



**UNIVERSIDADE INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA  
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO ABERTA E À DISTÂNCIA (DEAAD)  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**MADEAN MAIRA RABELO NOBRE**

**INTRODUÇÃO AO ESTUDO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O  
PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.**

REDENÇÃO - CE

2018

MADEAN MAIRA RABELO NOBRE

**INTRODUÇÃO AO ESTUDO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O  
PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal Universidade Internacional da Lusofonia Afro Brasileira (UNILAB), Diretoria de Educação Aberta e a Distância, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. <sup>o</sup> Ms. C. Francisco Wilson Ferreira da Silva

REDENÇÃO - CE

2018

---

S184I. Rabelo Nobre, Madean Maira.

Introdução ao estudo da Improbidade administrativa e o papel dos tribunais de Contas Madean Maira Rabelo Nobre. – Redenção – CE. 2018

38 fl: il.-

Monografia (Pós graduação *latu sensu*). Especialização em Gestão Pública Municipal. Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Orientador: Prof. <sup>o</sup> Msc. Francisco Wilson Ferreira da Silva

1 – Improbidade. 2 – Moralidade. 3 – Tribunais de contas.  
I. Título

DD. 028.535

UNILAB (BC)

CDU. 869.0 (81) 09-053.7

---

## FOLHA DE AVALIAÇÃO

A monografia se Introdução ao estudo da Improbidade administrativa e o papel dos tribunais de Contas, de autoria de Madean Maira Rabelo Nobre, sob orientação do Prof. Ms.c. Francisco Wilson Ferreira da Silva, apresentada em sessão pública ao Programa Pós-graduação em Gestão Pública Municipal da Diretoria de Educação Aberta a Distância, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), da Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, foi aprovada em 14/04/2018, pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

---

**Prof.º Ms.c. Francisco Wilson Ferreira da Silva**

Mestre em Economia (Setor público) pela Universidade Federal do Ceará (UFC)  
Orientador (PPGPM-UNILAB)

---

**Prof.ª Dra. Rejane Felix Pereira**

Doutorado em Engenharia Civil (Recursos Hídricos) pela Universidade Federal do Ceará  
Examinadora Interna 02 (PPGPM-UNILAB)

---

**Prof.ª Dra. Maria Ivoneide Vital Rodrigues**

Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará  
Examinadora Interna 02 (PPGPM-UNILAB)

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a Deus.

Aos meus pais.

Ao orientador, pelas considerações feitas quando da realização deste TCC.

Obrigado a todos!

A banca examinadora que, de uma forma ou outra, contribuiu para o melhor direcionamento dessa tese. Obrigada a cada um de vocês por acrescentarem à realização deste trabalho.

Por final uma imensa gratidão a todos que construíram, conosco, à elaboração e execução deste trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, sobretudo, pela trajetória da minha vida;

À minha família: mãe, pai e meu noivo pelo apoio e por serem minha fortaleza;

## EPÍGRAFE

“A integridade moral e espiritual de um homem de caráter, nunca deveser tocada por nenhum tipo de corrupção.”

(Oton Rodrigues.)

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil
EC	Emenda Constitucional
UNILAB	Universidade Internacional da Lusofonia Afro Brasileira



## **LISTA DE QUADROS**

- Quadro 1 Indícios de Corrupção na Administração Pública Municipal
- Quadro 2 Instrumentos utilizados para validar atos de improbidade
- Quadro 3 Princípios da Administração Pública

# SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1. Contextualização.....	13
1.2. Justificativa.....	15
1.3. Problema da pesquisa.....	15
1.4. Hipótese.....	15
1.5. Objetivos.....	16
1.5.1 <i>Objetivo Geral</i> .....	16
1.5.1 <i>Objetivos Específicos</i> .....	16
1.6 Organização da pesquisa.....	16
2 DESENVOLVIMENTO.....	18
2.1 Probidade Administrativa.....	18
2.2 Caracterização da Improbidade Administrativa no âmbito Municipal.....	20
2.2 Instrumentos utilizados pelo Gestor para dar aspectos de Legitimidade a Improbidade administrativa.....	23
2.3 Princípios da Administração Pública relacionados à Probidade Administrativa.....	25
2.4 Improbidade e Moralidade.....	27
3 METODOLOGIA.....	29
3.1 Ambiente da Pesquisa.....	29
3.2 Classificação da Pesquisa.....	30
4 O CONTROLE DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	31
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	38
REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS.....	39

## **RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo discorrer brevemente sobre o controle da administração pública. Tal tema é de grande importância no ordenamento jurídico brasileiro, tendo como objetivo sustentar a sua atuação em conformidade com os Princípios Constitucionais e com normas encontradas nos atos normativos. A delimitação do tema deu-se pela sua relevância no atual contexto social global e por intrigantes questionamentos sobre a Corrupção. Cansada de tantos desvios na administração pública brasileira, a sociedade clama por controles efetivos da gestão administrativa, requerendo, sobretudo, que os tribunais de contas tenham um papel mais evidente das contas públicas nacionais. O trabalho se justifica, pois, para que essa mesma sociedade e a academia tenha uma perspectiva das acepções e conceitos do princípio da probidade pública (em confronto com os atos de improbidade), e construa um entendimento mínimo acerca das formas escusas que o mau gestor tem para danificar o erário público, e de como os tribunais de contas exercem o controle social das contas públicas nacionais. Assim, se busca atribuições constitucionais necessárias referentes ao controle externo exercido pelo tribunais de contas sob a ótica da improbidade administrativa, confrontando os conceitos de improbidade administrativa e moralidade; e demonstrando os indícios de atos de corrupção na administração pública e as formas que os maus gestores utilizam para validar atos de improbidade. Conclui-se que o presente estudo tem a intenção de proporcionar à sociedade e aos Tribunais de Contas que labutam na otimização da fiscalização do dinheiro público, alguma contribuição quando da análise da matéria.

**Palavras-Chave:** Administração Pública; controle externo; corrupção; improbidade administrativa.

## **ABSTRACT**

This paper aims to discuss briefly the control of public administration. This subject is of great importance in the Brazilian legal system, aiming to sustain its performance in accordance with the Constitutional Principles and with norms found in normative acts. The delimitation of the theme was due to its relevance in the current global social context and by intriguing questions about Corruption. Tired of so many deviations in the Brazilian public administration, society cries out for effective controls of the administrative management, requiring, above all, that the courts of accounts have a more evident role of the national public accounts. The work, therefore, is justified so that this same society and the academy have a perspective of the meanings and concepts of the principle of public probity (as opposed to acts of impropriety), and construct a minimum understanding about the excuses that the bad manager has to damage the public purse, and how the courts of law exercise the social control of national public accounts. The work, therefore, is justified so that this same society and the academy have a perspective of the meanings and concepts of the principle of public probity (as opposed to acts of impropriety), and construct a minimum understanding about the excuses that the bad manager has to damage the public purse, and how the courts of law exercise the social control of national public accounts. Thus, one seeks the necessary legal attributions related to the external control exercised by the courts of accounts from the point of view of administrative improbity, confronting the concepts of administrative improbity and morality; and demonstrates the evidence of acts of corruption in public administration and the ways that bad managers use to validate acts of impropriety. It is concluded that the present study intends to provide the society and the Audit Courts that work on optimizing the public money inspection, some contribution when analyzing the matter.

**Keywords:** Public Administration; external control; corruption; administrative dishonesty.

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1. Contextualização

A sociedade brasileira, mormente quanto a conduta ética e moral dos políticos nacionais, passa por uma grave crise, sendo bastante frequente o envolvimento de agentes públicos com casos de corrupção, abuso do poder, compra de votos, fatos que muitas vezes desequilibram as finanças públicas, trazendo consequências negativas para a economia.

O termo corrupção vem do latim *corruptio*, “deterioração, alteração”, demonstra o seu sentido comum, quando aplicado à administração pública: a destruição por apodrecimento, do ideal de bem comum pela apropriação, para fins privados de alguns dos meios e recursos públicos.

Esses fatos ainda não são de hoje. Se não quisermos ir tão longe no tempo e no espaço, é o caso de se valor das firmes palavras de IVES GANDRA MARTINS<sup>1</sup>:

Enquanto os detentores do poder se auto beneficiarem de leis que ostornam ir responsabilizáveis e mantiverem preconceitos contra aqueles que os sustentam não creio que o país evoluirá muito, pois “se quem governa não dá o exemplo, pouco se pode esperar dos governados, a não ser o cumprimento sem contrapartida de suas obrigações pela iniquidade das lei que serão tanto mais tirânicas quanto menos éticos forem os governantes.

Em um Estado Democrático de Direito, tal qual o Brasil, o poder emana unicamente do povo, seu titular legítimo, expresso literalmente na Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, V, parágrafo único.

É, portanto, a soberania popular fundamento do poder político, e sem ela, tornar-se-á esvaído de conteúdo. Cabe a sociedade, portanto, detentora legítima do poder político, controlá-lo.

O bem-estar social e a responsabilização dos agentes públicos, em atos contrários ao bom nome da Administração Pública, tem levado o Estado moderno a editar cada vez mais normas com o intuito de gerar mecanismo para tal mister, pois,

---

<sup>1</sup> Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/2/04/opinioao/8.html>.

o verdadeiro direito é aquele que anda de mãos dadas com a justiça social e com a realidade tão influenciada pelos anseios de justiça, igualdade e democracia.

A probidade na administração pública tem se tornado com vez mais escassa, Os órgãos fiscalizadores utilizaram uma série de instrumentos legais para a correção de atos ímprobos, sempre visando punir e tomar providências adequadas para punir esses tipos de usurpadores manipulam de forma imconsequente as finanças e bens públicos municipais.

Como verdadeiros guardiões das verbas públicas, os Tribunais de Contas têm o importante papel de combater a corrupção e a má aplicação dos recursos advindos do povo. Nos termos do artigo 31 da Constituição da República, a fiscalização do Município se dá por sistema de controle interno e, externamente, pelo Poder Legislativo Municipal, “com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados”.

Apesar de o Poder Legislativo estar longe de exercer fiscalização efetiva, é indiscutível a importância dos Tribunais de Contas, não apenas para a consulta e orientação preventiva, mas, sobretudo, para fiscalização repressiva à corrupção, enfim, para o controle do Estado como um todo.

Ressalta-se que a auditoria realizada pelas Cortes de Contas nas gestões municipais trata-se de uma atividade que implica numa reunião considerável de dados, os quais são avaliados de forma adequada e de acordo com critérios técnicos previamente definidos através de normas legais e Instruções Normativas editadas pelo Órgão, produzindo informações essenciais que darão suporte as decisões do Poder Legislativo de cada município e auxiliam a sociedade a fiscalizar a aplicação dos recursos públicos da sua cidade.

Salienta-se que os Tribunais de Contas possuem departamentos cuja função é a de orientar os administradores públicos municipais e os cidadãos como deverão administrar, e fiscalizar, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, através de treinamentos, simpósios, seminários e de respostas às dúvidas solicitadas pelos agentes políticos a esse Órgão de fiscalização e orientação.

Têm ainda as Cortes de Contas o importante papel de colaborar com o

Poder Judiciário, a quem compete, com exclusividade, dizer sobre a inelegibilidade do Agente e das demais sanções a ele aplicáveis.

Assim, todas as formas de controle social da administração pública: Poder Judiciário, o Ministério Público, os cidadãos, os advogados e os Tribunais de Contas, dentre outras instituições, tem em suas mãos um forte instrumento para dar um basta nessa onda de corrupção que vem assolando nosso país.

## **1.2. Justificativa**

Cansada de tantos desvios na administração pública brasileira, a sociedade clama por controles efetivos da gestão administrativa, requerendo, sobretudo, que os tribunais de contas tenham um papel mais evidente das contas públicas nacionais, razão pelas quais as cortes de contas têm buscado dar respostas aos diversos interesses particulares que norteiam os administradores públicos.

O trabalho se justifica, pois, para que essa mesma sociedade e a academia tenha uma perspectiva das acepções e conceitos do princípio da probidade pública (em confronto com os atos de improbidade), e construa um entendimento mínimo acerca das formas escusas que o mau gestor tem para danificar o erário público, e de como os tribunais de contas exercem o controle social das contas públicas nacionais.

## **1.3. Problema da pesquisa**

Conforme demonstrado de forma objetiva, e dentro do contexto retro mencionado, indaga-se: Afinal de contas, o que é improbidade? Quais os mecanismos de controle que a sociedade tem a disposição para coibir, ou pelo menos minimizar, atos de improbidade administrativa?

## **1.4. Hipótese**

A sociedade brasileira tem vários mecanismos para coibir atos de improbidade, principalmente aqueles positivados na Constituição Federal: denúncia

perante os tribunais de contas, e, de forma singular, reagindo contra atos ímprobos garantindo a soberania popular.

O controle pode ser efetivado por meio das cortes de contas, do Poder Legislativo, ou de forma não-institucionalizada, exercido pelos cidadãos, sindicatos, organizações não-governamentais, entidades de direito privado, dentre outros.

## **1.5. Objetivos**

### *1.5.1 Objetivo Geral*

Busca-se fazer uma análise das atribuições contritucionais referentes ao controle externo exercido pelo tribunais de contas sob a ótica da improbidade administrativa.

### *1.5.1 Objetivos Específicos*

Analisar os conceitos de improbidade administrativa, sua caracterização, os princípios administrativos que se relacionam com a Improbidade; Confrontar os conceitos de improbidade administrativa e moralidade; e demonstrar os indícios de atos de corrupção na administração pública e as formas que os maus gestores utilizar para validar atos de improbidade.

## **1.6 Organização da pesquisa**

O trabalho monográfico apresentará cinco capítulos: Introdução, Referencial Teórico, Metodologia, o estudo do controle social exercido pelos tribunais de contas, mormente quanto a improbidade administrativa, e as considerações finais (conclusão).

A introdução fará a contextualização, apresentara a justificativa, indagará acerca do problema a ser pesquisado; elaborará as respostas à problemática apresentando as hipóteses à sua resposta; os objetivos e a organização da pesquisa.

No segundo capítulo Será ainda abordado, os conceitos e sua caracterização, os princípios administrativos que se relacionam com a Improbidade,



fazendo um comparativo entre a Improbidade Administrativa e o princípio da Moralidade.

O terceiro capítulo apresentará a metodologia utilizada na pesquisa, seu ambiente e classificação.

O quarto capítulo analisará o papel dos tribunais de contas, descrevendo sua área de atuação, e como agem frente à improbidade Administrativa na administração pública municipal, e apresentará ainda situações onde os Tribunais de Contas e o Ministério Público ajudarão a sociedade a fiscalizar a aplicação de recursos públicos municipais.

Empós, no quinto capítulo, apresentar-se ão as considerações finais (conclusões) registrando se os objetivos foram alcançados e as hipóteses foram confirmadas.

Por fim, apresentar-se-ão as referências bibliográficas e referências eletrônicas que deram base a materialização deste trabalho.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Os agentes públicos de qualquer nível ou posição hierárquica, de acordo com a disposição contida no art. 4.º da Lei 8.429/1992 (BRASIL, 1992) tem a obrigação de velar pela estrita observância de princípios fundamentais da administração pública capitulados no art; 37 da CF/88: legalidade, impessoalidade, moralidade, e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Tais princípios são de vital importância na atuação administrativa, de acordo com MELLO ( 2008, p. 943) *apud* GASPARINI ( 2004, p. 284):

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não 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 violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, costúmia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Assim, a administração pública em todas as suas esferas e entes devem seguir diretrizes da boa administração, sobretudo no attingimento ao princípio da probidade (moralidade administrativa), cujos conceitos e acepções estarão sendo caracterizados no decurso deste Capítulo.

### 2.1 Probidade Administrativa

A moralidade e improbidade, no âmbito administrativo vem sendo bastante discutida nos últimos tempos. Isto porque existe hoje em dia, uma maior preocupação em salientar e fazer cumprir certas determinações constitucionais, não somente porque a lei o exige, mas também porque o comportamento social está começando também a exigir que as atitudes tomadas por aqueles que ocupam e exercem uma função eminentemente pública sejam morais, na acepção popular da palavra, para que não recaiam sobre eles as sanções impostas pela Lei 8.429/92 (BRASIL, 1992).

Para que se possa entender o conceito de improbidade administrativa, que é bastante amplo, deve-se primeiramente saber que, se o agente administrativo não conduzir sua conduta observando as normas legais, ele, fatalmente,

descumprirá a conduta disciplinada, cometendo a improbidade administrativa, regulada pela Lei 8.429/92.

Harmonizando com este pensamento BARROS (2002:177) leciona que: “a palavra probidade vem do radical latino *probus*, que significa crescer reto e, na tradição da língua portuguesa, significa ter caráter, ser honesto, honrado”. Por via de consequência, não ter probidade ou ser ímprobo significa não ter caráter, ser desonesto ou desonrado.

ALVARENGA (2001:88) conceitua improbidade administrativa como:

(...) espécie do gênero imoralidade administrativa qualificada pela desonestidade de conduta do agente público, mediante a qual este enriquece ilicitamente, obtém vantagem indevida, para si ou para outrem, ou causa dano ao erário.

As definições retro mencionadas encontram-se nos arts. 9º aos 11 da Lei 8.429/92, valendo ressaltar a importância do interesse coletivo, acima do interesse individual.

Para a descrição apropriada da palavra improbidade, deve-se comprovar a vontade do agente em querer dilapidar o patrimônio público, pois o que conta no final não são os meios, mas a conduta de desonestidade manifestada pelas características acima.

Por essa razão, se o ato de improbidade administrativa estiver evidenciado e dele constatar-se que o agente não teve a intenção de fazê-lo, este não comete improbidade e, sim, uma imoralidade administrativa.

MORAES (2002:p. 320) elucida:

O ato de improbidade administrativa exige para sua consumação um desvio de conduta do agente público, que no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público, mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, como ocorre nas condutas tipificadas no art. 11 da presente lei.

No mesmo sentido ALVARENGA (2001: 89) arremata:

(...) a conduta de um agente público pode ir de contra o princípio da moralidade, no estrito sentido jurídico-administrativo, sem, contudo, ter a pecha da improbidade, dada a ausência de comportamento desonesto-atributo, esse, que distingue a espécie (improbidade) do gênero (imoralidade).

A improbidade traduz-se em sentido contrário ao de probidade. Esta, no sentido moral, significa qualidade de probo, integridade de caráter, honradez, enquanto improbidade é o antônimo de probidade, significando desonestidade, mau caráter, falta de pudor, ato contrário à moral.

Mas a moralidade não se confunde com probidade. Há entre elas relação de gênero e espécie. A moralidade compreende o conjunto de valores inerentes à criatura humana que devem reger, em geral, a vida em sociedade. Já a segunda, pressupõe essa retidão de conduta no desempenho de uma atribuição determinada, mas, com zelo e competência.

Improbidade administrativa pode significar má qualidade de uma administração não envolvendo, necessariamente, falta de honradez no trato da coisa pública.

De todo o exposto, pode-se ainda conceituar o ato de improbidade administrativa, sendo aquele praticado por um agente público, contrário às normas da moral, à lei e aos bons costumes, que indica falta de honradez e de retidão de conduta no modo de proceder perante a Administração Pública direta, indireta ou fundacional, nas três esferas políticas, como também, aquele ato identificado pela má qualidade administrativa.

## **2.2 Caracterização da Improbidade Administrativa no âmbito Municipal**

GARCIA (2004:p. 295), faz a expressa referência: “nosso direito positivo contempla normas que buscam compatibilização das instâncias, normas essas que se referem, fundamentalmente, à caracterização do ilícito, em cada uma das esferas, diante de um só fato”.

Sob esse aspecto, as normas legais estabelecem, em geral, uma prevalência da esfera criminal sobre as demais. Vale dizer, o que é decidido em termos de caracterização de conduta ilícita, em matéria criminal, deve ser observado também no âmbito civil e no âmbito administrativo.

Certas atitudes tomadas pelas administrações e alguns comportamentos das autoridades municipais se autodenunciam como fatores que se correlacionam com a corrupção.

Apresenta-se a seguir de maneira sucinta, com base em TREVISAN *et all* (2003), alguns sinais de irregularidades que podem caracterizar a presença de corrupção no âmbito municipal, vindo por conseguinte requer por parte dos órgãos fiscalizadores uma especial atenção no sentido de combater tais indícios. Entre eles estão:

	<b>INDÍCIOS DE ATOS DE CORRUPÇÃO</b>
	<b>ACHADOS</b>
<b>OSTENTAÇÃO DE GASTOS</b>	Percebidas quando grupos de amigos e parentes das autoridades municipais exibem indiscriminadamente bens caros adquiridos de uma hora para outra. Ou ostentam gastos incompatíveis com suas rendas. Outros apresentam forma discreta em suas ações, o que torna difícil à descoberta do ilícito. Subtraem o dinheiro público aos poucos em quantias pequenas, por meio de esquema bem articulados com fornecedores, ou outrem, aplicando o resultado do ilícito longe do domicílio. Mesmo bem planejada referida irregularidade deixa vestígios. Em geral, tais situações são denunciadas pelos participantes que se sentem traídos no momento da partilha.
<b>RESISTÊNCIA EM PRESTAR CONTAS</b>	Resistência das autoridades a prestar contas- Indícios fortes de corrupção pode ser observada, quando representantes do povo, opõem-se a qualquer tipo de transparência. Ao mesmo tempo em que não admitem que sejam liberados dados contábeis ou outras informações sobre os gastos públicos, que deveriam ser deliberadamente apresentadas a organizações independentes e aos cidadãos, ou que estes tenham acesso aos registros existentes nos Poderes Executivo ou Legislativo. Contudo, é oportuno salientar com veemência que qualquer cidadão tem o direito de saber e conhecer, a forma como o dinheiro público, fruto da contribuição de seus esforços, está sendo empregado. E para que isso se transforme em prática usual, necessário se faz que as leis orgânicas municipais sejam aperfeiçoadas, para que se tornem transparentes as ações

	<b>INDÍCIOS DE ATOS DE CORRUPÇÃO</b>
	<b>ACHADOS</b>
	administrativas municipais.
<b>DESCONTROLE DE VERBAS PARA SERVIÇOS BÁSICOS</b>	Os orçamentos municipais são previstos para custear os serviços básicos do município, como manutenção e limpeza das ruas e praças, coleta de lixo e provimento de água e esgoto. Também preveem verbas para os serviços sociais, educação, saúde e obras públicas. Negligenciar tais aspectos pode ser um indício de desvio de recursos públicos. Existe atualmente uma grande tendência por parte das prefeituras municipais na adoção de Orçamentos Participativos, onde a população é informada sobre toda a arrecadação e gastos municipais, além de ter o direito de decidir onde fazer os investimentos, segundo suas prioridades.
<b>NEPOTISMO</b>	Eventualmente, concursos públicos podem ser abertos pelas autoridades recém-empossadas com o intuito de pagar promessas de campanha e dar empregos para correligionários, amigos e parentes. Tal atitude ocorre mesmo quando a prefeitura se encontra em situação de déficit orçamentário e impedida de contratar funcionários, pois conforme disciplina a lei de Responsabilidade Fiscal, a administração municipal é impedida de gastar mais do que arrecada e impõe um limite de 60% dos gastos totais com pessoal.
<b>EXAGERADAS SUPLEMENTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS</b>	O orçamento após devidamente aprovado pela Câmara Municipal deve ser rigorosamente cumprido. Alterações posteriores devem retornar ao Legislativo para que avalie as razões destas e alterações e torne-as públicas. Alguns prefeitos procuram burlar essas determinações, e publicam de forma incompreensível, por meio de códigos, as transferências de verbas do orçamento. Dificultando a fiscalização dos elementos orçamentários remanejados.
<b>PERSEGUIÇÃO DO PODER EXECUTIVO A MEMBROS DO PODER LEGISLATIVO</b>	Perseguição a vereadores que investigam os gastos públicos: Em geral os vereadores que procuram exercer seus mandatos dignamente no cumprimento de suas funções são marginalizados ou perseguidos por prefeitos inescrupulosos que procuram dificultar suas atuações, chegando até mesmo a tentar afastá-los da Câmara Municipal.

### **Quadro 1. Indícios de Corrupção na Administração Pública Municipal**

Fonte: Elaborada pela Autora com base em TREVISAN *et al* (2003) e CRIZOTTI *et al* (2012).

## 2.2 Instrumentos utilizados pelo Gestor para identificar a Improbidade administrativa

No cotidiano da administração pública pode-se ter dificuldades em perceber algumas irregularidades cometidas com a intenção de desviar recursos públicos. No entanto, investigações mais aprofundadas por parte dos órgãos fiscalizadores podem detectar a existência de fraude na administração pública, e podem ser assim visualizados:

INSTRUMENTOS	ACHADOS
<p align="center"><b>EMPRESAS CONSTITUÍDAS ÀS VÉSPERAS DO INÍCIO DE UM NOVO MANDATO</b></p>	<p>Empresas constituídas as vésperas do início de um novo mandato- no momento em que são conhecidos, são montados esquemas que serão introduzidos após a posse. Uma das primeiras e mais comum é acriação de empresas, ou de empresas fantasmas que passarão a fornecer para a prefeitura. Para descobrir se alguma firma foi constituída com esse intuito, deve-se fazer pesquisa na Junta Comercial, levantando os protocolos e as datas de criação dessas empresas.</p>
<p align="center"><b>LICITAÇÕES DIRIGIDAS</b></p>	<p>Devido aos valores relativamente baixos que se realizam em prefeituras de pequeno porte, a modalidade mais comum de licitação é a carta-convite. Quando existe a intenção de dirigir essas licitações a fornecedores “amigos”, por meio de especificação de condições que impeçam a livre concorrência, incluindo exigências que os demais fornecedores em potencial não tenham condições de atender, configura-se o direcionamento de licitações públicas. Referido direcionamento pode ainda ser detectado pela constância de compras junto aos mesmos fornecedores, sem que haja um certo rodízio, ou pela realização de compras junto a empresas de outras localidades, o que torna mais difícil aos integrantes da comunidade avaliar a sua reputação e idoneidade.</p>
<p align="center"><b>FRAUDES NA AQUISIÇÃO DE BENS PRODUTOS OU SERVIÇOS POR MEIO DE LICITAÇÕES</b></p>	<p>Um dos sistemas utilizados para justificar a aquisição fraudulenta de materiais e serviços é a montagem de concorrências públicas fictícias. Mesmo que haja vício na escolha, ou seja, mesmo que o prefeito inescrupulosamente já saiba antes do processo qual a firma vencedora da concorrência. A simulação começa pela nomeação de uma comissão de licitação por funcionários envolvidos no esquema, que monta o processo de licitação, impondo condições restritivas. Participam do certame geralmente empresas acertadas, que apresentam propostas de antemão perdedoras, apenas para dar aparência de legitimidade ao processo. Na investigação efetuada pelos órgãos fiscalizadores, um importante indício pode estar contido nos termos empregados e mesmo nos caracteres gráficos das propostas entregues pelas empresas. Muitas prefeituras ainda utilizam formulários que precisam ser preenchidos a máquina. Um exame minucioso permite constatar se uma mesma máquina datilográfica foi usada no preenchimento de propostas apresentadas por diferentes participantes do processo. O exame estilístico dos textos, em busca de termos fases e parágrafos que se repetem em diferentes propostas, também fornecem indícios. Se na lista de participantes de licitação aparecem nomes de firmas idôneas ou conhecidas, é também importante que seja confirmado a participação destas empresas, para que estas não sejam surpreendidas ao serem informadas de que tomaram participação em processos licitatórios dos</p>

INSTRUMENTOS	ACHADOS
	quais não tinham sequer conhecimentos.
<b>FORNECEDORES DE NOTAS FISCAIS FRIAS</b>	Geralmente e em casos não muito raros, notas de empresas diferentes, mas evidentemente impressas com o mesmo layout e características e defeitos gráficos, aparecem na contabilidade de diversas prefeituras de uma região, indicando a existência de profissionais especializados nessa modalidade de fraude. Em um levantamento da documentação relativa às despesas realizadas pela prefeitura pode revelar muitos indícios de desvio de dinheiro público.
<b>NOTAS FISCAIS COM VALORES REDONDOS OU PROXIMOS A R\$ 8.000,00 – Limite mínimo para aquisição com dispensa</b>	Notas fiscais com valores redondos ou próximos do valor de R\$ 8 mil- As prefeituras podem adquirir bens e serviços por meio de carta-convite, quando se tratam de gastos de até 80 mil reais ao ano. A partir desse valor, é obrigatória a abertura de licitação em uma modalidade mais complexa e exigente, a tomada de preços. Porém serviços e compras (desde que não sejam para obras e serviços de engenharia) com valor de até 10% do limite de R\$ 80 mil, isto é, R\$ 8 mil, estão desobrigados pela lei 8.666 de elaborarem o procedimento licitatório (desde que essa quantia não se refira a parcelas de um mesmo serviço ou compra de maior vulto) e podem ser realizados de uma só vez. Há indícios de atos ilegais quando se verifica que há muitas notas fiscais próximos do limite de R\$ 8 mil. Isso pode significar que, para maximizar a subtração de recursos, os autores procurem emitir notas com valores próximos do limite.
<b>NOTAS FISCAIS ESTRANHAS</b>	Notas fiscais de fornecedores distantes e desconhecidos para materiais e serviços que poderiam ser adquiridos na localidade. Em prefeituras de pequeno porte, a aquisição de bens de uso cotidiano (como gasolina, óleo diesel, material elétrico, alimentos para merenda escolar) para os quais haja fornecedores locais, é uma indicação de irregularidades. Notas fiscais de prestação de serviços preenchidas com informações vagas- Geralmente para se confundir a fiscalização utilizam-se de expressões genéricas e vagas, como: “serviços de eletricidade prestados a ...” ou “manutenção feita no...”, serviços na praça principal” etc. Esse tipo de prática não é aceitável, pois qualquer tipo de serviço deve ser discriminado na nota, incluindo-se o que foi feito, o tempo despendido e o material aplicado.
<b>AUSÊNCIA DE CONTROLE DE ALMOXARIFADO</b>	A desorganização verificada nos almoxarifados de prefeituras, é geralmente uma estratégia utilizada como forma de encobrir desvios. Muitos almoxarifados não registram as entradas e saídas de produtos adquiridos, bem como as destinações dos materiais. Faltam também registros das requisições feitas pelos diversos setores e não há identificação dos responsáveis pelos pedidos.
<b>CONSUMO DE IMPLEMENTOS, MERENDA ESCOLAR, COMBUSTÍVEIS E OUTROS.</b>	Consumo de combustível, merenda escolar, cabos elétricos, tubulações, etc. - A falta de qualidade da merenda escolar e o seu consumo desproporcional ao número de alunos, a utilização de cabos elétricos, tubulações e outros materiais de construção de forma incompatível com a dimensão e a propriedade de seu emprego, além de gastos com combustíveis em quantidade muito superior ao necessário à frota de veículos existentes na prefeitura, constituem práticas de desvios muito comuns em certas prefeituras.

**Quadro 2. Instrumentos utilizados para validar atos de improbidade**

Fonte: Elaborada pela Autora com base em TREVISAN *et all* (2003) e CRIZOTTI *et all* (2012).



## 2.3 Princípios da Administração Pública relacionados à Probidade Administrativa

A Carta Maior, lei superior, deve ser compreendida como um sistema normativo composto por princípios e normas jurídicas. Desta forma todas as instituições públicas e privadas, e a administração pública, têm que estar de acordo com seus princípios reguladores e demais normas jurídicas.

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2008) estabeleceu no caput do artigo 37 os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. O referido artigo dispõe que:

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 (...)

Corroborando a CF/88 a Lei 8.429/92 (BRASIL, 1992), que dispõe acerca 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, determina, em seu art.4.º.

os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade estão literalmente descritos no Art. 37 da Constituição Federal Brasileira e obriga o gestor público a uma Administração ética e responsável.

No intuito de aprofundar um pouco mais este estudo, será apresentado a seguir os princípios, e suas principais características, que representam os valores fundamentais sobre a qual se estrutura a administração pública.

Princípio	Especificação
Moralidade	A Moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica. Consiste no conjunto de regras de conduta extraídas de disciplinamentos da administração. A moralidade administrativa difere das normas morais comuns. Por se composta por regras de

Princípio	Especificação
	boa administração, ou seja, pelo conjunto de regras finais e disciplinares dali originadas, não apenas pela distinção entre o bem e o mal, mas também pela idéia geral de administração e pela idéia de função administrativa.
Legalidade	A administração Pública não pode, simplesmente através de atos administrativos, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; senão, em virtude de lei.
Publicidade	Visa dá conhecimento ao público, da atuação administrativa, pois o destino dado ao patrimônio público é de primordial interesse da coletividade, obrigando o Administrador Público a atuar com transparência; assim sendo, somente se pode pensar no seu atendimento, se as informações disponibilizadas aos cidadãos corresponderem à verdade.
Impessoalidade	Tem por finalidade uma boa atuação administrativa, não podendo esta, portanto, agir em benefício de interesses particulares. A conduta do administrador público deve se pautar sempre na objetividade e imparcialidade e ter como único propósito o interesse público.
Eficiência	<p>O princípio da eficiência foi elevado a princípio constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/98. Com o intuito de instrumentalizar a administração pública brasileira, contra crimes como: a corrupção, nepotismo, baixa qualidade dos serviços públicos, estabilidade do servidor como mordomia, salários exorbitantes etc.</p> <p>Este princípio estabelece que toda a ação administrativa deva estar orientada para a concretização material e efetiva da finalidade imposta pela lei, seguindo as determinações jurídico-administrativas.</p>

### Quadro 3 – Princípios da Administração Pública

Fonte: Adaptado de Martins Júnior (2001, p. 35) e Di Pietro (2003, p. 67)

Diante do exposto pode-se concluir que, a relação entre o dever da Administração Pública de atuar e o fim almejado pela lei, não dispensa a observância da honestidade e da credulidade, conceitos formadores do princípio da

moralidade. Tal idéia se harmoniza plenamente com o comentário efetuado por ROSA e NETO (2001, P. 78):

Considerando que os deveres de honestidade, de impessoalidade, de legalidade e de lealdade dependem do caráter, da ética, da moral do agente público, podemos afirmar que todos estes deveres estão incluídos no princípio da moralidade que, como já afirmamos, é princípio que conduz a consciência e o sentimento ético do agente público. Acresça-se o princípio da eficiência.

Conforme demonstrado em Quadro, os principais princípios adotados pela Administração Pública são: moralidade, legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, emanados através do Art. 37 da Constituição Federal Brasileira, fornece ao Gestor Público as principais diretrizes para uma gestão responsável.

## 2.4 Improbidade e Moralidade

Quando se trata do assunto referente à improbidade administrativa, surge a necessidade de diferenciação entre os conceitos de moralidade e improbidade.

Conforme comentado alhures o termo ímprobo vem do latim *improbus*, o que exprime o sentido de mau, perverso, corrupto, desonesto. Já o termo improbidade vem do latim *improbitas*, que revela o significado de imoralidade, má qualidade, malícia.

Com base nisso, procurar-se-á fazer a diferença entre os conceitos de improbidade e moralidade.

Há autores que consideram moralidade e probidade conceitos idênticos. DI PIETRO (2004, p.695) preleciona:

Não é fácil estabelecer distinção entre *moralidade administrativa* e *probidade administrativa*. A rigor, pode-se dizer que são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a idéia de **honestidade** na administração pública. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a 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.

Conforme se observa do exposto, é bastante tormentosa a questão relativa à diferença conceitual entre moralidade administrativa e probidade. A Constituição Federal menciona ambos os termos, em alguns artigos utiliza-se do termo moralidade e em outros do termo probidade, o que evidencia a dessemelhança entre os dois institutos. Obviamente, se o constituinte utilizou-se de termos diferentes, o fez com intuito de buscar idéias distintas.

Existem por outro lado, aqueles autores que distinguem os dois conceitos, afirmando, que probidade seria espécie de moralidade, é o que ensina GARCIA *apud* FIGUEIREDO (2004, p. 232-233):

O princípio da moralidade administrativa é de alcance maior, é conceito mais genérico, a determinar, a todos os 'poderes' e funções do Estado, atuação conforme o padrão jurídico da moral, da boa-fé, da lealdade, da honestidade. Já a probidade, que alhures denominamos 'moralidade administrativa qualificada', volta-se a particular aspecto da moralidade administrativa. Parece-nos que a probidade está *exclusivamente vinculada ao aspecto da conduta (do ilícito) do administrador*. Assim, em termos gerais, diríamos que viola a probidade o agente público que em suas ordinárias tarefas e deveres (em seu agir) atrita os denominados 'tipos' legais. A probidade, desse modo, seria aspecto 'pessoal-funcional' da moralidade administrativa.

Entende-se do exposto, que os dois conceitos não se confundem, contudo, probidade é, portanto, espécie do gênero "moralidade administrativa", o qual é mencionada no artigo 37, *caput* e seu parágrafo 4º, da Constituição Federal. Em outras palavras, o princípio da moralidade norteia a conduta do administrador, no sentido de que pautado no princípio da legalidade, é este forçado a ter uma conduta de acordo com os ditames éticos e morais exigidos pela sociedade. Assim, se o agente administrativo não conduzir sua ação para o bem comum ele estará descumprindo a conduta disciplinada, e cometendo a improbidade administrativa, regulada pela Lei 8.429/92.

Desta forma, os atos atentatórios à probidade também são considerados atentatórios à moralidade administrativa, embora ambos não sejam conceitos idênticos.

Ainda analisando a distinção entre os conceitos em questão, ensina GARCIA (2004, p.234)

Quando se fala em moralidade, probidade e improbidade, está-se falando de qualidades: moralidade é a qualidade do que é moral; probidade é a qualidade do que é probo; improbidade é a qualidade do que é ímprobo. Enquanto qualidades, como visto, moralidade e probidade mantêm uma relação em que a primeira contém a segunda.

Os autores supracitados, de maneira unânime, classificam a probidade como sendo espécie do gênero moralidade administrativa.

O que motiva a conclusão de que a conduta desonesta pode ser portanto apontada como característica da improbidade, o que traz como consequência, o dano ao erário e/ou a obtenção de vantagem indevida ao ímprobo ou a outrem.

Conclui-se, portanto, que, a distinção entre imoralidade administrativa e improbidade administrativa se dá em virtude da conduta do agente.

Assim se o agente, por incompetência, ou ainda, pelo mau exercício de sua função, acarretar danos ao Poder Público, age em desconformidade com o princípio da moralidade administrativa. Já o agente que atua com a intenção (dolo) de obter vantagem às custas do Erário Público, fere o princípio da probidade administrativa.

A lei nº 8.429/92 explicita situações consideradas violadoras da "probidade". Tipifica as figuras do enriquecimento ilícito, do prejuízo ao erário e da infringência aos princípios administrativos, como condutas tidas por atentatórias à probidade. Ali se verifica que nem tudo que é imoral configura improbidade.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Ambiente da Pesquisa**

O presente trabalho foi elaborado como método bibliográfico, estabelecendo com base as doutrinas do direito administrativo, com o objetivo de buscar as principais características e elementos de sua conduta e de como se porta o tema em questão. Usamos também o suporte de livros, revistas, compêndios, e pesquisa eletrônica na Rede Mundial de Computadores (*internet*), tendo como tema Introdução ao estudo da probidade administrativa à luz do controle social exercido pelos Tribunais de Contas, realizando assim uma pesquisa bibliográfica, cujo intuito

foi de levantar conhecimento sobre as teorias apresentadas, afim de explicar o objetivo da pesquisa e suas devidas atribuições contritucionais referentes ao controle externo exercido pelo tribunais de contas sob a ótica da improbidade administrativa nos municípios, conforme determinação contida na lei 8.429/92, de que trata das sanções aplicaveis aos agentes públicos, com base no art 37 da CF, que tratam dos conceitos de improbidade administiva, sua caracterização, os princípios administrativos que se relacionam com a Improbidade.

## **3.2 Classificação da Pesquisa**

### *3.2.1 Quanto aos Objetivos*

A pesquisa que constitui esse trabalho monográfico é de caráter bibliográfico, que visa levantar em base de dados nacionais os conceitos de improbidade administiva, bem como os princípios administrativos que se relacionam com a Improbidade; Confrontar os conceitos de improbidade administrativa e moralidade; e demonstrar o papel dos tribunais de conta no combate improbidade e a forma que os maus gestores utilizam para validar atos de improbidade.

### *3.2.2 Quanto aos Procedimentos*

A presente pesquisa aqui apresentada foi desenvolvida por meio de ampla consulta bibliográfica fundamentada em autores que tratam do assunto, revistas, jornais e documentos eletrônicos que constituem a base do trabalho.

### *3.2.3 Quanto à Abordagem do Problema*

O estudo está na linha de pesquisa Direito e Jurisdição. O Método utilizado na fase de Investigação foi o indutivo, e as técnicas de pesquisa utilizadas foram a bibliográfica: doutrinária. Neste propósito, a pesquisa monográfica foi utilizada em uma abordagem metodológica, numa perspectiva quantitativa, utilizando diversos instrumentos bibliográficos para a conclusão de pesquisa.

## 4 O CONTROLE DA IMPROBIDADE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Aos Tribunais de Contas, no dever de combater a corrupção e a má aplicação dos recursos públicos, compete-lhes em apoio à Justiça Eleitoral, investigar, apurar e declarar irregularidades que foram caracterizadas como improbidade administrativa como sendo insanável e de responsabilidade do Agente Público, seja por ação ou omissão, culpa ou dolo.

Segundo FIGUEIREDO (TCM, 1998, p. 75), ex-Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, “as decisões dos Tribunais de Contas devem conter, de acordo com a legislação vigente, de modo expresso sempre que concluírem pela existência de irregularidades insanáveis, tipificadas como improbidade administrativa”:

- A indicação do ato, cuja prática configura improbidade;
- O enquadramento desse ato na Lei nº.8.429/92;
- A conclusão de que tal ato consubstancia irregularidade insanável, com a marca da improbidade administrativa;
- A inclusão do nome do Administrador em lista específica, a ser enviada ao Procurador Regional Eleitoral e ao Tribunal Regional Eleitoral, para exame da inelegibilidade.

Menciona ainda FIGUEIREDO (1998, p. 76), que a Constituição Federal de 1988, ao tratar das inelegibilidades no § 9º do seu art. 14, diz que “lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade”. E já no artigo seguinte, 15, inciso V, prevê a “perda dos direitos políticos por improbidade administrativa prevista no art. 37, § 4º”.

Continuando seu raciocínio), acrescenta que o art. 37, § 4º, da CF/88, menciona o seguinte: “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”.

Assim sendo, para melhor especificar estas sanções a Lei nº.8.429/92, em seus artigos 12 incisos I,II,III e parágrafo único, preveem aplicação de multas,

perdas de bens, suspensão de direitos políticos e, funções entre outros benefícios.

Em comunhão com o art. 12, incisos I,II,III e parágrafo único da Lei nº. 8.429/92, o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, arremata mencionando algumas outras sanções aplicáveis cumulativamente a estas penalidades que são: “pagamento de multa civil” e a “proibição de contratar com a administração pública e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios”.

A Carta Magna lista ainda, uma série de comportamentos cuja prática enseja aos agentes públicos, além de sanções penais, civis e administrativas, gravíssimas punições.

A Lei Complementar 64/90 conhecida como “Lei das Inelegibilidades” menciona em seu art. 1º, letra g, o que se segue:

Os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidades insanáveis e por decisão irrecorrível do Órgão Competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário para as eleições que se realizarem nos 5 anos seguintes, contados a partir da data da decisão.

Na mesma linha de raciocínio esta Lei Complementar limita-se a dizer que seriam inelegíveis, dentre outros, aqueles que tivessem suas contas rejeitadas por “irregularidade insanável” face “decisão irrecorrível” dos Tribunais de Contas.

Com a edição da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade, ficou imposta maior moralidade nas relações entre os agentes públicos e a população.

Mas, afinal, o que seria improbidade?

Para respondermos essa pergunta, convém mencionar que em nosso entendimento a improbidade administrativa, salvo melhor juízo, seria justamente a falha do agente público no dever de guardar, gerir ou utilizar bens ou valores recebidos pela Administração Pública, de maneira irregular no detrimento do interesse público, mas em proveito próprio ou de terceiros.



Pela lei 8.429/92, se o agente público (englobando os agentes políticos, os servidores públicos ou mesmo os particulares em colaboração com o Estado) cometer ato de enriquecimento ilícito, dano ao erário ou afronta aos princípios da Administração Pública, será penalizado civilmente.

Como exemplo de atos de improbidade, a própria lei indica a frustração de concurso público, o enriquecimento ilícito, a corrupção, o desvio de verbas, o MEIRELLES (2003: p. 636), ao conceituar o controle das atividades exercidas por órgãos ou pessoas naturais que gerenciem bens ou valores públicos menciona que:

Em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro". De tal conceito deduz-se que embora tais entes ou órgãos gozem de autonomia na gestão de seus negócios, devem prestar contas da utilização do dinheiro público. Não sendo por estes admitidos gastos ilegais, desvios de finalidade, corrupção ou omissão em suas prestações das contas.

O controle externo é exercido pelos órgãos políticos que são o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais, em cooperação com as Cortes de Contas. Vale ressaltar que, o art. 74, § 2º da lei magna expressa: "Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União" (Destacou-se). A atividade fiscalizadora das finanças, do orçamento e do patrimônio público está a cargo do Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, conforme dispõe os arts. 70 ao 75 da Constituição Federal de 1988.

Os Tribunais de Contas se constituem em Órgãos administrativos com funcionamento autônomo, cuja função consiste em exercer o controle externo da execução financeiro-orçamentária sobre os três poderes do Estado. Apesar de estarem vinculados ao Poder Legislativo, não estão subordinados a este, pois gozam de plena independência, sendo seu campo de competência disciplinado pela Constituição Federal e pelas Constituições Estaduais.

Assim na busca incansável de efetuar o controle da improbidade os Tribunais de Contas buscam fazer com que as administrações municipais exerçam suas atividades de forma racional, ordenada, honesta, equilibrada e regular sob a

proteção dos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e razoabilidade. A luta do Tribunal é, antes, pela boa aplicação dos recursos públicos.

Dentre os mecanismos de controle das contas os Tribunais utilizam-se de denúncias positivadas pelo art. 74, § 2º da CF/88 que cita: "Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União" (Destacou-se) e no art. 75 estende as normas relativas ao Tribunal de Contas da União aos "Tribunais e Conselho de Contas dos Municípios", no que couber.

A participação do cidadão é, portanto importantíssima, não só denunciando a prática de atos de improbidade, mas reagindo contra ela, pois a democracia se sustenta na soberania popular e no exercício dos poderes do Estado pelos legítimos representantes do povo, ou por este diretamente. Intrínseco a este conceito está à noção de controle externo da administração dos recursos públicos, de forma a fiscalizar o correto cumprimento das disposições constitucionais e legais, assim como evitar a corrupção.

O controle pode se dar de forma institucionalizada através das Cortes de Contas e do Poder Legislativo, ou de forma não-institucionalizada, exercido pelos cidadãos, sindicatos, organizações não-governamentais, entidades de direito privado, etc. Torna-se essencial que o povo financie as despesas do Estado com o recolhimento dos tributos, e que fiscalize o regular emprego das verbas públicas a fim de aferir se está sendo atendido os interesses da coletividade, denunciando os abusos e desvios aos Tribunais de Contas.

A Lei de Improbidade é, outro importantíssimo instrumento de controle dos atos da administração pública, tendo surtido efeitos variados, por ter contribuído no afastamento de inúmeros agentes públicos ímprobos por esse país afora.

A Constituição de 1988 contribuiu profundamente para que houvesse mudanças na fiscalização dos gastos governamentais, ao incluir novos princípios de controle e avaliação, ampliando, ainda mais, as competências e atribuições dos Tribunais de Contas.

A Emenda Constitucional nº 19/98, introduziu no rol de obrigações da administração pública o princípio da eficiência, além de conceitos como programas

de qualidade e produtividade, treinamento, desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, consolidou a necessidade do controle externo examinar e avaliar não apenas o aspecto da regularidade, mas também a operacionalidade, os resultados e os respectivos impactos das ações governamentais na sociedade.

Também a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) aumentou as atribuições das Cortes de Contas, tornando-se necessárias modificações em suas estruturas funcional e operacional.

Isto posto, as competências e atribuições dos Tribunais de Contas vêm sendo ampliadas, sobretudo considerando as inovações organizacionais e tecnológicas mais ajustadas ao cumprimento da sua missão de controle externo os avanços dos meios de comunicação que vêm possibilitando à sociedade uma maior visibilidade das ações governamentais, ao passo que exigem do controle externo uma atuação mais eficaz e tempestiva, que torna imprescindível a modernização dos Tribunais de Contas.

O que a prática da improbidade pode ocasionar?

Pazzaglini Filho afirma que poderá ocasionar o enfraquecimento do patrimônio público e conseqüentemente o descrédito dos ocupantes de funções públicas; o enriquecimento ilícito, e principalmente a economia e eficiência dos serviços públicos; a ampliação das desigualdades sociais e, em última instância, a elevação da dívida pública, pelo desequilíbrio entre receitas e despesas, pois as principais áreas sócias como educação e saúde ficam escassas de recursos. Entretanto, a questão vai ainda mais além, refletir no descrédito da população. Configura a própria ruína do governo, tendo em vista com o mesmo foi instituído com o objetivo de garantir boas condições de vida para uma população, passa a admitir incompetência para desenvolver o seu papel. É a falência do Estado. E por essa razão deve ser por ele combatida.

Entretanto, diante de tais limitações, deparamo-nos com a pergunta: o que pode fazer o Tribunal de Contas da União para aperfeiçoar seus resultados no processo de combate à improbidade? Para começarmos esse combate à fiscalização é importante que os órgãos fiscalizadores não hesitem de usar toda

gama de instrumentos necessários dentro da lei para garantir a probidade na Administração.

Em segundo visto que se têm notícias que demonstram as maiores oportunidades de desvios de recursos por meio das aquisições de bens e serviços para a Administração Pública,

Em segundo lugar intensificar o controle preventivo das licitações e contratações realizadas com intuito impedir a realização de despesas indevidas – visto que as investigações de que se têm notícia demonstram residir nas aquisições de bens e serviços para a Administração Pública as maiores oportunidades de desvios de recursos e enriquecimento ilícito.

É importante também fixar prazos não apenas para a instrução, mas também para a apreciação de processos nos quais tenham sido detectados indícios de improbidade administrativa. Em Terceiro lugar, criar um ambiente de interação com a sociedade, para usar como instrumento para um efetivo combate à corrupção, na medida em que a responsabilização dos atos de improbidade começa e ganha força

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente escrito, que percorre caminhos já trilhados por vários autores aqui mencionados, busca explorar a grande potencialidade do princípio da moralidade para a efetivação do ideal democrático, o que se dará a partir da demonstração de que a densificação de seu conteúdo nada mais é do que o resultado da extração do sumo de toda a normatização regente da atividade estatal.

Com isto, conferes-lhe uma expressão multifacetária que melhor se adequará aos constantes influxos sociais, permitindo uma contínua aferição da legitimidade dos atos daqueles que administram o patrimônio alheio, pois não cabe ao administrador outra postura, senão satisfazer os interesses do verdadeiro detentor do poder: o povo.

Atendendo uma população que reconhece a amplitude dos seus direitos ao exigir uma conduta ilibada de seus administradores, revestida na moralidade, visando sempre o interesse coletivo e tornando a administração pública, um trabalhoconjunto onde ambos os polos são beneficiados.

Os Tribunais de Contas, como se pode observar no corpo deste trabalho, inclusive pela legislação mencionada, são instituições de inquestionável importância, ligadas ao exercício da cidadania através do controle de como estão sendo geridos os recursos públicos.

Têm ainda as Cortes de Contas, o importante papel de colaborar com o Poder Judiciário, a quem compete, com exclusividade, dizer sobre a inelegibilidade do Agente e das demais sanções a ele aplicáveis.

Espera-se, enfim, ter contribuído com a elaboração desta monografia no alicerce de um estudo na jurisprudência nacional, e com uma interpretação equânime acerca do tema em estudo, contribuindo para que se tenha uma visão transparente da questão.

Diante do exposto, conclui-se o presente estudo, na intenção de proporcionar à sociedade e aos Tribunais de Contas que labutam na otimização da fiscalização do dinheiro público, alguma contribuição quando da análise da matéria.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

TREVISAN, Antonio Marco. CHIZOTTI, Antonio. LANHEZ, João Alberto. CHIZOTTI, José. VERILLO, Osmar. **O Combate a Corrupção nas Prefeituras do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

CHIZOTTI, Antonio. CHIZOTTI, José. GAIEVSKI, Eduardo. OLIVA, Fábio. LANHEZ, João Alberto. SANCHEZ, Jorge. VERILLO, Osmar. REIS, Márlon. VIEIRA, Vânia. **O Combate a Corrupção nas Prefeituras do Brasil**. 5 ed. São Paulo: Amigos Associados de Ribeirão Bonito. AMARRIBO, 2012.

GARCIA, Mônica Nicida. Responsabilidade do Agente Público. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 9.ed. rev. e atual. São Paulo Saraiva, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 943.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Proibição administrativa. São Paulo: Saraiva, 2001.

PAZZAGLINI Filho, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias e FAZZIO JR, Waldo Fazio. Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSA, Alexandre Morais da, GHIZZO NETO, Affonso. **Improbidade Administrativa e Lei de Responsabilidade Fiscal**: conexões necessárias . Florianópolis: Habitus, 2001.

TCM. Tribunal de Contas dos Municípios. Pedro Ângelo Sales Figueiredo. Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará. Nº. 13- 1995/1998.

## REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 Fevereiro 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em 28 Fevereiro. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 64**, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm). Acesso em 28 Fevereiro. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 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 28 Fevereiro. 2018.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998. \_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 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/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em 28 Fevereiro. 2018.