Lincoln Calixto, com a seguinte ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMBARÁ. ACUSAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR PARA A EXECUÇÃO DE ATIVIDADES DE SERVIÇOS GERAIS, SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA, CONDENANDO O AGENTE AO PAGAMENTO DE MULTA CIVIL. TESE RECURSAL DE NEGATIVA DE AUTORIA. ACOLHIMENTO. NÃO COMPROVAÇÃO DO NEXO CAUSAL. PROVA TESTEMUNHAL QUE APONTA AGENTES DIVERSOS COMO RESPONSÁVEIS PELA CONTRATAÇÃO. PAGAMENTOS AO SERVIDOR QUE ERAM EFETIVADOS EM LOCALIDADE E MODO ALHEIOS À ESFERA DE ATUAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO POR MERA PRESUNÇÃO. ADEMAIS, INEXISTÊNCIA DE CONFIGURAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO DOLOSO, IMPRESCINDÍVEL PARA A SUBSUNÇÃO DA ESPÉCIE AO ARTIGO 11, DA LEI N.º 8.429/92. REFORMA DA SENTENÇA PARA JULGAR IMPROCEDENTE A LIDE. RECURSO DE APELAÇÃO DO RÉU PROVIDO. APELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PREJUDICADO. (TJPR, 2017, *online*)

Na aludida apelação, se discutiu acerca da responsabilidade do ex-prefeito municipal de Cambará/PR sobre a contratação de servidor público sem concurso público, na função de serviços gerais, por quase quatro anos.

A respeito das provas produzidas, foi apresentada uma relação de empenhos, o qual descrevia o que foi pago ao servidor, contudo, por si só, não demonstrava a responsabilidade do ex-prefeito, até porque este não assinou o documento. A respeito da prova testemunhal,

somente o servidor contratado de forma irregular foi ouvido, de modo que os elementos probatórios constantes nos autos não foram suficientes para ensejar condenação, conforme decidiu a 4ª Câmara Cível do TJPR.

Ainda, entenderam o julgadores que o ex-prefeito sequer tinha o dever de fiscalizar, haja vista que os pagamentos do servidor era feito com dinheiro, além de ser realizado por outro departamento.

Desse julgado, se extrai que deve haver prova contundente e firme de que o agente tenha realmente praticado ato de improbidade. O conjunto probatório deve ser harmônico, pois meras ilações e conjecturas, ou prova deficiente, não são capazes de responsabilizar alguém por tais atos.

O que chama a atenção é o entendimento dos julgadores ao ponderarem que o ex-prefeito não foi omissos quanto à fiscalização, pois apesar de ser o chefe do Poder Executivo Municipal, o departamento responsável estava fora do seu controle.

Entretanto, apesar de neste caso, tenha se entendido que a situação estava longe da esfera de fiscalização do ex-prefeito, se percebe que foi afastada sua condenação em razão da distribuição interna de competências, de modo que outro agente ou órgão era responsável em realizar o controle, pois embora se trate de um prefeito municipal, não consegue realizar a fiscalização de todos os agentes e órgãos integrantes do Poder executivo.

De qualquer forma, certo é que, mesmo assim, se existisse um controle interno e eficaz acerca dos servidores ativos, tal problema poderia ter sido detectado muito antes, reduzindo custos para a máquina pública e evitaria todo o transtorno que gerou.

Dados os conceitos e algumas especificações a respeito da improbidade administrativa e do controle interno apresentados na fundamentação teórica, compreende-se que a tendência do Tribunal de Justiça paranaense é responsabilizar aqueles que acabam sendo omissos no seu dever de controle de certos atos praticados por terceiros, desde que tal incumbência esteja dentro do seu âmbito de fiscalização.

Reafirma-se, portanto, que o controle interno visa evitar desperdícios, sendo um importante instrumento dentro do âmbito da própria Administração Pública para constatar desvios de conduta que acabam incorrendo em mais despesas. Desmotiva o agente desonesto a perpetrar esse tipo de comportamento, pois o ente público terá o pleno controle de todas as suas ações.

Não é uma tarefa fácil planejar e implementar um controle interno efetivo e que gere efeitos positivos em prol da Administração Pública. Todavia, por este meio, muitas situações desagradáveis podem ser evitadas ou cessadas, afastando-se a interferência imediata do

controle externo, tais como do Ministério Público e Tribunal de Contas, deixando suas atuações somente aos casos em que realmente precisem interferir.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme foi visto, a improbidade administrativa é um problema recorrente na Administração Pública, que acaba causando inúmeros danos ao ente público, pois, mesmo vigente a Lei nº 8.429/92, que dispõe acerca dos atos considerados ímprobos e as respectivas sanções aos cometedores de tais infrações, ainda é preocupante a ocorrência de tais situações.

A Lei de Improbidade Administrativa veio justamente para tentar mudar o cenário, reduzindo tais atos, todavia, pelo que se vê, sozinha ela não é capaz de prevenir e coibir a ação de pessoas desonestas, sendo necessária, também, a detecção dos praticantes com o intuito de evitar que atinjam seu desiderato e, caso já tenha praticado, ao menos que as consequências não causem grandes prejuízos ao ente público.

Por isso, o controle interno tem um grande papel, pois havendo planejamento e organização coadunado com a fiscalização das atividades desempenhadas no âmbito da Administração Pública, certamente muitos desses problemas podem ser impedidos, de modo a proporcionar uma melhor gestão.

Não obstante o controle interno seja necessário para combater desvios de conduta praticados por seus agentes, ele não se trata de uma garantia absoluta de que tais situações deixarão de ocorrer, mas pelo menos ameniza os impactos e a reiteração de tais práticas, além do que pode auxiliar na atuação do controle externo, caso se repete imprescindível a intervenção de órgãos externos.

Tal controle traz uma maior segurança, na medida em que todos os agentes públicos, incluindo o chefe do Poder Executivo Municipal, além de terceiros, mormente aqueles que contratam com a Administração Pública, serão fiscalizados nas suas atuações, fazendo com que interesses pessoais e, até mesmo imposições abusivas em razão do cargo que ocupam, pelo grau de hierarquia, não se sobreponham.

Não é somente segurança que o controle interno proporciona, mas também a redução de custos, de modo que os recursos públicos sejam aplicados da maneira adequada, sem qualquer excesso ou desvios, garantindo a transparência das contas públicas.

Além disso, o que se percebe é que existem casos em que o gestor público tem o dever de controlar determinados atos e fiscalizar a atuação de agentes e órgãos por conta de sua hierarquia e, algumas vezes, por inexistir um controle interno eficaz, acaba se complicando em razão da sua desídia.

A respeito dos objetivos específicos, verifica-se que a conceituação de improbidade administrativa ficou a cargo da doutrina, pois a legislação não trouxe a definição, mas apenas

os atos considerados ímprobos, bem como procedimento, sanções aplicáveis e outras disposições. No que concerne aos apontamentos acerca do controle interno, realizou-se uma abordagem sobre o poder hierárquico, pois, em razão dele decorre o dever de controle do gestor público, apresentando algumas considerações sobre o controle interno, além da sua relevância a fim de se evitar e prevenir a ocorrência de atos de improbidade administrativa.

Quanto à análise de três casos julgados pelo TJPR, se pode constatar que a omissão do gestor público ao não fiscalizar ações e atuação de seus agentes e órgãos pode ensejar a sua condenação por improbidade administrativa, conforme se viu no primeiro e segundo casos apresentados.

A desídia do ex-prefeito municipal, no primeiro caso, ensejou a sua condenação por ato de improbidade administrativa, além do que chegou a causar consequências extremamente graves ao Município, uma vez que foram bloqueados os repasses financeiros ao ente público, refletindo, assim, gravemente aos cofres públicos do Município do Paranavaí/PR.

Pelo que se viu também, no segundo caso, o ex-prefeito do município de Santa Helena/PR também deixou de fiscalizar a prestação de serviços de uma empresa, a qual sequer estava executando os serviços, mas lhe eram repassados valores.

Quanto ao terceiro caso, entendeu a justiça não haver elementos para condenação do ex-prefeito de Cambará/PR acerca da contratação de servidor público sem realização de concurso público, além de entender que ele não tinha o dever de fiscalização.

Logo, se percebe que as consequências transcenderam os gestores, refletindo diretamente na Administração Pública e tudo isso poderia ter sido prevenido se existisse um controle exercido pelo próprio município, que amenizaria os riscos de fatos assim acontecerem.

E, embora no terceiro caso se tenha entendido que o gestor público não tinha o dever de fiscalização, é certo que alguém seria responsável por controlar toda essa atividade e, além disso, demonstra a desorganização e a falta de conhecimento do que está sendo pago e quem são os beneficiários dos valores repassados.

Por fim, a questão de pesquisa foi respondida e o objetivo geral alcançado, na medida em que, pelos três julgados apresentados, denotou-se que a ausência de fiscalização pelo gestor público a atos de terceiros cujo dever de controle era seu pode realmente ocasionar sua condenação por ato de improbidade. Todavia, conforme entendimento do TJPR, no último julgado apresentado, percebe-se que a responsabilização ocorre desde que o fiscalizado esteja no âmbito do controle do superior, de modo que a desídia do gestor acaba ocasionando ato de improbidade administrativa, mas tudo depende do caso concreto e análise de provas pelo juiz.

Portanto, deve haver um zelo pela coisa pública, e o controle exercido pelo município auxilia e muito na transparência e o melhor funcionamento das instituições, primando pelo interesse coletivo e garantindo a prestação de serviços públicos mais eficazes e que atendam o anseios da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

BABLER, C. **Aplicabilidade do novo ato de improbidade administrativa (artigo 10-a, lei 8429/92)**. Revista Jus Navigandi. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/65066/aplicabilidade-do-novo-ato-de-improbidade-administrativa-artigo-10-a-lei-8429-92>>. Acesso em: 03 maio 2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 maio 2018.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. 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 providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18429.htm>. Acesso em: 01 maio 2018.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Reclamação nº 2138. Relator: Ministro Nelson Jobim. Relator para Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Brasília, DF. DJ: 17/04/2008. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>>. Acesso em: 02 maio 2018.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Agravo Regimental na Reclamação nº 3267. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Brasília, DF. DJ: 19/11/2009. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605900>>. Acesso em: 02 maio 2018.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula nº 346. Publicação 13/12/1963. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1576>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula nº 473. DJ 10/12/1969. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

_____. **Tribunal de Justiça do Paraná**. Apelação Cível nº 1150715-4. Relator: Desembargador Nilson Mizuta. 5ª Câmara Cível. Curitiba, PR. DJ: 16/07/2014. Disponível em <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/11696343/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-1150715-4>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

_____. **Tribunal de Justiça do Paraná**. Apelação Cível nº 0005801-56.2011.8.16.0173. Relator: Desembargador Luiz Mateus de Lima. 5ª Câmara Cível. Curitiba, PR. DJ: 10/07/2018. Disponível em <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/410000006014031/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0005801-56.2011.8.16.0173>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

_____. **Tribunal de Justiça do Paraná**. Apelação Cível nº 1637848-0. Relator: Desembargador Abraham Lincoln Calixto. 4ª Câmara Cível. Curitiba, PR. DJ: 31/08/2017. Disponível em <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/12414586/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-1637848-0>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

CARVALHO, P. P. M. **As sanções por improbidade administrativa**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5128, 16 jul. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58977>>. Acesso em: 3 maio 2018.

_____. **Os sujeitos da improbidade administrativa**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5127, 15 jul. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58976>>. Acesso em: 2 maio 2018.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COSTA JÚNIOR, A. G. **A Importância do Controle Interno na Gestão Pública**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 01 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46859&seo=1>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

DA SILVA, P. G. **Controle interno na gestão pública municipal**: modelo de um sistema de controle interno para municípios de pequeno porte do Estado da Bahia. Dissertação de mestrado em contabilidade. UFBA. Salvador, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/7410/1/CONTROLE%20INTERNO%20NA%20GEST%20C3%2583O%20MUNICIPAL.pdf>>. Acesso em: 3 jun 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2006.

FINK, R. C. **O sistema de controle interno nos municípios e as condicionantes para o seu efetivo funcionamento**. Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/monografias/gestao/O%20SISTEMA%20DE%20CONTROLE%20INTERNO%20NOS%20MUNICIPIOS%20E%20AS%20CONDICIONANTES%20PARA%20O%20SEU%20EFETIVO%20FUNCIONAMENTO.pdf>. Acesso em: 3 jun 2018.

FRANÇA, P. G. **O controle da administração pública**: tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. 4ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GARCIA, E; ALVES, R. P. **Improbidade Administrativa**. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

MEDEIROS, C. S. **Improbidade administrativa**: meios adequados de prevenção e controle. Revista Jus Navigandi. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/59990/improbidade-administrativa-meios-adequados-de-prevencao-e-controle/2>>. Acesso em: 18. jun. 2018.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, C. E. M. **Considerações acerca da classificação legal dos atos de improbidade administrativa**. [20-?]. Disponível em: <http://www.unifacs.br/revistajuridica/arquivo/edicao_outubro2001/corpodiscente/posgraduacao/consideracoes.htm>. Acesso em: 3 mai. 2018.

PATRIOTA, C. C. S. R. B. **O princípio da autotutela**. Revista Jus Navigandi. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/56061/o-principio-da-autotutela>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

PRODANOV, C. C; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RUFINO, A. C. **Controle interno no âmbito da administração pública municipal**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3127, 23 jan. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20913>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA JUNIOR, A. S. **Controle interno – uma análise sobre sua importância no âmbito da administração pública estadual**. Âmbito Jurídico. 2013. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14951&revista_caderno=4>. Acesso em: 18 jun. 2018.