

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

**FLÁVIO RAMON DE CARVALHO NEVES**

**CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DOS ATOS DE IMPROBIDADE NAS  
PREFEITURAS MARANHENSES**

São Luís  
2016

**FLÁVIO RAMON DE CARVALHO NEVES**

**CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DOS ATOS DE IMPROBIDADE NAS  
PREFEITURAS MARANHENSES**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão como requisito  
para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Msc. José de Ribamar Caldas  
Furtado

São Luís  
2016

Neves, Flávio Ramon de Carvalho.

Consequências Jurídicas dos Atos de Improbidade nas Prefeituras Maranhenses/ Flávio Ramon de Carvalho Neves - 2016.

76 f.

Orientador: José de Ribamar Caldas Furtado

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

1. Administração Pública. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Municipal. 4. Improbidade Administrativa I. Furtado, José de Ribamar Caldas.. II. Título.

**FLÁVIO RAMON DE CARVALHO NEVES**

**CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DOS ATOS DE IMPROBIDADE NAS  
PREFEITURAS MARANHENSES**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão como requisito  
para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

\_\_\_\_\_  
**Prof. Msc. José de Ribamar Caldas Furtado** (Orientador)  
Mestre em Direito Financeiro

\_\_\_\_\_  
1º Examinador

\_\_\_\_\_  
2º Examinador

Aos meus pais, Firmino e Eliete, minha esposa,  
Nabya, e meus filhos Flávio Victor e Bruno.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, por me proporcionar todas as oportunidades e me conduzir a este momento;

Aos meus pais Firmino e Eliete, por toda a dedicação;

Ao meu irmão Alessandro, que compartilha de todos os momentos felizes e difíceis, sendo fundamental nesta jornada;

À minha esposa, Nabya, pela paciência e dedicação; e à d. Celeste, Ibraim, Hugo e Nadja, pela acolhida em sua família;

Aos meus filhos, Flávio Victor e Bruno, por serem a fonte de inspiração e energia necessárias para continuar a jornada;

Ao Desembargador Raimundo Melo, por ser a figura inspiradora que é, e sem o qual jamais teria chegado a este momento.

Aos colegas Beatrice, Glenda, Rafael, Rita e Suênia, pelo companheirismo e paciência;

Aos familiares, por todo o suporte;

Aos amigos do GDU, por todos os momentos;

A todos os meus colegas de turma, que compartilharam de todos os momentos da graduação;

Ao professor Caldas Furtado, pelo exemplo de sabedoria, dedicação, e comprometimento, além de todos os professores que participaram desta jornada.

“Só engrandecemos o nosso direito à vida  
cumprindo o nosso dever de cidadãos do mundo.”

Mohandas Karamchand Gandhi

## RESUMO

Uma discussão acerca da condução da administração pública por parte dos gestores e como a não observância dos princípios constitucionais podem repercutir na seara jurídica, através da conduta improba que porventura possa ocorrer, sendo para tanto analisada a influência dos conceitos que permeiam o direito administrativo na atividade dos gestores, as suas responsabilidades, e utilizando de pesquisa sobre os principais problemas encontrados decorrentes dos problemas de gestão e quais as consequências que estes atos podem ocasionar, levando-se em conta as irregularidades mais recorrentes e suas consequências que podem ser observadas analisando-se as decisões do Poder Judiciário do Estado do Maranhão.

Palavras-chave: Administração Pública. Improbidade Administrativa. Gestão Municipal.

## ABSTRACT

A discussion about the conduct of public administration by the managers and how the non-observance of the constitutional principles can have repercussion in the legal sector, through the improbable conduct that may occur, being for that analyzed the influence of the concepts that permeate the administrative law in the activity Of managers, and their responsibilities, and using research on the main problems encountered as a result of management problems and what consequences these actions may have, taking into account the most recurrent irregularities and their consequences that can be observed by analyzing The decisions of the Judicial Branch of the State of Maranhão.

Keywords: Public Administration. Administrative dishonesty. Municipal Management.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	–	Prefeitos condenados entre 2012 e 2015 pelo TJMA.....	37
----------	---	---	----

## LISTA DE SIGLAS

AGR RG	–	Agravo Regimental
CF	–	Constituição Federal
CGU	–	Controladoria Geral da União
CPB	–	Código Penal Brasileiro
CPC	–	Código de processo Civil
DJE	–	Diário de Justiça Eletrônico
FMS	–	Fundo Municipal de Saúde
FNDE	–	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
LC	–	Lei Complementar
MP	–	Ministério Público
PDDE	–	Programa Dinheiro Direto na Escola
PNAE	–	Programa nacional de Alimentação Escolar
RCL	–	Reclamação
RESP	–	Recurso Especial
STJ	–	Supremo Tribunal de Justiça
TCE	–	Tribunal de Contas do Estado
TCU	–	Tribunal de Contas da União
TJMA	–	Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2</b>	<b>O DIREITO ADMINISTRATIVO E DOS PRINCÍPIOS APLICADOS À GESTÃO PÚBLICA</b> .....	14
<b>2.1</b>	<b>O direito administrativo</b> .....	15
<b>2.2</b>	<b>Princípios aplicados à administração pública</b> .....	15
2.2.1	Princípios expressos.....	17
2.2.1.1.	Princípio da legalidade.....	17
2.2.1.2	Princípio da impessoalidade.....	18
2.2.1.2.	Princípio da moralidade.....	18
2.2.1.3	Princípio da publicidade.....	19
2.2.1.4	Princípio da eficiência.....	20
2.2.2.	Princípios decorrentes do regime.....	20
2.2.2.1.	Indisponibilidade do interesse público.....	20
2.2.2.2.	Princípio da motivação.....	21
2.2.2.3.	Princípio da presunção de legitimidade.....	21
2.2.2.4.	Princípio do devido processo legal, da razoabilidade e proporcionalidade..	22
2.2.3.	Subprincípios.....	22
2.2.3.1.	Princípio da finalidade pública.....	22
2.2.3.2.	Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.....	23
2.2.3.3.	Princípio da autotutela.....	23
2.2.3.4.	Princípio do controle judicial dos atos administrativos.....	24
2.2.3.5.	Princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade administrativa....	24
2.2.3.6.	Princípio da continuidade dos serviços públicos.....	24
2.2.3.7.	Princípio da igualdade dos administrados face a administração pública.....	25
2.2.3.8.	Princípio da segurança jurídica.....	25
2.2.3.9.	Princípio da responsabilidade do estado.....	26
2.2.3.10.	Princípio da obrigatoriedade de licitação.....	26
2.2.3.11.	Princípio da precedência da administração fazendária.....	27
2.2.3.12.	Princípio do concurso público.....	28
<b>2.3.</b>	<b>Do ato administrativo</b> .....	28

<b>3.</b>	<b>DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS ADMINISTRADORES.....</b>	<b>31</b>
<b>3.1.</b>	<b>A administração pública.....</b>	<b>31</b>
<b>3.2.</b>	<b>O poder público municipal.....</b>	<b>32</b>
<b>3.3.</b>	<b>Dos gestores e seus poderes e deveres.....</b>	<b>33</b>
3.3.1.	Da prestação de contas ao TCE.....	34
<b>4.</b>	<b>DOS DADOS REFERENTES À PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE NA ESFERA MARANHENSE.....</b>	<b>36</b>
<b>5.</b>	<b>DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>43</b>
<b>5.1</b>	<b>Prestação de contas referente ao exercício financeiro.....</b>	<b>47</b>
<b>5.2</b>	<b>Não prestação de contas à câmara de vereadores.....</b>	<b>48</b>
<b>5.3</b>	<b>Atraso ou fraude na prestação de contas de convênios.....</b>	<b>51</b>
<b>5.4.</b>	<b>Fraude em licitações.....</b>	<b>57</b>
5.4.1	Fragmentação de despesas e dispensa irregular de licitações.....	58
<b>5.5</b>	<b>Lesão ao erário.....</b>	<b>59</b>
<b>5.6.</b>	<b>Desvio de verbas.....</b>	<b>61</b>
<b>5.7.</b>	<b>Falsidade ideológica.....</b>	<b>63</b>
<b>5.8.</b>	<b>Contratação de servidores sem concurso.....</b>	<b>65</b>
<b>6.</b>	<b>DAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS.....</b>	<b>68</b>
<b>6.1.</b>	<b>Perda do cargo.....</b>	<b>69</b>
<b>6.2.</b>	<b>Inabilitação para a função pública.....</b>	<b>70</b>
<b>6.3.</b>	<b>Perda dos direitos políticos .....</b>	<b>71</b>
<b>6.4.</b>	<b>Responsabilidade civil.....</b>	<b>72</b>
<b>6.5.</b>	<b>Inelegibilidade.....</b>	<b>71</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>73</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>75</b>

## INTRODUÇÃO

É crescente o movimento que busca um melhor aproveitamento dos recursos públicos, a fim de que se convertam em benefícios visíveis à população. Tema tão em voga nos noticiários, a sociedade tem, aos poucos, mudado seu perfil a fim de melhor acompanhar o que se passa na seara administrativa Brasil afora. Aumenta-se a percepção de que o dinheiro público é, sim, da população, e como tal, deve acompanhar sua utilização. E a proporção que se investiga como são utilizados os recursos públicos, mais se descobre sobre as falhas e problemas que afligem a administração pública.

A corrupção é, historicamente, um problema crônico no Brasil, difícil de se identificar a origem. Relacionada à “Lei de Gerson”, que afirma que todos devem, de alguma forma, levar vantagem em tudo, sem se importar com questões éticas ou morais, que passou a ser interpretada como o “jeitinho brasileiro”. Historiadores afirmam que a corrupção tem origem na época da colonização portuguesa, quando os primeiros a serem corrompidos foram os indígenas, que se deixavam subornar em troca das riquezas naturais, situação que evoluiu para a escravatura destes.

Com o capitalismo, a corrupção se intensificou de modo que o enriquecimento ilícito é um dos principais problemas sociais pelos quais atravessa hoje o País. Em esquemas de corrupção existem o corrupto e o corruptor, de modo que todos saem favorecidos neste tipo de crime, em detrimento da sociedade, que tem que arcar com as consequências do desfalque, e sempre refletida nas áreas mais demandadas, que são a de educação, saúde e segurança. Acaba-se por criar um ciclo, onde a falta das condições básicas, a falta de conhecimento da sociedade criam a situação de desinteresse que facilita que a conduta delitativa se perpetue.

A corrupção está intrinsecamente ligada ao sistema político no País, onde séculos de clientelismo, nepotismo e oligarquismo ainda produzem efeitos, apenas buscando-se atualizar as condutas a fim de garantir a continuidade. Com a atuação cada vez mais efetiva das Instituições, velhas práticas se modernizam de modo a garantir o poder historicamente propiciado, mas observa-se que há avanços a fim de se combater o problema.

Dentre as esferas governamentais, o Poder Municipal foi o escolhido neste estudo por ser o ente estatal mais próximo da sociedade, também responsável pelas competências essenciais à população, e ao mesmo tempo mais pulverizada dada a grande extensão territorial do país e em maior quantidade, sendo 5.561 prefeituras segundo o IBGE, o que se traduz em mais esforços para acompanhar o que acontece em cada um destes municípios. Aliado à dificuldade de órgãos de fiscalização, como número de servidores insuficiente, baixa

remuneração em alguns casos, falta de infraestrutura e condições de trabalho, tem-se a situação que se apresenta atualmente.

Dada a responsabilidade que recai sobre a figura do Gestor Municipal, este estudo busca identificar como os princípios do Direito atuam sobre a conduta deste, quais seus poderes e deveres, e como seus atos na gestão administrativa podem repercutir na esfera judicial, através de condutas ou omissões, e assim buscar a diminuição da ocorrência destes.

Para tanto, o tema de pesquisa partiu da informação disponibilizada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, que produziu relatório sobre as condenações aplicadas aos gestores municipais nos últimos anos, através da qual foi possível direcionar o estudo aos tipos penais mais incidentes e quais as consequências dos julgamentos destes gestores. Resta evidente que os casos do presente estudo não podem refletir todos os atos de improbidade que realmente aconteceram, ante a dificuldade que é detectar casos da espécie e mais ainda fazer com que sejam devidamente julgados, mas a análise dos dados já existentes já indicam a direção a ser trilhada a fim de se alcançar uma maior efetividade no trabalho de prevenção e repreensão.

Ainda, ante a elevada necessidade de conduzir a gestão de maneira proba e eficaz, este estudo visa contribuir para toda a sorte de profissionais que possam lidar com a administração municipal, desde os próprios gestores, os servidores, advogados, estudantes, dentre outros.

## **2 O DIREITO ADMINISTRATIVO E DOS PRINCÍPIOS APLICADOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O Direito, como ciência do conhecimento que estuda o relacionamento humano e suas consequências, é fascinante justamente por tentar normatizar a difícil relação de convívio entre seres humanos. Afinal, não fosse a evolução das relações interpessoais ainda estaríamos com hábitos muito parecidos com o dos homens das cavernas. Pode-se depreender que foram vertiginosas as alterações ocorridas neste lapso de tempo, principalmente levando-se em conta que percebemos quão rápido se dão estas evoluções simplesmente revisitando períodos de poucos anos atrás, onde valores mudam e as relações interpessoais mudam no mesmo ritmo. Ao analisar que todo o ordenamento jurídico brasileiro atual tem como base a Constituição Federal de 1988, podemos observar que apesar de ser um tanto recente em comparação a outros ordenamentos jurídicos, já foram necessárias constantes alterações a fim de se manter atual em face das necessidades que a sociedade demanda.

Para ser possível abranger tantos aspectos de conhecimento, faz-se necessário que o Direito se reparta em diversos outros ramos a fim de dar completude em cada uma de suas áreas de abrangência. Assim, o Direito pode dividir-se entre diversos aspectos, tais como Direito sob ordem jurídica interna, abordando aspectos que regulamentarão os aspectos inerentes à soberania do Estado, e o de ordem jurídica externa, quando aborda questões referentes às regras que serão aceitas reciprocamente entre dois ou mais Estados, e que interferirão diretamente sobre o ordenamento interno de cada um dos partícipes. Pode-se dividir ainda o Direito como ordenamento das questões cíveis e penais, materiais e processuais, e também entre ramos de abrangência Pública e Privada, sendo a primeira responsável por tratar de questões de relevância à sociedade como um todo, onde questões de interesse geral são discutidas. Já o ramo do Direito Privado se debruça sobre questões interpessoais de cunho interpessoal, entre particulares.

Dentre os ramos do Direito Público temos o Direito Administrativo, que versa sobre os aspectos inerentes à Administração Pública e correlatos, a fim de normatizar todas os atos praticados pela Administração Pública. É com base no ordenamento do Direito Administrativo que todos os atos praticados por quem compõe a Administração Pública devem ser respaldados, pois diferentemente do Direito Privado, somente pode o agente público praticar qualquer ato administrativo ante prévia autorização para tal.

## 2.1. O direito administrativo

O Direito Administrativo é um ramo do Direito que trata do conjunto de normas jurídicas que são os pilares normativos da conduta dos agentes públicos, determinando toda a conduta destes no exercício do cargo ou função pública. E esse referencial normativo parte do que é estabelecido através dos princípios que servem como norte a fim de reger os sujeitos da Administração Pública e as funções administrativas que estes exercem. Vale ressaltar que trata-se de um regime jurídico próprio, que se faz indispensável à sua autonomia científica, enquanto ramo do Direito informado por princípios que lhe são peculiares. Esse regime é designado usualmente como regime jurídico-administrativo, constituído pelo conjunto normativo que acolhe toda a Administração Pública, quanto a seus sujeitos e às suas atividades. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup>: "só se pode, portanto, falar em Direito Administrativo, no pressuposto de que existam princípios que lhe são peculiares e que guardem entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema ou regime: o regime jurídico-administrativo".

Ensina ainda Cunha Júnior<sup>2</sup>: "O regime jurídico-administrativo é um regime essencialmente de direito público, constituído de princípios e regras constitucionais; já o regime jurídico da Administração Pública é mais amplo na medida em que compreende tanto o regime de direito público (o regime jurídico-administrativo) como o regime de direito privado, ao qual a Administração Pública também pode se submeter".

## 2.2. Princípios aplicados à administração pública

O Direito Administrativo brasileiro não possui uma codificação tal qual o Direito Civil, ou o Direito processual, por exemplo, onde os pormenores restam devidamente detalhados a fim de dirimir, na medida do possível, eventuais dúvidas. Assim, a fim de se sistematizar e unificar as leis que regem este ramo do Direito, os princípios são de fundamental importância a fim de que se alcance uma unidade no estudo deste.

Os princípios atuam como regras gerais que são o reflexo dos valores fundamentais que devem ser adotados na prática dos atos administrativos. Estes princípios possuem todas as

---

[1] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

[2] CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. JusPODIVM, 2015.

ideias-chave que são reaplicadas a todos os atos normativos decorrentes, em uma cadeia hierárquica que deve obedecer desde a Constituição Federal, a fim de que todo e qualquer ato administrativo seja legal, válido, moral, e possa existir harmoniosamente no sistema legal brasileiro. Abaixo, vamos elencar os princípios que possuem os valores que devem ser aplicados aos atos administrativos e possuem ressonância nos atos realizados pelos agentes públicos, devendo estes agir de acordo com o que preceituam.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014) leciona acerca do princípio da moralidade e probidade administrativa, no sentido de que os administradores pautem suas condutas não só pela "legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública".

A fim de respeitar a classificação e hierarquia entre estes, podemos classificar os princípios a fim de ilustrar como é feita a influência de cada um destes nos atos da administração, e assim sendo, para este estudo foi utilizada a classificação de Fazzio Júnior<sup>1</sup>: Princípios expressos, princípios decorrentes do regime e subprincípios. A princípio se demonstra um tanto quanto extensa a lista de princípios que dirimem a atuação administrativa, mas na observância de casos concretos através da jurisprudência existente, verifica-se que cada um destes possui grande importância e reflexo nas análises, ante a vasta lista de atitudes ímprobos. Logo, se faz necessária a explanação acerca de cada um destes princípios.

Os princípios jurídicos atuam como proposições básicas, e embora possam ser questionados acerca de sua quantidade e de sua abrangência no estudo do Direito, não há discussão acerca da aceitação destes como base fundadora dos demais atos, a fim de garantir a estes unidade e continuidade da ordem jurídica.

Veja-se a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup> a respeito:

"Princípio - já averbamos alhures - é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

---

[1] FAZZIO JUNIOR, WALDO. Fundamentos do Direito Administrativo. Atlas, 2003.

[1] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 8. ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 545-546.

**Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda a estrutura nelas esforçada."**

### 2.2.1. Princípios expressos

Estes princípios assim são considerados porque derivam da determinação da Constituição Federal, que em seu art. 37, caput, estabelece que a Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Logo, são estão expressamente determinados pela Constituição e servem de ponto inicial para os demais princípios.

#### 2.2.1.1. Princípio da legalidade

Em decorrência da indisponibilidade do interesse público, só pode a atividade administrativa exercida em conformidade com a lei. Em função do Estado de Direito em que a administração pública está inserida, o princípio da legalidade é uma exigência para que haja o império da ordem jurídica no sistema jurídico atual. Este é o fundamento que tem como finalidade combater o poder arbitrário do Estado, na medida em que os conflitos devem ser resolvidos pela lei e não por meio da força.

Ensina Dirley da Cunha Júnior(2015):"Sabe-se que, no âmbito das relações privadas, vige a ideia de que tudo que não está proibido em lei está permitido. Nas relações públicas, contudo, o princípio da legalidade envolve a ideia de que a Administração Pública só pode atuar quando autorizada ou permitida pela lei. A norma deve autorizar o agir e o não agir dos sujeitos da Administração Pública, pois ela é integralmente subserviente à lei. Na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei. Aqui não se aplica a autonomia das vontades das relações entre particulares."

O princípio da legalidade está previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e faz parte de seus fundamentos, ao implicar que a Administração Pública deve atuar de acordo com a lei e o Direito, de modo que a atuação administrativa esteja em compasso com a lei e o Direito, e autorizada por ambos. Temos ainda o disposto na Lei 9.784/99, que regula o

processo administrativo federal, onde é previsto que nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de atuação conforme a lei e o Direito.

#### 2.2.1.2. Princípio da impessoalidade

Esse princípio também deriva da Constituição Federal, em seu artigo 37, caput, e preceitua que a atividade administrativa seja exercida de modo a atender a todos os administrados de forma igualitária, e não a certos membros em detrimento de outros, apresentando-se de forma impessoal. Este princípio preceitua que a Administração deve manter-se numa posição de neutralidade em relação aos administrados, não podendo discriminá-los, salvo quando assim justificar o interesse coletivo, sob pena de cometimento de abuso de poder e desvio de finalidade. Vale ressaltar que a impessoalidade deve servir tanto para os administradores quanto para os administrados, não devendo nenhum dos envolvidos se aproveitar da atuação pessoal para fins próprios. A atividade administrativa deve proporcionar aos administrados uma atividade destinada a satisfazer a todos, de modo que a Administração Pública não pode atuar de forma a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, enquanto ao administrador, a atividade da Administração Pública é imputada à pessoa jurídica, jamais à pessoa física dos gestores públicos. Isso quer dizer que este princípio também significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis, não ao agente que os pratica, mas sim ao órgão ou entidade da Administração Pública, em nome dos quais o agente atua.

#### 2.2.1.3. Princípio da moralidade

A Constituição Federal de 1988 exaltou a moralidade jurídico-administrativa como importante princípio reitor da Administração Pública. Sua origem remonta à antiga Roma, partindo do brocardo de que nem tudo que é lícito é honesto (*nom omne quod licet honestum est*). Segundo Maurice Hauriou, sistematizador deste princípio na França, em 1917, a moralidade administrativa é um conjunto de regras de conduta tiradas da boa e útil disciplina interna da Administração. Deve-se entender por moralidade administrativa um conjunto de valores éticos que fixam um padrão de conduta que deve ser necessariamente observado pelos agentes públicos como condição para uma honesta, proba e íntegra gestão da coisa pública, de modo a impor que estes agentes atuem no desempenho de suas funções com retidão de caráter, decência, lealdade, decoro e boa-fé. Enfim, esse princípio determina o emprego da

ética, da honestidade, da retidão, da probidade, da boa-fé e da lealdade com as instituições administrativas e políticas no exercício da atividade administrativa. Violá-lo vai contra o senso comum.

#### 2.2.1.4. Princípio da publicidade

O princípio da publicidade rege a Administração Pública a fim de garantir a transparência em seus atos, de modo que o administrado possa acompanhar os atos produzidos pela administração e possa fazer o controle destes. Logo, todos os atos administrativos devem ser publicados e de conhecimento geral, em concordância com os outros princípios que também estão envolvidos. Em consequência deste princípio, expressado no caput do art. 37, todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral. E o órgão ou a entidade da Administração Pública não pode negar a publicidade de informações sob o argumento do sigilo da privacidade, quando estiver em questão o interesse coletivo ou geral. Entretanto, apesar de que a publicidade dos atos seja a regra, a Constituição Federal faz exceções a este princípio, seja por exigência dos interesses sociais, seja por imperativos da segurança do Estado. É o que consta, aliás, do art. 50, inciso XXXIII, verbis:

"XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado."

#### 2.2.1.5. Princípio da eficiência

O Princípio da Eficiência, que integra o caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, preceitua que o exercício da Administração Pública deve observar, em todos os atos praticados, a realização de suas tarefas com rapidez, perfeição e rendimento, buscando impor no ambiente administrativo um modelo gerencial com maior ênfase nos resultados e na qualidade. A atividade administrativa deve ser desempenhada de forma rápida, para atingir os seus propósitos com celeridade e dinâmica, de modo a afastar qualquer ideia de burocracia. O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e pode também ser considerado em relação ao modo de organizar e estruturar a Administração Pública, também com o mesmo

objetivo de alcançar os melhores resultados no desempenho da função ou atividade administrativas.

### 2.2.2. Princípios decorrentes do regime

Os princípios decorrentes do regime são aqueles que, mesmo que não constem expressamente no texto da Constituição, decorrem do regime jurídico estabelecido no Brasil e de seus valores, de modo que produzem efeitos e influenciam os atos no Direito Administrativo. São os seguintes:

#### 2.2.2.1. Indisponibilidade do interesse público

O princípio da Indisponibilidade Pública garante que o interesse público não seja colocado à disposição de qualquer pessoa que tenha interesse em usurpar este para fins pessoais, sendo o interesse público qualificado como próprio da coletividade, insuscetível de apropriação. Mesmo os próprios responsáveis pela representação do poder da Administração não têm disponibilidade sobre ele, sendo que lhes cabe tão somente a função de zelá-lo, no desempenho de um dever. É dever do administrador público proteger o interesse público nos termos da finalidade legal a que lhes cabe, devendo ser frisado a este que os bens e os interesses públicos não se acham entregues à livre disposição da vontade dos administradores.

#### 2.2.2.2. Princípio da motivação

Se faz necessário, primeiramente, realizar a distinção entre motivação com o motivo do ato. Motivo é um dos requisitos de todo ato administrativo, consistindo na situação de fato ou de direito que autoriza ou determina a edição do ato. Motivação é a revelação ou exteriorização formal do motivo, integrando a própria forma do ato administrativo, já que a motivação consiste na exposição, por escrito (que é a forma do ato), do motivo do ato administrativo. O princípio da motivação exige que todos os atos e decisões da Administração Pública sejam fundamentados, devendo a motivação ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

A motivação é necessária para todo e qualquer ato administrativo, sendo exigida tanto nos atos vinculados quanto nos atos discricionários, mesmo que em certos atos vinculados a

simples menção do fato e da regra de Direito a ser aplicada pode ser suficiente, por estar implícita a motivação, uma vez que nos atos vinculados os motivos já vêm expressados na lei. Nos atos discricionários, em que pese relativa liberdade ao responsável por este, inclusive quanto aos motivos, apesar desta envolver mérito administrativo, haverá, com maior razão ainda, necessidade de motivação.

#### 2.2.2.3. Princípio da presunção de legitimidade

Através deste princípio é presumido que toda atividade administrativa está em absoluta conformidade com as normas jurídicas vigentes. Logo, havendo violação do direito do particular, este deverá demonstrá-lo, uma vez que os atos administrativos possuem a presunção de legitimidade. Entretanto, a presunção de legitimidade não se confunda com presunção de veracidade, enquanto a veracidade se relaciona aos fatos declarados pela Administração Pública, e a presunção de legitimidade diz respeito às questões de direito, podendo ambas serem contestadas. Enquanto não o forem, continuam a produzir efeitos jurídicos.

#### 2.2.2.4. Princípio do devido processo legal, da razoabilidade e proporcionalidade

A razoabilidade é o princípio que limita a atuação e discricionariedade dos poderes públicos, impedindo que a Administração Pública atue com excesso ou cometa atos desvantajosos, desarrazoados e desproporcionais. A razoabilidade deriva da garantia ao devido processo legal (fair trial), derivado do direito anglo-saxão, com sua origem na Inglaterra, com a Magna Carta de 1215. Possui caráter estritamente processual e visa permitir ao Judiciário investigar o próprio mérito e a justiça dos atos do poder público, a fim de verificar se esses atos são razoáveis, buscando equilíbrio, moderação e harmonia.

#### 2.2.3. Subprincípios

A seguir, os demais princípios que completam as diretrizes para a atuação do agente administrativo:

### 2.2.3.1. Princípio da finalidade pública

A Administração Pública só existe e se justifica para atender a um fim público, que é o resultado que se busca alcançar com a prática do ato, e que consiste em satisfazer, em caráter geral e especial, os interesses da coletividade. Caso contrário, estar-se-á diante de um desvio de finalidade ou desvio de poder, que acarreta a invalidação do ato administrativo. Assim, há uma finalidade pública geral que é aquela prevista em todas as leis, por imperativo da ordem jurídica; e uma finalidade pública especial que é aquela ditada pela lei à qual se esteja dando execução. O desvio de finalidade, por conseguinte, pode ser genérico ou específico. Diz-se genérico quando a Administração Pública deixa simplesmente de atender ao interesse público imposto pela ordem jurídica, desviando-se para socorrer interesses privados. Afirma-se específico quando a Administração pública desatende a finalidade indicada na lei que se pretende executar, visando outra ainda que pública. Quando se desvia de um interesse público para outro interesse público há, ainda aqui, uma afronta ao princípio da finalidade pública, uma vez que a atividade administrativa é sempre vinculada a um fim público determinado.

### 2.2.3.2. Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado

A supremacia do interesse público sobre o privado, também chamada simplesmente de princípio do interesse público ou da finalidade pública, encontra-se implícito na atual ordem jurídica, e fundamenta que os interesses da coletividade devem ser sobrepostos a quaisquer interesses individuais que possam coexistir no tocante à administração pública. Este princípio fundamenta o motivo pela qual a Administração, como defensora dos interesses públicos, recebe da lei poderes especiais não extensivos aos particulares. A fim de que se possa garantir uma posição de superioridade ante o particular, são outorgados poderes a fim de que os administradores públicos possam exercer este poder de fazer prevalecer o interesse público. Se faz necessário criar uma desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados, de modo que os primeiros possam tomar as decisões necessárias e ressonar o interesse público de maneira efetiva.

#### 2.2.3.3. Princípio da autotutela

O princípio da Autotutela dá à Administração Pública o poder de, diretamente e sem a intervenção do Poder Judiciário, rever seus próprios atos, a fim de corrigi-los quando não forem mais convenientes e oportunos, mesmo ilegais. Logo, pode a Administração Pública revogar seus atos administrativos por razões de conveniência e oportunidade, ou mesmo invalidá-los quando em ilegalidade.

Importante ressaltar que a correção de seus próprios atos quando incorrem em ilegalidade não configuram uma faculdade, mas sim uma obrigação de restaurar a legalidade a qual é submetida. E mesmo essa possibilidade de controle interno não afasta o controle externo de outros órgãos porque o Judiciário e o Legislativo, este inclusive com o auxílio do Tribunal de Contas, podem fazê-lo no exercício de suas atribuições constitucionais, também não sendo definitivo visto que pode ser contestado em via judicial.

#### 2.2.3.4. Princípio do controle judicial dos atos administrativos

No Direito brasileiro, cabe ao Poder Judiciário o controle definitivo de legitimidade tanto dos atos particulares quanto os da Administração Pública. Todos os atos, sejam eles vinculados ou discricionários, estão sujeitos a este controle. Este controle não se limita aos aspectos estritos da legalidade, sendo mais amplo e tendo como parâmetro todos os princípios constitucionais, além do princípio da legalidade estrita. Assim, o Poder Judiciário está habilitado pelo sistema normativo a investigar e controlar os atos da Administração Pública de quaisquer dos Poder do Estado, tanto quanto à legalidade propriamente dita quanto a constitucionalidade destes, cujo parâmetro envolve os demais princípios constitucionais.

#### 2.2.3.5. Princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade administrativa

A administração Pública tem, na atividade administrativa, um dever para com sua destinação de atender às necessidades coletivas e atendê-las de maneira satisfatória, sob pena de prevaricar. Logo, o desempenho da função ou atividade administrativa é obrigatório em razão da legalidade que conforma toda a atuação da Administração Pública.

Assim, a administração não pode optar por atuar ou não atuar, devendo sempre exercer a função que lhe compete na gestão do interesse público. Somente lhe cabe decidir acerca da

maneira de como o fará, de modo a respeitar os limites legais e alcançar a melhor maneira de bem atender ao interesse coletivo.

#### 2.2.3.6. Princípio da continuidade dos serviços públicos

Este princípio visa afastar os prejuízos que poderiam a população sofrer por interrupção na prestação de serviços públicos, a fim de que estes sejam não somente prestados, mas disponibilizados aos administrados continuamente, sem interrupções. Este princípio é um desmembramento do princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade administrativa.

#### 2.2.3.7. Princípio da igualdade dos administrados face a administração pública

Além do princípio da impessoalidade, a Administração Pública deve obedecer do velho postulado aristotélico de que todos devem ser tratados igualmente na medida em que se igualem e desigualmente na medida em que se desigualem. Assim, todos os cidadãos administrados, enquanto destinatários da atuação administrativa, devem ser tratados igualmente na medida em que se igualem. O princípio da igualdade é um postulado básico da democracia. Significa que todos merecem as mesmas oportunidades, não podendo haver privilégios e perseguições. O princípio da isonomia, portanto, coíbe tratamento desigual às pessoas iguais. As Normas Constitucionais prescrevem que todos são iguais perante a lei, abraçando a chamada igualdade formal, que determina que tanto o legislador quanto o aplicador da lei trate igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida em que se desigualem.

#### 2.2.3.8. Princípio da segurança jurídica

O Princípio da Segurança Jurídica engloba vários outros princípios constitucionais: direito adquirido, ato jurídico perfeito, coisa julgada, irretroatividade da lei, entre outros. Este princípio valoriza a ideia de proteger o passado (as relações jurídicas já consolidadas) e tornar o futuro mais previsível, de modo a evitar surpresas desagradáveis ao administrado. Busca-se assim a garantia da certeza e estabilidade das relações ou situações jurídicas (vertente objetiva da segurança jurídica) e a proteção à boa-fé ou à confiança legítima (vertente subjetiva da

segurança jurídica). Em decorrência deste princípio, aplica-se à Administração Pública o "venire contra factum proprium" (vedação do comportamento contraditório).

A fim de garantir a estabilidade das relações ou situações jurídicas, é estabelecido que a segurança jurídica impede que a Administração Pública desconstitua essas relações alterando abusivamente as situações anteriores já consolidadas. Por essa razão, a Lei nº 9.784/99 estabeleceu um prazo de cinco anos para a Administração Pública anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, objetivando garantir ao cidadão de boa-fé, após esse prazo, a permanência de atos administrativos, ainda que motivados de ilegalidade.

#### 2.2.3.9. Princípio da responsabilidade do Estado

Este princípio advém da responsabilidade que tem o Estado de reparar danos causados por terceiros, independentemente da culpa de seu agente, conforme estabelece o art. 37, § 6º, da CF (que adotou a responsabilidade objetiva baseada no risco administrativo). Logo, o Estado é responsável, perante os administrados, por danos que porventura lhes venha infligir.

O princípio da responsabilidade do Estado advém do entendimento moderno de que não é mais concebível o Estado irresponsável. Os EUA e a Inglaterra, abandonaram a teoria da irresponsabilidade em 1946 e 1947, respectivamente. No Brasil, o Estado responde civilmente por seus comportamentos administrativos tanto objetivamente quanto subjetivamente com base, respectivamente, numa mera relação causal entre esse comportamento e o dano e na culpa administrativa.

#### 2.2.3.10. Princípio da obrigatoriedade de licitação

O princípio da obrigatoriedade da licitação para a Administração Pública direta e indireta é estabelecido pelo art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, onde é condicionado a contratação de obras, serviços, compras e alienações à realização de licitação pública, excetuados os casos especificados na legislação (casos de dispensa e inexigibilidade, previstos na lei). Consequentemente, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de

qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A licitação é o procedimento por meio do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato que melhor atenda ao interesse público. Destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com todos os princípios constitucionais. Tem por objeto as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros.

A regulamentação do inciso XXI do art. 37 da CF aconteceu através da Lei nº 8.666/93, que regulou o e estabeleceu as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ela instituiu as modalidades de licitação (art. 22: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão) e as hipóteses de dispensa (art. 17, I e II; e art. 24) e inexigibilidade (art. 25) da licitação, entre outras coisas. Ademais, a Lei nº 10.520/02 criou mais uma modalidade de licitação denominada pregão.

#### 2.2.3.11. Princípio da precedência da administração fazendária

Este princípio estabelece que a atividade administrativa fiscal (fiscalização e arrecadação de tributos) é prioridade para o Estado, considerada essencial ao seu funcionamento, precedendo sobre qualquer outra atividade administrativa. Dá também a devida importância aos servidores do fisco, que integram carreiras específicas, na medida em que lhes atribui, com exclusividade, e com recursos prioritários, a atividade tributária do Estado.

Este princípio, consagrado no art. 37, XVIII, da Constituição de 1988, estabelece ainda que a Administração Pública Fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei.

### 2.2.3.12. Princípio do concurso público

A Constituição Federal de 1988 instituiu, no inciso II do art. 37, o concurso público como forma de acesso aos cargos e empregos públicos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Assim, a investidura em cargo ou emprego público só pode ocorrer mediante aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei. Esta exigência constitucional possui caráter ético e moralizador, a fim de assegurar a igualdade, impessoalidade e o mérito dos candidatos. Logo, tal exigência só pode ser excepcionada nas restritas hipóteses previstas pela própria Constituição Federal, uma vez que, segundo a súmula nº 685, do STF, "É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido".

## 2.3. Do ato administrativo

Todos os preceitos estabelecidos pelos princípios constitucionais que foram citados anteriormente visam reger a atuação dos agentes administrativos na sua respectiva esfera de atuação. E é através do ato administrativo que estes deverão exteriorizar suas vontades. O ato administrativo é definido como o meio através do qual os agentes públicos concretizam sua função executiva para com a administração pública, materializando sua forma. Ante a repartição entre poderes existente no regime administrativo brasileiro, existem três categorias de atos: os atos legislativos, os atos judiciais e os atos administrativos, cada qual emanando de seu respectivo poder. Segundo Meirelles<sup>1</sup>:

"Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria."

Sendo assim, o ato administrativo também possui consequências jurídicas, pois trata-se de uma manifestação de vontade que produz efeitos jurídicos, e marcado por peculiaridades

---

[1]MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

que o individualizam, como é o caso das condições para sua válida produção, ou ainda, quanto às regras para sua eficácia. São elementos necessários para o ato administrativo:

1- **COMPETÊNCIA:** A competência é a primeira condição para a sua validade do ato administrativo, pois nenhum ato, seja ele discricionário ou vinculado, será válido caso o agente que o praticou não tenha poder legal para tal. A competência administrativa é o poder atribuído ao agente da Administração para que possa realizar o desempenho específico de suas funções, poder este que advém da lei e por ela é delimitada. A competência administrativa é intransferível e improrrogável pela vontade dos interessados por ser um requisito de ordem pública, podendo, entretanto, ser delegada e avocada, desde que seja assim permitido pelas normas reguladoras da Administração.

2- **FINALIDADE:** a finalidade do ato administrativo se baseia no interesse público a atingir, e está vinculada a todo ato administrativo, discricionário ou regrado, porque o Direito Administrativo não admite que o ato administrativo seja ausente de finalidade pública ou desviado de suas finalidades específicas. O administrador não pode escolher finalidade diversa da expressa na norma legal, explícita ou implicitamente, visto que a alteração da finalidade expressa na norma legal ou implícita no ordenamento da Administração caracteriza o desvio de poder, que rende ensejo à invalidação do ato, por lhe faltar um elemento primordial em sua formação: o fim público desejado pelo legislador.

3-**FORMA:** Enquanto a vontade manifestada pelos particulares pode ser expressada livremente, no âmbito administrativo este ato exige procedimentos especiais e forma legal para que se expresse validamente. Todo ato administrativo é, em princípio, formal, exigência decorrente da necessidade que tem o ato administrativo de ser confrontado com a Lei e aferido, frequentemente, pela própria administração e até pelo Judiciário, para verificação de sua validade. Integra o conceito de forma a motivação do ato administrativo, que consiste na exposição dos fundamentos que ensejaram a prática do ato, ou seja, a motivação é a exposição formal do motivo do ato, integrando, portanto, a forma do ato.

4- **MOTIVO:** Motivo é a razão ou circunstância de fato ou de direito que autoriza ou determina a prática do ato administrativo. Vale ressaltar que o motivo pode estar previsto em lei ou não, sendo que nos atos vinculados, o motivo já vem previsto em lei, de modo que a prática desses atos dependerá da efetiva ocorrência da situação prevista, motivo pela qual se pode confundir o motivo legal (situação abstrata) com o motivo (situação real). Importante ressaltar ainda que o motivo não se confunde com motivação, visto que o motivo é um fato que autoriza ou impõe a prática do ato, enquanto a motivação que é princípio constitucional da Administração Pública, corresponde à exposição do motivo, antecedendo a própria

deliberação do ato sob a forma de considerações. É nulo o ato administrativo sem motivo, em decorrência do art. 2º, parágrafo único, alínea d, da Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular), que determina que a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido.

A Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, dispõe, no art. 50:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

5- OBJETO: o Objeto do ato administrativo é a coisa ou relação jurídica sobre a qual o ato administrativo incidirá, e sem objeto lícito ou material e juridicamente possível nenhum ato jurídico será válido, seja ele administrativo ou de qualquer outra tipologia. De acordo com o exposto na Lei da Ação Popular, art. 2º, parágrafo único, alínea C, a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação da lei, regulamento ou outro ato normativo.

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- (...)
- c) ilegalidade do objeto;

Adentrando no tema da improbidade abordado por este estudo, dentre os atos passíveis de incorrer em improbidade administrativa, o art. 1º da lei nº 8.429/1992 elenca os sujeitos passíveis de tais atos:

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.

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.

Já quanto ao sujeito ativo, os atos de improbidade somente podem ser praticados por agentes públicos, com ou sem o auxílio de terceiros, ainda conforme a Lei nº 8.429/1992:

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.

Logo, o artigo acima alcança todos aqueles que mantenham algum tipo de vínculo com o Poder público, incluindo os agentes públicos delegados, os quais desempenham uma função pública.

### **3. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS ADMINISTRADORES**

Para o estudo da administração municipal, se faz necessário primeiramente adentrar na conceituação da Administração Pública. A Administração Pública é conceituada de diversas formas, podendo ser: a) no sentido formal, subjetivo ou orgânico, que se refere ao próprio Estado, conjunto de órgãos e entidades incumbidos da realização da atividade administrativa, objetivando os fins do Estado, podendo envolver tanto a Administração Direta quanto a Indireta, e; b) no sentido material, objetivo ou funcional, onde representa o exercício da atividade administrativa exercida por intermédio de seus órgãos e entes. Esta abordagem material envolve atividades como a polícia administrativa, o serviço público, a intervenção administrativa, dentre outros. Ambas as abordagens são necessárias a fim de estudar a responsabilidade dos gestores e toda a sua abrangência.

#### **3.1. A administração pública**

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos entes federativos: União, Estados e Municípios, constituindo-se assim o pacto federativo, alicerce e cláusula pétrea da nossa Constituição, como se extrai da leitura do artigo primeiro da carta Magna.

Ao fazer isto a CF estabelece em nosso Estado uma forma federativa, dividindo o poder em três esferas de atuação, uma nacional, qual seja a União; outras regionais, os Estados e o Distrito Federal; e ainda uma local, que são os municípios. Logo, a Federação é uma forma de Estado em que o poder é dividido entre os vários entes locais, sendo caracterizado pela descentralização, se opondo, desta forma, ao modelo de estado unitário, em que o poder é concentrado nas mãos do ente central. Logo, caracteriza-se pela distribuição de competências entre o poder central e os poderes locais.

O Federalismo Brasileiro possui algumas particularidades em relação ao federalismo clássico, pois enquanto no sistema original a divisão se dá entre os entes central nacional e os entes regionais, no Brasil esta divisão ocorre entre o ente federal, os entes regionais, tendo ainda entes de natureza locais, que são os municípios. O município integra a federação brasileira, conforme Arts. 1º e 18 da Constituição Federal, e possui autonomia político-administrativa e financeira. Como ente da federação, a importância do município tem crescido enormemente tanto na oferta direta de bens e serviços públicos, quanto na promoção da cidadania, aperfeiçoando e acentuando as diferentes práticas de participação da sociedade na

administração pública. Além disso, o município tem também ocupado papel de destaque na promoção do desenvolvimento econômico e social das regiões, especialmente ante o surgimento de diferentes formas organizacionais, com ênfase para a formação de convênios, consórcios, programas, entre outras formas de atuação com forte orientação sistêmica.

### **3.2. O poder público municipal**

O Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação. Essa integração é uma peculiaridade do ordenamento constitucional brasileiro, pois em nenhum outro Estado soberano se encontra o Município como peça do regime federativo constitucionalmente reconhecida. Dessa posição singular do nosso Município é que resulta sua autonomia político-administrativa, diversamente do que ocorre nas demais Federações, em que os Municípios são circunscrições territoriais meramente administrativas.

A autonomia do Município brasileiro está assegurada na Constituição da República para todos os assuntos de seu interesse local (art.30) e se expressa sob três aspectos: o aspecto político, que trata da composição eletiva do governo e edição das normas locais, o aspecto administrativo, que trata da organização e execução dos serviços públicos locais, e o aspecto financeiro, que trata da decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais.

Dentro destes moldes é que ocorre a administração municipal, através da prefeitura, como órgão executivo, e da Câmara de Vereadores, como Órgão Legislativo. Essa composição é uniforme para todos os municípios variando apenas o número de vereadores. O Prefeito, o Vice-prefeito e os Vereadores são agentes políticos, eleitos conjuntamente, por sufrágio universal, direto e secreto, para uma legislatura de quatro anos.

A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliado por Secretários Municipais ou Diretores de Departamento, conforme a organização da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades, sendo permitida, ainda, a criação de autarquias e empresas estatais, visando à descentralização administrativa.

Os Prefeitos(as) são eleitos(as) pela população local. As condições de elegibilidade são aquelas fixadas na Constituição, a exemplo de somente os filiados a partidos políticos poderem concorrer às eleições, idade mínima para Prefeito e Vice e também para os Vereadores, respectivamente, 21 e 18 anos. Uma outra condição indispensável é possuir

domicílio eleitoral há pelo menos um ano antes das eleições. Os candidatos também devem estar em pleno gozo dos seus direitos políticos.

### **3.3. Dos gestores e seus poderes e deveres**

A lei confere poderes aos agentes públicos e ao Prefeito para que atuem no limite de sua competência, investidos de autoridade, com o escopo de impor medidas aos administrados em prol do bem comum da cidade. Tais poderes são investidos de duas características de relevância: irrenunciabilidade e obrigatoriedade.

Poder (do latim *potere*) é, literalmente, o direito de deliberar, agir e mandar e também, dependendo do contexto, a faculdade de exercer a autoridade, a soberania, ou o império de dada circunstância ou a posse do domínio, da influência ou da força. A Política define o poder como a capacidade de impor algo sem alternativa para a desobediência. Entretanto, o poder nem sempre é utilizado de forma adequada pelos Prefeitos. O poder é uma prerrogativa dada ao administrador público para agir em benefício da coletividade, visando o bem-estar social. Assim, atos arbitrários, como o uso desproporcional do poder ou a violência contra o administrado, não serão admitidos no direito e serão nulificados de pleno direito.

Quando o agente atua fora de sua competência caracteriza-se excesso de poder; por outro lado, o desvio de poder ocorrerá quando o ato praticado pelo administrador público se afasta da finalidade pública. Também há, especialmente em localidades onde a justiça não é atuante, o tão falado Abuso de Poder. O Abuso de Poder pode ser definido como o ato ou efeito de impor a vontade de um sobre a de outro, tendo por base o exercício do poder, sem considerar as leis vigentes. Ante tais considerações, vamos aos deveres dos Prefeitos:

**DEVER DE EFICIÊNCIA:** Preceitua que basta desempenhar com legalidade, mas sim administrar com presteza, oferecendo serviços públicos ágeis à satisfação das necessidades locais. A eficiência, além de abranger a presteza e economia, comporta perfeição e produtividade daquele que exerce o cargo ou função pública na cidade, adequando tecnicamente suas ações aos objetivos da administração pública local.

**DEVER DE PROBIDADE:** É um dever constitucional intrinsecamente inserido na conduta do administrador público, legitimando seus atos no exercício da atividade pública, sendo passível de sanções políticas e administrativas e penas, nos moldes do artigo 37, § 4º, da Constituição: "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".

DEVER DE PRESTAR CONTAS: O administrador tem como encargo a gestão dos bens e interesses alheios, além do dever de prestar contas. E a obrigação de prestar contas não se restringe somente na esfera financeira, mas em todos os atos de governo e da administração local. Observa-se esse comando na própria Carta Magna, nos artigos 30 e 5º, XXXIV, "b" que garante ao cidadão a “obtenção de certidões das repartições públicas para a defesa de direitos e esclarecimento de decisão.”

Ante tais exigências e responsabilidades, os gestores municipais têm em seu cotidiano diversos tipos de desafios e dia a dia devem tomar decisões importantes, sempre a luz da lei, porém é sabido que o sistema eleitoral brasileiro, de certa forma, permite que pessoas sem nenhum conhecimento legal e capacidade administrativa ocupem essa posição. A legislação brasileira também é frágil, no sentido de punir os ocupantes da posição de Chefe do Executivo quando estes, conscientes ou até inconscientemente, praticam abusos, desvios e excesso de poder. Logo, temos na gestão da administração municipal uma necessidade crescente de atenção para com o desempenho destes que se propõem a ocupar o cargo de prefeito, visto que é sabido que é um cargo que pode ser utilizado por aqueles que pretendem se utilizar dos poderes conferidos para atividades que não a boa gestão da máquina administrativa e ao bem estar de seus cidadãos.

Vale ressaltar que os prefeitos respondem, por crime comum, perante o Tribunal de Justiça (CF, art. 29, VIII), e por infrações político-administrativas, perante a Câmara de Vereadores, na forma estabelecida pelas leis orgânicas municipais.

### 3.3.1. Da prestação de contas ao TCE

A fim de melhor situar este estudo aos casos concretos que serão analisados, se faz necessário analisar a figura do Tribunal de Contas do Estado para com as prefeituras e a prestação de contas que lhe é exigida. A necessidade da prestação de contas se dá pelo disciplinado na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, que rege este procedimento:

#### CAPÍTULO II

##### Contas do Prefeito Municipal

Art. 9.º O Prefeito deverá apresentar ao Tribunal de Contas do Estado, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa municipal, a prestação de contas de governo do Município referente ao exercício financeiro anterior.

§ 1.º As contas prestadas pelo Prefeito consistirão nos balanços gerais do Município e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5.º do art. 136 da Constituição Estadual.

§ 2.º Ato normativo do Tribunal estabelecerá a forma e o conteúdo da prestação de contas do Prefeito, que poderá ser feita em meio eletrônico e disponibilizada em ambiente de rede, observado o disposto no § 2.º do art. 36 desta Lei

§ 3.º As contas anuais prestadas pelo Prefeito deverão refletir a execução orçamentária do Município, sem prejuízo da definição das responsabilidades individuais ou solidárias quando da apreciação e julgamento pelo Tribunal.

§ 4.º O Tribunal de Contas, no exercício da competência de que trata o inciso IV do art. 1.º e para assegurar a eficácia do controle externo, procederá à tomada de contas do Prefeito Municipal, quando não apresentadas no prazo estabelecido no caput

Art. 10. O Tribunal, ao apreciar a prestação de contas anual apresentada pelo Prefeito, na data e forma previstas no regimento interno:

I - emitirá parecer prévio sobre as contas de governo do Prefeito, no prazo de sessenta dias, a ser contado da data de seu recebimento, ou até o último mês do exercício financeiro, com fundamento no art. 172, inciso I, § 3.º, da Constituição Estadual, e observado o disposto no § 3.º e § 4.º do art. 8.º desta lei;

II - julgará as contas dos gestores responsáveis pelos atos de que resultem receita e despesa, com fundamento no art. 172, incisos IV e IX, da Constituição Estadual, mediante acórdão.

§ 1.º O Tribunal encaminhará, após o trânsito em julgado, à Câmara Municipal, as contas de governo do Prefeito, acompanhadas do respectivo parecer prévio. Compilação, organização, atualização e divulgação: BIBLIOTECA - TCE-MA 12

§ 2.º Ao julgar as contas de que cuida o inciso II deste artigo, o Tribunal decidirá pela regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade, não cabendo sobre elas deliberação da Câmara Municipal.

Importante ressaltar que a prestação de Contas realizada ao Tribunal de Contas difere daquela realizada quando decorrente de Convênios celebrados voluntariamente entre o município e outros Órgãos, embora seja igualmente ensejadora de prestação de contas e fonte de problemas na seara da administração e improbidade administrativa. A diferença reside no fato de que a obrigação de prestar contas não é personalíssima, pois o prefeito, quando na assinatura deste tipo de convênio, age em nome do município, devendo assim o Município realizar a prestação de contas, podendo recair a responsabilidade a outro gestor que seja responsável pela má aplicação dos recursos oriundos de tal convênio.

#### 4. DOS DADOS REFERENTES À PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE NA ESFERA MARANHENSE

Afirma Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup> :

Os mesmos defeitos apontados na administração federal e na estadual são encontrados no âmbito municipal: ausência de racionalização dos serviços, agravada pela falta de planejamento e de pessoal técnico para a execução dos empreendimentos públicos reclamados pela comunidade. Urge uma reformulação de profundidade na administração municipal brasileira para a modernização dos métodos sistemas e técnicas vigentes nas Prefeituras, uma vez que as reformas até agora empreendidas são de superfície e dirigidas quase sempre à reestruturação do quadro de servidores, com melhoria de vencimentos, sem atingir e aperfeiçoar a prestação de serviços.

Ante tantas responsabilidades e poderes, é normal que ocorram problemas na gestão daqueles que ocupam o cargo de prefeito. Já faz parte do senso comum a figura do prefeito que enriquece às custas do exercício do cargo, aquele que pode tudo no comando da prefeitura, aquele que deixa de cumprir suas obrigações e trazem prejuízos a população local, principalmente daqueles municípios que são mais isolados e tornam a fiscalização dos órgãos competentes mais fragilizada.

Soma-se a este cenário as características do Estado do Maranhão, de dimensões avantajadas e com sua gestão administrativa concentrada na região norte do Estado, aliada à baixa escolaridade e baixa renda per capita da população, e à falta de estrutura, que compromete os acessos rodoviários e os meios de comunicação, criando a situação oportuna para aqueles que desejam se utilizar do poder das administrações dos municípios para vantagens pessoais.

Ainda assim, com todas as dificuldades, o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão reportou relatório onde setenta e quatro prefeitos e ex-prefeitos foram condenados por este, no período compreendido entre janeiro de 2012 a dezembro de 2015, por envolvimento em algum tipo de crime no exercício do cargo, no tocante aos crimes que são de competência deste Tribunal. De acordo com o relatório, as penas aplicadas incluem cassação de mandato, bloqueio de repasses estaduais e federais; detenção em regime aberto, convertida em

---

[1]MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

prestação de serviços à comunidade; afastamento; pagamento de multa de cinco vezes o valor da remuneração; e a inabilitação ao exercício de cargo ou função pública pelo prazo de cinco anos.

Entre os crimes que levaram os prefeitos e ex-prefeitos à condenação constam atraso ou fraude na prestação de contas, lesão ao erário, desvio de verbas, falsidade ideológica, contratação de servidores sem concurso, fraude em licitações, falta de comprovação de aplicação de recursos do Fundo Municipal de Saúde (FMS), má aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), fragmentação de despesas e dispensa irregular de licitações.

Para uma melhor compreensão da conduta destes gestores, foi realizado um levantamento, através dos acórdãos dos respectivos casos, para que se pudesse apurar quais as principais modalidades de atos de improbidade e quais as sanções aplicadas por este Tribunal em suas condenações, o qual resta explicitado no quadro a seguir:

TABELA 01 - Prefeitos condenados entre 2012 e 2015 pelo TJMA

<b>NOME</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>TIPO DE INFRAÇÃO</b>
<b>Raimundo Galdino Leite</b>	SÃO JOÃO DO PARAÍSO	Fornecer porte ilegal de arma de fogo dos seus seguranças particulares.
<b>Mercial Lima de Arruda</b>	GRAJAÚ	Atraso na prestação de contas do exercício financeiro de 2009 .
<b>João Batista Freitas</b>	SÃO VICENTE FÉRRER	Lesão ao erário.
<b>Agamenon Lima Milhomem</b>	PERITORÓ	Atraso na prestação de contas do exercício financeiro de 2009.
<b>Lenoílson Passos da Silva</b>	PEDREIRAS	Contratação irregular de servidores em dezembro de 2007, janeiro, maio e junho de 2008.
<b>Antonio Marcos de Oliveira</b>	BURITICUPU	Manipular resultado de processo licitatório em favor da Stac Engenharia Ltda, que seria contratada para prestar serviços de abastecimento de água em povoados do município.
<b>Lourêncio de Moraes</b>	GOVERNADOR EDSON LOBÃO	Emitiu declaração falsa à Corte de Contas no sentido de que já havia mandado, também, a documentação ao Poder Legislativo Municipal.
<b>Rivalmar Luís Gonçalves Moraes</b>	VIANA	Não cumprimento de ordem judicial; Não realizar licitações no valor de R\$1.028.235,00, no exercício 2007, e não comprovar despesas com recursos do Fundo Municipal de Saúde (FMS).
<b>Cleomaltina Moreira</b>	ANAPURUS	Não prestar contas de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

		Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef).
<b>Socorro Waquim</b>	TIMON	Contratação de servidor sem realização de concurso público.
<b>José Ribamar Rodrigues</b>	VITORINO FREIRE	Fraude em licitações e desvio de verbas públicas no valor de R\$ 2.337.772,44, em 2005.
<b>Manoel Mariano de Sousa, o Nenzin</b>	BARRA DO CORDA	Utilizou-se , indevidamente, em proveito próprio em forma de propaganda pessoal, de verbas públicas.
<b>João Alberto Martins Silva</b>	CAROLINA	Dispensa ilegal de licitação para aquisição de bens e serviços.
<b>José Francisco dos Santos</b>	CAPINZAL DO NORTE	Não prestação de contas referente ao exercício de 2004.
<b>Ilzemar Oliveira Dutra</b>	SANTA LUZIA	Contratação de servidor sem realização de concurso público.
<b>Raimundo Nonato Jansen Veloso</b>	PIO XII	Ausência de prestação de contas e desvio de finalidade das verbas, impossibilitando o município de celebrar novos convênios.
<b>José Reinaldo Calvet</b>	BACABEIRA	Prestação de contas relativa ao exercício financeiro de 1998 do ex-Prefeito Municipal de Bacabeira/MA reprovada pelo Tribunal de Contas do Estado.
<b>Francisco Rodrigues de Sousa</b>	TIMON	Não prestação das contas municipais do ano de 2009 ao Tribunal de Contas do Estado.
<b>Jomar Fernandes</b>	IMPERATRIZ	Negligência na conservação do prédio público.
<b>Glorismar Rosa Venâncio</b>	PAÇO DO LUMIAR	A gestora, motivada por interesse pessoal, sancionou e publicou projetos de lei de sua iniciativa sem que fossem aprovados pela Câmara de Vereadores.
<b>Francisco Xavier Silva Neto</b>	CAJAPIÓ	Deixou de apresentar prestação de contas referente ao exercício financeiro de 2008.
<b>Deusedith Sampaio</b>	AÇAILÂNDIA	Não prestação de contas dos recursos, o município foi incluído no cadastro de inadimplentes, segundo o Ministério Público Estadual.
<b>Ademar Alves de Oliveira</b>	OLHO D'ÁGUA DAS CUNHÃS	Não prestação de contas de convênio firmado com o Estado do Maranhão, em 1999, com a finalidade de apoiar ações de imunização no município, no valor de R\$ 2.640,00.
<b>José Vieira</b>	BACABAL	Ato de improbidade administrativa ao fazer publicar, em 24 de abril de 1998, matéria caracterizada como propaganda eleitoral irregular em jornal com custo de R\$ 10 mil aos cofres públicos.
<b>Francisco Rodrigues de Sousa, o “Chico Leitoa”</b>	TIMON	Improbidade administrativa. O ex-prefeito teve as contas do exercício financeiro de 2001 reprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), por irregularidades como repasses ao Legislativo Municipal acima do limite; ausência de licitação para contratação de serviços de remoção e transporte de

		lixo; fragmentação de despesas para burlar licitação; e divergências na situação patrimonial.
<b>Cláudio Vale de Arruda</b>	FORMOSA DA SERRA NEGRA	Improbidade administrativa. Desobediência a princípios da administração pública ao contratar irregularmente servidores em Formosa da Serra Negra, deixando de nomear servidores concursados em razão da contratação de temporários.
<b>Ilzemar Oliveira Dutra</b>	SANTA LUZIA	Improbidade administrativa. Contratação irregular de médico no município sem concurso público, pelo período correspondente ao seu mandato de prefeito, de forma a privilegiar a prestação de serviço.
<b>Maria José Gama Ihadef</b>	PENALVA	Fortes indícios de lesão ao patrimônio público, com prejuízo ao erário municipal.
<b>Raimundo Nonato Jansen Veloso</b>	PIO XII	Improbidade administrativa - Abriu processo licitatório sem regularização junto à seguridade social, e sem publicar edital no Diário Oficial. Entre outras irregularidades, firmou contrato cerca de dez vezes com duas empresas que jamais prestaram serviço ao Município e deixou de realizar oito licitações. Ele ainda superestimou o orçamento municipal, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
<b>Francisco das Chagas Bezerra Rodrigues</b>	RIACHÃO	Fracionamento de despesas realizadas por grande período e grande montante.
<b>Atenir Ribeiro Marques</b>	ALTO ALEGRE DO PINDARÉ	Declarar situação de emergência no Município de Alto Alegre do Pindaré, o que teria feito de forma desnecessária, com desvio de finalidade. Com isso, teria havido clara ofensa aos princípios da impessoalidade, moralidade, boa-fé administrativa, legalidade e eficiência no serviço público (art. 11, caput e I, da Lei n.º 8.429/92).
<b>Marcos Robert Silva Costa</b>	MATINHA	Teria feito autopromoção em matéria sobre Carnaval no Município, publicada em jornal de São Luís.
<b>Antonio Reinaldo Sousa</b>	PASSAGEM FRANCA	Dispensa indevida de licitação. (art. 89, da Lei n.º 8.666/93).
<b>Raimundo Nonato Borba Sales</b>	CANTANHEDE	Deixou de prestar contas ao TCE e à Câmara de Vereadores.
<b>Jomar Fernandes</b>	IMPERATRIZ	O ex-prefeito do município de Imperatriz não prestou contas, na forma devida, de recursos provenientes de convênio, mostrando-se necessária a devolução de valores apurados como irregulares bem como a suspensão de seus direitos políticos. Inteligência do artigo 12 da Lei n.º 8.429/92

<b>Manoel Albino Lopes</b>	ALTAMIRA DO MARANHÃO	Ficou constatado que o gestor, teve a prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde - FMS do Município de Altamira do Maranhão, referente ao exercício financeiro de 2007, julgada irregular.
<b>Nerias Teixeira de Sousa</b>	SÃO PEDRA DA ÁGUA BRANCA	Não apresentou declaração de bens dentro do prazo legal.
<b>José Miranda Almeida</b>	BREJO DE AREIA	Não cumpriu, por reiteradas vezes, com o dever de realizar o procedimento licitatório para compra de bens e serviços cujo valor total superava o limite máximo para o caso de dispensa (art. 24, II, Lei 8.666/93)
<b>Alcir Mendonça da Silva</b>	ZÉ DOCA	Declarado inadimplente perante o TCU, em virtude da não prestação de contas referentes a convênios firmados com a União, incide em ato de improbidade administrativa
<b>Adail Albuquerque de Sousa</b>	MONTES ALTOS	Não prestar contas à Câmara Municipal dos exercícios financeiros de 2001 e 2002 e por não encaminhar os relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal do ano de 2003.
<b>Glorismar Rosa Venâncio</b>	PAÇO DO LUMIAR	Prestação de contas com assinatura de contador falsificada.
<b>Antonio de Castro Nogueira</b>	SÃO DOMINGOS DO MARANHÃO	O apelado enviou ao Tribunal de Contas deste Estado, para apreciação e julgamento, a prestação de contas referente ao exercício financeiro de 2005, da Prefeitura de São Domingos do Maranhão/MA, fazendo constar nesta, a falsa declaração de que havia disponibilizado uma cópia à Câmara Municipal.
<b>Aluísio Holanda Lima</b>	OLHO D'ÁGUA DAS CUNHÃS	Teria deixado de realizar procedimento licitatório em relação a despesas com educação, no importe de R\$ 1.815.315,06 (um milhão oitocentos e quinze mil trezentos e quinze reais e seis centavos) e com saúde, no importe de R\$ 1.149.253,50 (um milhão cento e quarenta e nove mil duzentos e cinquenta e três reais e cinquenta centavos).
<b>Francisco Alves de Holanda</b>	JOÃO LISBOA	Burlou a modalidade licitatória mais adequada mediante a fragmentação de valores.
<b>João Cândido Carvalho Neto</b>	MAGALHÃES DE ALMEIDA	Comprovado o pagamento, com recursos públicos, de publicidade em órgão de imprensa com fins de promoção pessoal, responde o agente público por ato de improbidade administrativa, em razão da violação aos princípios da moralidade e da

		impessoalidade.
<b>Cleomaltina Moreira Monteles</b>	ANAPURUS	Prática do crime previsto no art. 89, da Lei nº 8.666/93, em continuidade delitiva (art. 71, do CPB), conforme acima delineado.
<b>Gleide Lima Santos</b>	AÇAILÂNDIA	Prática de ato de improbidade administrativa por violação a princípio regente da Administração Pública tipificado no art.11, I, da Lei nº 8.429/92, consubstanciado, em suma, no fato de o demandado haver interferido indevidamente nas funções dos agentes de trânsito do município
<b>Jânio de Sousa Freitas</b>	TRIZIDELA DO VALE	Omissão no envio da prestação de contas à Câmara Municipal.
<b>Benedito Francisco da Silveira Figueiredo, o Biné Figueiredo</b>	CODÓ	Enorme atraso no encaminhamento da prestação de contas, além da própria circunstância de que as contas em questão somente foram prestadas em 27/03/2014, ou seja, mais de 4 (quatro) anos após o prazo previamente estabelecido (01/03/2010) e após a propositura da presente ação civil pública por atos de improbidade administrativa, em 2013.
<b>Francisco Rodrigues de Sousa, o Chico Leitoa</b>	TIMON	Fraude no procedimento licitatório consubstanciado na Carta Convite nº 038/2004, cujo objeto é a realização de serviços de adequação do centro Tecnológico de Timon, caracterizando, assim, o ato ímprobo.
<b>Jonatas Alves de Almeida</b>	SÃO FRANCISCO DO MARANHÃO	Prática do crime previsto no art. 1º, V do Decreto-lei n.º 201/67, com os consequentes efeitos previstos no §2º, do art. 1º do Decreto-lei n.º201/67,
<b>Tadeu Palácio</b>	SÃO LUÍS	A propaganda institucional, na qual consta nome do Prefeito, sendo engrandecido, caracteriza promoção pessoal (art. 37, § 1º, CF) passível de caracterização de ato de improbidade administrativa.
<b>Ilzemar Oliveira Dutra</b>	SANTA LUZIA	Contratação irregular de servidor. Ausência de concurso público.
<b>Ivaldo Antônio Cavalcante</b>	ROSÁRIO	Contratação de pessoal sem concurso público. Ofensa a princípio constitucional.
<b>José Cardoso da Silva Filho</b>	SÃO DOMINGOS DO AZEITÃO	deixou de cumprir, de forma injustificada, decisões homologatórias de acordos judiciais, não havendo que se perquirir no caso quanto à demonstração de danos ao erário por absoluta desnecessidade do tipo.

<b>Sebastião Fernandes Barros</b>	SÃO DOMINGOS DO AZEITÃO	O gestor público deixou de cumprir, de forma injustificada, decisões homologatórias de acordos judiciais, não havendo que se perquirir no caso quanto à demonstração de danos ao erário por absoluta desnecessidade do tipo.
<b>José Nilton Marreiros Ferraz</b>	SANTA LUZIA DO PARUÁ	O cumprimento de ordem judicial, ainda que haja contra ela recurso (mas não dotado de efeito suspensivo), é ato obrigatório, cuja desobediência voluntária e consciente, consubstanciando o exigido dolo genérico, decerto malfere princípios da Administração Pública
<b>Mábenes Fonseca</b>	PAÇO DO LUMIAR	Crime previsto no art. 1º, I, do Decreto-lei nº 201/67, "apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio", tem-se que o Apelante fora denunciado, no que interessa, por ter firmado contratos com empresas ao depois não localizadas ou com registro, na Junta Comercial, em atividades incompatíveis com as mercadorias por elas supostamente fornecidas.
<b>Maria José Gama Alhadeff</b>	PENALVA	Nomeação de funcionário fantasma.
<b>Nauro Sérgio Muniz Mendes</b>	PENALVA	art. 1º, I do Decreto-Lei nº 201/67, porquanto não comprovada pela defesa a aplicação idônea da verba de R\$ 428.949,14, relativa ao exercício financeiro de 2008, época em que o réu exercia, na qualidade de Prefeito do Município de Penalva, a gestão do Fundo Municipal de Assistência Social-FMAS da referida municipalidade.
<b>Manoel Albino Lopes</b>	ALTAMIRA DO MARANHÃO	Contratação pelo município sem prévia licitação e mediante fragmentação de despesa.
<b>José Miranda Almeida</b>	BREJO DE AREIA	O ex-prefeito municipal de Brejo de Areia/MA deixou de apresentar a prestação de contas referente a convênio realizado com a Secretaria de Educação.
<b>Juscelino Martins de Oliveira</b>	FORMOSA DA SERRA NEGRA	Promoveu licitação sem as formalidades legais, fraciona despesas para dispensá-las, autoriza pagamentos sem os devidos contratos e identificação dos credores, bem como deixa de reter na fonte o imposto de renda incidente sobre a sua remuneração.
<b>Rivalmar Luis Gonçalves Moraes</b>	VIANA	Não cumpriu, por reiteradas vezes, com o dever de realizar o procedimento licitatório para compra de

		bens e serviços cujo valor total superava o limite máximo para o caso de dispensa (art. 24, II, Lei 8.666/93), fato que atenta contra os princípios da Administração Pública.
<b>Lourival de Nazaré Vieira Gama</b>	PENALVA	Ausência de prestação de contas. Não apresentação de justificativa. Conduta consciente e dolosa
<b>João Batista Freitas</b>	SÃO VICENTE FÉRRER	Não cumpriu, por reiteradas vezes, com o dever de realizar o pagamento dos servidores públicos em dia, inclusive, descumprindo Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado com o Ministério Público
<b>Ildézio Gonçalves de Oliveira</b>	SÃO PEDRO DA ÁGUA BRANCA	Deixou prestar de contas, referente ao convênio n.º182/2008, celebrado com a Secretaria de Estado da Educação, de modo que sua conduta malfez o art. 11, inc. VI, da Lei n. 8.429/92, pedindo sua condenação nos termos do art. 12 do mesmo diploma.
<b>Dirce Maria Coelho Xavier Araújo</b>	TIMBIRAS	Recusou-se a apresentar para a Câmara de Vereadores cópia da prestação de conta anual de sua gestão, durante todo o seu mandato. E eram realizadas despesas, que pelos valores e espécies, exigiam o procedimento licitatório prévio, o que não foi realizado. Durante o exercício financeiro de 2007, foram dispensadas ou inexigidas 76 (setenta e seis) procedimentos licitatórios fora das hipóteses previstas em lei.
<b>Carlos Gustavo Ribeiro Guimarães</b>	NOVA IORQUE	Manutenção e contratação de servidores sem concurso público.
<b>Coriolano Almeida</b>	SÃO BERNARDO	Utilização de veículos publicitários para promover campanhas de cunho pessoal
<b>Luiz Feitosa da Silva, o Luiz do Cinema</b>	GOVERNADOR LUIZ ROCHA	Dispensa de licitação fora das hipóteses previstas em lei.
<b>José Reinaldo Silva Calvet</b>	BACABEIRA	Frustrou a livre competitividade do certame, configurando o tipo previsto no artigo 90 da Lei n.º 8.666/93, a incidirem, portanto, na violação ao art. 10, incisos VIII, IX, XI, XII, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92).

## 5. DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Os crimes de responsabilidade são assim definidos para ilustrar as infrações político-administrativas previstas em lei que possuem sujeito ativo próprio, ou seja, os agentes políticos. São duas as leis que versam sobre essas infrações: 1) o Decreto-lei 201/1967, que abrange a esfera municipal; e II) Lei 1.079/1950, na esfera federal. A Lei Federal é aplicada para as condutas praticadas pelo Presidente da República, pelos Ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, pelo Procurador Geral da República e pelos Governadores e Secretários dos Estados. Assim dispõe o Artigo 1º e 2º da Lei nº 1.079/50:

“Art. 1º São crimes de responsabilidade os que esta lei especifica.

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.”

Na seara da responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, o Decreto-lei 201/67 dispõe sobre as normas legais sobre os crimes de responsabilidade dos Prefeitos, assim como sobre a perda dos respectivos mandatos, através da cassação ou extinção, tanto em relação a prefeitos quanto vereadores, revogando expressamente a legislação anterior, quais sejam, as leis Federais 3.528/59 e 211/48.

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;

II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;

III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;

IV - empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

VI - deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos;

VII - Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;

VIII - Contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

IX - Conceder empréstimo, auxílios ou subvenções sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

X - Alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

- XI - Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei;
- XII - Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário;
- XIII - Nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei;
- XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;
- XV - Deixar de fornecer certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei.
- XVI – deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;
- XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;
- XVIII – deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;
- XIX – deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;
- XX – ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;
- XXI – captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
- XXII – ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;
- XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

O texto do Dec. Lei nº 201, é o instrumento jurídico hábil a responsabilizar o Prefeito Municipal. Logo, seria natural a inaplicabilidade a da lei 8.429/92, que dispõe sobre a Improbidade Administrativa aplicável aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, visto que o Dec. lei 201 é a norma específica direcionada a estes agentes em relação a Improbidade Administrativa. Inclusive, é um dos argumentos de defesa mais utilizados na seara judicial. A questão é controversa, visto que o Decreto-Lei nº 201/67 normatiza crimes praticados por prefeitos e vereadores, sem contudo distinguir aqueles que são de natureza comum e os que pertencem a categoria dos de responsabilidade.

A orientação do STJ é a seguinte: "(...) firmou-se no sentido de que os Prefeitos Municipais, apesar do regime de responsabilidade político administrativa previsto no Decreto-Lei 201/67, estão submetidos à Lei de Improbidade Administrativa, em face da inexistência de incompatibilidade entre as referidas normas" (AgRg no REsp 1425191/CE, Rel. Ministro

MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/03/2015, DJe 16/03/2015).

Na jurisprudência, quando a preliminar de inaplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos prefeitos municipais é suscitada, esta é de pronto rejeitada, pois se firmou entendimento uníssono e maciço sobre o tema, a favor da aplicação da referida lei. Assim entende o Tribunal de Justiça do Maranhão:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. I - A lei de improbidade é aplicável aos agentes políticos nos termos nela dispostos. II- A indicação do nome, símbolo ou imagem do administrador ou servidor público, associado aos atos, programas, obras ou serviços do órgão público, configura, em tese, promoção pessoal e, conseqüentemente, ato de improbidade censurado pelo art. 11 da Lei no 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da impessoalidade e moralidade administrativas, além de ofender o art. 37, § 1o, da Constituição Federal, que restringe a publicidade governamental para fins educacionais, informativos e de orientação social. III- Contudo, se a publicidade partiu da iniciativa de terceiro, que arcou com os respectivos custos, sem que, por outro lado, haja prova de que o agente público tenha previamente consentido com a sua prática, descabe falar de responsabilidade para fins de aplicação da Lei da Improbidade Administrativa.

Precedente do STJ: REsp 1.154.230/PR (Rei. Ministro LUIZ FUX, j. 07/12/2010). (TJMA, APELAÇÃO CÍVEL Nº 32.922/2011 -GRAJAÚ, Relator. Des. JORGE RACHID MUBÁRACK MALUF, julgado em 12 de julho de 2012).

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO. REJEIÇÃO. PREFEITO. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE. CARACTERIZAÇÃO. CONDENAÇÃO MANTIDA. I - Os prefeitos e ex-prefeitos sujeitam-se à ação civil pública por ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429/92, vez que não se enquadram entre as autoridades submetidas à Lei no 1.079/50, de acordo com o precedente do Supremo Tribunal Federal (Rcl 2.138/RJ), o qual reforça a tese de cabimento da ação de improbidade em face de agente político de qualquer esfera dos Poderes da União, Estados e Municípios, ressalvando-se apenas as hipóteses em que houver demanda ajuizada contra Ministros de Estado. Preliminar rejeitada. (TJMA - 2a Câmara Cível, Processo no 0000176-87.2001.8.10.0034 (154494/2014), Rel. Des. Marcelo Carvalho Silva. j. 23.09.2014, unânime, DJe 03.10.2014).

No levantamento realizado neste estudo, foram extraídos dos acórdãos que efetivaram a condenação dos gestores e ex-gestores municipais a conduta ímproba que deu causa à condenação, podendo assim ser feita uma análise acerca destes motivos. E ao se observar estes dados, temos grande incidência de determinadas condutas em detrimento de outras menos recorrentes. Entre as condutas mais recorrentes, temos uma análise mais detalhada destas abaixo.

## 5.1 Prestação de contas referente a exercício financeiro

A obrigação de prestar contas deriva dos termos do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal:

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.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Assim, é de responsabilidade do prefeito prestar contas, anualmente, referentes ao exercício anterior, sendo uma obrigação personalíssima (*intuitu personae*), que somente o próprio administrador pode realizar. Em casos em que o cargo de Prefeito tenha sido ocupado por mais de uma pessoa durante o mesmo exercício financeiro, cada um será responsável pelo período que ficou responsável, a fim de separar as contas visando a prestação perante o Tribunal de Contas do Estado.

O Tribunal de Contas, embora seja órgão auxiliar do Poder Legislativo, é funcionalmente autônomo, de controle eminentemente técnico, o qual compete fiscalizar o cumprimento de regras e princípios jurídicos que disciplinam a utilização de recursos públicos.

Aqueles que tiverem suas contas, relativas à ocupação de cargos ou ao exercício de funções públicas, rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível deste tribunal, salvo se a decisão tiver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, são inelegíveis para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da decisão. (art. 1º, I, g, da LC nº 64/2990).

É muito relevante evidenciar que a apresentação das contas anuais pelo Prefeito Municipal no Tribunal de Contas do Estado, não prejudica o dever de prestar contas imediatamente na Câmara de Vereadores, dado que a Constituição Federal, artigo 31, § 3º, em combinação com a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 49, impõe que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo fiquem disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Registrem-se, por último, os efeitos da não apresentação das contas anuais devidas pelo Prefeito. É *ato de improbidade administrativa*, ficando o responsável sujeito às seguintes

cominações: 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, pelo prazo de três anos (Lei nº 8.429, artigos 11, VI, e 12, III). É *crime comum*, sujeito ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara de Vereadores, estando o inadimplente passível de pena de detenção de três meses a três anos, além da perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular (Decreto-lei nº 201/67, artigo 1º, VI, § 1º e 2º). Cabe ao Tribunal de Contas do Estado instaurar imediatamente *Tomada de Contas Especial*, tendo como parâmetro a Instrução Normativa nº 006 – TCE/MA, de 14 de agosto de 2002. Por disposição expressa da Constituição Federal, artigo 35, II, deve o Estado *intervir* em seus Municípios, quando não forem prestadas as contas devidas.

## 5.2 Não prestação de contas à câmara de vereadores

Além da grande incidência de problemas na prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado, conforme visto anteriormente, os prefeitos incidem ainda na não prestação de contas ao Poder Legislativo Municipal. E vale frisar que a apresentação das contas anuais pelo Prefeito Municipal no Tribunal de Contas do Estado não é fator para que estes deixem de cumprir com suas obrigações ao prestar contas imediatamente na Câmara de Vereadores, dado que a Constituição Federal, artigo 31, § 3º, em combinação com a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 49, impõe que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo fiquem disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Assim dispõe a LRF:

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Lei 4320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.  
 § 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.  
 § 2º Quando, no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer.

Essa obrigação consta na combinação das normas do art. 31, §1º da Constituição Federal, arts. 151, §1º e 158, IX, da Constituição Estadual, art. 82 da Lei nº 4.320/64 e art. 49 da Lei Complementar 101/2000. Segue o disposto:

#### CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 31. 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.  
 § 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

#### CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Art. 151 - A fiscalização financeira e orçamentária do Município será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e pelo sistema de controle interno do Executivo na forma da lei.  
 § 1º - O controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado que emitirá parecer prévio, circunstanciado, sobre as contas da Prefeitura e da Câmara Municipal, enviadas conjuntamente nos prazos previstos em lei.  
 Art. 158 - Compete ao Prefeito, nos termos da Constituição Federal, desta constituição e da Lei Orgânica do Município: IX - encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado, após sessenta dias do início da sessão legislativa municipal, a prestação de contas referentes ao exercício anterior.

Nesta situação, temos na jurisprudência os casos ocorridos nas prefeituras maranhenses de Raimundo Nonato Borba Sales, prefeito do município de Cantanhede, que deixou de prestar contas ao TCE e à Câmara de vereadores; Antônio de Castro Nogueira, prefeito de São Domingos do Maranhão, que enviou ao Tribunal de Contas, para apreciação e julgamento, a prestação de contas referente ao exercício financeiro de 2005, da Prefeitura de São Domingos do Maranhão/MA, fazendo constar nesta, a falsa declaração de que havia disponibilizado uma cópia à Câmara Municipal; Jânio de Sousa Freitas, prefeito de Trizidela do Vale, que não enviou a prestação de contas à Câmara Municipal; e Dirce Maria Coelho Xavier Araújo, prefeita de Timbiras, que recusou-se a apresentar para a Câmara de Vereadores cópia da prestação de conta anual de sua gestão, durante todo o seu mandato. E nesse sentido é o posicionamento trilhado no âmbito da nossa Corte Suprema:

"As contas públicas dos chefes do Executivo devem sofrer o julgamento - final e definitivo - da instituição parlamentar, cuja atuação, no plano do controle externo da legalidade e regularidade da atividade financeira do presidente da República, dos governadores e dos prefeitos municipais, é desempenhada com a intervenção ad coadjuvandum do Tribunal de Contas. A apreciação das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo - que é a expressão visível da unidade institucional desse órgão da soberania do Estado – constitui prerrogativa intransferível do Legislativo, que não pode ser substituído pelo Tribunal de Contas, no desempenho dessa magna competência, que possui extração nitidamente constitucional."(Rcl 14.155-MC-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 20-8-2012, DJE de 22-8-2012.)

E assim entende o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTIGO 11, INCISO II DA LEI Nº 8.429/92. OMISSÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL NO ENVIO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS A CÂMARA MUNICIPAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADA. APELAÇÃO PROVIDA. I. O acervo probatório carreado aos autos é suficiente para a comprovação da omissão do Chefe do Executivo quanto ao envio da prestação de contas da Câmara Municipal. O apelado, por sua vez, não se desincumbiu do ônus de comprovar fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor (art. 333, II do CPC). II. A falta de prestação de contas caracteriza ato de improbidade administrativa, com base no artigo 11, inciso VI, da Lei no 8429/92, visto que atenta contra os princípios da administração pública, na medida em que viola os deveres de honestidade, moralidade, legalidade e decoro, dentre outros. III. As sanções previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa devem ser aplicadas em consonância com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Ausente a prova do prejuízo suportado pelos cofres públicos, não há que se falar em ressarcimento de danos, cabendo, entretanto, a aplicação de outras penalidades. IV. Apelação provida. (APELAÇÃO CÍVEL No 009968/2015 – Pedreiras TJMA . Relator: Desembargador José de Ribamar Castro)

### **5.3 Atraso ou fraude na prestação de contas de convênios**

A prestação de Contas de Convênios firmados pelo município decorre também do disposto no art. 70 da Constituição federal, que trata da prestação de contas de verbas públicas. Entretanto, enquanto na prestação de contas anuais do Chefe do Executivo municipal a obrigação é personalíssima, pois recai sobre aquele que detinha o poder de gerir os recursos municipais, a prestação de contas dos convênios firmados pelo município recaem sobre o convenente, ou seja, ao próprio município. Entretanto, este fato não exime a responsabilidade incidente sobre o gestor municipal, como bem observa FURTADO<sup>1</sup>: “esse fato não elide a responsabilidade pessoal do respectivo gestor público municipal perante a União pela boa aplicação dos tais recursos”.

---

[1]FURTADO, J. R. CALDAS. Direito Financeiro.4. ed. rev. amp. e atual. – Belo Horizonte: Forum, 2013.

Trata-se de obrigação *ex contractu*, ou seja, em razão daquilo que é definido em contrato. A União exige do Município, na forma estabelecida no convênio, a prestação de contas dos recursos transferidos voluntariamente. O Prefeito Municipal, ao assinar um convênio, não age em nome próprio, mas sim exerce a vontade do Município. Assim, a prestação de contas deve ser apresentada pelo Município, ainda que ele já esteja sendo administrado por outro Prefeito, não sendo, portanto, nesta hipótese, personalíssima a obrigação de prestar contas. Caso o Município não preste contas, ou o faça insatisfatoriamente, toda responsabilidade será imputada ao Prefeito culpado pela má aplicação dos recursos recebidos da União, que pode ser quem assinou o convênio ou mesmo quem o sucedeu, administrando tais recursos, ou parte deles.

Quanto à prestação das Contas, o município que receber recursos da União, via convênio, prestará contas perante o órgão ou entidade repassador dos recursos, e não ao Tribunal de Contas da União. Caso haja omissão no dever de prestar contas, ou irregularidades na gestão do convênio, findadas as tentativas cabíveis no âmbito administrativo interno para resolver o problema, será instaurada, diretamente ou através do conveniente, a respectiva tomada de contas especial, que será remetida para julgamento do tribunal de Contas da União.

Ensina Hely Lopes Meirelles: "o dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere a bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um *múnus público*, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público- agente político ou simples funcionário - de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais".

Deriva do Direito Civil uma regra básica que determina que a origem dos recursos sempre informa a quem as contas devem ser prestadas. Enquanto os recursos sejam de origem federal, deverão prestar contas desses recursos ao órgão competente na esfera federal, o TCU. Assim, aquele que utilizar recursos de origem estadual deve prestar contas ao órgão estadual ou municipal competente.

Qualquer pessoa está obrigada a prestar contas, seja ela física ou jurídica. As pessoas jurídicas podem ser públicas ou privadas, não importando se a pessoa pertence ou não à administração pública, importando somente a origem dos recursos.

A celebração de convênios está regulamentada, no âmbito federal, pelo Decreto nº 6.170/2007 e Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, sendo que o art. 72 desta portaria prevê que o “o prazo para apresentação das prestações de contas será de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro”. A não prestação de contas implica em abertura de tomada de contas especial (art. 72, § 3º da Portaria 507/2011).

Formalmente, a prestação tardia de contas, sem apresentação de justificativas razoáveis, configura ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, inc. VI da Lei nº 8.429/92. No entanto, há o entendimento jurisprudencial que entende que a prestação de contas tardia não configura ato de improbidade administrativa. Conforme o Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1:

PROCESSO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI Nº 8.429/92, ART. 11, INCISO VI. PRESTAÇÃO DE CONTAS TARDIA. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI. APELAÇÃO DESPROVIDA. 1. Na forma do art. 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/92, constitui-se como ato de improbidade "deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo". 2. Na hipótese, se a norma sancionadora inscrita no art. 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/92 prevê que se constitui como ato de improbidade "deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo", não há como se admitir uma interpretação extensiva dessa norma, para admitir a sua incidência nas hipóteses em que a prestação de contas ocorra com atraso, sob pena de se ter a aplicação de sanção tendo por base uma interpretação extensiva da norma legal, o que não se apresenta como juridicamente admissível. 3. Apelação a que se nega provimento. (AC 0000523-67.2008.4.01.4300 / TO, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL ITALO FIORAVANTI SABO MENDES, QUARTA TURMA, e-DJF1 p.322 de 27/03/2009)

PROCESSO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI Nº 8.429/92, ART. 11, INCISO VI. PRESTAÇÃO DE CONTAS TARDIA. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI. APELAÇÃO PROVIDA. 1. Comprovado, nos autos, que houve a prestação de contas, fica afastada a hipótese de ato de improbidade com fundamento no art. 11, inciso VI, da Lei 8.429/1992, sobretudo porque aprovadas as contas. A jurisprudência das Turmas deste Tribunal firmou-se no sentido de que "o atraso na prestação de contas não se configura como ato de improbidade administrativa prevista no art. 11, VI, da Lei 8.429/92, uma vez que este dispositivo fala em: deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, não podendo sofrer interpretação extensiva"(AC 2000.01.00.069563-7-BA, Relatora Juíza Federal Convocada Vânia Cardoso André de Moraes, DJU/II de 24/06/2005, p. 13 e AC 2008.43.00.000523-1/TO, Rel. Desembargador Federal Italo Fioravanti Sabo Mendes, Quarta Turma, e-DJF1 p.322 de 27/03/2009).

2. A norma sancionadora inscrita no art. 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/92 prevê que se constitui como ato de improbidade "deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo", não sendo possível uma interpretação extensiva dessa norma para admitir a sua incidência nas hipóteses em que a prestação de contas ocorra com atraso. 3. Apelação provida. (AC 0000628-13.2004.4.01.4000 / PI, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL ITALO FIORAVANTI SABO MENDES, Rel.Conv. JUÍZA FEDERAL ROSIMAYRE GONCALVES DE CARVALHO, QUARTA TURMA, e-DJF1 p.99 de 30/04/2010)

E segundo a jurisprudência do STJ, é cediço que, não comprovada a conduta dolosa do gestor público, o mero atraso na prestação de contas não caracteriza o ato de improbidade administrativa descrito no art. 11, VI, da Lei n.º 8.429/92 ("deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo"(AgRg no REsp 1420875/MG, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/05/2015, DJe 09/06/2015; AgRg no AREsp 488.007/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/05/2014, DJe 14/05/2014). Contudo, nos casos analisados no escopo deste estudo, há o entendimento de que o atraso pode não se tratar de um mero atraso da prestação de contas, mas, sim, de conduta deliberada do ex-gestor que revela desprezo pelo dever de obediência aos princípios da legalidade, da publicidade e da eficiência, consubstanciado no fato de ter deixado de prestar contas no prazo em que estava obrigado a fazê-lo, incorrendo, por conseguinte, na tipificação do art. 11, VI, da Lei n.º 8.429/92, in verbis:

Art. 11 Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente: (...) VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo.

Resulta claro, assim, que, na forma do acima transcrito art. 11, inciso VI, da Lei n.º 8.429/92, constitui ato de improbidade "deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo".

Observa-se ainda que os gestores somente apresentam as contas após o ajuizamento das demandas judiciais, não cabendo o entendimento segundo o qual o simples atraso na prestação de contas não configura ato de improbidade administrativa, na medida em que admitir-se tal posicionamento significaria o mesmo que transformar a ação de improbidade administrativa em sucedâneo de ação de prestação de contas, movimentando indevidamente a máquina da jurisdição estatal para um fim inadequado. Nessa lógica, ao se aplicar indiscriminadamente a tese de que o mero atraso não configura improbidade administrativa, incorrer-se-á no risco de criar causa extintiva da improbidade administrativa (tal qual o pagamento na esfera penal dos crimes tributários), o que, efetivamente, não se apresenta como juridicamente possível, visto que a ação tem por escopo tutelar direitos indisponíveis (art. 17, § 1º, da Lei n.º 8.429/1992).

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAIS DE CONVÊNIO DE SAÚDE. DOLO CARACTERIZADO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. I - A ausência da prestação

de contas, quando obrigado a fazê-la, constitui ato de improbidade administrativa. II - Resta perfeitamente caracterizado o dolo genérico na conduta do apelante, já que tinha a livre e consciente vontade de desrespeitar o comando legal imputado, diante da reiteração da conduta de não prestar contas a cada parcela do convênio. III - As sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92 podem ser aplicadas conjuntamente e devem ser fixadas de forma fundamentada, proporcional e razoável. (Apelação Cível nº 37.735/2012, Primeira Câmara Cível, Des. Jorge Rachid Mubárack Maluf, DJ 12.06.2014)

APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. MEDIDA QUE SE IMPÕE. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. ERROR IN PROCEDENDO. PRESTAÇÃO DE CONTAS SUPERVENIENTE AO AJUIZAMENTO DA DEMANDA. INDÍCIOS DE CONDUTA ÍMPROBA. CONSTATAÇÃO. NECESIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO FEITO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO "IN DUBIO PRO SOCIETATE". APELO PROVIDO. I. Em que pese haver entendimento jurisprudencial no sentido de que a prestação de contas tardia afasta a hipótese de ato de improbidade nos termos do art. 11, IV da Lei nº 8.429/1992, o atraso desproporcional e desarrazoado dessa obrigação caracteriza ato ímprobo. II. A prestação de contas, por ex-gestor, após o ajuizamento de ação baseada na Lei nº 8.429/92, não ilide a existência de conduta tisonada pela improbidade administrativa. III. Existindo meros indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, a petição inicial deve ser recebida, fundamentadamente, pois, na fase inicial prevista no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º da Lei nº 8.429/92, vale o princípio do in dubio pro societate (na dúvida em favor da sociedade) a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público. Precedente do STJ. IV. Recurso provido. (Apelação Cível nº 31.674/2012. Segunda Câmara Cível. Desembargador Vicente de Paula Gomes de Castro. DJ 25.02.2014)

PROCESSUAL CIVIL - APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PRESTAÇÃO DE CONTAS - APRESENTAÇÃO TARDIA - EXISTÊNCIA DE DOLO GENÉRICO - CONSCIÊNCIA DO ATO ÍMPROBO - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO IMPROVIDO - UNÂNIME. I - Para a configuração da improbidade, exige-se a presença do elemento volitivo do agente, razão pela qual a pura e simples prática de algum dos atos capitulados na Lei nº 8.429/92, dissociada do dolo ou má-fé do agente, não induz à conclusão de existir a intenção de agir de forma desonesta (ímproba). Precedentes. II - No caso concreto, resta perfeitamente caracterizado o dolo genérico na conduta do apelante, mesmo porque tinha a livre e consciente vontade de desrespeitar o comando legal imputado, para o qual não se exige o dolo específico na conduta, nem prova de lesão ao erário. III - Tendo plena consciência de que a ausência da prestação de contas, quando obrigado a fazê-la, constitui ato de improbidade administrativa, somente resolveu tomar tal providência quando já transcorrido mais de 03 (três) anos do prazo e, mesmo assim, em razão do ingresso da ação originária, certamente para tentar afastar os efeitos de sua omissão. IV - Não se trata de uma razoável demora na prestação de contas, mas, sim, de absurda e injustificável apresentação com mais de 03 (três) anos de atraso, não servindo como fato excludente, nem mesmo, a suposta existência de novos critérios impostos pela IN nº 09/2005-TCE, vez que, em nenhum momento, demonstra ter pleiteado junto ao Prefeito que lhe sucedeu ou à própria Corte de Contas, os documentos exigidos ou maiores esclarecimentos acerca dos efeitos de tal norma, justamente para comprovar que tinha, pelo menos, o interesse em resolver a pendência de sua única e exclusiva responsabilidade. V - Mostrando-se razoáveis as condenações impostas pela Juíza de base, deve ser mantida a sentença em seus integrais fundamentos. VI - Apelação cível improvida. Unânime. (Apelação Cível nº 1908/2012, Quarta Câmara Cível, Desembargadora Anildes de Jesus Bernardes Chaves Cruz, DJ 27/09/2012).

Dentre as condenações por falhas na prestação de contas de convênios, temos ainda como destaque a conduta mediante dois tipos de convênio que demonstram fragilidade e figuram como fonte de irregularidades por parte dos prefeitos: A falta de comprovação de aplicação de recursos do Fundo Municipal de Saúde (FMS) e a má aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O Fundo Municipal de Saúde (FMS) é unidade orçamentária e gestora dos recursos relativos às ações e serviços públicos de saúde, conforme art. 14 da LC n. 141/2012. Os recursos recebidos através do FMS devem ser registrados em separado, com a movimentação contábil dos atos afetos à gestão dos recursos que lhe são destinados, para posteriormente consolidar as informações aos registros do órgão. Tais informações subsidiarão os sistemas de gestão fiscal, acompanhamento da execução orçamentária e prestação de contas anual de responsabilidade do respectivo chefe de Poder. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas ao FMS deve estar prevista e autorizada na Lei Orçamentária Anual (LOA) e inserida na Função 10 — Saúde, ou em créditos adicionais consignados em favor do órgão ao qual estiver vinculado, nos termos do art. 72 da Lei n. 4.320, de 1964. 5. Por ser o fundo vinculado ao Poder Executivo, a competência para ordenar despesas é do prefeito, que poderá delegá-la mediante decreto.

Na realidade das gestões municipais maranhenses, entretanto o que se observa é que há um despreparo para o manejo destas verbas, com o TCE reprovando as contas destes gestores. É o caso do gestor de Altamira do Maranhão, que teve suas contas julgadas irregulares, além de que ainda o prefeito teria adquirido materiais de limpeza sem que tais compras fossem precedidas de procedimento licitatório. Ainda houve a contratação de enfermeiros, dentistas e médicos sem a realização de concurso público, gerando despesas de elevada monta, e mais a aquisição de medicamentos e materiais hospitalares de forma também irregular, e, por fim, a contratação de empresa para a realização de reformas e construções, sem, também, licitação prévia. Não suficiente, o Ministério Público ainda reportou que o administrador público teria utilizado do instrumento da fragmentação de despesas para, indevidamente, burlar a necessidade de licitação, criando casos de dispensa para poder livremente contratar.

A outra fonte de irregularidades é a má aplicação dos recursos do FUNDEB, como o ocorrido no município de Zé Doca, sendo ajuizada Ação de Ressarcimento contra o ex-Prefeito Municipal, em razão deste não ter prestado as contas referentes a convênios firmados

em 1999 e 2000, com o Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, para o repasse de verbas a serem aplicadas no Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE e Programa Nacional de Alimentação Escola - PNAE, o que levou o Município a ser inscrito nos Sistemas Governamentais de Cadastro de Inadimplentes, ficando impossibilitado de contratar novos convênios e impedido de receber novos recursos.

A Emenda Constitucional nº53, de 19 de dezembro de 2006, a fim de fomentar a formação intelectual e construção da capacidade crítica da população brasileira, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, também denominado FUNDEB, regulamentado pela lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Foi criado a fim de substituir o FUNDEF, este voltado somente para o custeio do ensino fundamental, tendo o FUNDEB absorvido a educação básica em todas as suas modalidades, incluindo não só o ensino fundamental, mas também a educação infantil e o ensino médio.

Cada ente federado, com exceção da União, conta com seu próprio FUNDEB, estando a distribuição dos recursos sujeita ao estabelecido no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para a sua formação, vinculada ao número de alunos matriculados na rede de ensino da área de atuação prioritária do respectivo ente. No caso dos municípios, o ensino fundamental e a educação infantil; no caso dos Estados e Distrito Federal, o ensino fundamental e médio.

Utilizadas as receitas em finalidade diversa ou inobservados os percentuais previstos, será nítida a improbidade. A conduta ilícita será verificada: 1- com o atraso no pagamento do magistério, fato injustificável visto que a transferência de recursos para o fundo é automática, 2- a não criação ou o funcionamento irregular dos conselhos responsáveis pelo controle da distribuição, transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB , 3- a aplicação dos recursos do FUNDEB em outro nível de ensino que não o qual para que foi destinado, 4- não utilização integral dos recursos do Fundo no respectivo exercício financeiro, e 5- não aplicação financeira dos recursos que estejam disponíveis na conta do Fundo por mais de 15 dias.

A competência do tribunal Estadual é questionada, visto que os convênios foram firmados com a União Federal, através do Ministério da Educação. Entretanto, esta tese não prospera visto que os valores repassados foram incorporados ao patrimônio do Município, conforme estabelece a súmula n. 209 do STJ que afirma competir à Justiça Estadual, as causas que versem sobre desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal:

COMPETE À JUSTIÇA ESTADUAL PROCESSAR E JULGAR PREFEITO POR DESVIO DE VERBA TRANSFERIDA E INCORPORADA AO PATRIMÔNIO MUNICIPAL.

As verbas repassadas ao Município pela União não se incorporam automaticamente ao patrimônio municipal, ocorrendo somente com apreciação das contas (creditadas pelos valores atinentes ao referido convênio) pelo órgão/entidade repassador dos recursos, in casu a União, através do FNDE. O entendimento do STJ bem explicita esse entendimento:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE RESSARCIMENTO. MALVERSAÇÃO DE VERBAS REPASSADAS POR CONVÊNIO. LEGITIMIDADE DO MUNICÍPIO. 1. Não há violação do art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem resolve a controvérsia de maneira sólida e fundamentada, apenas não adotando a tese do recorrente. No caso, houve expressa manifestação sobre a legitimidade. 2. O Município detém legitimidade ativa para pleitear ressarcimento contra ex-prefeito por malversação de verbas repassadas por convênio, eis que incorporadas à pessoa federativa local. 3. Recurso especial conhecido em parte e não provido. (STJ. Resp 1134780 / MG; Segunda Turma; Rel. Min. Castro Meira; Data Julgamento: 17.05.2011)

#### **5.4. Fraude em licitações**

Mais uma conduta recorrente em administrações públicas Brasil afora, caracterizada pela existência de dolo específico de danos ao erário, ao dispensar ou inexigir licitações fora das hipóteses legais. Para ser realizado um contrato administrativo com o Poder Público, é necessário o procedimento licitatório, visto que este é o meio que a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, dessa maneira a realização de Licitação é a regra, sendo excepcionalmente dispensável ou inexigível. A simples dispensa ou inexigência indevida dos procedimentos licitatórios, para a aquisição de bens ou serviços, já reflete a intenção do gestor público em causar prejuízo ao erário ou pelo menos correr o risco que tal prejuízo exista, uma vez que está impossibilitando propostas melhores, o que acarreta a prática de preços mais elevados em consequência da falta de concorrência. Ademais, se revela uma afronta aos princípios da Administração Pública, tais como impessoalidade, isonomia e moralidade. Assim vem sendo decidido no Tribunal de Justiça do estado do Maranhão. Vejamos:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. APELAÇÃO CRIMINAL. CRIME DE DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE INDEVIDA DE LICITAÇÃO. FALTA DE JUSTA CAUSA. SUPOSTA AUSÊNCIA DE PRONUNCIAMENTO DEFINITIVO DO TCE/MA SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS DO RÉU (MATERIALIDADE DELITIVA). INOCORRÊNCIA. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO AFASTADA. INTENÇÃO DE CAUSAR DANO AO ERÁRIO EXTRAÍDA DAS CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICAS DA CONTRATAÇÃO ILÍCITA.

CONTRATAÇÕES CONSIDERADAS IRREGULARES PELO TCE/MA, COMO CLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE DESPESA, QUE NÃO CONFIGURAM O CRIME TIPIFICADO NO ART. 89, DA LEI NO 8.666/93. [...] 1. Constatado que o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão reprovou, definitivamente, a prestação de contas do réu, referente ao exercício financeiro de 2008, quando ele presidia a Câmara de Vereadores de São José de Ribamar, fica afastada a alegação de ausência de justa causa para a ação penal por ausência de materialidade delitativa. Mesmo eventual pendência de tal julgamento técnico, em tese, não obstará a regularidade da persecução criminal, diante da independência das instâncias de responsabilização no Direito. 2. A lesão ao erário, como elemento subjetivo específico para a tipificação do crime previsto no art. 89, da Lei no 8.666/93, é extraída das circunstâncias fáticas da contratação, na medida em que a dispensa indevida da licitação implica ausência de concorrência e a consequente prática de preços mais elevados, o que, certamente, onera o tesouro público. [...] (TJ-MA - APL: 0596612013 MA 0008381-81.2011.8.10.0058, Relator: JOSÉ LUIZ OLIVEIRA DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 24/07/2014, SEGUNDA CÂMARA CRIMINAL, Data de Publicação: 25/07/2014)

#### 5.4.1 Fragmentação de despesas e dispensa irregular de licitações

A lei nº 8.666/1993, a fim de disciplinar o procedimento licitatório, prevê cinco diferentes modalidades de realização do certame, quais sejam: concorrência, tomada de preços convite, concurso e leilão. É a forma que a administração pública seleciona as melhores propostas para a contratação de obras, serviços e fornecimento de bens. Há ainda o Pregão, instituído pela Lei nº 10.520/92.

Na seara da licitação, um dos artificios comumente utilizados pelos gestores ímprobos consiste no indevido fracionamento do objeto a ser contratado, o que lhes permite maior formalismo e publicidade, com o consequente favorecimento de terceiros com eles conluídos. Além disso, por vezes lhes será possível dispensar a própria licitação. Ao incidir no referido ato de improbidade, o prefeito adentra na seara criminal, conforme dispõe o texto da lei de licitações:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

A identificação da ocorrência de fraudes nos processos licitatórios nem sempre é fácil de ser detectada. Para tal, se faz necessário realizar a individualização dos seguintes fatores: 1- a preexistência, por ocasião da primeira licitação, das situações fáticas que serviram de elemento deflagrador das demais; 2- idêntica natureza dos objetos das sucessivas licitações; 3-

ausência de situação excepcional (de natureza econômica, social, etc.) que pudesse justificar a limitação do montante de cada uma das contratações (art. 23, §1º, da lei nº 8.666/93); 4- que a licitação das partes, no caso de fracionamento justificado por situação excepcional, não observe a modalidade que seria realizada para o todo e 5- proximidade temporal entre as licitações. Abaixo, julgado do Supremo Tribunal Federal acerca do tema:

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO PENAL. CRIME PRATICADO POR EXPREFEITO. FATO CRIMINOSO PRATICADO NA VIGÊNCIA DA LEI 8.666/93. CONDUTA TIPIFICADA NO ART. 89 DA LEI 8.666/93. LEI ESPECIAL. INAPLICABILIDADE DO ART. 89 DA LEI 9.099/95 DIANTE DA PENA MÍNIMA COMINADA AO DELITO. RECURSO IMPROVIDO.

1. O fato criminoso imputado ao réu na inicial acusatória se ajusta, perfeitamente, ao delito tipificado no art. 89 da Lei 8.666/93, visto que o mesmo está sendo acusado, justamente, de dispensar licitação fora das hipóteses previstas em lei.

2. O fato de o acusado ter praticado a conduta descrita na denúncia na condição de Prefeito, só por si, não atrai o tipo do art. 1º, XI, do Decreto-Lei 201/67, eis que a Lei 8.666/93 trata especificamente de crimes nas licitações e contratos da Administração Pública, inclusive no âmbito municipal.

3. Cabe ressaltar que o fato descrito na denúncia foi praticado na vigência da Lei 8.666/93.

4. Estando correta a tipificação da conduta do acusado feita na prefacial acusatória, mostra-se incabível a suspensão condicional do processo, nos termos do art. 89 da Lei 9.099/95, diante da pena mínima de 03 (três) anos de detenção cominada ao delito imputado.

5. Recurso improvido. [5]AP 493 AgR, Relatora: Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2010.

## 5.5. Lesão ao erário

De acordo com a Lei 8429/92, na seção que trata dos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário:

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

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

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

- IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;
- V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;
- VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;
- VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente
- VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;
- IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;
- X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;
- XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;
- XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;
- XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.
- XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;
- celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.
- XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;
- liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.
- liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

## 5.6. Desvio de verbas

Conduta recorrente nas prefeituras, o Tribunal de Justiça do estado do Maranhão tem aplicado condenações pela prática do crime previsto no art. 1º, I do Decreto-Lei no 201/67. A conduta típica descrita no mencionado comando legal consiste em "apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio". Geralmente de grande monta, com a grande movimentação de recursos que são administrados pelos prefeitos, muitos oriundos de convênios e fundos assistenciais. Assim doutrina José Paulo Baltazar Junior(2015): "É forma específica de peculato, afastada a aplicação do art. 312 do CP, por aplicação do princípio da especialidade. (...) O objeto é mais amplo que no delito do CP, que refere dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, enquanto na lei especial o delito pode recair sobre bens ou rendas públicas. Em relação ao Prefeito Municipal, então, poderá o crime ter por objeto bem imóvel". (...) "Somente ocorre o crime em questão se a apropriação ou desvio se dão em proveito próprio ou alheio, ou seja, se a vantagem é dirigida ao Prefeito ou terceiro que obtém vantagem ilícita em detrimento da administração, alternativamente. Não ocorrerá o crime em comento se o desvio ou aplicação indevida se dão em proveito da própria administração pública, caso em que poderá ocorrer o crime do inc. III. "Assim como se dá no CP, as condutas são apropriar-se e desviar. A primeira tem o sentido de tomar para si, assenhorear-se, passar a agir como dono, o que pode ser revelado por condutas incompatíveis com a condição de possuidor ou detentor, tais como levar a coisa para casa, recusar-se a devolvê-la, aliená-la, consumi-la etc." "A segunda significa dar um destino diverso daquele que deveria ser dado, configurando-se, por exemplo, no caso de pagamento de obra que não foi feita." Assim decidiu a Segunda Câmara Criminal do TJ-MA:

"APELAÇÃO CRIMINAL. ART. 1º, INCISO I, DO DECRETO-LEI N.º 201/67. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA DENÚNCIA. REJEIÇÃO. DESCRIÇÃO SATISFATÓRIA DA CONDUTA ILEGAL. MÉRITO. ABSOLVIÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. AUTORIA E MATERIALIDADE DELITIVAS COMPROVADAS. PENA MANTIDA. ALTO VALOR APROPRIADO INDEVIDAMENTE. EXCLUSÃO DAS PENAS ACESSÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. IMPERATIVO LEGAL. EFEITOS DA CONDENAÇÃO. IMPROVIMENTO.

1. Quando a denúncia descreve de forma satisfatória a conduta ilegal, propiciando o amplo exercício da defesa, não há que se falar em inépcia da inicial acusatória.
2. O dever de prestar contas é atividade inerente ao cargo de gestor, principalmente, quando se trata de verba pública. O recebimento pelo Município de vultosos recursos, sem a comprovação de seu efetivo uso e/ou retorno aos cofres públicos implica em responsabilização do prefeito.

---

<sup>1</sup>BALTAZAR JUNIOR. Crimes Federais, 8.ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, pp. 333/334

3. Autoria e materialidade delitivas devidamente comprovadas para o delito de apropriação indébita previsto no art. 1o, inciso I, do Decreto-lei no201/67.
4. O alto valor apropriado indevidamente da municipalidade é justificativa idônea a exasperar a pena.
5. Não há substrato jurídico para a exclusão da inabilitação para o exercício de qualquer cargo ou função pública pelo prazo de 05 (cinco) anos, visto que tais sanções são efeitos da condenação a que sofreu o Apelante, conforme previsto no §2o do art. 1o do Dec.-lei 201/67.
6. Recurso improvido."(APELAÇÃO CRIMINAL No 058722/2014-PENALVA/MA, Rel. Desembargador JOSÉ BERNARDO SILVARODRIGUES, j. em 09.04.15)

Temos ainda a ocorrência da apropriação de bens públicos quando o gestor se utiliza de bens e verbas públicas com fins de autopromoção, conforme julgado do TJMA:

EMENTA: PENAL - PROCESSO PENAL – AÇÃO PENAL - CRIME DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA – CRIME DE RESPONSABILIDADE – ART. 1º INCISO II DO DECRETO LEI 201/67- UTILIZAR-SE, INDEVIDAMENTE, EM PROVEITO PRÓPRIO OU ALHEIO, DE BENS, RENDAS OU SERVIÇOS PÚBLICOS- AUTORIA E MATERIALIDADE DEVIDAMENTE COMPROVADAS– AÇÃO PENAL PROCEDENTE.

1.A autopromoção é elemento hábil a ensejar condenação criminal pela prática dolosa de desvio ou apropriação indevida de bens, rendas ou serviços públicos, com fins de obtenção de proveito próprio ou alheio.

2. Ação Penal Procedente.

3.A exordial acusatória relata que nos últimos dias do mês de maio de 2005, a Promotora de Justiça tomou conhecimento, através da programação normal de algumas emissoras de radiodifusão de imagem daquele município (TV Mirante e TV Record), que a Prefeitura Municipal de Barra do Corda estava veiculando várias propagandas intituladas “Informativo - Prefeitura Municipal de Barra do Corda-Trabalho. Respeito. Cidadania. É assim que se constrói uma cidade”, com conteúdo voltado ao culto da personalidade do atual prefeito, ora acusado, ou seja, traziam em seu bojo a divulgação de algumas obras realizadas pela prefeitura, com o próprio prefeito, falando sobre a obra e populares elogiando sua pessoa.

4.Tal conduta é claramente vedada pela Constituição Federal em seu art 37 § 1º, in verbis: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

4. E, transgredir tal norma constitucional também faz incidir em ilícito penal intitulado no art. 1º, inciso II do Decreto Lei nº 201/63. Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos; §1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

5.A Materialidade e autoria do crime atribuído ao acusado, a meu ver, restou suficientemente comprovada nos autos, pelos trechos de degravação da propaganda realizada em algumas emissoras de radiodifusão de imagem daquele município (TV Mirante e TV Record).

## 5.7 Falsidade ideológica

A falsidade ideológica é tipificada no art. 299 do Código Penal Brasileiro:

Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, de quinhentos mil réis a cinco contos de réis, se o documento é particular.

Parágrafo único - Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, ou se a falsificação ou alteração é de assentamento de registro civil, aumenta-se a pena de sexta parte.

Temos como exemplo dos que incorreram na prática delitiva Lourêncio de Moraes, prefeito do município de Governador Edson Lobão, ao emitir declaração falsa à Corte de Contas no sentido de que já havia mandado, também, a documentação ao Poder Legislativo Municipal; Glorismar Rosa Venâncio, de Paço do Lumiar, que prestou contas com a assinatura do contador falsificada, e Antônio de Castro Nogueira, de São Domingos do Maranhão, que enviou ao Tribunal de Contas deste Estado, para apreciação e julgamento, a prestação de contas referente ao exercício financeiro de 2005, da Prefeitura de São Domingos do Maranhão/MA, fazendo constar nesta, a falsa declaração de que havia disponibilizado uma cópia à Câmara Municipal.

O elemento subjetivo do delito é o dolo, que consiste na vontade livre e consciente de omitir, inserir ou fazer inserir, informação que sabe ser falsa, com o fim de agir no sentido de criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante – dolo específico -, sendo desnecessária a ocorrência de efetivo prejuízo.

Assim já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão:

EMENTA. PENAL E PROCESSUAL PENAL. CRIME DE RESPONSABILIDADE. ART. 1º, VI, DO DECRETO-LEI Nº 201/67. PRESTAÇÃO DE CONTAS À CÂMARA MUNICIPAL. SIMILITUDE EM FORMA E CONTEÚDO ÀQUELA PRESTADA AO TRIBUNAL DE CONTAS. OBRIGATORIEDADE. APRESENTAÇÃO APENAS DE BALANÇO GERAL DE CONTAS. INSUFICIÊNCIA. CRIME DE FALSIDADE IDEOLÓGICA. AUSÊNCIA DE DOLO NÃO CONFIGURADO. DECLARAÇÃO FALSA EM DOCUMENTO PÚBLICO. CRIME DE MERA CONDUTA. PLEITO ABSOLUTÓRIO NÃO ACOLHIDO. PENA. VALORAÇÃO INIDÔNEA DA CONDUTA SOCIAL, E INCREMENTO DESPROPORCIONAL DA PENA-BASE. REDIMENSIONAMENTO DA PENA. CONCURSO MATERIAL. DETENÇÃO E RECLUSÃO. SUBSTITUIÇÃO. POSSIBILIDADE. DISCRICIONARIEDADE DO MAGISTRADO *A QUO*, DIANTE DAS CONDIÇÕES PESSOAIS DO RÉU. COMPETÊNCIA DO JUÍZO DA EXECUÇÃO PARA ANALISAR EVENTUAIS DIFICULDADES NO CUMPRIMENTO DA PENA RESTRITIVA DE DIREITO. APELO CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. A prestação de contas à Câmara de Vereadores constitui obrigação legal do gestor público municipal.

2. O atraso na prestação de contas à Câmara de Vereadores, por si só, não caracteriza o crime de responsabilidade previsto no art. 1.º, VI, do Decreto-Lei nº 201/67, mas a sua deficiente apresentação, em forma e conteúdo, é capaz de configurar o tipo penal em questão. Inteligência do art. 1.º, VI, do Decreto-Lei nº 201/67, c/c o art. 4.º, parágrafo único, da Instrução Normativa nº 09/2005, do TCE/MA, e art. 49, da LRF.
3. O elemento subjetivo do delito de falsidade ideológica é o dolo, que consiste na vontade livre e consciente de omitir, inserir ou fazer inserir, informação que sabe ser falsa, com o fim de agir no sentido de criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante – dolo específico -, sendo desnecessária a ocorrência de efetivo prejuízo.
4. A informação inserida em documento público, com o propósito de modificar a verdade sobre fato juridicamente relevante, relacionado à prestação de contas do Executivo Municipal, caracteriza o crime tipificado no art. 299, do CPB.
5. A existência de ações penais e de improbidade administrativa em curso, em desfavor do agente, não autoriza a valoração de sua conduta social, face o postulado constitucional da presunção de não culpabilidade. Precedentes.
6. É desproporcional o incremento da pena-base próximo à máxima cominada em abstrato, à vista de uma única circunstância judicial.
7. O concurso material de crimes com penas de detenção e reclusão e, com o mesmo regime inicial de cumprimento, desde que atendidos os requisitos do art. 44, do CP, não afasta a possibilidade de substituição da pena.
8. Cabe ao Juízo da execução da pena, em audiência admonitória, a análise dos óbices ao devido cumprimento da pena, podendo ser deferida a substituição desde que devidamente comprovada sua necessidade.
9. Apelo conhecido e improvido, sendo a pena redimensionada. APELAÇÃO CRIMINAL Nº 022816-2012 .Relator; Desembargador José Luiz Oliveira de Almeida.

PENAL. PROCESSO PENAL. AÇÃO PENAL. FALSIDADE IDEOLÓGICA. PREFEITO. IRREGULARIDADE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA DE DOLO. NÃO CONFIGURADO.

- 1 – Não pode alegar ausência de dolo para a configuração do tipo penal do artigo 299 da Lei Substantiva Penal, gestor público que, ciente de seu dever de prestação de contas anuais ao Tribunal de Contas e à Câmara dos Vereadores nos prazos legalmente fixados, emite declaração à Corte de Contas no sentido de que já havia mandado, também, a documentação ao Poder Legislativo Municipal quando isto não condiz com a verdade.
- 2 – Ao confeccionar documento público com informação não verdadeira, o gestor alterou a verdade de fato juridicamente relevante (obrigação de comunicação ao Poder Legislativo Municipal, órgão de controle externo do executivo).
- 3 – Ausência de dolo não configurada porque o Prefeito, posteriormente e tardiamente, tentou reverter à situação apresentando as contas quase 02 (dois) meses depois da data legalmente fixada, ademais, os documentos apresentados ao Poder Legislativo, divergem das contas apresentadas ao Tribunal de Contas do Estado.
- 4 - Réu condenado pela conduta do artigo 299 e parágrafo único da Lei Substantiva Penal.
- 5 - Pena fixada um pouco acima do mínimo até pela incidência do caso especial de aumento e, posteriormente, substituída por restritiva de direitos na modalidade prestação de serviços à comunidade (CPP, artigo 46) porque presentes os requisitos subjetivos e objetivos do artigo 44 da Lei Substantiva Penal. Ação penal julgada procedente em seus pedidos. (Ação Penal, Terceira Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do MA, Relator: Des. José Joaquim Figueiredo dos Anjos). PROCEDIMENTO ORDINÁRIO Nº. PROCESSO: 0006538-61.2011.8.10.0000 Nº. PROTOCOLO 033105/2011 - IMPERATRIZ ACÓRDÃO Nº. 120.149/2012. Relator: Des. José Joaquim Figueiredo dos Anjos.

## 5.8. Contratação de servidores sem concurso

O ingresso no serviço público com o advento da Constituição da República de 1998 ocorre por meio de concursos de provas e títulos, nos termos do art. 37, in verbis:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional no 19, de 1998)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

A exigência constitucional de que a investidura em cargo ou emprego público seja precedida de aprovação em concurso público alcança tanto a administração pública direta quanto a indireta, qualquer que seja o ente da Federação, o que se compreende da própria letra do caput do art. 37. Ressalvadas as exceções previstas na própria Constituição, os agentes públicos devem ter sua investidura precedida de aprovação em concurso público, que visa selecionar os melhores candidatos e preservar a igualdade entre todos os interessados em ingressar no serviço público, o que garantirá o primado do princípio da moralidade administrativa, evitando favorecimentos e perseguições de ordem pessoal.

É ato discricionário do administrador a aferição da necessidade ou não da realização de concurso público para a admissão de novos servidores, o que acontecerá verificando-se a presença dos seguintes fatores: 1- diminuição do quadro de servidores, por motivos de aposentadoria, demissão, promoção, etc. 2- remanejamento ou redimensionamento das atribuições dos órgãos e dos agentes, inviabilizando a prestação dos serviços; 3 - a precariedade do serviço, em flagrante descompasso com o princípio da eficiência.

Os cargos em comissão são criados por lei e destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, devendo ser criados em número compatível com a necessidade de serviço e disponibilidade orçamentária do ente responsável pelo pagamento de sua remuneração. Havendo nítido desequilíbrio entre o número de cargos em comissão em relação aos cargos de provimento efetivo, configura inconstitucionalidade da norma que os instituiu, restando violados os princípios da proporcionalidade e da moralidade. Nessa

hipótese, a norma não é adequada à consecução do interesse público; é desnecessária, impõe um ônus aos cofres públicos e se apresenta dissonante dos valores constitucionais.

De acordo com o § 2º: A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei. O preceito constitucional deve ser integrado com a Lei nº 8.429/92, sujeitando o agente, da administração direta ou indireta, à tipologia estatuída no art. 11, caput, deste diploma legal, sempre que realizar contratações para o preenchimento de cargos que exigem a aprovação prévia em concurso público, sem a sua realização.

Além de ser presumida a lesividade, a responsabilidade do agente, por força do art. 21, I, da lei nº 8429/1992, está associada a violação dos princípios regentes da atividade estatal. Constatada a má-fé, configurado resta a improbidade material e o dolo exigido para as figuras previstas no art. 11 da lei 8429/1992.

O § 2º do art. 37 da Constituição determina não somente a nulidade do ato (nomeação irregular) como também a punição da autoridade responsável, a qual se dá mediante a aplicação da Lei nº 8.429/92, que, em seu art. 11 dispõe:

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

- I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço. (Destacou-se)

A propósito, ensinam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo<sup>1</sup>:

"Como ensina o Prof. Hely Lopes Meirelles, o concurso público é meio técnico posto à disposição da administração para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, atender ao princípio da isonomia, uma vez que propicia igual oportunidade de acesso aos cargos e empregos públicos a todos os que atendam aos requisitos estabelecidos de forma geral e abstrata em lei (...)"

<sup>1</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

Assim, demonstrada a ocorrência de ato de improbidade administrativa por violação de princípios da Administração Pública devida a aplicação das penalidades previstas no art. da referida lei, *in litteris*:

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: (Redação dada pela Lei no 12.120, de 2009).

(...) 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.

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.

Quanto à necessidade de demonstração do dolo, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça entende no sentido de que, no caso do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, o elemento subjetivo necessário é o dolo eventual ou genérico de realizar a conduta que atente contra os princípios da Administração Pública. Nesse sentido é o aresto a seguir:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO MUNICIPAL. ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. ART. 11, INCISO VI, DA LEI Nº 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO DOLOSO. NECESSIDADE. PRESTAÇÃO DE CONTAS. NÃO PROVAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF.

1. O cerne da questão está em saber se a prestação de contas, mesmo realizada com atraso, ainda pode ser considerada como ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/92.

2. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que para a configuração de improbidade por atentado aos princípios administrativos (art. 11 da Lei 8.429/1992) é necessário apenas o dolo genérico, sendo dispensável o dolo específico.

3. Para se verificar se, nos autos, houve ou não a prática do ato de improbidade descrito no art. 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/92, seria necessária a constatação acerca do elemento subjetivo da conduta do ora recorrido. Ocorre que o Tribunal a quo não se manifestou acerca do dolo do agente, não tendo sido apresentados embargos de declaração para a análise de tal ponto. Logo, não pode esta Corte Superior analisar tal conduta, em razão da ausência de manifestação da Corte de origem.

4. Não há como apreciar o mérito da controvérsia com base na tese de que a prestação de contas, além de ter sido apresentada a destempo, não foi aprovada, encontrando-se o Município de Capitão Poço/PA inadimplente, uma vez que não foi objeto de debate pela instância ordinária, o que inviabiliza o conhecimento do especial no ponto por ausência de prequestionamento. Incide ao caso a súmula 282 do STF.

5. Recurso especial não conhecido. (REsp 1304214 / PA. Recurso Especial Relator(a) Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES (1141) Órgão Julgador T2 - Segunda Turma. Data do Julgamento 27/11/2012 Data da Publicação/Fonte DJe 05/12/2012)

## 6. DAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS

Temos duas vertentes quanto à responsabilização dos gestores: a responsabilidade administrativa e a responsabilidade civil. A responsabilidade administrativa está vinculada ao julgamento das contas, à avaliação dos atos praticados pelo agente em contraste com a lei. Dela poderão resultar sanções, quando cabíveis. A responsabilização civil fundamenta a exigência de ressarcimento do dano causado aos cofres públicos. Em ambas as dimensões, deve haver o liame subjetivo entre a ação do responsável e a irregularidade ou o dano. Portanto, a responsabilização é sempre subjetiva.

A responsabilização administrativa decorre do descumprimento dos normativos aplicáveis ao caso concreto (legalidade, legitimidade e economicidade), o que leva a transparecer a falsa impressão de ser desnecessário verificar a culpa lato sensu, e a existência de dano, resultando numa responsabilização objetiva, para a qual bastaria conseguir vincular a irregularidade à conduta do administrador.

A responsabilização do gestor exige demonstrar que sua conduta, comissiva ou omissiva, contrariou a que deveria ser adotada por ele para a situação. Tal demonstração deve ser feita explicitamente, com indicação precisa da norma violada.

A responsabilização civil nos processos ambientados nos tribunais de contas surge quando o gestor provoca ou contribui para a ocorrência de prejuízo aos cofres públicos, ao violar normativos legais, regulamentares ou convencionais aplicáveis ao caso concreto. De acordo com a lei 8429/92:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:  
VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

Estabelece a lei 201/67, em seu artigo 1º:

§1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

E estabelece a lei 8429/92:

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.

## 6.1. Perda do cargo

O procedimento estabelecido pelo direito constitucional é o de que os agentes políticos, tais como Presidente da República, Governadores e prefeitos, sejam julgados por crimes de responsabilidade, antes pelas casas legislativas respectivas, com a consequência do afastamento do cargo, se considerados culpados (impeachment); e depois, pelo Judiciário, para a apuração dos crimes ou da responsabilidade civil correspondente. E assim permanece acolhida em nossa Constituição em relação ao Presidente da República, bem como nas Constituições estaduais referentemente aos Governados dos Estados. Entretanto, para os prefeitos, o Decreto Lei 201/67 estabeleceu um trâmite diferente, já que estes podem ser processados desde logo, por crime de responsabilidade, independentemente de pronunciamento da Câmara de vereadores, restando assim configurado o procedimento para a cassação de mandato do prefeito, que não chega a ser, propriamente, impeachment.

O Decreto Lei 201/67 acabou por acentuar a distinção entre responsabilidade política e responsabilidade criminal. Mas permitiu a aplicação de pena, pelo Judiciário, ao agente político, sem necessidade de ser ele desvestido de seu múnus, o que, em outros tempos, competia à Câmara Municipal como condição prévia e indispensável para o procedimento criminal.

Na hipótese do Prefeito cometer um ilícito penal previsto no art. 1º do Decreto lei 201/67, será desde logo processado pelo Judiciário, independentemente de manifestação da Câmara Municipal; se o ilícito cometido for de natureza político-administrativa (art. 4º), poderá ter o mandato cassado pela Câmara; mas, em nenhuma destas hipóteses, haverá impeachment.

## **6.2. Inabilitação para a função pública**

Quando da condenação definitiva, outra consequência é a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação. A pena visa a incompatibilizar o condenado para a vida pública, em decorrência de seu comportamento, revelado no cargo, e que lhe valeu a punição. Esse prazo conta-se independentemente do da condenação e da pena imposta. Só depois de transcorrido esse lapso de cinco anos, e após sua reabilitação criminal, poderá o prefeito condenado retomar à vida política.

## **6.3. Perda dos direitos políticos**

Direitos políticos são aqueles que entendem com a Constituição e com o exercício do Poder Público, especialmente no tocante ao direito de votar e ser votado. E a perda dos direitos políticos é outra consequência da condenação criminal. O art. 15 da Constituição diz que é vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos ali previstos. No inc. III escreveu o legislador constituinte que "a condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos", conduz à suspensão dos direitos políticos. Terminado o prazo da condenação, cumprida esta, cessa o direito constitucional, restabelecendo-se o pleno exercício dos direitos políticos do condenado.

Quanto ao prefeito, condenado criminalmente por delito de responsabilidade e, em consequência, tendo tido suspensos os seus direitos políticos, de maneira regular e legal, a sua inabilitação para o exercício de cargo ou função pública, de nomeação ou contratação, será decorrência inevitável da determinação legal, apoiada na Constituição (art. 15, III).

## **6.4. Responsabilidade civil**

O prefeito que incidir em improbidade está sujeito ainda a responder civilmente por danos que sua ação delituosa tenha causado ao patrimônio público ou particular. Essa

responsabilização eventual deve ser apurada em processo adequado, perante juízo competente, assegurado amplo direito de defesa ao demandado. Não se pode, entretanto, confundir a responsabilidade civil do Prefeito, atribuível pessoalmente a ele, com a responsabilidade civil do município. Este, como pessoa jurídica de direito público, responderá pelo dano que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros, cabendo-lhe, depois, ação regressiva contra o responsável pelos danos (CF, art. 37, § 6º).

Em caso de condenação criminal do prefeito, por crime de responsabilidade, se dela resultarem danos a particulares, poderão estes acionar o Município, diretamente; a este, se condenado à reparação, caberá depois ação regressiva contra o culpado. Se os danos, advindos da ação delituosa do prefeito, atingirem o patrimônio público, competirá ao Município - como pessoa jurídica - acionar o seu ex-agente faltoso.

## 6.5. Inelegibilidade

A inelegibilidade é outra consequência da condenação criminal do Prefeito por delito de responsabilidade do art. 1º do Decreto Lei 201/67. Essa consequência advirá para ele, independentemente de ter tido, ou não, suspensos seus direitos políticos.

Os casos de inelegibilidade estão previstos na LC 64/90, conhecida como "lei de inelegibilidades". Em seu artigo 1º, I, letras a até i encontram-se as hipóteses legais de inelegibilidades.

Art. 1º São inelegíveis:

(...)b) os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura;

c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;

(...)e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;

(...)g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem

nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

(...)) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;

k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

O art. 25 da LC 64/90, por sua vez, considera crime eleitoral a arguição de inelegibilidade, ou a impugnação de registro de candidato feito por interferência do poder econômico, desvio ou abuso de poder de autoridade, com temeridade ou má-fé. Pena: detenção de seis meses a dois anos e multa de vinte a cinquenta vezes o valor em BTN.

O processo dos crimes definidos no art. 1º, diz a lei, é o comum do juízo singular, estabelecido pelo Código de Processo Penal, com algumas modificações que consideramos a seguir. A competência jurisdicional é, hoje, do Tribunal de Justiça do estado. (Art. 29, X, da CF.) A Justiça Federal, excepcionalmente, terá competência para apreciar e julgar crime de responsabilidade de Prefeito quando a prática delituosa tiver relação com bens, ou interesses da União. Nesses casos, a competência será dos Tribunais Regionais Federais. O deslocamento de competência poderá ocorrer nos casos em que o acusado esteja no exercício de mandato de deputado federal, Estadual ou Senador.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo das páginas deste estudo, observa-se que a Administração Pública merece o devido destaque no estudo do Direito, pois é seara de grande importância no relacionamento direto do interesse da sociedade. É através da aplicação de seus primados que teremos a garantia de alcançar o bem estar e a justiça para com a coletividade. É o conhecimento que precisa ser difundido, pois somente assim será possível alcançar uma consciência coletiva de que o poder de fato emana da população, e que cada pessoa tenha a consciência de que deve fazer a sua parte.

Através do estudo que parte das últimas circunstâncias judiciais percebe-se como a Administração Pública carece de melhores cuidados, sendo o bem público tratado como bem particular, ao gosto e conveniência daqueles que administram, sem respeito à lei. Não se pode generalizar, ante o relativo baixo número de condenações em face do número de prefeituras. Entretanto, há de se acreditar que este número não seja maior não pela ausência de ocorrências, mas sim pela dificuldade que é identificar, apurar, julgar e condenar todos os casos que ocorrem diariamente Maranhão adentro.

Percebe-se, ante a incidência de determinadas condutas, que o fator que mais tem gerado problemas para os gestores é a prestação de contas para com o Tribunal de Contas do Estado. Sinal de que a atuação deste órgão vem produzindo bons resultados, e, aos poucos, mudando a concepção de que tudo pode o gestor. A forte atuação do TCE impõe aos gestores cautela extra ao tratar dos recursos municipais, e tenham o trabalho de prestar as devidas informações. As condenações relativas à assinatura de Convênios também possuem grande incidência, proporcionando o mesmo resultado.

Observa-se ainda que em uma única condenação podem coexistir várias condutas ímprobas, como a falta de prestação de contas de convênios para a saúde, que se desencadeiam em fraude nas licitações para compra do material hospitalar, falta de concurso público para contratação de agentes de saúde, e dispensa de licitação para a reforma dos postos de saúde. O que se pode observar é uma verdadeira farra com os recursos públicos, e que é inimaginável o tamanho do desfalque ao erário, visto que, muito provavelmente, além do que foi descoberto através das investigações, há muito mais que conseguiu passar despercebido.

Com relação à punição aplicada, esta está sempre de acordo com a lei, entretanto, se mostra branda. É sabido que o poder econômico que os gestores ímprobos desfrutam dá a estes a possibilidade de primeiramente esgotar todo o rol de recursos jurídicos até que se

chegue ao cumprimento de fato da pena imposta, tempo o qual estes aproveitam para realimentar as campanhas políticas com os recursos desviados, e acabam por se perpetuar no poder.

A intenção deste trabalho foi traçar um perfil da situação dos municípios maranhenses em relação às suas gestões, de forma que a análise somente sob a perspectiva administrativa se mostra incompleta, pois é uma questão que envolve diversos outros ramos do Direito, como o Direito Constitucional, o Direito Civil, Direito Penal, Direito Eleitoral, dentre outros. Entretanto, em sede de graduação, é um estudo que delimita quais aspectos do Direito possuem influência direta para com a sociedade, de modo que trabalha com aspectos que influenciam diretamente o bem estar social e é refletido diretamente nos serviços prestados à população, pois o recurso desviado para abastecer campanhas eleitorais, a contratação de apadrinhados políticos e a proibição de receber verbas de convênios serão convertidas diretamente em escolas precárias, postos de saúde sem estrutura e policiamento deficiente. É preciso reafirmar que a corrupção não possa fazer valer a pena, em um trabalho incessante para que quem a cometa não saia impune. E assim, possamos fazer com que a aplicação deste ramo do Direito produza resultados que garantam Justiça.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.
- BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. **Crimes federais**. Imprensa: São Paulo, Saraiva, 2016.
- BRASIL. **Lei nº 8.429 de 02 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. Brasília, 1992. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2016.
- BRASIL. **Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2016.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm)>. Acesso em 04 set 2016.
- BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em 06 out 2016.
- BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em 03 set 2016.
- BRASIL. **Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm). Acesso 10 dez 2016.
- BRASIL. **Lei no 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm). Acesso em 23 dez 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011.

MARANHÃO. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão**. Disponível em: [http://www.tce.ma.gov.br/publicacoes/documento/arquivos/leiorganica27\\_01\\_2012.pdf](http://www.tce.ma.gov.br/publicacoes/documento/arquivos/leiorganica27_01_2012.pdf). Acesso em 15 dez 2016.

MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão**. Disponível em: <[http://www.stc.ma.gov.br/files/2013/03/constitui%c3%87%c3%83o-do-estado-do-maranh%c3%83o\\_atualizada\\_at%c3%a9\\_emenda69.pdf](http://www.stc.ma.gov.br/files/2013/03/constitui%c3%87%c3%83o-do-estado-do-maranh%c3%83o_atualizada_at%c3%a9_emenda69.pdf)>. Acesso em 22 dez 2016.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7. ed. Niterói: Impetus, 2013.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

FURTADO, Ailana Sá Sereno. O dever de prestar contas dos prefeitos municipais. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 8, n. 66, 1 jun. 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4119>>. Acesso em: 14 out. 2016.

FURTADO, J. R. Caldas. **Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

TENORIO, Andre Luis Rebelo. Lei 8.429/92 e sua aplicabilidade aos prefeitos. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 90, jul 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9936](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9936)>. Acesso em nov 2016.

KLERINGA, Luis Roque; KRUELF, Alexandra. **Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea**. Análise A Revista Acadêmica da FACE Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 31-43, jan./jun. 2011

Costa, Tito. **Responsabilidade de prefeitos e vereadores** / Tito Costa. - 4. ed. Ver., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2002.