

# Cartilha Legal

Uma parceria do Ministério Público de Chapecó,  
Tribunal de Contas de Santa Catarina e  
UNOCHAPECÓ

Affonso Ghizzo Neto  
João Luiz Gattringer



## CARTILHA LEGAL

---

Affonso Ghizzo Neto\*  
João Luiz Gattringer\*\*

Uma parceria do Ministério Público de Chapecó,  
Tribunal de Contas de Santa Catarina e UNOCHAPECÓ

“É preciso educar o povo. Educando, ele fará de seu voto e de seu poder de manifestação organizada o remédio mais eficaz à corrupção” (Márcio Freyesleben).

---

\* Promotor de Justiça

\*\* Diretor de Municípios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina



## SUMÁRIO

---

Apresentação / 6

O que é improbidade administrativa / 6

Controle Extrajudicial pelo Ministério Público e o Controle Judicial / 7

Controle Financeiro e o papel do Tribunal de Contas / 9

Principais Aspectos da Lei nº 8.666/93 / 10

Principais Aspectos da Lei Complementar nº 101/00 / 19

Responsabilidades e Sanções / 27

Prestação de Contas / 29

Responsabilização pela prática de ato ímprobo / 31

Principais Aspectos da Lei nº 8.429/92 / 32

Atos da improbidade Administrativa / 32

Sanções específicas previstas na Lei nº 8.429/92 / 33

Conclusão / 35

## APRESENTAÇÃO

Olá, você! Sim você é que é Agente Político ou Administrador Público. Favor leia com atenção esta “Cartilha Legal”. Ela foi feita especialmente para você. Você sabia que a construção de um Brasil mais justo e honesto depende da transparência e do bom trato da coisa pública? Sim, é isso mesmo. Não basta que sejamos honestos e bem intencionados, devemos estar a par dos conhecimentos técnicos e legais para bem administrar o patrimônio público. Podemos tornar nosso País mais digno e correto, basta querer. Mas como? É muito simples. Atue com TRANSPARÊNCIA, de forma clara e objetiva, demonstrando o que está ocorrendo e acontecendo na Administração Pública.

Em simples análise da realidade política atual, constatamos facilmente a não observação de vários princípios constitucionais norteadores da administração pública. Princípios? O que significa isso? Sim, todo agente político ou público deve agir com moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, enfim, com TRANSPARÊNCIA, para que todos os cidadãos possam cobrar e fiscalizar os cuidados para com a administração pública, que pertence a todos.

É normal vermos todos dias em nossos telejornais cenas de corrupção e abuso de poder. O problema da corrupção no poder público não é novidade. É fenômeno conhecido e antigo. A punição dos corruptos, o esclarecimento da população, e a boa orientação e conhecimento por parte dos administradores públicos, são medidas necessárias ao combate à corrupção.

Se os agentes políticos e os administradores públicos atuarem com suas equipes e suas assessorias de forma conjunta e organizada, demonstrando TRANSPARÊNCIA nos respectivos órgãos públicos, poderemos iniciar uma nova mentalidade no trato da coisa pública. A presente “Cartilha Legal” é um modesto instrumento para o alcance desses fins. Mãos à obra!

## O QUE É IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Improbidade administrativa nada mais é do que o exercício público de função - esta no seu sentido mais amplo - sem a verificação dos princípios administrativos-constitucionais básicos, restando descaracterizado o bom andamento e o respeito à coisa de todos - a *res* pública. Todo ato que ofender e violar o princípio da moral administrativa será considerado como de improbidade.

Analisando a matéria, Dorival de Lacerda assevera: *“Malgrado estar o conceito de improbidade na consciência de todos, continua ele a ser um dos capítulos mais controvertidos da matéria em estudo, ou seja, dos atos faltosos que autorizam a rescisão justificada do contrato de trabalho. É que a improbidade foi sempre um conceito moral, só se tornando figura jurídica na legislação brasileira do trabalho. Brasileira, dissemos bem, porque não figura, com esse termo preciso, ao que se sabia, em qualquer outra legislação estrangeira que, por certo, a tem adotado, servindo-se de outras expressões, que visam a mesma finalidade, embora com limites e características não coincidentes”*<sup>1</sup>.

1 LACERDA, Dorival de. *A Falta Grave no Direito do Trabalho*, São Paulo : Edições Trabalhistas, 1960, p. 103.

## O CONTROLE EXTRAJUDICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE JUDICIAL

### Ministério Público e o Controle da Administração Pública

Os novos questionamentos sociais advindos de uma opinião pública mais consciente fortalecem consideravelmente a sociedade brasileira, revitalizando a atuação do Ministério Público na defesa do regime democrático (CF, art. 127). Essa nova postura institucional, presente um Ministério Público forte e independente, não tem sua razão de ser em interesses pessoais ou isolados, longe de qualquer cooperativismo alucinado, representa necessidade no cumprimento dos deveres constitucionais da Instituição, condição indispensável para que os Três Poderes sejam efetivamente soberanos.

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127).

O Ministério Público, hoje, é detentor de grande parcela da soberania do Estado, sendo muito mais órgão agente do que interveniente.

O controle da atividade administrativa se dá através do exercício de suas inúmeras funções estabelecidas na Constituição Federal, seja na defesa do patrimônio, dos direitos do cidadão ou na questão tributária.

É evidente que a atuação do Ministério Público, nesses últimos doze anos de vigência constitucional, cada vez mais ativa, tem provocado uma reação forte por parte de um segmento poderoso da sociedade brasileira. Até então intocáveis, inconformados com a aplicação indistinta da lei, querem continuar agindo como se fossem donos do patrimônio público.

## Judiciário como Controlador

O Poder Judiciário, representado por seus magistrados, possui o poder-dever de prestar a tutela jurisdicional a cada caso em concreto, tendo a responsabilidade de afirmar qual direito aplicado à espécie, qual a interpretação da norma jurídica. A tarefa não é fácil, mas deve ser exercida com serenidade e responsabilidade, evitando a contaminação de fatores externos à sua função jurisdicional.

Os controles exercidos pelos Poderes Legislativo e Executivo, o primeiro político, o segundo administrativo-disciplinar, não preenchem a necessidade de controle amplo e eficaz da Administração Pública, sendo do interesse social e coletivo a interferência do Poder Judiciário no campo de atuação da Administração Pública e de seus agentes públicos.

A Justiça, incluindo neste conceito o Judiciário e o Ministério Público, tem a responsabilidade de conduzir ordinariamente os mecanismos de controle do poder Estatal, evitando a supremacia dos interesses privados sobre os interesses públicos.

O Estado deve representar o interesse de todos os seus cidadãos, não servindo de marionete a uma classe restrita e específica da sociedade brasileira.

Assim, não basta à Justiça garantir a proteção da Administração Pública contra a própria Administração Pública, sendo necessário proteger os interesses dos administrados que, não raras vezes, se vêem agredidos e injustiçados pelo próprio Estado que, arbitrariamente, usurpa seus poderes.

O interesse privado não pode prevalecer frente ao interesse público, devendo este prevalecer por se tratar de interesse geral e coletivo. Jamais poderemos esquecer que o Estado existe para servir seus administrados, e não ao contrário. Se assim fosse, estaríamos diante de outro governo, onde os súditos vivem para satisfazer os interesses do déspota.

O Poder Judiciário apresenta características capazes de garantir controle efetivo da Administração Pública. É restrito e técnico, apreciando os aspectos jurídicos do ato administrativo, aplicando a letra da lei ao caso fático. Presta sua tutela somente após provocado pelas pessoas prejudicadas pelo ato administrativo questionado. O procedimento obedecido para oferta da tutela jurisdicional é rígido e determinado, observando os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

A decisão judicial definitiva é imutável, produzindo, como regra, seus efeitos entre as partes envolvidas. A decisão administrativa, provisória, pode ser questionada judicialmente. Não obstante os

defeitos e imperfeições presentes no Poder Judiciário, é ele capaz de exercer amplo e adequado controle perante a Administração Pública.

## O CONTROLE FINANCEIRO E O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS

### O Tribunal de Contas de Santa Catarina

O **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, localizado em Florianópolis, é um órgão de controle externo, desvinculado da estrutura de qualquer dos Poderes do Estado, por força constitucional é **encarregado da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional** dos órgãos e entidades da Administração Pública, **abrangendo toda a Administração Pública do Estado** (art. 59 da Constituição Estadual), como também **a dos municípios de Santa Catarina** (art. 113 da Constituição Estadual).

### Funções

Conforme se lê no art. 71 da Constituição Federal, e também no art. 59 da Constituição do Estado de Santa Catarina, o controle externo será realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, e nestes mesmos dispositivos legais estão fixadas as competências do Tribunal de Contas, que é um órgão autônomo, ou seja, órgão técnico, independente, sem qualquer submissão hierárquica ou administrativa.

Assim, não se pode confundir a natureza do órgão que é AUTÔNOMA, cuja capacidade para desenvolver suas tarefas estão tratadas nas Constituições Federal e Estadual, com a FUNÇÃO de auxiliar o Poder Legislativo quanto ao exercício do controle externo.

Deste modo, o Tribunal de Contas basicamente desempenha duas funções:

a) a de julgar as contas prestadas por qualquer administrador público sujeito à sua fiscalização, por exemplo quando apura e julga denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades, decide sobre registro de atos de pessoal, responde consultas, realiza auditorias, etc.;

b) e a de ser auxiliar ao Poder Legislativo quando, por exemplo, emite o Parecer Prévio sobre as contas gerais de governo prestadas pelo Governador ou pelos Prefeitos Municipais.

## O Controle Financeiro

O Tribunal de Contas quando exerce o controle financeiro está fiscalizando a realização da receita, a aplicação das despesas e verificando o equilíbrio das contas públicas, controlando a dívida pública. Assim, os Tribunais de Contas prestam a missão de verificar o correto e efetivo registro das receitas e despesas, a apuração dos saldos financeiros existentes em tesouraria, como também de controlar o montante da dívida, para que, os órgãos que dependem destas informações, tenham segurança nas suas decisões.

Assim, por exemplo, a gestão financeira diante da Lei de Responsabilidade Fiscal exige que os limites de endividamento sejam respeitados, de modo que os relatórios emitidos devam se revestir da realidade dos fatos para que não se tenha conclusão distorcida das informações.

### PRINCIPAIS ASPECTOS SOBRE LICITAÇÕES - LEI Nº 8.666/93

A Lei nº 8.666/93, alterada pelas Leis nºs 8.883/94 e 9.648/98, visam regulamentar o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e estabelecem normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, aplicáveis à Administração direta, indireta e fundacional, consoante art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal. As empresas, sociedades de economia mista, e subsidiárias que explorem atividade econômica, sujeitam-se à legislação especial, nos termos do art. 173, § 1º, III, do texto Maior.

#### Escolha da Proposta mais Vantajosa

O procedimento licitatório impõe à Administração Pública a escolha da proposta mais vantajosa para realização de contrato de seu interesse, cuidando para que os interessados em contratar com o Estado tenham igualdade de condições.

**Licitar** significa promover ato administrativo de caráter procedimental **antes** da realização do contrato.

Assim, a licitação deve atender a duas **finalidades**:

a) assegurar a **igualdade de condições e oportunidades aos interessados** em realizar contratos com a Administração; e,

b) possibilitar a **escolha da proposta mais vantajosa**, através de comparações das propostas apresentadas para cumprir o objeto licitado.

## Princípios

Os princípios que regem a Administração Pública, aplicáveis à licitação têm a finalidade de orientar os passos do Administrador durante o procedimento licitatório. De início deve-se atentar àqueles gravados no “caput” do art. 37 da Constituição Federal, aplicáveis a quaisquer atos praticados pela Administração Pública, que são: o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. No caso das licitações, a própria Constituição Federal, no inciso XXI do artigo antes citado, ainda que implicitamente, impõe a obrigação do atendimento ao princípio da isonomia. Ademais, a própria Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), também cita os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, procedimento formal, sigilo na apresentação das propostas, padronização, homologação do vencedor e, sobretudo, o princípio constitucional da isonomia.

## Modalidades

Todas as modalidades de licitação estão relacionadas no art. 22 da Lei nº 8.666/93, e são elas:

a) **Concorrência** = é a chamada **POR EDITAL** de quaisquer interessados que preencham os requisitos mínimos de qualificação, através de publicações na imprensa local, regional e no Diário Oficial do Estado. Usada para as aquisições de grande vulto, sendo modalidade de licitação obrigatória no caso de alienações de bens imóveis, e na concessão de serviços e obras públicas.

b) **Tomada de Preços** = é a chamada **POR EDITAL** de interessados anteriormente inscritos na repartição pública competente (cadastrados), através de publicações na imprensa local, regional e no Diário Oficial do Estado, desde que satisfaçam as condições dispostas para o certame. Usada para as aquisições de médio vulto.

c) **Convite** = é a chamada **POR SIMPLES CARTA** de possíveis interessados, cadastrados ou não, observado o número mínimo de três participantes, com publicação formalizada na pra-

ça, de modo que fique o certame estendido aos demais interessados que desejarem participar do procedimento.

d) **Concurso** = é o chamamento **POR EDITAL PÚBLICO** de quaisquer interessados feito através da imprensa oficial. É procedimento adequado para obtenção de estudos de terceiros, de natureza técnica, científica ou artística.

e) **Leilão** = próprio para que a Administração Pública faça a alienação de bem móvel inservível e semoventes, e em casos especiais, de bens imóveis, mediante avaliação prévia e postos à venda por preço inicialmente fixado.

f) **Pregão** = Modalidade de licitação não prevista na Lei nº 8.666/93, aplicável inicialmente à União, segundo as normas contidas na MP 2.182-18 de 23.08.2001, para a aquisição de bens e serviços comuns. Depois, através da Lei nº 10.520/2002, estendeu-se também sua aplicação aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Contudo, os entes federativos devem aprovar regulamentos específicos, no âmbito de suas competências, para se utilizarem desse procedimento.

### Tipos de Licitação

Para as modalidades de Concorrência, Tomada de Preços e Convite, a Lei nº 8.666/93 estabelece três tipos de licitação para a realização de obras, serviços e compras, que são: menor preço, melhor técnica e técnica e preço, não aplicáveis às modalidades de concurso e leilão. Para a modalidade de pregão utiliza-se somente o tipo menor preço.

O tipo - **menor preço** - é o mais utilizado, onde a proposta vencedora da licitação é aquela que atender as especificações e condições do certame apresentando menor preço. Assim, neste tipo de licitação, tudo deverá estar plenamente definido no ato convocatório, restando como única condição aos licitantes o oferecimento do preço.

Os tipos - **melhor técnica** e de **técnica e preço** - são tipos utilizados exclusivamente para serviços de natureza intelectual. No tipo de técnica e preço será considerada vencedora a proposta que conseguir conjugar a melhor média ponderada entre os requisitos de técnica e de preço; no tipo de melhor técnica, a Administração fixará o preço máximo que se propõe a pagar pelo serviço.

## Ato convocatório

O ato convocatório (edital ou convite) é a peça mais valiosa constante do processo licitatório, porque este documento é que irá regulamentar todo o procedimento da licitação, devendo o seu conteúdo ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade do processo.

Desta forma, os editais ou os convites conterão regras importantes que não ficarão limitadas à fase de abertura dos atos convocatórios, vinculando-se a habilitação dos participantes, a modalidade e tipo de licitação, estabelecimento de prazos, regime de execução do contrato, critérios para julgamento das propostas entre outros, tudo consoante o art. 40 da Lei de Licitações.

O parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 torna obrigatório o exame e aprovação dos editais pela **assessoria jurídica** da administração para evitar a formalização de editais imperfeitos que possam trazer prejuízos à Administração Pública. A partir do ano de 2003 passou a ser obrigatório submeter os editais de Concorrência Pública ao exame prévio do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

## Definição do Objeto

O objeto da licitação é a descrição completa (quantidade, características, qualidade, etc.) de todos os dados do que se pretende adquirir e da indicação das condições de aquisição e forma de pagamento.

Assim, o objeto da licitação deverá conter todos os dados necessários à compreensão do que se deseja adquirir; daí o cuidado em torná-lo claro e preciso. Entretanto, a especificação do objeto não pode ser tão minuciosa de forma a **DIRIGIR** o processo licitatório a um determinado fornecedor; tampouco deixar de conter informações fundamentais que gerem **DÚVIDAS** quanto ao produto que se deseja adquirir. Dessa forma, tanto as licitações dirigidas, quanto àquelas onde o objeto foi impreciso, geram **VÍCIO** no processo licitatório, podendo haver a **ANULAÇÃO** do mesmo.

## Publicidade

A publicidade dos editais é feita através de simples aviso contendo resumidamente o número do edital, a síntese do objeto, a

data do recebimento e abertura das propostas e o local onde os interessados retirarão a cópia completa do edital. Esta publicidade deve ser efetuada no Diário Oficial (da União ou do Estado) e em jornal diário de grande circulação no Estado, também se exigindo publicação em jornal de circulação na região, ou no município onde se realiza o certame.

A publicação do convite é feita de forma mais simples, ou seja, será feita a expedição do mesmo aos convocados, e ainda com sua afixação em local oficialmente designado como o mural público, ou boletim oficial de circulação local. Contudo, face à necessidade da observância do princípio da publicidade, é necessário que a Administração comprove o atendimento deste princípio, ainda que de modo mais simples.

### **Comissões de Licitação**

Consoante o artigo 51 da Lei de Licitações, é indispensável a existência de uma comissão para atuar nas licitações (permanente ou especial), composta de no mínimo três membros, sendo dois deles pertencentes ao quadro permanente de servidores do órgão, para decidir sobre os registros cadastrais de licitantes e atuar no julgamento das licitações, tanto sobre a habilitação preliminar dos licitantes, como também quanto à classificação e julgamento das propostas por estes apresentadas.

### **Adjudicação e Homologação**

Realizado e findo o procedimento, a comissão de licitações apresenta à autoridade competente o vencedor do certame para que seja formalizado o contrato (**adjudicação**), e a autoridade competente formalizará a **homologação**, isto é, reconhecerá o vencedor, .

### **Dispensa e Inexigência dos Processos Licitatórios**

A licitação, em regra, é o procedimento obrigatório para a realização das compras e serviços. Porém, por vezes, ocorrem situações onde se torna impossível ou inconveniente a realização deste procedimento. Então se está diante de exceção à regra do procedimento, também prevista na lei de licitações como ocasiões de dispensa (art. 24), ou de inexigibilidades (art 25). Desta forma, também deve ser formalizado o devido processo administrativo (de

dispensa ou de inexigibilidade) com base nos artigos anteriormente referenciados, onde devem ficar devidamente comprovados os motivos que ocasionaram a falta do procedimento licitatório.

### Dispensa de Licitação

A dispensa de licitação está tratada nos arts. 17 (alienações), e 24 (aquisições), da Lei de Licitações.

A regra na alienação exige a prévia avaliação dos bens públicos, a desafetação (retirada do bem do domínio público) através de lei autorizativa, e na seqüência, a realização do procedimento licitatório, na modalidade de concorrência, para levá-los à venda. Entretanto, o **art. 17 da Lei de licitações**, prevê casos de alienação (depois dos requisitos de avaliação e autorização legislativa) em que se pode dispensar o procedimento licitatório, quais sejam: dação em pagamento, doação, permuta, investidura, venda a outro órgão, alienação, concessão de direito real de uso, locação e permissão.

No caso de aquisição de bens e serviços, a dispensa de licitação sempre ocorre diante de fato que poderia ser realizado o procedimento licitatório, e todas as possibilidades de dispensa estão gravadas nos incisos de I a XXIV do artigo 24 da lei de licitações. Desta forma, no processo formal, deve ficar provado e caracterizado o motivo e a conveniência, justificando: a dispensa do processo licitatório, o preço e a razão da escolha do fornecedor, ou do contratado para realizar o objeto do contrato.

Assim, segundo o citado diploma, desde que justificado e caracterizado, é possível dispensar licitação:

- a) para obras e serviços de engenharia de pequeno valor;
- b) para outros serviços e compras de pequeno valor;
- c) nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;
- d) nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento de situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

e) quando a licitação for deserta, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

f) quando a União tiver que intervir para regular preços ou normalizar o abastecimento;

g) quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente excessivos ou incompatíveis com o registro de preços, observado o parágrafo único do art. 48 da lei;

h) para a operação que envolver exclusivamente pessoa jurídica de direito público interno, desde que não haja condições de licitar com empresa de economia mista ou privada, e que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

i) quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

j) para a compra ou locação de imóvel destinado ao serviço público, cujas necessidades de instalação e localização condicionem à sua escolha, e o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

l) na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor;

m) nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizados diretamente com base no preço do dia;

n) na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

o) para a aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público;

p) para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade;

q) para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da Administração e de edições técnicas oficiais, bem como para a prestação de serviços de informática à pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico;

r) na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

s) para a aquisição de bens destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela CAPES, FINEP, CNPq ou outras instituições de fomento a pesquisas credenciadas pelo CNPq para esse fim específico;

t) na contratação do fornecimento ou suprimento de energia elétrica com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica;

u) na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

v) para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

### **Inexigibilidade de Licitação**

A inexigibilidade de licitação é tratada de forma não exaustiva no art. 25 da Lei nº 8.666/93. Assim, ocorre quando não é possível realizar o procedimento licitatório, porque não se pode estabelecer competição. Neste caso, também deve ficar provado e caracterizado o motivo e a conveniência, justificando: a inexigibilidade do processo licitatório, o preço e a razão da escolha do fornecedor, ou do contratado para realizar o objeto do contrato.

Assim, segundo o art. 25 da Lei de licitações, é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

a) para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros adquiridos de fornecedor exclusivo, vedada a preferência de marcas, comprovada a exclusividade por atestados de entidades próprias;

b) para a contratação de serviços técnicos profissionais de notória especialização, de natureza singular, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação) Ver art. 13 da lei em questão;

c) para contratação de artistas consagrados pela crítica especializada ou opinião pública.

### **Procedimento administrativo da dispensa e da inexigibilidade de licitações**

O procedimento para a dispensa e para a inexigibilidade de licitações está estabelecido no art. 26 da Lei nº 8.666/93.

#### **Recursos**

Ao licitante que ficar inconformado com qualquer ato praticado no decorrer do procedimento licitatório, a Lei nº 8.666/93 fixa o prazo de cinco dias, contados da prática do ato, para se interpor o devido recurso.

Insatisfeito com o resultado do recurso, tem o licitante a oportunidade de, a qualquer momento, representar ao TRIBUNAL DE CONTAS sobre o fato que considerou irregular no certame do qual participou.

Ressalte-se que qualquer cidadão tem a mesma prerrogativa de acionar o TRIBUNAL DE CONTAS, caso saiba da existência de irregularidades ocorridas em licitações e contratos regidos pela Lei nº 8.666/93.

#### **Fracionamento de despesas**

O fracionamento da licitação é permitido, desde que se respeite a modalidade da licitação definida na lei que atenderia o objeto total da aquisição. Entretanto, fracionamento para fugir da obrigação da realização do procedimento, ou fracionamento de objeto para burlar a modalidade de licitação adequada para a realização do objeto, é apontado como irregularidade, maculando a norma contida no inciso XXI, do art. 37 da Constituição Federal, também considerado como crime de responsabilidade, previsto no art. 1º do DL 201/67.

#### **Prazo para impugnar licitações**

Conforme dispõe o art. 41 da Lei 8.666/93, o licitante tem dois dias úteis que antecedem a abertura dos envelopes dos documentos, ou das propostas, para impugnar os termos do edital ou do convite; qualquer cidadão também é parte legítima para impug-

nar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido de impugnação junto à administração, em até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do artigo 113.

### **Anulação e Revogação**

O Art. 49 da Lei nº 8.666/93 trata sobre a anulação e a revogação do processo licitatório.

A **ANULAÇÃO** é a invalidação da licitação por atos ilegais e ilegítimos, ocorridos no procedimento licitatório. Assim, é feita pela própria Administração ou pelo Judiciário, não gerando ao licitante o direito de receber indenização, salvo a devolução daquilo que já fora executado.

A **REVOGAÇÃO**, tem o objetivo de evitar ilegalidades ou irregularidades no procedimento licitatório. Assim, o administrador público pode revogar a licitação quando estiver **diante de razões de interesse público decorrentes de fato posterior ao lançamento do certame, devidamente comprovado e justificado o motivo de tal revogação**. Caso haja algum prejudicado, haverá a necessidade de indenização.

### **PRINCIPAIS ASPECTOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000**

A Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal ou simplesmente LRF, é uma lei que estabelece normas orientadoras sobre finanças pública, em regulamento ao art. 163 da Constituição Federal, traduzindo-se num código de conduta para os administradores públicos de todo o país.

#### **Objetivo**

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como **objetivo** disciplinar a gestão dos recursos públicos visando **o equilíbrio, a transparência e o controle dos gastos e das contas pública**, atribuindo aos gestores mais responsabilidade na condução da gestão fiscal dos recursos públicos. Assim, a LRF visa orientar as práticas dos administradores públicos na condução da gestão orçamentária, conscientizar a população da importância dessas mudanças no am-

biente público, e sobretudo, **combater o déficit público**, ou seja, **NINGÉM DEVE GASTAR MAIS DO QUE ARRECADADA**.

### **Alcance**

Os dispositivos da LRF aplicam-se a todos os entes estatais (União, Estados e Municípios), abrangendo os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e as entidades da Administração indireta, destas excluídas as empresas que não dependam dos recursos do Tesouro para sobreviverem.

### **Pilares**

Para alcançar o seu objetivo a Lei de Responsabilidade Fiscal se apóia em quatro grandes regras fundamentais, quais sejam: o planejamento, o controle e fiscalização das receitas e despesas, a transparência, e a responsabilização ou sanções.

### **Planejamento**

O instrumento fundamental da Lei de Responsabilidade Fiscal é o **planejamento das ações do governo**, que se dá através dos orçamentos compostos pelo **Plano Plurianual**, pela **Lei de Diretrizes Orçamentária** e pela **Lei Orçamentária Anual**, onde o município deve organizar e priorizar os seus gastos frente à sua capacidade de arrecadação. É conforme o planejamento que será programada a execução dos orçamentos e o cumprimento dos objetivos neles traçados.

Através da **ação planejada** evita-se a ocorrência de problemas, isto é, busca-se **agir sempre de modo preventivo**, evitando ter-se que adotar medidas de correção.

O **Plano Plurianual (PPA)** vai estabelecer as diretrizes e metas para as despesas de capital e outras despesas dela derivadas, como também para as despesas relativas aos programas de duração continuada para quatro anos, iniciando no segundo ano de mandato e terminando no primeiro ano de mandato subsequente. É por assim dizer, o plano de governo proposto pelo Prefeito durante o seu mandato.

O Prefeito deve atentar que o PPA deve ser encaminhado à Câmara de Vereadores até o dia 30 de agosto do primeiro ano de mandato, e a Câmara deverá devolvê-lo para sanção do Prefeito, até o encerramento da sessão legislativa. Esta regra está contida no ADCT da CF/88, art. 35, § 2º, Inciso I.

Exemplo de previsão de despesas no PPA é a construção de uma escola com conclusão no segundo ano de mandato, onde se deve prever também a manutenção da mesma a partir do momento que se inaugura a obra, através do provimento de professores e profissionais da educação concursados, da aquisição de materiais de consumo, expediente para as atividades escolares e limpeza e conservação do prédio.

**A Lei de Diretrizes Orçamentárias** tem vigência anual e visa orientar a elaboração do orçamento e regulamentar o ritmo da realização das metas durante o exercício subsequente. Esta Lei exerce o papel de controle das prioridades a serem atendidas em caso de necessidade.

Assim, regras sobre o equilíbrio financeiro, os resultados nominal e primário, a renúncia de receitas, o aumento de tributos, os reajustes salariais dos servidores, a definição das despesas e critérios para limitação de empenho, as regras para a realização de transferências voluntárias, requisitos para inclusão de novos projetos na lei orçamentária, regras para abertura de créditos adicionais no orçamento, condições para que o município realize convênios e incentivos, a reserva de contingência, entre outros, deverão estar tratados nesta lei, que deverá ser encaminhada à Câmara de Vereadores até o dia 15 de abril de cada ano, e devolvida para sanção do Prefeito até o encerramento da primeira sessão legislativa. Regra balisada no ADCT da CF/88, art. 35, § 2º, inciso II, e art. 4º da LRF.

**A Lei orçamentária Anual (LOA)** é aquela que irá consolidar a realização daquilo que foi planejado e discutido nas leis do PPA e LDO. Aliás, segundo o que dispõe o § 7º do art. 165 da CF/88, e art. 5º da LRF, a LOA deve estar compatibilizada com o PPA e a LDO. É por assim dizer, um subproduto do PPA e da LDO, onde ficam consolidadas as expectativas de realizações da receita fixada e da despesa autorizada para o exercício.

Segundo a regra contida no art. 167, incisos II, V e VII da CF/88, e no art. 5º, § 4º, da LRF, a ação planejada exige que para cada aplicação ou gasto consignado na Lei Orçamentária se identifique a fonte de recurso que lhe dá suporte. Assim, não é possível realizar determinado gasto, sem que se concretize a arrecadação através do recurso indicado para tanto, sendo vedado consignar na Lei Orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

Outra regra importante a observar é quanto ao **início de novos programas e projetos durante a execução do orçamento**. Convém lembrar que obras simultâneas demandam aplicação

maciça de dinheiro e que, se não estiverem sob rigoroso controle, quase sempre terminam em obras paralisadas por falta de recursos. Assim, o orçamento deve previamente contemplar os projetos que estão em andamento e também as despesas de conservação do patrimônio público já existente, não sendo permitido incluir novos projetos sem a observância desses requisitos (art. 45 da LRF). Além disso, para não comprometer a capacidade de pagamento do município, os limites de endividamento devem ser obedecidos.

### Transparência

A Lei de Responsabilidade Fiscal destinou capítulo próprio para a informação da sociedade, obrigando o Prefeito a manter a comunidade informada sobre a obtenção dos recursos e a aplicação destes. A participação popular acontecerá através da realização de audiências públicas e da ampla divulgação das peças orçamentárias, relatórios de acompanhamento da gestão e demonstrativos de prestações de contas.

**Participação Popular nos Orçamentos** - O Prefeito deve incentivar a participação popular, buscando uma forma democrática de decidir onde e como será gasto o dinheiro do Município. Assim, a sociedade ajudará a escolher quais são as prioridades do Município. Segundo a LRF, o Prefeito é obrigado a incentivar a participação do povo, inclusive através da realização de audiência pública durante a elaboração e discussão dos orçamentos (LRF, art. 48, parágrafo único).

Desse modo, a LRF, segundo o art. 9º, § 4º, **impõe** que os Prefeitos, **a cada quatro meses, convoquem** a população para a **audiência pública** na Câmara de Vereadores. Nessa audiência o Prefeito deve explicar como e quanto arrecadou, e de que modo gastou o dinheiro público, inclusive demonstrando como estão sendo cumpridas as metas definidas nos orçamentos com a participação do povo.

Relatórios de Divulgação da Execução Orçamentária e da Gestão Fiscal - Consoante o art. 165, § 3º, da CF/88, e aos arts. 52 e 53 da LRF, a cada bimestre o Prefeito deverá divulgar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, demonstrando o comportamento da realização da receita e da execução da despesa, e o detalhamento do alcance das metas e resultados, como também o acompanhamento e evolução da dívida pública. Já, a cada quadrimestre ou a cada semestre, o Presidente da Câmara de Vereadores e o Prefeito Municipal deverão emitir e publicar o Relatório

de Gestão Fiscal, contendo o comportamento do Poder frente à obediência de limites dos gastos com pessoal e da dívida pública, e caso necessário, as medidas adotadas para o cumprimento desses limites (LRF, arts. 54 e 55). Estes relatórios deverão ser amplamente publicados, isto é, deverão ser divulgados na imprensa local e no mural público do município, na internet, como também deverão ser remetidos ao Tribunal de Contas para avaliação e julgamento.

Ressalte-se porém que conforme o art. 63 da LRF, é facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes aplicar e apurar os dispositivos relativos à despesa com pessoal e dívidas, como também divulgá-los semestralmente, desde que estejam cumpridos os limites previstos na Lei.

### **Outros elementos da Transparência**

Além do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e relatórios já referidos, são também elementos de transparência as prestações de contas da Administração Pública, e o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas (LRF, art. 48).

Ainda quanto à Transparência, é importante ressaltar que é direito do cidadão conhecer o resultado da gestão financeira e orçamentária anual do município. Assim, conforme estabelece o art. 49, da LRF, o Prefeito deve deixar à disposição da população as suas contas, tanto na Câmara de Vereadores quanto na Prefeitura, para que qualquer cidadão, ou instituição da sociedade possa consultá-las.

### **Controle e Fiscalização**

#### **Controle**

Quanto ao **controle**, a Administração Pública deve atentar principalmente às questões relacionadas à realização do orçamento, o acompanhamento do cumprimento das metas traçadas e o atendimento dos limites legais. Este controle deve ser o mais adequado possível, dando relevo à qualidade das informações, de modo que se possa compreendê-las e fiscalizá-las com mais efetividade. Assim, a fiscalização exigirá dos Tribunais de Contas uma ação mais atuante e efetiva, mais precisamente:

**a) Acompanhamento e cumprimento de metas** – feito através de **verificações bimestrais**, quanto ao desempenho da arrecadação (receita LRF, art. 13), principalmente quanto à efetividade da arrecadação própria (LRF, art. 11), como também relativamente às metas traçadas para resultados e realizações de despesas. Caso seja necessário, é nesse momento que se dispara os mecanismos de ajustes orçamentários previstos na LDO, como a limitação de empenhos por queda da arrecadação (LRF, art. 9º).

**b) Receita** - toda a instituição, majoração de alíquota e da base de cálculo que implique em aumento de tributo (exceto as contribuições previdenciárias) obedece ao princípio da anterioridade, além disso, a alteração na legislação tributária também se sujeita à previsão na LDO (CF/88, art. 165, § 2º e LRF, art. 11, parágrafo único).

**c) Renúncia de Receitas** - a concessão de benefícios fiscais que impliquem em renúncia de receitas devem estar previstos na LDO e obrigam a elaboração do Anexo de Metas Fiscais (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V); além disso é necessário as que respectivas “concessões” venham acompanhadas de prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro comprovando que estes não afetarão as metas e resultados fiscais estabelecidos, ou que serão implementadas compensações (aumento de receita própria) para realizá-las (LRF, art. 14).

**d) Combate à evasão e sonegação** - deve-se informar a cada bimestre o comportamento da arrecadação, a implementação de medidas para combate à evasão e à sonegação da receita, como também a situação e providências para cobrança dos créditos tributários lançados em dívida ativa (LRF, art. 13).

**e) Despesa** - a criação, expansão ou aumento de despesas deverá vir acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a sua compatibilidade no sistema de planejamento (PPA, LDO e LOA), senão será esta considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público (LRF, arts. 15 a 17).

**f) Despesa total com pessoal** - a LRF estabelece um limite de gastos com pessoal para o ente federativo (União, Estados ou Municípios), tendo como base de cálculo sua Receita Corrente Líquida (RCL). A despesa computada será aquela considerada como de “caráter remuneratório” com servidores ativos e inativos, abrangendo inclusive os gastos com os agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores), empregados de empresas estatais dependentes e com terceirizações, se para substituir servidores. Na esfera Municipal os limites máximos para a despesa total com pessoal

correspondem a 60% da RCL, assim distribuídos: a) 6% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas quando houver; b) 54% para o Poder Executivo. A apuração se dará a cada quadrimestre, através de exercício móvel, ou seja, período correspondente ao último mês do quadrimestre, mais os onze meses anteriores, fechando o período de doze meses (LRF, art. 18).

**g) Despesas de seguridade social própria** - os benefícios da seguridade social própria (benefícios ou serviços de saúde, previdência e assistência social) são regulamentados pela lei nº 9.717/98, e submetem-se a cálculos atuariais e não poderão ser diferentes daqueles admitidos pela seguridade social do Regime Geral. Esses benefícios dependem da identificação da fonte de custeio total, são de caráter contributivo, e para a sua criação ou majoração devem atender às regras da LRF estabelecidas para as despesas de caráter continuado (LRF, art. 24).

**h) Transferência de recursos ao setor privado** - toda a transferência de recursos ao setor privado somente poderá ser feita diante de prévia lei autorizativa específica, e desde que isto esteja previsto na LDO e na LOA (LRF, art. 26).

**i) Dívida pública e concessão de operações de crédito** - o controle da dívida pública também se dá através do cumprimento de limites estabelecidos por Resolução do Senado Federal, apurados a cada quatro meses e publicados no Relatório de Gestão Fiscal. Quanto às concessões de operações de crédito, estas se fazem mediante autorizações do Senado Federal, como também da Câmara de Vereadores, podendo ser utilizada a própria LOA para tanto. Assim, o controle do endividamento exige que enquanto o Município não esteja respeitando os limites estabelecidos na LRF, sejam adotadas as medidas para a recondução aos limites admitidos em lei nos quadrimestres subseqüentes (LRF, arts. 30 a 33).

**j) Operações de Crédito por antecipação da receita (ARO)** - as antecipações de receitas são operações (empréstimos) destinadas a suprir insuficiências de caixa durante o exercício, e dependem de prévia autorização legislativa, podendo ser utilizada a LOA para tanto. Dessa forma, essas operações se realizam dentro do próprio ano, sendo usada como garantia a própria receita do ente; podem ser realizadas a partir de 10 de janeiro e devem ser resgatadas até o dia 10 de dezembro do mesmo ano. Fato importante a considerar é que sendo um empréstimo, sujeitam-se ao pagamento dos juros e correção monetária até o resgate da operação (LRF, art. 38).

**k) Restos a pagar** - assume relevância, principalmente no último ano de mandato, quando o Prefeito somente poderá inscrever e deixar dívidas inscritas em Restos a Pagar, desde que deixe também o dinheiro no caixa para suportá-las. Por outras palavras, deixa-se inscritas em Restos a Pagar as despesas que já foram processadas (liquidadas), sendo que somente o pagamento não foi efetuado. Essa prática visa coibir a geração de dívidas impagáveis e o comprometimento da futura gestão (LRF, art. 42 e parágrafo único).

### **Sistema de Controle interno**

O objetivo do sistema de controle interno na Administração Pública é fiscalizar cada ato na oportunidade em que este acontece, evitando erros, equívocos e desvios de recursos. Isso se deve dar através de ações praticadas em cada setor componente da Administração Pública, sob orientação e normatização de um órgão central, regulamentado em lei específica.

### **Fiscalização**

A fiscalização do cumprimento da Gestão Fiscal estabelecida pela LRF se dá através do Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas, pelo Sistema de Controle Interno e Pelo Ministério Público (LRF, art.59).

Assim, essa fiscalização deve centrar-se em verificar:

- a) se as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias foram atingidas;
- b) se os limites estabelecidos para as despesas de pessoal estão sendo respeitados e, caso estes não estejam atendidos, se estão sendo implementadas medidas para o cumprimento desse limite;
- c) se os limites e condições para a realização de operações de créditos e inscrição em Restos a pagar estão sendo cumpridos;
- d) se os limites estabelecidos para a dívida consolidada e mobiliária estão atendidos;
- e) se os parâmetros constitucionais relativos aos gastos com o Poder Legislativo e parlamentares estão sendo cumpridos;
- f) se a destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos está de acordo com a lei.

O Tribunal de Contas fica também com a missão de monitorar a arrecadação das receitas e realização de despesas do Estado e dos Municípios, pelos seus Poderes e Órgãos, de modo a **alertá-los**:

a) quanto à verificação das regras para limitação de empenho estabelecidas na LDO;

b) quanto à possibilidade de não atingimento das metas de resultado primário e nominal fixadas na LDO;

c) que foi ultrapassado o patamar de 90% dos limites estabelecidos para o montante da dívida consolidada, da dívida mobiliária, das operações de crédito e concessões de garantias e, das despesas de pessoal;

d) se os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei.

## RESPONSABILIZAÇÃO E SANÇÕES

Sempre quando forem constatados descumprimentos às regras da LRF, ocorrerá a responsabilização, que gerarão penalidades de ordem pessoal e institucional, também chamadas de sanções. Assim, tanto os agentes responsáveis que descumprirem as normas previstas na Lei, quanto o ente federativo, sujeitam-se às sanções previstas na própria lei, como também em outros dispositivos legais, conforme dispõe o art. 73, da LRF, principalmente as sanções pessoais contidas na Lei nº 10028/00 que trata sobre os crimes de responsabilidade fiscal.

As sanções administrativas, conforme dispõe o art. 5º da Lei nº 10028/00 são aplicadas pelos Tribunais de Contas em processos cujos julgamentos são de sua competência, e, entre outras, referem-se à **responsabilização pessoal**, constituindo-se em infração administrativa punível com multa, inclusive de 30% dos vencimentos anuais do agente, sem prejuízo das sanções penais aplicáveis, quando:

a) deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos estabelecidos em lei;

b) propor lei de diretrizes orçamentárias anual sem a fixação das metas fiscais na forma da lei;

c) deixar de expedir ato de limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidas em lei;

d) deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para redução do montante da despesa

total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo;

e) geração de despesa ou assunção de obrigação sem obediência às normas de previsão orçamentária e para as despesas de caráter continuado;

f) inscrever despesas em restos à pagar sem a devida e suficiente disponibilidade de caixa para suportá-los;

g) aumento das despesas com pessoal nos últimos seis meses de mandato;

h) provocar desequilíbrios orçamentários e financeiros.

Assim, segundo a esta mesma Lei de Crimes, os governantes poderão ser responsabilizados e punidos pessoalmente, por exemplo, com a perda do cargo; proibição de exercer emprego público, pagamento de multas, e até ser preso.

Sobre a **responsabilização institucional**, também processadas e julgadas pelo Tribunal de Contas, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a punição com suspensão das transferências voluntárias, das garantias e contratação de operações de crédito, inclusive ARO, e ocorre quando:

a) deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos estabelecidos em lei;

b) deixar de instituir, prever ou cobrar os impostos de sua competência constitucional;

c) deixar de cumprir ou exceder os limites relativos às despesas com pessoal, sem adoção das medidas corretivas;

d) deixar de cumprir os limites constitucionais com educação e saúde;

e) deixar de cumprir ou exceder os limites estabelecidos à dívida pública;

f) deixar de enviar os dados à União para a consolidação;

g) captar ou receber recursos de antecipação de tributos junto aos contribuintes;

h) assumir obrigações com fornecedores de bens mediante aceite ou aval de títulos de crédito ou similares;

i) captar recursos junto a fundos e entidades da administração direta.

## Registros integrais da Receita e da Despesa

Para que não haja distorções de leitura dos indicativos de controle estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, é fundamental que os registros contábeis estejam integralmente efetuados e com exatidão. Ocorre que não raro são verificadas ausências de registros, ou da receita ou da despesa na escrituração das contas públicas. Se a ausência de registro referir-se à Receita, deixa-se de incrementar a Receita Corrente Líquida e, com isso, diversas situações condicionantes fixadas na LRF restam prejudicadas, entre elas, a possibilidade de reajuste salarial dos servidores e agentes políticos, quando for o caso, e o prejuízo no cumprimento de gastos com educação e saúde. A ausência de registro da despesa propicia a distorção de leitura dos registros da dívida flutuante (Restos a pagar e outras), alterando os resultados financeiros e orçamentários (déficits quando for o caso). Quando a ausência for de registro de pessoal e previdência social, provoca a distorção na leitura dos limites da despesa com pessoal; e, se a ausência for de despesas com dívidas e juros, provoca distorção nos limites de serviços da dívida. Assim, deve-se atentar para as **responsabilizações solidárias dos agentes públicos que efetuaram esses registros**.

## PRESTAÇÃO DE CONTAS

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, no ambiente municipal, devem prestar contas o Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal.

Respectivas prestações de contas se farão de duas maneiras, a saber:

1) O Prefeito tem o compromisso de prestar as contas gerais do Município (que consolidam os dados dos Poderes Executivo e Legislativo e da administração indireta), como também, as contas de gestão do Poder Executivo; para tanto, o Prefeito deve ter atenção a duas rotinas específicas:

a) Quanto às Contas gerais do Município, estas são prestadas à Câmara de Vereadores na forma da Lei Orgânica, à sociedade, mediante divulgação principalmente do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, e para o Tribunal de Contas, na forma de sua Resolução e de seu Regimento Interno remetendo bimestralmente os dados da LRF de acordo com o sistema informatizado do Tri-

bunal, os dados de acompanhamento da execução orçamentária, também de modo informatizado, porém com remessas mensais e, quanto ao encerramento do exercício, além da remessa informatizada, deve ser remetido ao Tribunal de Contas o Balanço Geral do Município, em meio documental. Referidos documentos e informações constituem o processo das Contas Anuais do Município, traduzindo-se na emissão do Parecer Prévio, pela recomendação da Aprovação ou da Rejeição destas contas, cujo julgamento final é de competência do Poder Legislativo.

b) Sobre as contas de Gestão do Poder Executivo, estas devem ser publicadas na comunidade local e remetidas quadrimestralmente ou semestralmente ao Tribunal de Contas, sendo processadas e julgadas individualmente quanto à sua regularidade ou irregularidade. Esses dados são convertidos num processo, onde são discutidos os cumprimentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e, quando for o caso, há a aplicação de penalidade pessoal ao Prefeito.

2) O Presidente da Câmara de Vereadores, ainda que a Câmara não tenha autonomia financeira e orçamentária, tem o compromisso de prestar as contas de gestão do Poder Legislativo. Para tanto, o Presidente da Câmara deve publicá-las na imprensa local e remetê-las quadrimestralmente ou semestralmente ao Tribunal de Contas, sendo estas informações processadas e julgadas individualmente quanto à sua regularidade ou irregularidade, discutindo-se também os cumprimentos da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Poder Legislativo, e, quando for o caso, a aplicação de penalidade pessoal ao Presidente da Câmara.

No caso das Câmaras com autonomia financeira e orçamentária, o Presidente da Câmara também tem o compromisso de prestar as contas de administração do Poder Legislativo, o que se faz a cada momento do recebimento do suprimento junto ao órgão de controle interno do Poder Executivo, responsável pela consolidação das contas, de acordo com o disposto em cada Lei Orgânica Municipal, como também, mensalmente e anualmente, através da remessa de dados, informações e documentos ao Tribunal de Contas, na forma da sua Resolução e de seu Regimento Interno.

Quanto às contas dos demais administradores públicos, estas serão julgadas pelo Tribunal de Contas em processos específicos, manifestando-se pela regularidade ou irregularidade destas. No caso de irregularidades, o Tribunal de Contas determinará a aplicação das penalidades cabíveis ao administrador.

Fato importante a destacar é que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo deverão ficar à disposição da sociedade durante o exercício seguinte, na Câmara de Vereadores e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para quaisquer consultas. Esta regra está prevista no art. 49 da LRF.

Ressalte-se por fim que o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal diz que 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, assuma obrigações de natureza pecuniária.

## RESPONSABILIZAÇÃO PELA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO

A ampla responsabilização do agente ímprobo é medida fundamental para prevenir, reparar e condenar o ato administrativo corrupto. A prevenção decorre do exemplo a ser dado a outros agentes públicos aventureiros, que se intimidaram com a sanção imposta ao agente ímprobo. A condenação do agente desonesto em sanções diversas e graves, é a justa retribuição ao ato inescrupuloso por si praticado.

A reparação, ou ressarcimento, se traduz não só na recuperação dos bens, objetos e valores apropriados indevidamente, ou as custas do erário, como também na reparação moral do *status a quo* da Administração Pública, que se vê desgastada perante seus administrados, prejudicado o bom andamento e o bom trato da coisa pública.

A responsabilização por atos de improbidade administrativa pode e deve, quando for o caso, atingir o agente público faltoso cumulativamente com outras sanções previstas nas esferas penal, administrativa e mesmo civil. Em traços não taxativos, a Lei Fundamental estabelece sanções a serem aplicadas aos agentes públicos corruptos e/ou incompetentes: “*Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda de função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível*” (§ 4º, art. 37, CF). Como pode ser observado, independente da repressão penal e administrativa, e mesmo cível, a ação civil competente deve ser instaurada para responsabilizar o ímprobo, sujeitando-o, na forma e na graduação estabelecida na Lei de Improbidade Administrativa, às sanções constitucionalmente previstas.

## PRINCIPAIS ASPECTOS DA LEI Nº 8.429/92

A responsabilização civil por ato de improbidade administrativa tem sua previsão normativa junto à Lei n. 8.429/92. As sanções civis previstas na Lei de Improbidade Administrativa podem ser aplicadas sem que seja necessário o julgamento antecipado nas esferas penal e administrativa, ressalvadas as exceções anteriormente mencionadas, ocasiões em que a sentença penal absolutória definitiva também fará coisa julgada no cível.

O art. 5 da Lei de Improbidade Administrativa determina que, *“ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano”*. Entendimento imediato é que a responsabilização civil correspondente ao ato de improbidade administrativa se exterioriza em decorrência do comportamento corrupto, faltoso ou omissivo do agente público que, dolosa ou culposamente, causa prejuízo à Administração Pública. Portanto, amparados pelo princípio da teoria geral da responsabilidade civil, conclui-se pela necessidade da existência de três elementos: a produção do dano por parte do agente público ou terceiro; a relação de causalidade entre o ato de improbidade administrativa praticado e o dano provocado; e, por fim, a inexistência de hipótese de força maior ou culpa exclusiva do ofendido. Dispõe o art. 159 do Código Civil Brasileiro: *“Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano”*. O agente público deve agir – ou se omitir – dolosa ou culposamente (vínculo subjetivo), causando seu ato ímprobo prejuízo ao erário público, presente o nexo de causalidade entre o ato e o resultado lesivo.

É apropriado recordar que a responsabilização civil pela prática de ato de improbidade administrativa independe da ocorrência de dano material ou da aprovação ou rejeição das contas pelo Tribunal de Contas, se for o caso (LIA, art. 21).

Além do ressarcimento integral do dano, o agente público faltoso se sujeitará as seguintes sanções complementares: suspensão dos direitos políticos, perda de função pública, perda dos bens obtidos irregularmente, multa civil e proibição de contratar com administração pública e receber benefícios.

### ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Com efeito, a Lei nº 8.429/92, em seus arts. 9º, 10 e 11, estabeleceu situações específicas, classificando-as como atos de improbidade administrativa, cuja a prática pelo agente público oca-

sionará como resultado de seu ato a aplicação de severas sanções. O terceiro envolvido, beneficiado ou não, se sujeitará, no que for cabível, às penalidades propostas pela Lei. Repisa-se que as sanções previstas na LIA poderão ser cumuladas com outras sanções diversas - penais, administrativas e mesmo outras cíveis.

De acordo com a adequação típica legal, os atos determinados como de improbidade administrativa, segundo seus efeitos, são classificados como os que importam enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10) e os que violam os princípios da Administração Pública (art. 11), sujeitando os agentes corruptos e/ou faltosos – na gradação estabelecida – às sanções previstas no art. 12 da LIA, quais sejam: a suspensão dos direitos políticos; a perda da função pública; o ressarcimento integral do dano; as perdas dos bens obtidos irregularmente; a multa civil e a proibição de contratar com Administração Pública e receber benefícios.

A LIA sistematiza em seus arts. 9º, 10 e 11, tipos excepcionais de natureza disciplinar que não são a regra em nosso ordenamento jurídico. A doutrina mais autorizada reconhece nestes artigos a previsão de infrações disciplinares jurisdionalizadas. Segundo Marcelo Caetano “*As infrações disciplinares não são, pois típicas: as leis especificam fatos que podem ser considerados infrações, mas nem essa especificação é taxativa, nem constitui a descrição rigorosa do tipo de conduta punível. Os conceitos que referem fatos disciplinarmente puníveis são indicativos, meras normas de orientação para servirem de padrão ao intérprete*”<sup>2</sup>. E continua o renomado autor: “*As infrações podem ser classificadas segundo critérios extraídos da definição. Assim se distinguirão infrações por ação ou por omissão, culposas ou intencionais, de perigo (...). Tem maior interesse, porém, a classificação que se faça segundo os deveres violados, donde resultam as infrações de deveres profissionais, as infrações aos deveres de conduta na vida privada e as infrações de natureza política*”<sup>3</sup>.

2 CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Rio de Janeiro, 1977, p. 396.

3 Idem.

Sendo em regra as infrações disciplinares atípicas, excepcionalmente quando a lei definir condições específicas para caracterização das infrações, tipificada a norma disciplinar, estarão presentes as infrações disciplinares jurisdionalizadas, como ocorre nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

## SANÇÕES ESPECÍFICAS PREVISTAS NA LEI Nº 8.429/92

Como já foi asseverado, os atos de improbidade administrativa são infrações de natureza administrativa-disciplinar determinando aos agentes públicos faltosos graves sanções. Os atos que

caracterizam improbidade administrativa, segundo suas conseqüências, podem ser classificados em três categorias diversas: os que importam enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10) e os que violam os princípios da Administração Pública (art. 11).

As sanções previstas pela Lei n. 8.429/92 são as seguintes: a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, o ressarcimento integral do dano, as perdas dos bens obtidos irregularmente, a multa civil e a proibição de contratar com Administração Pública e receber benefícios.

Preceitua o art. 12 da LIA que “*independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações: I - na hipótese do artigo 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 8 (oito) a 10 (dez) anos, pagamento de multa civil de até 3 (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 10 (dez) anos; II - na hipótese do artigo 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 5 (cinco) a 8 (oito) anos, pagamento de multa civil de até 2 (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 5 (cinco) anos; III - na hipótese do artigo 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco) anos, pagamento de multa civil de até 100 (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 3 (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”.*

Transitada em julgado a decisão será ela auto-executável, não havendo necessidade, através de ação própria, de sua execução. Seus efeitos são automáticos, devendo ser comunicada a Justiça Eleitoral para as anotações cabíveis. A decisão final possibilita que o juiz determine quaisquer providências para o seu efetivo cumprimento.

Declarada a invalidade do ato administrativo contaminado pela improbidade – ilegal desde sua origem –, os efeitos da sentença retroagirão à data do vigoramento daquele (*ex tunc*).

## CONCLUSÃO

Os atos prejudiciais à Administração Pública, corriqueiros, transformaram-se em notícias banalizadas pelo cotidiano, erigindo a corrupção, a violência, o crime organizado, dentre outros – presente a impotência Estatal –, em verdadeiras violações à nação brasileira.

Essa prática ímproba difusa, e quase sempre impune, causa um desânimo aos cidadãos de bem que conquistam o seu “ganha pão” com trabalho honesto, muitas vezes a base de muito sacrifício e luta, presentes inúmeras privações. Neste quadro panorâmico cinzento, é fundamental o exercício TRANSPARENTE no trato da coisa pública, devendo os agentes políticos e demais agentes públicos se conduzirem pautados pelas moral administrativa, exercendo os respectivos múnus com legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, tentando restabelecer o primado da justiça e da probidade, com a necessária recuperação da credibilidade dos poderes estatais, consolidando efetivamente o Estado de Direito e o Regime Democrático.

Quem sabe um dia, com a efetiva punição daqueles que desrespeitam e malversam os bens públicos, com o exercício legítimo do sufrágio, com a educação das novas gerações, com a consciência e com a organização de nossos agentes políticos e servidores públicos, assim como de toda sociedade civil organizada, num exercício diário e contínuo de cidadania, poderemos melhorar as condições de vida de todos os cidadãos brasileiros.

É urgente e imprescindível, portanto, que a sociedade brasileira, através de seus representantes públicos, com TRANSPARÊNCIA, demonstre claramente o que se sucede perante a administração da coisa pública. Afinal, ela pertence a todos nós!

