

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
CURSO DE DIREITO

Sara Nicolly Machado Bueno

**OS IMPACTOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA ÁREA
DA SAÚDE NO MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA E A APLICAÇÃO DAS
PENALIDADES PREVISTAS NA LEI 8.429/92**

Capão da Canoa
2024

Sara Nicolly Machado Bueno

**OS IMPACTOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA AREA DA
SAÚDE NO MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA E A APLICAÇÃO DAS
PENALIDADES PREVISTAS NA LEI 8.429/92**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de
Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul para
obtenção do título de Bacharel em Direito

Orientador: Prof. Ms. João Felipe Lehmen

Capão da Canoa
2024

RESUMO

Os atos de improbidade administrativa estão diretamente ligados com o investimento no Município, considerando que os recursos são repassados pela União aos Estados e Municípios, e dependem da gestão pública para serem destinados aos munícipes. Nesse sentido, os atos que lesam o patrimônio público não são apenas ilegais, mas devem conduzir a responsabilização do agente. A Lei 8.429/92, popularmente conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, prevê penas que podem ser aplicadas a depender do tipo de ato ímprobo cometido pelo agente público, servidor ou não. A partir desse cenário, a pesquisa se desenvolve a partir do seguinte questionamento: A improbidade administrativa já restou caracterizada no Município de Capão da Canoa no que se refere a utilização de recursos públicos para a área da saúde? Pensando nestes fatos, o presente trabalho tem o objetivo de verificar quais foram os impactos causados ao Município de Capão da Canoa, na área da saúde, por atos de improbidade administrativa. Para tanto, foram feitas pesquisas na modalidade exploratória, utilizando o método de pesquisa histórico-crítico, tendo como técnicas a coleta de dados, principalmente as nas modalidades bibliográfica, documental e estudo de caso. Foi verificada a posição do Município de Capão da Canoa entre os municípios do litoral do Estado do Rio Grande do Sul, demonstrando grande incidência de atos de improbidade administrativas conforme cadastro no CNCCIA, bem como foi realizado estudo de caso em relação ao processo de improbidade administrativa, a partir do acórdão nº 70067256115 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Se confirmou não só denúncia por improbidade, como também dano ao erário, impactando à sociedade. Atualmente, com a nova modificação da Lei de Improbidade Administrativa, convergentes são as doutrinas acerca da efetividade das penalidades que podem ser aplicadas aos agentes públicos. Assim, visando evitar eventuais novos danos causados, é necessária a observância da população quanto ao exercício do controle social, bem como da administração pública com a rigurosidade do controle interno e externo.

Palavras-chave: Agentes Públicos. Capão da Canoa. Improbidade administrativa. Responsabilização. Saúde.

ABSTRACT

Acts of administrative misconduct are directly linked to investment in the Municipality, considering that resources are transferred from the Union to States and Municipalities and depend on public management to be allocated to residents. In this context, acts that harm public assets are not only illegal but should also lead to the accountability of the agent. Law 8.429/92, popularly known as the Administrative Misconduct Law, provides for penalties that can be applied depending on the type of improper act committed by the public agent, whether a civil servant or not. Based on this scenario, the research develops from the following question: Has administrative misconduct been characterized in the Municipality of Capão da Canoa concerning the use of public resources for the health sector? Considering these facts, this work aims to verify the impacts caused to the Municipality of Capão da Canoa, in the health sector, by acts of administrative misconduct. To this end, exploratory research was conducted using the historical-critical research method, with data collection techniques, mainly in the bibliographic, documentary, and case study modalities. The position of the Municipality of Capão da Canoa among the coastal municipalities of the State of Rio Grande do Sul was verified, demonstrating a high incidence of acts of administrative misconduct according to the CNCCIA registry, as well as a case study concerning the administrative misconduct process, based on ruling nº 70067256115 of the Court of Justice of the State of Rio Grande do Sul. Not only was there a confirmed complaint of misconduct, but also damage to the treasury, impacting society. Currently, with the new amendment to the Administrative Misconduct Law, doctrines converge on the effectiveness of the penalties that can be applied to public agents. Thus, to prevent potential new damages, it is necessary for the population to observe the exercise of social control, as well as for public administration to rigorously enforce internal and external control.

Keywords: Accountability. Administrative misconduct. Capão da Canoa. Health. Public Agents.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	07
2 CONCEITOS HISTÓRICOS E JURÍDICOS DE SAÚDE E DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM UM PANORAMA GERAL NO BRASIL.....	09
2.1 O direito à saúde no ordenamento jurídico brasileiro.....	09
2.2 Da administração pública.....	13
2.3 Da previsão orçamentária para a saúde e da sua administração.....	20
3 CAUSA, FUNCIONAMENTO E ALCANCE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO.....	26
3.1 Da Improbidade administrativa “in specie”	30
3.2 Do processo de improbidade administrativa.....	34
3.3 A legislação desestimula a prática de improbidade?.....	37
4 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO TJRS ENTRE OS ANOS DE 1982 E 2023 RELATIVOS ÀS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE NO MUNICÍPIO, BEM COMO O TRÂMITE DAS AÇÕES.....	43
4.1 Análise de caso prático.....	43
4.2 A função do ministério público e da população no combate à improbidade administrativa.....	47
5 CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS.....	53

1 INTRODUÇÃO

A saúde, direito fundamental de segunda dimensão, decorrente da igualdade entre todos os seres humanos, nem sempre foi vista dessa maneira, tendo havido diversos movimentos voltados ao desenvolvimento da saúde como direito fundamental.

Um desses momentos de desenvolvimento foi a passagem entre o serviço de saúde prestado à população por instituições filantrópicas e por ações governamentais esporádicas, de forma exclusiva, sem atender toda a população, para o serviço de saúde prestado integralmente, como iniciativa de entender quais eram as necessidades e como prestar esse serviço de forma adequada, iniciando o movimento de igualdade no acesso à saúde.

A legislação também sofreu várias mudanças desde o início deste movimento para a prestação dos serviços de saúde para a população em geral, tendo sido o marco legal mais importante a Constituição Federal de 1988, que determinou a saúde como direito de todos e dever do Estado.

Dada a importância do tema surge a necessidade de falar sobre a improbidade administrativa relacionado a ele. Ou seja, no que toca a possíveis atos ímprobos na gestão dos recursos direcionados à saúde pública.

Assim, o presente trabalho visa efetuar uma análise dos impactos da improbidade administrativa na gestão de recursos e serviços de saúde pública no Município de Capão da Canoa a partir da sua emancipação no ano de 1982.

Para tanto, explora as ramificações da improbidade administrativa no sistema de saúde pública brasileiro. Por meio de uma análise abrangente, o trabalho examinará casos de corrupção e desonestidade no âmbito da gestão de recursos e serviços de saúde, destacando como tais práticas afetam a qualidade dos cuidados de saúde oferecidos à população no município de Capão da Canoa.

Além disso, o estudo avaliará as implicações legais, sociais e econômicas da improbidade administrativa na saúde, e verificará medidas tomadas para prevenir, detectar e punir essas práticas de forma mais eficaz.

A presente monografia visa demonstrar que é necessário um olhar mais atento, tanto da população, quanto da administração pública quanto aos atos de improbidade administrativa na área da saúde no Município de Capão da Canoa, destacando a importância do controle administrativo interno e externo no combate aos atos

ímprobos, bem como do controle popular em relação às denúncias.

2 CONCEITOS HISTÓRICOS E JURÍDICOS DE SAÚDE E DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM UM PANORAMA GERAL NO BRASIL

Neste primeiro capítulo, será feita uma breve exposição de fatos e evolução da saúde, bem como da administração pública, pontos centrais desta monografia, visando inserir o leitor no contexto em que se desenvolverá a pesquisa.

2.1 O direito à saúde no ordenamento jurídico brasileiro.

O direito à saúde sofreu influxo ao longo dos anos, tendo sido mencionado pela primeira vez na Constituição Federal de 1946¹, como sendo direito de todos e dever do Estado.

Antes disso, o direito à saúde era prestado de forma precária, por instituições filantrópicas e por ações governamentais esporádicas, conforme aduz o Dr. Gilson Carvalho em seu artigo publicado² pela Revistas USP, no ano de 2013.

Para que houvesse a possibilidade da prestação do serviço de saúde, necessário era o levantamento de dados, bem como a disponibilidade de entender e repassar as necessidades das pessoas para que fossem efetuadas diligências em busca de atendê-las. Então, visando o desenvolvimento de tal direito, muito se teve influência da sociedade por meio dos Municípios, que eram como representantes das pessoas que utilizavam o serviço de saúde, vejamos um trecho do artigo publicado pelo Dr. Gilson Carvalho (2013):

Os municípios, por estarem mais perto das necessidades da população, carregavam o problema e a angústia do que não se fazia em saúde e prejudicava sua população. Nesse cenário, em 1976, surgiram várias administrações municipais com a proposta de se comprometer com o social e não ser apenas prefeituras tocadoras de obras. Assim se definiu e assim surgiu o que mais tarde se denominou como movimento municipalista de saúde. Sem nenhum dinheiro novo, com o apoio de algumas raras universidades e com uma turma quixotesca de sanitaristas e simpatizantes com a proposta de fazer saúde para toda a população, em especial às camadas sociais mais desfavorecidas. Coincide o tempo com o movimento mundial que culminou na reunião de Alma-Ata e sua declaração com ênfase na atenção primária à saúde. Nasceram nos municípios, imitando o que acontecia no mundo, as equipes de atenção primária construída por três profissionais, principalmente: o médico, o enfermeiro e a nova categoria denominada agentes de saúde.

¹BRASIL. Constituição Federal de 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 14/06/2024.

² REVISTAS USP. A saúde pública no Brasil. São Paulo: Estudos Avançados, v. 27, n. 78, 01 jan. 2013.

Ocorre que, sem apoio financeiro e com o planejamento apenas municipal e de “algumas raras universidades e com uma turma quixotesca de sanitaristas e simpatizantes com a proposta de fazer saúde para toda a população”, conforme texto acima, o acesso à saúde era limitado.

Assim, percebe-se a necessidade de desenvolvimento pela administração pública, bem como no quadro global, da saúde como direito fundamental.

Em 1966, foi adotado pela Organização Das Nações Unidas (ONU), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)³, que em seu artigo 12, parágrafo 1º, reconhece o direito à saúde como um dos direitos humanos fundamentais.

Nessa época, ocorria no Brasil a ditadura militar, que, conforme matéria publicada pela FIOCRUZ⁴, foi um período em que o acesso à saúde era direcionado para os grupos sociais de maior poder aquisitivo, enquanto os demais grupos precisavam, ainda, recorrer a instituições filantrópicas, ou a hospitais universitários, que muitas das vezes, atendiam as pessoas como indigentes.

Avançando um pouco no tempo, a Constituição Federal de 1988 é um dos marcos mais importantes no reconhecimento do direito à saúde para todos no Brasil. Ela estabeleceu a saúde como um direito social e determinou que o Estado deve garantir a todos o acesso igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O direito à saúde, elencado no artigo 196 da Constituição federal de 1988⁵, prevê que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”, demonstrando a modificação da visão de acesso à saúde que era voltada para grupos sociais de maior poder aquisitivo, sendo direcionada para a população em geral.

³ **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Adotada pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 14/06/2024.

⁴ MATHIAS, Maíra. **Antes do SUS:** Como se (des)organizava a saúde no Brasil sob a ditadura. 2018. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/antes-do-sus>. Acesso em: 14 jun. 2024.

⁵ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 14/06/2024.

Diferente não poderia ser, já que o direito à saúde sustenta e possibilita o exercício de outros direitos fundamentais, como é o caso do disposto no artigo 1º também da Constituição Federal (1988), que, em seu inciso III, garante o direito à dignidade da pessoa humana, bem como no artigo 5º, *caput*, que dispõe ser garantia, não apenas dos brasileiros, mas também aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida.

Evoluindo um pouco mais, em 1990 foram promulgadas a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/1990) e a Lei que regulamenta o Sistema Único de Saúde (Lei 8.142/1990), de modo a estabelecer o funcionamento do SUS (Sistema Único de Saúde), que torna o direito à saúde acessível a todos os brasileiros e estrangeiros que estejam no país, fazendo com que o Brasil seja o único país com mais de 100 milhões de habitantes que assegura acesso universal e gratuito aos serviços de saúde, conforme mencionado pelo ministro Marcelo Queiroga em matéria publicada por Gustavo Frasso⁶ sobre reunião do G20⁷.

Para ilustrar e esclarecer quais são os direitos de quem utiliza o sistema de saúde, foi feita uma pesquisa acerca das publicações gerais, feitas pelos Estados, Município e União. Verificou-se que o poder público de Manaus criou a Carta dos direitos dos usuários da Saúde⁸, que optamos por utilizar, devido à disposição dos direitos de forma clara e específica, elencando os princípios básicos que asseguram aos brasileiros o acesso ao atendimento, sendo eles:

- Todo cidadão tem direito ao acesso ordenado e organizado aos sistemas de saúde
- Todo cidadão tem direito a tratamento adequado e efetivo para seu problema
- Todo cidadão tem direito ao atendimento humanizado, acolhedor e livre de qualquer discriminação
- Todo cidadão tem direito a atendimento que respeite a sua pessoa, seus valores e seus direitos
- Todo cidadão também tem responsabilidades para que seu tratamento aconteça da forma adequada

⁶ FRASSÃO, Gustavo. **O Brasil é o único país com mais de 100 milhões de habitantes que assegura acesso universal e gratuito a serviços de saúde: diz ministro em reunião do G20**. 2021. Publicado pela Plataforma GOV. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2021/setembro/o-brasil-e-o-unico-pais-com-mais-de-100-milhoes-de-habitantes-que-assegura-acesso-universal-e-gratuito-a-servicos-de-saude-diz-ministro-em-reuniao-do-g20>. Acesso em: 14 jun. 2024.

⁷ Fórum multilateral de cooperação econômica e política mundial.

⁸ BRASIL. Portaria nº 1.820, de 13 de agosto de 2009. Dispõe sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_direitos_usuarios_saude_humanizada.pdf. Acesso em 19/11/2023.

Feitos esses esclarecimentos, mesmo sem a intenção de esgotar a matéria, é importante mencionar que para fazer com que esses direitos cheguem, de fato, à sociedade, existe a logística que também é de responsabilidade da administração pública. Tudo isso para propiciar o melhor atendimento à população, dentro dos limites em que o Estado pode proporcionar.

Nesta senda, segundo o autor Celso Antônio Bandeira de Mello⁹, não há possibilidade em que o serviço de saúde seja prestado diretamente por terceiros (como eram prestados no princípio), sem que haja a observância da legislação pertinente.

Há cinco espécies de serviço que o Estado não pode permitir que sejam prestados exclusivamente por terceiros, seja a título de atividade privada livre, seja a título de concessão, autorização ou permissão. São os serviços: 1) de educação, 2) de saúde, 3) de previdência social, 4) de assistência social e 5) de radiodifusão sonora e de sons e imagens, tudo conforme fundamentos constitucionais já indicados. (grifo da autora).

Assim, se impõe a atuação da administração pública de forma constante, para que se obtenha êxito na prestação dos serviços de saúde à população brasileira em geral.

Portanto, o direito à saúde passa a ser responsabilidade de todos os entes federativos, sendo que a competência para legislar sobre saúde é comum, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme artigo 23, II da Constituição Federal de 1988.

Visando implementar essas exigências, a lei complementar nº141 de 13 de janeiro de 2012, no capítulo III, seção II, dispõe sobre o repasse e aplicação dos recursos mínimos destinados à saúde pública.

Assim define o artigo 13 deste diploma legal:

Os recursos da União previstos nesta Lei Complementar serão transferidos aos demais entes da Federação e movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em instituição financeira oficial federal, observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Chefe do Poder Executivo da União.

Corolário lógico, cabe à União, aos Estados e aos Municípios o controle das

⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito Administrativo**. 25. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. Pág. 684.

verbas repassadas e a organização/logística para que se atendam às necessidades da população brasileira.

Esclarecidos esses pontos, se passa, no subcapítulo a seguir, a enfrentar a caracterização da Administração Pública como prestadora do serviço público de saúde a partir dos contornos definidos pela Constituição Federal de 1988.

2.2 Da administração pública

Verificados esses aspectos introdutórios sobre o direito à saúde no ordenamento jurídico brasileiro, cabe agora verificar como a administração pública se estrutura de forma a atender não só a esse direito (saúde) do cidadão e obrigação do Estado, mas todos aqueles introduzidos pelo texto constitucional.

Segundo a professora Beatriz Sales¹⁰, no cenário nacional, a administração pública é responsável pela prestação dos mais diversos serviços, e pode ser exercida de forma direta ou indireta.

De maneira ampla, a Administração Pública pode ser entendida como o conjunto de órgãos, agentes e serviços prestados pelo Estado. Os serviços públicos prestados pela Administração Pública direta e indireta envolvem as mais diversas áreas de interesse coletivo, como saúde, educação, transporte, previdência, segurança pública e desenvolvimento econômico.

A administração direta, se caracteriza por ter seus serviços prestados diretamente pelos entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e seus próprios órgãos, dos quais Sales (2021) cita como exemplo em “nível federal: Presidência da República e seus ministérios [...], nível estadual: Governo estadual e suas secretarias [...], nível municipal: Prefeitura e suas secretarias [...]”.

Já a administração indireta, segundo Sales (2021), presta seus serviços por meio de pessoas jurídicas de direito público (criadas por lei) e de direito privado (autorizadas por lei), quais sejam as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista.

A Constituição Federal (1988), em seu artigo 37^o, deixa explícito que “a

¹⁰ SALES, Beatriz. **O que é Administração direta e indireta**. 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-que-e-administracao-direta-e-indireta/1263096094#:~:text=A%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20%C3%A9%20dividida,sujeitos%20ao%20controle%20do%20Estado>. Acesso em: 14/06/2024.

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”. Assim, quando da prestação de serviços à população, a administração pública deve atentar-se, visando seguir os princípios citados.

Seja a administração direta ou indireta, por força do art. 37º da Constituição Federal (1988), existem postulados que devem ser observados na execução de serviços públicos, como é o caso da saúde.

Visando o entendimento dos princípios, a seguir se faz uma breve explicação acerca de cada um deles, utilizando das definições feitas por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018)¹¹.

O princípio da legalidade, segundo Di Pietro (2018), é uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, ele estabelece que diferente da esfera privada, na condução da coisa pública, o gestor só pode agir quando a lei previamente lhe autorizar.

Quanto ao princípio da impessoalidade, Di Pietro (2018) entende que diz respeito ao dever do agente público em tratar de forma igualitária todos os cidadãos (administrados), de modo a também respeitar o princípio da isonomia. Ainda, o princípio da impessoalidade prevê que não deve haver promoção pessoal do agente público em atos por ele executados, devendo ser visto como um feito da administração pública.

A moralidade tem um conceito complexo, sendo explicado pela autora Di Pietro (2018), como a proibição da administração pública em afastar-se dos princípios éticos, da boa-fé, devendo haver nos seus atos sempre honestidade, razoabilidade, proporcionalidade e lealdade aos administrados e à administração.

O princípio da publicidade, penúltimo previsto no *caput* do art. 37, como já denota o próprio nome, é definido por Di Pietro (2018) como sendo os atos ou atividades administrativas que devem obrigatoriamente ser publicizados. Ele está atrelado intimamente ao artigo 5º, XXXIII, que garante a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, de interesse coletivo ou geral, com ressalva àquelas em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31. ed. rev. atual e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2018. Disponível em: <https://archive.org/details/DireitoAdministrativoMariaSylviaZanellaDiPietro2018/page/n3/mode/2up?q=cap%C3%ADtulo+3&view=theater>. Acesso em 01/05/2024.

Estado.

Porém, não significa que toda informação será prestada sem a observação da legislação pertinente, que é o exemplo do artigo 5º, X, também da Constituição Federal de 1988, que aduz serem “invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

Por fim, o princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional n.19/98, e aqui utilizada a visão de Fernanda Marinela (2016)¹², que traz a seguinte definição:

“Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta a seus agentes a persuasão do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primado pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.”

Ainda, se faz relevante a menção dos dois meta-princípios da administração pública, quais sejam a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público, que são pilares dos demais princípios já elencados, conforme entende Matias-Pereira (2010)¹³, “se tratando de administração pública, o interesse do agente não poderá prevalecer em relação ao interesse público, devendo ser restringido todo e qualquer ato a esta mesma finalidade”.

A supremacia do interesse público está disposta no artigo 2º, parágrafo único, inciso II, da lei 9.784/99, informando que “nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes, ou competências, salvo autorização em lei”.

Já a indisponibilidade do interesse público, conforme Matias-Pereira (2010), se consubstancia na ideia de que o gestor público não pode utilizar os bens públicos de forma que não a prevista em lei. Ou seja, ainda que o bem pertença à administração pública e necessite de um agente para que seja perfectibilizada sua função, essa só poderá se dar em prol da sociedade.

¹² MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10. ed. Niterói: Saraiva, 2016. p. 43.

¹³ MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. pág. 177.

Assim, pode-se concluir que a administração pública tem um papel indispensável no gerenciamento do Estado em um sentido geral, o que leva a dúvida acerca da existência de um plano de administração que abranja todos os passos que são necessários para garantia de uma prestação de serviços à população de forma eficiente, respeitando todos os princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal, acima dispostos.

Para a verificação de aplicação destes princípios é que é feito o controle interno, externo e popular. Esse controle, conforme aduzido por Carvalho Filho (2005)¹⁴ significa: “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas do Poder”.

Controle externo significa que o controle não é exercido apenas pelos poderes legislativo, executivo e judiciário, conforme disposto no artigo 71 da Constituição Federal de 1988, que segue: “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”.

Em relação ao funcionamento, seguindo a explicação feita na matéria publicada pelo TCE-SP¹⁵, cuja linguagem é de fácil entendimento e objetiva, motivo pelo qual se optou pela utilização nesta monografia:

O Tribunal de Contas é o órgão responsável pela fiscalização dos gastos públicos. No âmbito federal, a responsabilidade é do Tribunal de Contas da União (TCU) e nos âmbitos municipal e estadual, na maioria dos casos, a responsabilidade é dos Tribunais de Contas dos estados (TCE's).[...]
A fiscalização realizada pelo Tribunal é chamada de controle externo. Cabe ao Poder Legislativo (Senado e Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores) exercer esse controle junto aos Poderes Executivo (Governos Federal, Estaduais e Prefeituras Municipais) e Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Eleitorais, Tribunais de Justiça dos Estados).

Já o controle interno, significa que os três poderes (executivo, legislativo e judiciário) manterão, de forma integrada, o controle, cada um, de atos administrativos praticados dentro de sua própria estrutura, conforme artigo 74 da Constituição Federal de 1988.

Considerando que existem várias etapas para que sejam realizados os atos para

¹⁴ Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

¹⁵ **Atuação do controle externo**. Matéria publicada pelo TCE-AP. Disponível em: <https://www.tce.ap.gov.br/institucional/controle-externo/atuacao-do-controle-externo>. Acesso em 04/05/2024.

prestação de serviço à população pela administração pública, segundo vídeo explicativo feito pela AGU (2017)¹⁶ (Advocacia Geral da União) o controle poderá ser prévio (criação de atos regulamentadores de situações que irão ocorrer), concomitante (acompanhamento do ato administrativo para garantia de seguimento da legislação) e posterior (revisão do ato, de modo a verificar possíveis incorreções ou certificar a legalidade).

Ainda conforme explicação da AGU (2017), o controle da administração é obrigação dos três poderes, abrange todas as atividades administrativas e é dirigido a qualquer agente público.

A AGU (2017) explica que o fundamento do controle da administração são os princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, anteriormente mencionados neste subcapítulo, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e decorre do poder de autotutela da administração pública em rever os atos que foram por ela efetuados, podendo modificar ou extinguir ato em desacordo com os princípios.

Ainda, a AGU (2017) ressalta que os servidores responsáveis pelo controle interno de cada órgão, ao tomar o conhecimento de atos irregulares ou ilegais, devem comunicar imediatamente o Tribunal de Contas Correspondente, sob pena de responsabilidade solidária, na forma do artigo 51, da lei 8.443/1992.

Em relação ao controle público, é previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 74, §2º. Possibilita a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato ser parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, possibilitando a participação da sociedade administrada no controle dos atos da administração.

Portanto, das informações anteriores tem-se que por meio de ações populares, denúncia ao Tribunal de Contas da União (TCU), mandado de segurança (que são possibilidades endógenas) e também por manifestações da sociedade civil organizada (possibilidade exógena), a sociedade participa e efetua o controle dos atos da administração pública de forma eficaz.

Após esta breve analogia acerca da controladoria, em geral, passa-se a discorrer acerca da controladoria interna dos municípios, o ente que está mais próximo à população em geral.

¹⁶ AGU explica. **Sistemas de controle da administração pública**. YouTube. 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=14tzqeV7GqE>. Acesso em 04/05/2024.

Conforme palavras de Flavio da Cruz e José Osvaldo Glock (2008)¹⁷ em sua obra:

O ato de controlar está intimamente ligado ao de planejar. Dá retorno ao processo de planejamento e visa garantir que, através da aplicação dos recursos disponíveis, algum resultado seja obtido, seja na forma de produto ou de serviço. No caso da área pública, dentre os resultados a serem obtidos com os procedimentos de controle, enfatiza-se a garantia de que os aspectos legais estão sendo rigorosamente observados.

Ainda, conforme disposto no livro publicado pela Confederação Nacional de Municípios (2023)¹⁸ (CNM), o controle interno dos municípios serve para oferecer tranquilidade ao gestor público, de que, os atos praticados enquanto administrador público, estejam dentro dos parâmetros legais e morais.

[...] antes de ser efetivamente órgão fiscalizador, o controle interno é uma instituição de cunho eminentemente preventivo, oferecendo ao gestor público a tranquilidade de estar sempre informado da legalidade de todos os atos de administração; do cumprimento de todas as diretrizes e metas ou do risco de não conseguir atingi-las, possibilitando-lhe a correção de rumos; a coerente execução orçamentária e necessária compatibilização entre receitas e despesas. Enfim, do cumprimento real da função pública de gestor dos negócios da sua municipalidade, que lhe foi confiado pelo eleitor nas urnas.

Ainda conforme disposto no livro da CNM (2023), o controle interno dos municípios é uma prática essencial para garantir a legalidade, eficiência, eficácia e economicidade na gestão dos recursos públicos.

Partindo da premissa de que todos os atos administrativos devem ser pensados, temos disposto no livro da CNM (2023) o seguinte:

O Sistema é, na verdade, o conjunto de todas as ações e práticas de verificação do cumprimento dos objetivos e metas da administração pública, obedecendo aos princípios fundamentais para eles estabelecidos na Constituição Federal, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, realizadas em todos os órgãos da administração, com vistas ao melhor aproveitamento e uso dos bens e recursos públicos

Segundo a CNM (2023), quando bem-planejado o controle interno dos

¹⁷ GLOCK, José Osvaldo e CRUZ, Flavio da. **Controle Interno nos Municípios**. 3ª edição, pag. 19. Editora São Paulo. Atlas 2008.

¹⁸ **O Sistema de Controle Interno nos Municípios**. Brasília. Confederação Nacional de Municípios. 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Livros/2023_LIV_JUR_Sistema_Controlo_Interno_Municipios.pdf. Acesso em 04/05/2024.

municípios, poderão ser evitados eventuais erros involuntários, desperdícios e atos que possam comprometer uma gestão bem intencionada. É daí que surge a importância do controle interno para que a população possa ter acesso aos direitos básicos de forma eficiente.

Essa função é desempenhada por órgãos e setores específicos dentro da estrutura administrativa municipal, conforme disposto no artigo 31 da Constituição Federal de 1988: “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.”

As funções que são exercidas no controle interno municipal, definidas no livro da CNM (2023) como macro funções, se dividem em controladoria, ouvidoria, auditoria e corregedoria.

Assim, é necessária a explicação e exemplificação da função de cada departamento, que é o que se passa a discorrer abaixo.

Controladoria, conforme entendimento da CNM (2023), é o setor responsável pelo planejamento e implementação de sistemas de informação e monitoramento da gestão pública, especialmente nas atividades de controle. Um exemplo típico das suas atribuições é a implantação de procedimentos de segregação de funções para as diferentes etapas do ciclo da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento).

A ouvidoria concentra-se na interlocução entre a sociedade e a administração pública. Um exemplo prático disposto no livro da CNM (2023) é a participação dos cidadãos por meio de canais abertos de comunicação para enviar mensagens à gestão municipal, seja para esclarecer dúvidas, oferecer sugestões ou destacar oportunidades de melhoria. Uma ouvidoria ativa e engajada é fundamental para fortalecer o controle social. Ainda, há a possibilidade de se encontrar a ouvidoria de Capão da Canoa, através da internet¹⁹.

Prosseguindo, a auditoria interna é outra função crucial na gestão local, que, segundo a CNM (2023), deriva da atividade de fiscalização e controle dos atos e fatos do próprio órgão público, abrangendo aspectos operacionais, orçamentários, financeiros e patrimoniais. Nesta etapa, verifica-se se a situação observada corresponde ao padrão desejado. Um exemplo prático dessa função é a auditoria da folha de pagamento do Município, visando identificar possíveis erros ou

¹⁹ Através do link https://www.capaodacanoa.rs.gov.br/ouvidoria/contato/index?tipo_solicitacao=DE.

irregularidades no pagamento de gratificações a agentes políticos.

Por fim, a corregedoria tem como objetivo prevenir e investigar irregularidades dentro da administração pública municipal, através da instauração e condução de procedimentos correccionais e, segundo a CNM (2023), esta função envolve a apuração e responsabilização de agentes ou servidores públicos por condutas impróprias, conforme estipulado em normas. Um exemplo clássico é a condução de Processos Administrativos Disciplinares (PAD) para investigar desvios de conduta de servidores da área de educação do Município.

Neste ponto, feitas as breves explicações e exemplificações, a CNM (2023) chama a atenção para a auditoria interna que pode ser dividida em algumas etapas, mais especificamente em três.

Auditoria financeira, que, conforme disposto no livro da CNM (2023), é onde se verifica se a informação financeira é apresentada em conformidade com a estrutura de relatório financeiro e se está alinhada às normas e aos princípios de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP).

A auditoria operacional, que, segundo a CNM (2023), é onde são realizados os exames de intervenções, programas e instituições, e observados se estes estão operando consoante os princípios de economicidade, eficiência, eficácia, transparência e efetividade, bem como se há espaço para melhorias.

Por fim, na auditoria de conformidade ou compliance se verifica se um objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios. Segundo explicação da CNM (2023), o órgão de controle interno dos municípios também elabora relatórios com os resultados das auditorias, apontando eventuais irregularidades, sugerindo correções e fazendo recomendações para melhorias na gestão.

Portanto, o controle interno nos municípios desempenha um papel crucial na promoção da transparência, responsabilidade e eficiência na gestão pública local, ou seja, é fundamental para assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de maneira apropriada e para prevenir práticas indevidas.

Sabendo agora que existe um plano de administração e um pouco de como funciona a organização municipal quanto ao controle dos atos administrativos, é que se passa ao próximo subcapítulo, onde veremos o investimento que é feito na área da saúde nos municípios pela administração pública e como é utilizado e gerido.

2.3 Da previsão orçamentária para a saúde e da sua administração.

Para que seja possível a prestação de serviço de saúde pela administração pública, mencionada e apresentada anteriormente, é necessário que haja não apenas estruturação, mas recursos financeiros para fazer frente a essa despesa pública.

É justamente essa a ideia que se pretende desenvolver neste subcapítulo, ou seja, qual a fonte de manutenção para a despesa pública, sobretudo aquela que envolve a saúde.

Assim, conforme a Lei Complementar 141/2012²⁰, capítulo III, seção I, nos artigos 5º, 6º, 7º e 8º, dispõe que a União investirá em saúde o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos da Lei Complementar, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual. Já os estados terão de aplicar 12% de suas receitas, e os municípios 15%. O Distrito Federal deverá investir 12% ou 15% conforme a origem da receita.

Esses valores investidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, serão depositados diretamente ao Fundo de Saúde do respectivo ente da Federação e, no caso da União, também às demais unidades orçamentárias do Ministério da Saúde, conforme artigo 16 da Lei Complementar 141/2012.

Conforme a matéria publicada na rede Gov.br²¹, o Fundo Nacional de Saúde (FNS) tem como objetivo “contribuir para o fortalecimento da cidadania, mediante a melhoria contínua do financiamento das ações de saúde o Fundo Nacional de Saúde busca cotidianamente criar mecanismos para disponibilizar informações para toda a sociedade relativas aos custos, os investimentos e financiamentos no âmbito do SUS”.

Assim, o valor depositado ao Fundo de Saúde ficará em uma conta oficial, conforme artigo 16, parágrafo 3º da Lei Complementar 141/2012. Contas estas que também são citadas no § 3º do art. 164 da Constituição Federal.

Destas contas, as instituições financeiras são obrigadas a evidenciar, nos demonstrativos financeiros das contas correntes do ente da Federação, divulgados inclusive em meio eletrônico, os valores globais das transferências e as parcelas correspondentes destinadas ao Fundo de Saúde, observadas as normas editadas

²⁰ BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de Janeiro de 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em 05/05/2024.

²¹ **Sobre o FNS.** Plataforma Gov.br. Disponível em: <https://portalfns.saude.gov.br/sobre-o-fns>. Acesso em 05/05/2024.

pelo Banco Central do Brasil.

Daí, os recursos dos Estados e União serão direcionados considerando necessidades de saúde da população e levará em consideração as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial e a capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde, observada a necessidade de reduzir as desigualdades regionais, conforme artigos 17 e 19 da Lei Complementar 141/2012.

O investimento obedece ao princípio da publicidade, de modo que, no portal de transparência da União²², Estado²³ e Municípios é possível verificar os percentuais que serão investidos em cada ano, bem como as divisões apontadas acima.

No capítulo IV da Lei Complementar 141/2012, do artigo 31º até o artigo 48º estão dispostas as medidas de transparência, visibilidade, fiscalização, avaliação e controle dos valores investidos na saúde.

Em síntese, os órgãos gestores de saúde dos entes federativos deverão divulgar, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade, com ênfase em: “I - comprovação do cumprimento do disposto nesta Lei Complementar; II - Relatório de Gestão do SUS; III - avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS no âmbito do respectivo ente da Federação”.

Estes órgãos gestores também manterão registro contábil relativo às despesas efetuadas com ações e serviços públicos de saúde.

No artigo 36º da Lei Complementar 141/2012, é disposto que:

O gestor do SUS em cada ente da Federação elaborará Relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, o qual conterà, no mínimo, as seguintes informações: I - montante e fonte dos recursos aplicados no período; II - auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações; III - oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

No parágrafo 2º do artigo acima mencionado, verifica-se que os entes da

²² Portal de Transparência da União. Disponível em: <https://portal.datransparencia.gov.br/transferencias/detalhe?de=01/01/2023&ate=31/10/2023&tipo=1&tipoFavorecido=8&municipio=-2&acao=0044&uf=RS&grupo=-1&elemento=-1&modalidade=-1&ordenarPor=mesAno&direcao=desc>. Acesso em 19/05/2024.

²³ Portal de Transparência do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.transparencia.rs.gov.br/despesas/gastos-diretos/despesas-gerais/pesquisa?filtro=Fun%C3%A7%C3%A3o|saude,Ano|2022>. Acesso em 19/05/2024.

Federação deverão encaminhar a programação anual do Plano de Saúde ao Conselho de Saúde do respectivo ente (que será elaborado de acordo com modelo padronizado aprovado pelo Conselho Nacional de Saúde), para aprovação antes da data de encaminhamento da lei de diretrizes orçamentárias do exercício correspondente, à qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

Já no artigo 39, parágrafo 5º da Lei Complementar 141/2012, dispõe sobre a fiscalização exercida pelo Ministério da Saúde, conforme segue:

§5º O Ministério da Saúde, sempre que verificar o descumprimento das disposições previstas nesta Lei Complementar, dará ciência à direção local do SUS e ao respectivo **Conselho de Saúde**, bem como aos órgãos de auditoria do SUS, ao Ministério Público e aos órgãos de controle interno e externo do respectivo ente da Federação, observada a origem do recurso para a adoção das medidas cabíveis. (grifei).

Uma figura importante na gestão dos recursos enviados para a saúde pública é o Conselho de Saúde, representado, na seara dos Municípios, pelo Conselho Municipal de Saúde. Assim é disposto no artigo sobre o papel do Conselheiro Municipal, publicado na revista digital Saúde em Debate²⁴:

Conselheiros de saúde, na busca de efetivarem o controle social na fiscalização do orçamento público, precisam estar conscientes da responsabilidade dos seus papéis nos cenários político e social, buscando atuar de maneira eficiente a fim de obterem resultados que prezem pelos interesses sociais e pela justiça.

Os conselheiros municipais da saúde representam, conforme colocação da matéria publicada no site da FIOCRUZ²⁵, a participação social.

A participação social é também denominada “participação comunitária” no contexto da saúde, sendo estabelecida e regulada pela Lei nº 8.142/90, a partir da criação de Conselhos de Saúde e Conferências de Saúde, nas três esferas de governo, bem como de colegiados de gestão nos serviços de saúde. Busca-se, desta maneira, que atores sociais historicamente não

²⁴ ROCHA, Elisama Nascimento; CUNHA, Juliana Xavier Pinheiro da; LIRA, Laís Santana Santos Pereira; OLIVEIRA, Lucinéia Braga de; NERY, Adriana Alves; VILELA, Alba Benemerita Alves; PRADO, Fabio Ornellas. O papel do conselheiro municipal de saúde na fiscalização do orçamento público. **Saúde em Debate**: Revista do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, Rio de Janeiro, v. 37, n. 93, p. 104-111, mar. 2013. Trimestral. Disponível em <https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=revsaudedebate&pagfis=11402>. Acesso em 14/06/2024.

²⁵ Participação Social. FIOCRUZ. Disponível em: <https://pensesus.fiocruz.br/participacao-social>. Acesso em 06/05/2024.

incluídos nos processos decisórios do país participem, com o objetivo de influenciarem a definição e a execução da política de saúde.

Os conselhos de saúde, ainda conforme a matéria publicada pela FIOCRUZ, são “órgãos deliberativos que atuam como espaços participativos estratégicos na reivindicação, formulação, controle e avaliação da execução das políticas públicas de saúde”.

No caso do Município de Capão da Canoa, está disposto na Lei nº 2539, de 08 de julho de 2008²⁶, a reestruturação do Conselho Municipal de Saúde, cuja composição é feita, conforme artigo 1, parágrafo 1º, por:

50% (cinquenta por cento) de representantes dos Usuários do Sistema Único de Saúde, através de entidades legalmente constituídas no município;
25% (vinte e cinco por cento) de representantes dos Trabalhadores de Saúde, através de entidades legalmente constituídas no município;
25% (vinte e cinco por cento) dividido entre os representantes de governo, representantes de serviços privados desde que conveniados ao SUS e representantes do serviços privados sem fins lucrativos.

Tem como objetivo, conforme artigo 2º da Lei nº 2539/08 a “melhoria das condições de saúde da população, aos aspectos de promoção, proteção e recuperação da Saúde”.

A relação entre o orçamento público e os serviços prestados fica prejudicada pela existência da improbidade administrativa, conforme apresenta o autor Aluizio Bezerra Filho (2023)²⁷:

Saliente-se que o brasileiro tem uma carga tributária semelhante à dos países do primeiro mundo, mas os serviços públicos postos à sua disposição, num padrão do continente africano, tudo por conta da atuação ímproba de expressivo número de agentes públicos no exercício de cargos executivos nas esferas federal, estadual e municipal.

Assim, são esses os principais pontos que foram visados para destaque acerca do orçamento público para a saúde e sua gestão, que é feita pela administração pública em conjunto com a sociedade.

A partir do próximo capítulo, procura-se compreender a improbidade

²⁶ Capão da Canoa. Lei Nº 2539, de 08 de julho de 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/capao-da-canoa/lei-ordinaria/2008/253/2539/lei-ordinaria-n-2539-2008-reestrura-o-conselho-municipal-de-saude>. Acesso em 19/05/2024.

²⁷ FILHO, Aluizio Bezerra. **Processo de Improbidade Administrativa**. :Anotado e Comentado. Juspodivm. 2023. Disponível em: https://www.editorajuspodivm.com.br/media/juspodivm_material/material/file/JUS2513-Degustacao.pdf. Acesso em 19/05/2024

administrativa e sua relação com a gestão pública.

3 CAUSA, FUNCIONAMENTO E ALCANCE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO

A improbidade administrativa, no entendimento do autor Aluizio Bezerra Filho (2023)²⁸ traz prejuízos em diversas áreas, incluindo a saúde.

O desperdício de verbas aplicadas em obras, produtos ou serviços desnecessários, de pouca utilidade ou de insignificante alcance social, associado ao desvio de recursos públicos com superfaturamentos, licitações forjadas ou viciadas, crescendo-se a prática acintosa da corrupção para subtrair do patrimônio público os seus valores, têm como reflexos diretos a exclusão de direitos básicos à população de baixa renda, tais como: saúde, educação e segurança pública. A pobreza do nosso povo e a miséria da maioria da população são resultados da cultura nociva da desonestidade, ganância e egoísmo daqueles que desfrutam da confiança popular através do sufrágio do voto, com promessas nunca cumpridas e dos seus elencos de auxiliares de malfeitores que executam as políticas públicas voltadas apenas para interesses escusos e enriquecimento próprio. Por tudo isso, é que o constituinte de 1988 fez uma opção em desfavor dos agentes públicos desonestos, de forma direta e abrangente, para penalizá-los, recuperar e repatriar os pertences do erário.

Assim, tem-se a necessidade de se entender quais são as possíveis causas para que a improbidade administrativa ocorra e qual é o real alcance dela.

Segundo o autor Wallace Paiva Martins Junior (2016)²⁹, a improbidade administrativa já é uma cultura no Brasil, que se caracteriza pelo mau uso do poder por agentes públicos.

Impera no Brasil uma verdadeira cultura da improbidade, difundida capilarmente no tecido social como uma pandemia. Essa cultura é marcada pela “Lei de Gerson”, em que “o importante é levar vantagem em tudo”; é conhecida por aforismos, como “rouba mas faz”, e integra o cancionário popular – “são 300 picaretas com anel de doutor”. A cultura da improbidade reside no estabelecimento de ligações perigosas entre o mau uso do poder por agentes públicos e os interesses particulares escusos. Por meio dela, arquitetava-se o exercício da função pública como fonte de criação de dificuldades para a venda de facilidades, encarando os agentes públicos o poder como meio para aquisição de riquezas. No passado, a improbidade administrativa foi até vista com naturalidade como fator do desenvolvimento econômico nos países subdesenvolvidos. Não é por acaso que a força dessa cultura colocou, em 2009, o Brasil na 75ª posição do ranking da Transparência Internacional com nota 3,7.

Ainda, em sua obra, diz que acredita ser a democracia verdadeira a solução para

²⁸ *Ibidem* p. 24.

²⁹ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Improbidade Administrativa: causas, efeitos, sujeitos e tipos na atualidade. **Justitia**, São Paulo, v. 77, n. 202, p. 229-237, jun. 2016. Semestral. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_justitia/index.php/Justitia/article/view/12. Acesso em 06/05/2024.

os atos de improbidade, com a investigação e responsabilização dos agentes.

A apuração de fatos e a punição dos responsáveis são o marco diferencial entre uma democracia madura e um arremedo de democracia periférica e artificial. A democracia é o regime da responsabilidade e da ética. Há, desde a redemocratização, a coincidência entre as aspirações do povo e as exigências das normas jurídicas, consultando o interesse público a reação aos atos de improbidade administrativa, no atacado e no varejo, alcançando os detentores do poder político e econômico. Somente a maturidade democrática – que impõe a responsabilidade – fornecerá credibilidade e segurança.

Refazendo a pesquisa feita pelo autor, a fim de trazer dados mais atualizados, verifica-se que o Brasil se encontra no ranking da Transparência Internacional³⁰ em 2023, ocupando a 104ª posição, compartilhando a pontuação de 36 com a Sérvia/UE, Argélia/ZA e Ucrânia/EU, ou seja, desceu 29 posições.

Em sua obra, Martins Junior (2016) entende como fatores que dão causa aos atos de improbidade administrativa, informando que são situações, em geral, patrimoniais:

a tendência congênita ao desvio de poder; o amesquinamento da ética e da boa-fé e de sua avaliação concreta; a excessiva intervenção estatal na exploração de atividade econômica e a ampliação do universo de serviços públicos; a intensa burocratização e o exagerado formalismo; o baixo nível remuneratório dos agentes públicos; a falta ou o menor grau de transparência agregada à atuação do lobby; a concentração de poderes; a facilitação do blanchiment de l'argent sale, isto é, lavagem de dinheiro; a sensação de impunidade (por meio de imunidades e do foro privilegiado); a deficiência do sistema político-partidário, tema que tangencia discussões sobre o sistema de governo, a captação de fondineri (financiamento de campanhas eleitorais), a pluralização de cargos comissionados (e a descrença na profissionalização do serviço público), o aparelhamento, a formação da base de sustentação do governo mediante o "loteamento partidário"; as limitações dos órgãos de controle (assunto que evoca sua independência, a efetividade de seu exercício e os nichos do sigilo bancário e fiscal); o mercado del favor legal; a atuação no varejo da satisfação das necessidades populares (clientelismo, coronelismo, apadrinhamento)

Neste raciocínio, atual é o referimento que faz Sérgio Buarque de Holanda (2009)³¹ na exploração do patrimonialismo, tópico em que denota a convergência do nepotismo e do amiguismo ao afirmar que:

³⁰ É o principal indicador de corrupção do mundo. Produzido pela Transparência Internacional desde 1995, ele avalia 180 países e territórios e atribuindo notas em uma escala entre 0 e 100. Quanto maior a nota, maior é a percepção de integridade do país. Pode ser encontrado em <https://transparenciainternacional.org.br/ipc>.

³¹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. pág. 145-146. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público [...] as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós.

A extensão dos efeitos dos atos de improbidade vai além dos elencados nos artigos 9º, 10º e 11º da lei 8.429/92, segundo Martins Junior (2016)³², podendo afetar os setores que incidem sobre o cotidiano da população, como inviabilidade ou dificuldade de obtenção de financiamentos externos e investimentos internos.

Além disso, Martins Junior (2016) entende que essa prática aprofunda a miséria e a injustiça na distribuição de renda, minando a confiança nos poderes e instituições oficiais.

Os baixos índices de desenvolvimento econômico e social são outra consequência direta, segundo Martins Junior (2016), assim como o encarecimento dos custos das obras e serviços públicos.

Martins Junior (2016) também demonstra preocupação com as conexões perigosas com o crime organizado, representando uma ameaça à república e à própria democracia.

Os pontos abordados até o momento fazem referência aos impactos dos atos de improbidade administrativa em um panorama geral.

Passa-se abaixo a uma especificação de área, no presente caso, no litoral gaúcho e após no município de Capão da Canoa, para que se possa verificar com efetividade quais são os níveis de registro de atos ímprobos, bem como eventuais consequências.

A fim de demonstrar a incidência de atos de improbidade administrativa no litoral gaúcho, foi feita uma pesquisa, acerca dos municípios que possuem cadastro no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (CNCC-IA)³³, visando a comparação do município de Capão da Canoa com os demais.

Segundo este sistema, atualmente o município de Capão da Canoa conta com

³² *Ibidem* p. 26.

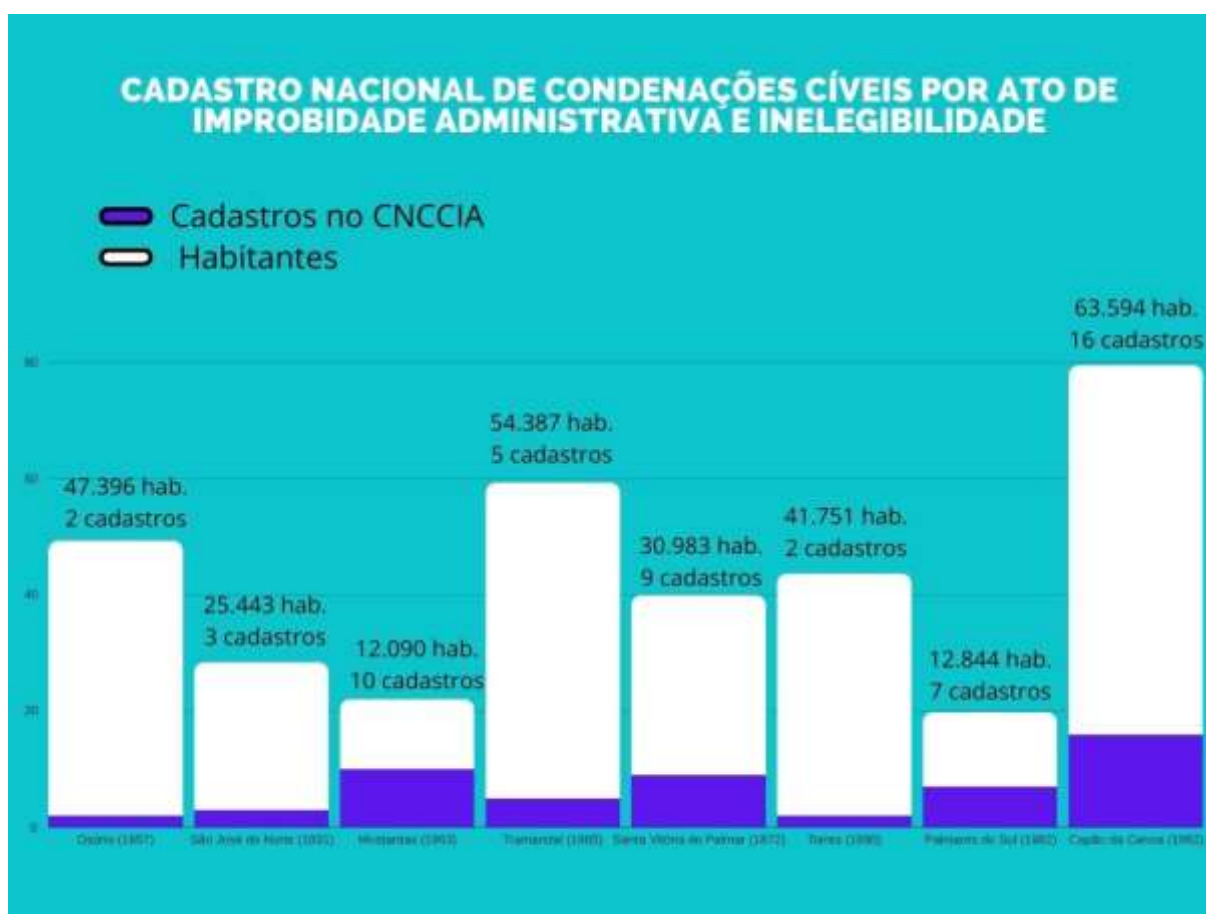
³³ Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, disponível em https://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php?validar=form. Acesso em 19/05/2024.

16 registros de agentes públicos com condenação em ato de improbidade administrativa atualizados até a data de conclusão desta pesquisa.

Verifica-se que, a criação dos municípios varia entre 1857 e 1982³⁴, e o número de habitantes (índice verificado no IBGE³⁵) varia de 11.449 a 48.401 habitantes.

Assim, o gráfico abaixo demonstra a comparação entre número de habitantes e número de pessoas cadastradas no CNCC-IA.

Figura 1: Comparativo entre municípios do litoral e cadastros no CNCC-IA



Fonte: Compilação da autora

Do gráfico, percebe-se que, Capão da Canoa é o município com mais habitantes, bem como com grande incidência de cadastros no CNCC-IA.

Em ordem crescente, a incidência de cadastro fica: Osório: 0,0042%; Torres: 0,0048%; Tramandaí: 0,0092%; São José do Norte: 0,0118%; Capão da Canoa:

³⁴ GENEALOGIA DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. 2018. Governo do Estado do Rio Grande do Sul Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201803/27155415-spgg-genealogia.pdf>. Acesso em 26/07/2024.

³⁵ Instituto brasileiro de geografia e estatística (IBGE). Censo de 2022. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/capao-da-canoa/panorama>. Acesso em 26/07/2024.

0,0252%; Santa Vitória do Palmar: 0,0290%; Palmares do Sul: 0,0545%; Mostardas: 0,0827%.

Portanto, Capão da Canoa, dentre os municípios do litoral gaúcho, é o quarto com maior porcentagem de pessoas inscritas no CNCC-IA estando atrás, apenas, de Santa Vitória do Palmar, Palmares do Sul e Mostardas.

Ainda, outra colocação importante é que, conforme se verifica no quadro acima, Capão da Canoa é o município mais novo, tendo sido criado em 1982.

Para verificação acerca da conduta ímproba, até que seja feito esse cadastro no CNCC-IA, necessária a observação dos procedimentos legais, com a atuação do Ministério Público, investigação, a produção probatória, dentre outros, e atualmente, com a modificação trazida pela lei 14.230/21, a verificação de um item muito ressaltado, o dolo.

Portanto, passa-se nos próximos subcapítulos a análise estrutural do processo de improbidade administrativa e no capítulo seguinte a análise de caso prático.

3.1 Da improbidade administrativa “in specie”

A improbidade administrativa possui um conceito profundo e detalhado, conforme se entende do discorrido por Fábio Medina Osório (2007)³⁶, em seu artigo sobre improbidade administrativa.

Tratar de improbidade administrativa, no Direito brasileiro, significa refletir sobre atos de corrupção lato sensu e, também, sobre atos de grave ineficiência funcional, ambos interconectando-se no plano da imoralidade administrativa, dentro do círculo restrito de ética institucional que domina o setor público. A improbidade é uma espécie de má gestão pública lato sensu, uma imoralidade administrativa qualificada. O ato ímprobo configura-se através de um processo de adequação típica, que carece da integração da Lei Geral de Improbidade com normativas setoriais aplicáveis à espécie, dentro de um esquema de valoração mais profunda da conduta proibida. A improbidade é uma patologia de gravidade ímpar no contexto do Direito Administrativo Sancionador, eis que suscita reações estatais bastante severas; por isso mesmo, sua punição, no devido processo legal que lhe cabe, exige obediência a regras e princípios de Direito Punitivo, marcadamente de Direito Administrativo Sancionador.

Ainda, Fabio Medina Osório (2007) define que a improbidade administrativa

³⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade Administrativa**. Reflexões sobre laudos periciais ilegais e desvio de poder em face da Lei federal nº 8.429/92. RERE: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. 2007. Disponível em: <https://www.medinaosorio.com.br/artigos/fbio-medina-osrio-improbidade-administrativa-reflexes-sobre-laudos-periciais-ilegais-e-desvio-de-poder>. Acesso em 06/05/2024.

decorre de uma má gestão, caracterizada por desonestidade ou por intolerável ineficiência.

Define-se a improbidade administrativa como uma patologia associada ao mau exercício das funções públicas, decorrente de ações ou omissões do agente competente. Trata-se do desempenho de condutas por parte de agentes públicos, em desacordo com a normativa, constitucional, infraconstitucional e, eventualmente, também administrativa *stricto sensu*, que preside seus atos. Improbidade é, no bojo da Lei 8.429/92, em sintonia com o art.37, par.4º, da Carta de 1988, má gestão pública *lato sensu*, seja por desonestidade, seja por intolerável ineficiência. A densidade das proibições e sanções, dirigidas aos ímprobos, é alcançada pela obediência ao devido processo legal, que articula a funcionalidade dos princípios da legalidade, tipicidade, culpabilidade, segurança jurídica, proporcionalidade e simetria entre Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador. Nesse cenário, a conduta proibida é previsível diante dos tipos sancionadores desenhados na Lei Geral de Improbidade, considerando-se as interfaces entre normativas inerentes às normas punitivas em branco que compõem esse verdadeiro Código Geral de Conduta dos agentes públicos brasileiros.

Conforme dados da Controladoria-Geral da União³⁷ (CGU), a corrupção e a malversação dos das verbas e recursos públicos são vistos como enormes obstáculos ao desenvolvimento nacional, porque implicam diretamente na redução da atividade econômica e diminuição da qualidade de vida da população.

Os agentes considerados ativos, ou seja, aptos a responder um processo por improbidade administrativa, além de dispostos no artigo 37, §4º da Constituição Federal de 1988, estão também elencados no artigo 2º da lei 8.492/92, modificado pela lei 14.230/21, sendo o “agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura, ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei”, desde que pratiquem, de forma dolosa, qualquer das condutas dispostas nos artigos 9º, 10º e 11º do mesmo diploma legal.

Além destes, são sujeitos ativos também os particulares que se beneficiem com os atos praticados, em caso que induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade, conforme artigo 3º da lei 8.492/92, com a observância do §1º (inserido pela lei 14.230/21) que dispõe que os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado só responderão se,

³⁷ CGU – **Manual de integridade pública e fortalecimento da gestão**: orientações para o gestor municipal em início de mandato. Brasília: CGU/PR, 2008. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_integridade_publica_gestao.pdf. Acesso em 26/05/2024.

comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação.

Já os sujeitos passivos, elencado no artigo 2º da lei 8.492/92, são os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de cada um dos entes federativos; a administração Direta e Indireta da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; as entidades privadas que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais e entidades privadas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio, ou receita atual.

São atos ímprobos, conforme consta da legislação já mencionada, nos artigos 9º, 10º e 11º, com as devidas modificações pela lei 14.230/21, três tipos de atos. Os que importam em enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que atentem contra os princípios da administração pública.

O enriquecimento ilícito, em uma breve síntese, está ligado ao recebimento de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade públicos. Conforme previsto no artigo 9º, incluído pela lei 14.230/21, dentre outras, estão previstos os atos de:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

Já o prejuízo ao erário significa qualquer omissão ou ação, de forma dolosa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação ou dilapidação dos bens públicos. Conforme rol previsto no artigo 10º para prejuízo ao erário, os atos são, dentre outros:

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

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

Por fim, os atos que atentem contra os princípios da administração pública são

os que não obedecem aos quesitos honestidade, imparcialidade e legalidade, taxativamente elencados na legislação, bem como já exemplificados nesta monografia. Para esta modalidade, são alguns exemplos previstos no artigo 11º:

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei.

As penalidades aplicadas aos atos de improbidade administrativas são de natureza cível, penal e administrativa e estão previstas no artigo 12º da lei 8.429/92 (com as modificações da lei 14.230/21).

As sanções são medidas de acordo com a gravidade do ato cometido pelo agente, assim, atos que geram resultados mais prejudiciais, carregam sanções mais pesadas, enquanto atos menos prejudiciais carregam sanções menos pesadas.

As penas incluem ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público, a depender do tipo de ato ímprobo cometido.

No caso de enriquecimento ilícito, contido no artigo 9º, a penalidade é perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais, ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos.

Tratando-se de lesão ao erário, disposto no artigo 10º, a penalidade é a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais, ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos.

Por fim, sendo a hipótese elencada no artigo 11º, atos que atentem contra os princípios da administração pública, a penalidade é pagamento de multa civil de até

24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios, ou incentivos fiscais, ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;

Importante ressaltar que, conforme artigo 17º, §10-D, da lei 8.429/92, é vedada a cumulação de condenações, cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos artigos 9º, 10º e 11º, o que não ocorre com as sanções, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, conforme artigo 12º da lei retro citada.

Assim, compreendido o significado de improbidade administrativa, quem são seus agentes ativos e passivos, bem como quais são os atos caracterizados como ímprobos e as penalidades aplicáveis, passa-se ao próximo subcapítulo para compreensão do processo de improbidade administrativa.

3.2 Do processo de improbidade administrativa

Quanto ao processo, as disposições acerca do andamento estão no capítulo V, do procedimento administrativo e do processo judicial, a partir do artigo 14º da lei 8.429/92, que já nos informa que qualquer pessoa está apta para representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

Assim, contendo o requerimento os requisitos dispostos no §1º do artigo 14º, quais sejam a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento, serão apurados os fatos por meio de processo administrativo disciplinar (PAD), o que não impede a representação ao Ministério Público.

No caso de haver, por primeiro, a instauração de PAD, que apura a responsabilidade no âmbito interno da administração pública, a comissão processante dará ciência ao Conselho de Contas e ao Ministério Público, que poderão, através de requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo, conforme artigo 15 da lei 8.429/92.

Para início do procedimento no âmbito jurídico, o Ministério Público é quem fará o requerimento, conforme artigo 17º da lei 8.429/92, após receber a denúncia ou sem provocação, já que não é necessária.

Poderá ser requerido, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito, desde que observados o “*fumus boni iuris*” e o “*periculum in mora*”, conforme artigo 16 da lei 8.249/92, é o processo terá prosseguimento conforme o procedimento comum, fulcro no artigo 17º da lei 8.429/42, tendo como foro competente o local onde ocorrer o dano, conforme parágrafo 4º- A do artigo retro mencionado.

A petição inicial deverá, obrigatoriamente, individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos artigos 9º, 10º e 11º da lei 8.429/92, ser instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado, conforme artigo 17º, parágrafo 6º, incisos I e II da lei 8.429/92.

Caso não preencha os requisitos acima, a petição inicial será rejeitada, conforme parágrafo 6º-B do artigo acima mencionado.

Não se aplicam ao processo alguns institutos do Código de Processo Civil, como a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia, a imposição de ônus da prova ao réu, o ajuizamento de mais de uma ação de improbidade administrativa pelo mesmo fato, competindo ao Conselho Nacional do Ministério Público dirimir conflitos de atribuições entre membros de Ministérios Públicos distintos e o reexame obrigatório da sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito (artigo 17, parágrafo 19º, incisos I, II, III e IV da lei 8.429/92).

Os agentes que comprovadamente executaram ato ímprobo, com o processo finalizado e trânsito em julgado, são incluídos no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (CNCC-IA), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), salvo nos casos em que houver acordo de não persecução civil, conforme previsto no artigo 17-B, que poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória, período em que a negociação ocorrerá entre o Ministério Público e o investigado ou demandado e o seu defensor.

Para perfectibilização do ato, também deverão ser obedecidos cumulativamente os seguintes requisitos: do acordo deverá resultar obrigatoriamente integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

Quando da sentença da ação, deverão ser observados os seguintes requisitos pelo juízo, conforme artigo 17-C da lei 8.429/92:

I - indicar de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, que não podem ser presumidos; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - considerar as consequências práticas da decisão, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados e das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

a) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

b) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

c) a extensão do dano causado; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

d) o proveito patrimonial obtido pelo agente; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

e) as circunstâncias agravantes ou atenuantes; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

f) a atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

g) os antecedentes do agente; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - considerar na aplicação das sanções a dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

VI - considerar, na fixação das penas relativamente ao terceiro, quando for o caso, a sua atuação específica, não admitida a sua responsabilização por ações ou omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

VII - indicar, na apuração da ofensa a princípios, critérios objetivos que justifiquem a imposição da sanção. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Não haverá remessa necessária nas sentenças de que trata esta Lei.

Ainda, deve ser observado o prazo prescricional para que seja feita a ação, sob risco de não poder seguir com a pretensão sancionadora. Para tanto, está disposto no capítulo VII da lei 8.429/92, nos artigos 23 até 23-C, as hipóteses de prescrição, que serão abaixo resumidas.

A ação para aplicar as sanções previstas na lei prescreve em 8 anos a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência, conforme artigo 23º da lei 8.429/92.

A instauração de inquérito civil ou processo administrativo suspende o prazo prescricional por até 180 dias, recomeçando após a conclusão ou esgotado o prazo, consoante o artigo 23º, parágrafo 1º da lei 8.429/92 e deve ser concluído em 365 dias, prorrogável por mais 365 dias mediante justificativa e revisão, conforme parágrafo 2º do mesmo artigo.

Após o prazo do inquérito, a ação deve ser proposta em 30 dias, se não houver arquivamento, conforme disposto no artigo 23º, parágrafo 3º da lei 8.429/92.

O prazo, conforme disposto no artigo 23º, parágrafo 4º, incisos I, II, III, IV e V da lei 8.429/92, é interrompido pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa, pela publicação de sentença condenatória, por decisão de tribunais que confirmem ou reformem sentenças, e decisões do STJ ou STF. Após a interrupção, o prazo recomeça pela metade, conforme disposto no parágrafo 5º.

A Suspensão e/ou interrupção da prescrição aplicam-se a todos os envolvidos e, caso haja atos de improbidade conexos, a suspensão e/ou interrupção estendem-se a todos, conforme disposto no artigo 23º, parágrafos 6º e 7º da lei 8.429/92.

Por fim, o juiz deve reconhecer e decretar a prescrição intercorrente caso ocorra entre os marcos interruptivos, conforme parágrafo 8º do artigo 23º da lei 8.429/92.

Esses são os pontos destacados nesta monografia para análise dos casos de improbidade administrativa. No próximo subcapítulo pretende-se verificar a posição da doutrina acerca de benefícios ou malefícios que a reforma na legislação trouxe.

3.3 A legislação desestimula a prática de improbidade?

Conforme atualizações legislativas, a lei 8.429/92 foi recentemente modificada pela lei 14.230/21. As atualizações incluem mudança nos tipos de penalidades aplicadas a cada ato de improbidade administrativa, que estão previstos nos artigos 9º a 11º da lei 8.429/92, incluem também a prática de dolo obrigatória, não havendo a consideração de atos praticados como culposos (caracterizados pela negligência, imprudência ou imperícia) como atos de improbidade, dentre outras.

A Lei 14.230/21 promoveu modificações no cenário jurídico brasileiro, abordando diversos aspectos que impactam diretamente a administração pública e o exercício da justiça. Essas mudanças não apenas visam aprimorar o sistema, mas também garantir maior transparência e eficiência na condução dos processos.

Quanto às mudanças na legislação, o site da Câmara dos Deputados (2021)³⁸ faz um compilado acerca dos principais pontos, que são resumidos abaixo.

Uma das modificações que merece destaque, segundo a Câmara dos Deputados (2021), foi o prazo para Declaração de Interesse pelo Ministério Público. Anteriormente, não havia um prazo definido para que o Ministério Público declarasse interesse na continuidade dos processos em andamento, o que poderia prolongar indefinidamente a tramitação dos casos. Agora, com o estabelecimento de um prazo de um ano, há uma clareza temporal que visa agilizar o andamento processual, garantindo a celeridade na resolução das demandas.

Outro ponto destacado pela Câmara dos Deputados (2021) foi que a lei passa a considerar a contratação de parentes como um tipo de improbidade, sinalizando um importante avanço na promoção da igualdade de oportunidades e no combate ao nepotismo. No entanto, é fundamental destacar que a mera nomeação ou indicação política por parte de detentores de mandatos eletivos não configura automaticamente improbidade, sendo necessário comprovar o dolo e a finalidade ilícita por parte do agente, o que traz uma maior segurança jurídica aos processos de nomeação política.

Há também a previsão de escalonamento de punições, que segundo a Câmara dos Deputados (2021) representa uma abordagem mais proporcional e justa em relação às infrações cometidas contra a administração pública. Nos casos de menor ofensa, a aplicação de multa pode ser uma medida mais adequada, sem prejudicar o ressarcimento do dano causado, o que contribui para a efetividade das sanções administrativas.

Uma das mudanças mais eficazes, segundo a matéria feita pela Câmara dos Deputados (2021), é o parcelamento de débito por improbidade administrativa. A autorização para parcelamento do débito resultante de condenação por improbidade administrativa em até 48 meses é uma medida que visa mitigar os impactos financeiros sobre os réus, especialmente aqueles que demonstram incapacidade financeira de quitar a dívida de forma imediata. Isso proporciona uma alternativa viável para o cumprimento das obrigações judiciais, evitando um ônus excessivo sobre o patrimônio dos envolvidos.

A mudança legislativa também promoveu a limitação do bloqueio direto das

³⁸ Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa entram em vigor. Site Câmara dos Deputados.2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/820702-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa-entram-em-vigor/>. Acesso em 06/05/2024.

contas bancárias dos acusados, priorizando o bloqueio de bens de menor liquidez, como imóveis e automóveis, visa proteger os direitos fundamentais dos envolvidos, modificação essa que, segundo a Câmara dos Deputados (2021), garante que as medidas coercitivas sejam proporcionais à gravidade da infração cometida. Isso evita impactos desproporcionais sobre a vida financeira dos acusados, preservando sua capacidade de subsistência.

Nas penalidades aplicadas, também há a modificação do período de tempo em que pode ser determinado. Por exemplo, a suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios, ou incentivos fiscais, ou creditícios, direta ou indiretamente por até 14 anos em casos que tratem de enriquecimento ilícito. As mesmas punições para atos que importem em dano ao erário, com o limite de até 12 anos. Já quanto aos atos que atentem contra princípios da administração pública, poderão ser punidos com a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios, ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente no prazo de até 4 anos (artigo 11 da Lei 8.429/92).

Ainda segundo a Câmara dos Deputados (2021), as modificações determinam o impedimento da ação de improbidade em caso de absolvição criminal do acusado, confirmada por órgão colegiado, em ação que discuta os mesmos fatos, visa evitar a duplicidade de punições e garantir a segurança jurídica dos envolvidos. Isso impede que uma mesma conduta seja punida duas vezes, respeitando o princípio da não *bis in idem*³⁹.

Por fim, a matéria apresentada pela Câmara dos Deputados (2021) conclui que a compensação das penas aplicadas por outras esferas com as sanções decorrentes das ações de improbidade administrativa representa um avanço significativo na harmonização do sistema jurídico. Isso elimina redundâncias e promove uma maior eficiência na aplicação das sanções, evitando que um mesmo ato seja punido de forma excessiva em diferentes instâncias.

Quanto à aplicação das novas determinações, existem dois pontos importantes a serem analisados.

O Supremo Tribunal Federal (STF)⁴⁰ concluiu, em uma decisão marcante no dia

³⁹ Ninguém pode ser julgado mais do que uma vez pela prática do mesmo crime.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão Repercussão Geral nº ARE 843989**. Relator: ALEXANDRE DE MORAES. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. Brasília. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolIncidente=%22ARE%20843989%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAvancado=true. Acesso em 06/05/2024.

18 de agosto de 2022, o julgamento que abordou a aplicação retroativa das alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa.

O colegiado deliberou pela necessidade da comprovação de dolo para a configuração dos atos de improbidade administrativa, estabelecendo uma importante diretriz para os casos em andamento.

Na decisão foi ressaltado que as mudanças trazidas pela lei não se aplicam aos processos já transitados em julgado, assim como não alteram os prazos prescricionais estabelecidos, conforme disposto na decisão.

A decisão do STF reflete o entendimento dos ministros, que seguiram a linha do voto proferido pelo relator do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989, o Ministro Alexandre de Moraes (2022).

Em seu voto, o Ministro Alexandre de Moraes (2022) enfatizou a necessidade do elemento subjetivo do dolo, conforme estabelecido pela Lei 14.230/2021, para a configuração dos casos de improbidade administrativa. Dessa forma, a modalidade culposa deixa de existir como critério para a tipificação desses atos. Moraes ressaltou que a mudança legislativa de 2021 não possui o alcance propagado, esclarecendo que a regra é a responsabilidade subjetiva, baseada no elemento subjetivo do dolo.

Para Alexandre de Moraes (2022), essa decisão do STF representa um marco importante na interpretação e aplicação da legislação relacionada à improbidade administrativa, fornecendo clareza e direcionamento aos casos em tramitação. Além disso, reforça o compromisso com a observância dos princípios constitucionais, garantindo a segurança jurídica e a efetividade do sistema de justiça administrativa no país.

A revogação da modalidade culposa pela Lei de 14.230/21, segundo Alexandre de Moraes (2022), não implica automaticamente em uma anistia para aqueles que foram condenados por essa forma de improbidade administrativa ao longo dos últimos 30 anos. Além disso, a ausência de uma regra de transição na legislação também foi destacada.

É importante ressaltar que a retroatividade é uma previsão expressa e constitucional apenas para a lei penal, não se estendendo à lei civil. Portanto, sem uma disposição específica na lei, não há como aplicar retroativamente suas alterações. A revogação da modalidade culposa pela Lei 14.230/2021, por mais benéfica que seja, não possui efeito retroativo, conforme enfatizado pelo relator.

Adicionalmente, Alexandre de Moraes (2022) argumentou que a aplicação

retroativa dos prazos prescricionais poderia surpreender negativamente o poder público. Isso ocorreria porque o Estado poderia ser surpreendido por uma nova lei, perdendo prazos que não sabia existir e que já teriam expirado, o que seria injusto e inadmissível.

Portanto, a posição do relator reforça a importância de respeitar os princípios fundamentais do direito, como a estabilidade jurídica e a segurança das relações jurídicas, ao mesmo tempo, em que destaca a necessidade de um tratamento justo para todos os envolvidos, tanto aqueles que são alvo das mudanças legislativas quanto aqueles que já foram afetados pelas normas anteriores.

Assim, a legislação informada neste subcapítulo trata-se da Lei 8.429/92, modificada pela lei 14.230/21.

Quanto ao estímulo ou não da legislação à prática de atos que se encaixem como ímprobos dentro da administração pública, conforme a publicação do Doutor em Direito Público, Juliano Heinen (2022)⁴¹, pelo site ConJur, há diversas inconsistências acerca da modificação da Lei de improbidade administrativa (LIA).

São incongruências que certamente perturbarão a doutrina e notadamente a jurisprudência nos próximos anos, e, por conta disto, será imprescindível estar atento aos precedentes das Cortes, sobretudo de vértice (Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal), porque é naturalmente lá que se aplainarão as imperfeições da “nova Lei de Improbidade”.

Algumas delas são:

Quando §3º do artigo 1º diz que os atos de improbidade somente são puníveis se estivermos diante de “fim ilícito”, o dispositivo elimina qualquer possibilidade de punição em caso de *desvio de finalidade*. [...]

A determinação de incidência dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no âmbito da improbidade administrativa pode ser considerada uma ótima providência (artigo 1º, §4º). O problema maior é saber quais são os princípios de que estamos a falar, porque a lei nada disse. [...]

O artigo 16 da Lei nº 8.429/1992 ora reformulado ia bem até o §9º. O §10 descamba ao vedar arresto sobre “os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil ou sobre acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita”. Então, a medida cautelar incide só sobre casos de lesão ao erário. Ao que parece, o legislador “incentiva” o cometimento de ilícitos do artigo 9º, quando o agente enriquece ilícitamente, porque esta vantagem patrimonial ilegal sequer poderá ser objeto de indisponibilidade de bens.

O artigo 16 ainda revela outros rompantes. Tentaremos não ser injustos com o “espírito” do §13 do artigo 16. Ele pretendia — veja o tempo verbal — seguir a linha do Código de Processo Civil a impedir a indisponibilidade da quantia de até 400 (quarenta) salários mínimos depositados em caderneta de

⁴¹ HEINEN, Juliano. **O pior e o melhor da nova Lei de Improbidade Administrativa**. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-07/juliano-heinen-pior-melhor-lia/>. Acesso em: 14/06/2024.

poupança. Mas foi além do que diz o referido código, a proibir a cautelar "*em outras aplicações financeiras ou em conta-corrente*" (sic.). Logo, a *Lei de Improbidade* ampliou a impenhorabilidade justamente em casos graves de dilapidação de patrimônio público. Então, o legislador foi mais bondoso com um corrupto do que com um devedor de uma nota promissória, por exemplo, porque este último não conta com a impenhorabilidade de outras contas

Assim, verifica-se alta desconfiança de Heinen (2022) em relação à modificação da LIA, porquanto entende estarem beneficiando mais o autor do ato ímprobo do que a própria administração pública e o cidadão.

Por fim, Heinen (2022) entende que a consulta e acompanhamento da doutrina e jurisprudência nos próximos anos será imprescindível, bem como devem todos estarem atentos a precedentes das Cortes, sobretudo de vértice (Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal), de modo a sanar eventuais inconsistências na modificação da lei de improbidade administrativa.

No que diz respeito à eficácia ou não das modificações trazidas pela lei 14.230/21, as doutrinas são divergentes, dependendo do ponto de vista apresentado. Se observarmos pela ótica do Ministro Alexandre de Moraes (2022) no julgamento do ARE 843989, as modificações trazem mais segurança, dificultando a acusação por improbidade administrativa em atos que podem ser meramente irregularidades administrativas, porquanto exige o dolo como elemento subjetivo.

Já se analisou pelo ponto de vista do jurista Heinen (2022), acima mencionado, existem mais contras do que prós.

Assim, no capítulo seguinte seguimos com a análise de caso concreto de improbidade administrativa na área da saúde no município de Capão da Canoa.

4 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO TJRS ENTRE OS ANOS DE 1982 E 2023 RELATIVOS ÀS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE NO MUNICÍPIO, BEM COMO O TRÂMITE DAS AÇÕES

Para verificar se existem e quais foram as condutas ímprobas cometidas no Município de Capão da Canoa, na área da saúde, foi feita uma pesquisa no site do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, utilizando as jurisprudências, no período entre 1982 (ano de criação do município) até 2024.

Além disso, é utilizado o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Improbidade Administrativa (CNCC-IA) para verificação de inclusão e penalidades aplicadas.

4.1 Análise de caso prático

Assim, pesquisando pelas palavras “ato de improbidade administrativa” e “dolo configurado”, encontrou-se o acórdão nº 70067256115⁴², que tramitou na primeira Câmara Cível, no ano de 2015, tendo sido julgado pelos Desembargadores Carlos Roberto Lofego Caníbal, Ricardo Torres Hermann e Newton Luís Medeiros Fabrício, tendo como relator, Sérgio Luiz Grassi Beck e como presidente relator, Irineu Mariani. A ementa de decisão em referência é assim apresentada:

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE PASSIVA DOS RÉUS ENVOLVIDOS NA PRÁTICA DOS ATOS ÍMPROBOS. INICIAL QUE PREENCHE OS REQUISITOS LEGAIS. A CONDIÇÃO SUSPENSIVA DA PRESCRIÇÃO PREVISTA NO ART. 23, I, DA LEI 8.429/92, SE APLICA TANTO AOS AGENTES PRIVADOS QUANTO AOS DEMAIS AGENTES PÚBLICOS. SE A CONDIÇÃO SUSPENSIVA CESSA FACE A UM, MAS NÃO FACE A OUTRO, ELA CONTINUA EM RELAÇÃO A TODOS. CONTRATAÇÃO DIREITA. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO E CONCURSO PÚBLICO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO CONFIGURADO. JULGAMENTO CONCLUÍDO NA FORMA DO ART. 942 DO CPC. VOTOS VENCIDOS EM PARTE. DESLOCAMENTO DA REDATORIA. POR MAIORIA, NA FORMA DO ART. 942, APELAÇÕES DESPROVIDAS.(Apelação Cível, Nº 70067256115, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Redator: Irineu Mariani, Julgado em: 14-10-2016)

Foi proposta Ação Civil Pública pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, em

⁴² Acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em 27/05/2024.

desfavor de E.B. (prefeito à época), P.C.T (vice-prefeito quando da ocorrência do fato), D.S.N (Secretário da Administração quando da ocorrência do fato) e A.C.R.S (profissional), em razão da contratação de A.C.R.S para prestação de serviço público, como terapeuta ocupacional, conforme colacionado abaixo parte do voto do relator:

No caso dos autos, o Ministério Público ajuizou a presente ação civil pública, imputando a prática de inúmeras ilegalidades e flagrantes improbidades cometidas pelos demandados ao contratar prestação de serviços para exercer função de natureza permanente, sem realização do devido concurso público ou certame licitatório.

Foram firmados três contratos de prestação de serviço com a Sra. Ana, dois assinados pelo Prefeito, na época, um pelo ex-vice-Prefeito, bem como pelo ex-secretário da administração. O contrato de prestação de serviços de terapeuta ocupacional prestado pela Sra. Ana tinha caráter consecutivo e contínuo, mediante contraprestação, no valor total de Cr\$ 164.807,11, firmado em quatro parcelas, caracterizando-se como aditivos contratuais.

Pertinente observar que foi proposta Ação Civil Pública e não ação de Improbidade Administrativa, possibilidade esta que é fundamentada pelo relator quando do voto, visto que foi uma das impugnações feitas pelos réus, que alegaram ilegitimidade ativa do Ministério Público. Vejamos:

Com relação à ilegitimidade ativa do Ministério Público, a Constituição Federal determina no seu art. 127, caput, a organização do órgão Ministerial, outorgando direitos e interesses que cabe a ele defender. Dentre suas atribuições institucionais, o Ministério Público é legitimado para a propositura da presente demanda, com amparo no art. 129, III, da Constituição Federal, conjugado com o art. 25 da Lei nº 8.625/93, que permite a utilização de ação civil pública para a proteção do patrimônio público, combinado com o art. 17 da Lei nº 8.429/92, visando a aplicação das sanções previstas neste diploma legal e o ressarcimento do prejuízo sofrido pelo erário.

Ainda conforme o voto do relator, era comum ao Município de Capão da Canoa, à época que ocorreu o fato, efetuar contratações irregulares, sem observar o devido processo de escolha de profissional, o que levou o relator a conclusão de que o Município tinha ciência que os atos de improbidade eram praticados:

Igualmente, ao que se vê dos documentos juntados às fls. 205/292, constituía prática corriqueira dos demandados a contratação sem a observância do processo licitatório, porquanto são inúmeros contratos firmados pelo Município de Capão da Canoa no ano de 1993 com o objeto de prestação de serviços de Psicólogo, Técnica Radiologista, Médico Radiologista, Assessora Administrativa, Assessor Técnico em Educação, dentro outros.

Assim, não calham dúvidas de que tinham conhecimento dos atos ímprobos que estavam praticando, como também da lesão ao erário, uma vez que deixavam de oportunizar que outros profissionais oferecessem seus serviços, possibilitando o livre exercício da concorrência e com isso o menor preço aos

cofres públicos, violando os princípios da legalidade e da impessoalidade, previstos no art. 37, caput, da CF.

Quanto aos contratos perfectibilizados, entendeu o relator que deveriam ser objeto de licitação, visando garantir o livre exercício da concorrência e com isso o menor preço aos cofres públicos.

Ainda, o prefeito a época, E.B., declara que realmente foi indevida a dispensa de licitação, conforme o seguinte trecho do acórdão em referência:

Pois bem, é cediço que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, consoante previsto no art. 37, inc. XXI, da CF, e caracteriza-se como processo administrativo pelo qual um ente público, abre a todos os interessados, em condições de igualdade, a possibilidade de participarem da Administração, mediante oferta de bens e serviços, com o fim de atender as necessidades públicas de modo mais vantajoso, sendo que a dispensa e inexigibilidade de licitação devem ser sempre excepcionais. Colegas, a partir do exame dos autos, tenho que as rasas razões apresentadas pelos recorrentes não tem o condão de infirmar o conjunto probatório, suficiente para imputar aos demandados a prática dos atos ímprobos narrados pelo agente ministerial, porquanto os contratos foram realizados a mercê de concurso público e sem prévio processo licitatório. Os esclarecimentos prestados ao Tribunal de Contas, à fl. 90 dos autos, deixam claro que o Sr. Egon Birlem, Prefeito na época, reconheceu que a licitação foi indevidamente dispensada no caso dos aludidos contratos, referindo que "foi visível despreparo e falta de comunicação entre as diversas Secretarias de Governo mas que não geraram efeitos nocivos aos cofres ou à moralidade administrativa?". Mais que isso, constou também que a Sra. Ana por algum tempo exerceu seu trabalho sem qualquer contrato com a Prefeitura, justificando que a Secretaria de Administração não foi avisada do fato.

Percebe-se, na leitura desta parte do acórdão, a utilização do controle externo, por meio do Tribunal de Contas, que foi fundamental para a verificação da indevida dispensa da licitação.

O presidente e relator, Des. Irineu Mariani, apontou em seu voto que o cargo que a requerida, A.C.R.S, ocupou deveria ter sido objeto de Lei Municipal, bem como preenchido por meio de concurso, bem como repreender a conduta dos agentes que participaram do processo. Vejamos:

Questão de fundo. É incontroverso que os réus firmaram três contratos com Ana Sarmiento para prestar serviços de terapia ocupacional, necessidade permanente do Município; logo, era necessário criar o cargo mediante lei e preenchê-lo mediante concurso, jamais fazer contratação e, pior ainda, por escolha pessoal, isto é, sem sequer licitação. Fala-se em ausência de dolo, todavia, há considerar que não estamos diante de pessoas inexperientes, ingênuas, que teriam cometido, digamos, meros atos de inabilidade, haja vista a expressão do Município de Capão da Canoa,

um dos mais destacados do litoral gaúcho.

Ademais, não foram atos isolados, mas se repetiram na contratação de Psicólogo, Técnico em Radiologia, Médico Radiologista, Assessor Técnico em Educação e outros.

Obviamente, todas essas escolhas pessoas não aconteceram por acaso, mas, como é dito e sempre acontece, por favoritismo político.

Por fim, os Des. Ricardo Torres Hermann e Des. Newton Luís Medeiros Fabrício acompanharam o redator e o Des. Carlos Roberto Lofego Caníbal acompanhou o voto do relator.

Quanto à condenação dos agentes, verifica-se no site do Conselho Nacional de Justiça (CNCC-IA), que para cada agente envolvido neste processo houve a aplicação de alguma das penalidades previstas no artigo 10º da lei 8.429/92.

Importa destacar que a condenação ocorreu antes da publicação e aplicação da lei 14.230/21. Mesmo assim, houve a comprovação de dolo, segundo os desembargadores citados acima.

Quanto ao ex-prefeito E.B.⁴³, foi condenado ao pagamento de multa, no valor de R\$1.448,00 (mil quatrocentos e quarenta e oito reais), bem como suspensão dos seus direitos políticos de 30/08/2018 até 30/08/2023. O ex-secretário da administração, D.S.N.⁴⁴, e o ex-vice-prefeito P.C.T.⁴⁵ foram condenados às mesmas penalidades.

Por fim, a profissional A.C.R.S.⁴⁶ foi condenada na proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais, ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário de 30/08/2018 até 30/08/2023.

Considerando a redação do artigo 12º da lei 8.429/92 sem a modificação pela lei 14.230/21, que informava o que segue:

⁴³ Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/visualizar_condenacao.php?seq_condenacao=130712. Acesso em 28/05/2024.

⁴⁴ Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/visualizar_condenacao.php?seq_condenacao=130713. Acesso em 28/05/2024.

⁴⁵ Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/visualizar_condenacao.php?seq_condenacao=130715. Acesso em 28/05/2024

⁴⁶ Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/visualizar_condenacao.php?seq_condenacao=130716. Acesso em: 28/05/2024

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

Verifica-se que os requeridos E.B, P.C.T e D.S.N foram condenados no tempo mínimo possível. Não foram encontradas informações acessíveis até o momento acerca da motivação para imputar aos requeridos a pena no limite em que foi feito, considerando que poderia alcançar até 8 anos de suspensão.

Atualmente, com a modificação pela lei 14.230/21, a penalidade aplicada poderia ser de suspensão dos direitos políticos e/ou proibição de contratar com o poder público, ou de receber benefícios, ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário por até 12 (doze) anos.

Assim, verificado que existem casos de improbidade administrativa em Capão da Canoa (gráfico da folha 32) e, neste caso, especificamente na área da saúde, passamos nos próximos subcapítulos a verificar duas figuras importantes no combate à improbidade administrativa, visando minimizar os danos que podem vir a ser causados à população.

4.2 A função do Ministério Público e da população no combate à improbidade administrativa

Existem dois agentes que merecem destaque nesta monografia, porquanto são aspectos importantes no combate à improbidade administrativa.

Uma das figuras mais importantes para resolução dos processos de improbidade administrativa é o Ministério Público, mormente porque a ele é atribuída a tarefa de ajuizar a ação, bem como efetuar previamente o inquérito civil, conforme já disposto no subcapítulo 3.1.

Para tanto, os artigos 127 e 129, incisos II e III, da Constituição Federal de 1988, conferiram ao Ministério Público a missão de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias para sua garantia, bem como combater a corrupção e a improbidade administrativa, destacando sua função

essencial no Estado Democrático de Direito. Seu objetivo, portanto, é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Karla Vaz Fernandes e Maria Izabel de Melo Oliveira dos Santos, através de publicação na Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas⁴⁷, fazem um destaque acerca da importância do inquérito civil para as ações de improbidade administrativa.

Para que o membro do parquet não proponha ações temerárias sem que haja ao menos indícios suficientes da autoria e da materialidade é que se torna necessária a utilização do inquérito civil, visando este apurar os fatos antes de propor a Ação Civil Pública por ato de improbidade. Isso porque as sanções do artigo 12, da Lei de Improbidade Administrativa, são extremamente severas, não podendo o membro do parquet propor ações, no campo da improbidade, sem antes realizar uma investigação minuciosa e cuidadosa.

Além de ser imprescindível o inquérito civil, o Ministério Público também pode firmar Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com o agente do ato ímprobo, quando o valor a reparar for ínfimo.

Polêmica é a possibilidade de realização de Termo de Ajuste de Conduta (TAC) dentro do campo da improbidade administrativa, sendo que o artigo 17, § 1º da Lei de Improbidade Administrativa veda o acordo, a transação e a conciliação. Por vezes, se torna mais vantajoso para a Administração Pública o compromisso firmado entre o Ministério Público e o agente infrator do que a propositura de ação civil por improbidade administrativa, quando o dano é ínfimo, ou seja, quando ocorre violação dos princípios da administração pública que, via de regra, são atos que não causam graves prejuízos para a Administração.

Portanto, o Ministério Público atuará no Inquérito Civil, podendo firmar TAC ou seguir com processo de improbidade administrativa, ou ação civil pública.

Para que o peso da fiscalização não seja depositado todo no Ministério Público, a população tem a função fundamental de fiscalizar os atos de improbidade, por meio dos portais de transparência ou até mesmo durante a utilização do serviço de saúde e denunciar ao Ministério Público qualquer irregularidade, conforme previsto no artigo 14º da lei 8.429/92 “Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato

⁴⁷ FERNANDES, Karla Vaz; SANTOS, Maria Izabel de Melo Oliveira dos. O PAPEL RESERVADO AO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DA CIDADANIA E DO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA ÁREA DA SAÚDE. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 112-129, dez. 2018. Semestral. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/210566103.pdf>. Acesso em 27/05/2024.

de improbidade”.

Além da denúncia ao Ministério Público, o cidadão pode propor Ação Popular, conforme exposto pela autora Marielen Ferreira (2020)⁴⁸, em artigo sobre a importância da Ação Popular no combate à Improbidade Administrativa. A autora refere que “a ação popular é uma importante via de fiscalização dos atos da administração pública direta e indireta. O cidadão que a propõe visa defender o bem comum”.

Para exemplificar, abaixo segue jurisprudência do TJRS com a procedência de ação popular para desconstituição de contrato feito entre a prefeitura e escritório de advocacia.

APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO PÚBLICO. AÇÃO POPULAR. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA DE FORMA EQUIVOCADA MEDIANTE MODALIDADE LICITATÓRIA PREGÃO. AGIR LESIVO DO CAUSÍDICO CONTRATATO. PATROCÍNIO INFIEL. CONDUTA OMISSIVA DO GESTOR MUNICIPAL E PROCURADORA DO MUNICÍPIO. 1. A Ação Popular constitui relevante instrumento processual de participação política do cidadão, destinado à defesa do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio-ambiente e do patrimônio histórico e cultural. Deve possuir a demanda pedido imediato de natureza desconstitutiva-condenatória, pois visa, precipuamente, à insubsistência de ato ilegal e lesivo a qualquer um dos bens ou valores referidos, enumerados no inciso LXXIII do art. 5º da Carta Magna, e, por conseguinte, a condenação dos responsáveis e beneficiários ao ressarcimento ou às perdas e danos correspondentes. 2. A controvérsia presente reside em duas situações: a contratação de Advogado e Escritório de Advocacia pelo Município de Nova Petrópolis através da modalidade Pregão e o fato de, mesmo prestando serviços ao ente público, o contratado patrocinar a defesa de interesses de réus em ações de improbidade administrativa (ex-gestores e servidores municipais) contra o município contratante - em pretensões evidentemente danosas/contrárias ao erário público. Apuração de responsabilidades dos contratantes/contratados e de gestores, ao se quedarem inertes diante da situação. Sentença de improcedência, da qual se irressignam o autor e o Ministério Público, pontuando. 3. Alegação de especialização do Escritório de Advocacia não demonstrada e que não serve à dispensa da forma correta de licitação. Impossibilidade de utilização da modalidade “Pregão” para desempenho de serviço de advocacia peculiar, evidentemente que refoge à definição de comum trazida na Lei Federal nº 10.520/02 que regula a espécie de contratação. Da análise dos autos, vê-se que a questão já começou de forma equivocada, quando a Administração Pública optou por contratação dos serviços, utilizando-se da modalidade licitatória equivocada, que não se amolda ao intento de contratar escritório de advocacia para demandas de alta complexidade ou de complexidade diferenciada, mormente porque o Município de Nova Petrópolis dispõe de quadro de causídicos – Procuradores Municipais, tendo optado pela contratação de terceiros para desempenho do serviço. Fosse comum o serviço, não teria motivo a contratar (pois possui quadro de advogados); fosse especializado, teria de comprovar para justificar eventual dispensa. Logo, por qualquer ângulo que se possa observar a

⁴⁸ FERREIRA, Marielen. **A importância da Ação Popular no combate à Improbidade Administrativa**. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-importancia-da-acao-popular-no-combate-a-improbidade-administrativa/813865189>. Acesso em: 14/05/2024.

questão conclui-se pela absoluta irregularidade na contratação na modalidade como feita. 4. De outra, “salta aos olhos” a conduta lesiva ao erário público perpetrada pelo advogado. Ao contrário do entendimento sentencial, os atos praticados, à evidência, amoldam-se à legislação que regula a ação popular, artigos 1º, caput, e 2º, alínea ‘e’, e parágrafo único, alínea ‘e’, são aplicáveis ao caso em tela. 5. Na medida em que contratado pelo Município de Nova Petrópolis para defesa de seus interesses, resta cristalino que o réu, na condição de componente e figura central da sociedade de advocacia que leva o seu nome, atuou com desvio de finalidade ao defender interesses privados em detrimento do erário público que deveria defender e pelo qual era remunerado. 6. No que toca aos gestores do contrato, Procuradora Municipal, e o então Prefeito Municipal, concorreram para ocorrência do ato lesivo, por quedarem-se absolutamente inertes ante a conduta que beira ao escândalo pelo advogado/réu. 7. Na esteira do disposto nos artigos 11 e 14, §2º, da Lei da Ação Popular, cabível a condenação solidária dos requeridos ao pagamento das perdas e danos decorrente da ação lesiva iniciada na contratação do causídico demandado e seu escritório, os quais deverão devolver a quantia paga desde que firmado o contrato administrativo nº 001/2017, proveniente do Pregão nº 040/2016. 8. Assim, considerando o evidente agir em prejuízo ao erário público, bem como a impossibilidade de utilização da modalidade licitatória “Pregão” mostra-se inválida a contratação do réu advogado e da sociedade de advogados que leva o seu nome, anulando-se a contratação e as sucessivas renovações ocorridas, sinalando que pelo informado pela municipalidade o requerido não mais está contratado, não havendo assim que se determinar desfazimento de atual pacto. Outrossim, considerando a incerteza dos valores e a necessidade de apuração, o montante condenatório deverá ser apurado em sede de liquidação de sentença. 9. Ademais, os requeridos deverão arcar com o pagamento de custas e honorários advocatícios ao autor da ação os quais vão fixados em 15% sobre o montante condenatório a ser apurado em sede de liquidação de sentença, considerando o labor apurado do causídico, o tempo de tramitação da ação e a relevância do debate. 10. Por derradeiro, considerando a gravidade da conduta lesiva pelos gestores e especialmente do causídico contratado, vão remetidas cópias do presente acórdão ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e ao Conselho de Ética da Ordem dos Advogados do Brasil seccional Rio Grande do Sul a fim de procederem às devidas responsabilizações. DERAM PROVIMENTO AOS RECURSOS. UNÂNIME.(Apelação / Remessa Necessária, Nº 70084286731, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 16-06-2021)

Assim, verifica-se que é possível ao cidadão fazer tanto a denúncia do fato ao Ministério Público quanto ingressar com ação popular para contribuir com o combate à improbidade administrativa.

5 CONCLUSÃO

Quando do início desta monografia, verificou-se no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa (CNCC-IA), que haviam vários cadastros para o município de Capão da Canoa. Assim, gerou-se a curiosidade acerca do planejamento municipal para que sejam evitados os fatos que levam aos cadastros, bem como se havia alguma ligação entre os atos de improbidade administrativa e a prestação do serviço de saúde no município de Capão da Canoa.

Diante disso, o trabalho teve o objetivo geral de analisar quais eram os impactos das ações de improbidade administrativa no Município de Capão da Canoa relativos ao serviço público de saúde, dentre os anos de 1982 (criação do município) e 2024.

Verifica-se que o objetivo geral foi atendido, ao encontrar o acórdão nº 70067256115 que tramitou na primeira Câmara Cível, no ano de 2015, dispondo acerca da condenação de agentes administrativos por ato de improbidade administrativa que resultou em dano ao erário, tendo ocorrido na área da saúde no município de Capão da Canoa, no ano de 1993, demonstrando que efetivamente já houve falhas na prestação deste serviço e que é necessário o acompanhamento dos atos por portais de transparência para verificação de eventual repetição.

Quanto aos objetivos específicos, por primeiro foi feita a análise dos conceitos históricos e jurídicos de saúde e de administração pública em um panorama no Brasil, verificando que a área da saúde está em constante evolução do ponto de vista legislativo e que, anteriormente à constituição de 1988 não havia uma organização efetiva na prestação destes serviços, dependendo de instituições filantrópicas e universidades, que atendiam muitas das vezes a população como indigentes.

Por segundo, objetivou-se compreender a causa, o funcionamento e alcance da improbidade administrativa no direito brasileiro, verificando que a improbidade administrativa já é uma característica cultural, causada pelo mau uso do poder pelos agentes públicos e sendo motivada na maioria das vezes por questões financeiras. Ainda, os efeitos da improbidade podem se dar tanto em âmbito nacional como internacional, aprofundando a miséria e a injustiça na distribuição de renda, minando a confiança nos poderes e instituições oficiais.

Por terceiro, teve-se como objetivo analisar a jurisprudência do TJ entre os anos de 1982 e 2023 relativos às ações de improbidade administrativa dos serviços públicos de saúde no município, bem como o trâmite das ações, obtendo-se êxito em encontrar

o acórdão nº 70067256115, conforme já mencionado acima.

Quanto ao problema que originou o trabalho, acerca de quais são os impactos das ações de improbidade administrativa no serviço público de saúde no município de Capão da Canoa, verificou-se que o dano ao erário foi o impacto geral causado, além de ter privado o livre exercício da concorrência e com isso o menor preço aos cofres públicos.

Para coleta dos dados utilizados nesta monografia, utilizou-se o método de pesquisa histórico crítico, tendo como técnicas a coleta de dados, principalmente as nas modalidades bibliográfica, documental e estudo de caso.

Foram feitas pesquisas bibliográficas em diversas fontes como IBGE, CNJ, CNCC-IA, sites do Ministério Público, sites da Câmara dos Deputados, além de diversos autores/doutrinadores e jurisprudências.

Diante da metodologia proposta, percebeu-se que poderia ter sido feita uma pesquisa com a população do município acerca das visões da população acerca da prestação de serviço de saúde, verificando se tinham conhecimento de alguma conduta ímproba e em caso afirmativo, se conheciam o procedimento a ser seguido após apresentá-la. No entanto, em razão da limitação temporal, não houve possibilidade de prosseguir o estudo por este caminho.

Ainda, seria interessante a verificação de ocorrência de denúncias feitas ao Ministério Público que atua em Capão da Canoa sobre atos de improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

ACÓRDÃO Nº 70067256115. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em 28/05/2024.

AMAZONAS, Tribunal de Justiça do Estado do. **Atas de Registro de Preço**. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/documentos-licitacao/atas-de-registro-de-preco>. Acesso em: 14 jun. 2024.

AGU explica. Sistemas de controle da administração pública. YouTube. 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=14tzqeV7GqE>. Acesso em 04/05/2024.

BEZERRA FILHO, Aluizio. **Processo de Improbidade Administrativa**: anotado e comentado. 5. ed. São Paulo: Jus Podivm, 2023. 875 p. Disponível em: https://www.editorajuspodivm.com.br/media/juspodivm_material/material/file/JUS2513-Degustacao.pdf. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão Repercussão Geral nº 843989**. Relator: ALEXANDRE DE MORAES. Brasília/DF, 18 de agosto de 2022. Brasília. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ARE%20843989%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em 06/05/2024.

BRASIL. **LEI Nº 7.638, de 12 de abril de 1982**. Cria o Município de Capão da Canoa. Porto Alegre/RS. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/07.638.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF: Presidente da República Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 nov. 2023.

BRASIL. **DECRETO Nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 19 nov. 2023.

BRASIL. **LEI Nº 2539, de 08 de julho de 2008**. Reestrutura o conselho municipal de saúde. Capão da Canoa. RS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/capao-da-canoa/lei-ordinaria/2008/253/2539/lei-ordinaria-n-2539-2008-reestrutura-o-conselho-municipal-de-saude>

BRASIL. **LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 19 nov. 2023.

BRASIL, LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em 12 de junho de 2024.

BRASIL. LEI Nº 14.230, DE 25 de OUTUBRO DE 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14230-25-outubro-2021-791905-normaatualizada-pl.html>.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 141, DE 13 DE JANEIRO DE 2012. Valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 19 nov. 2023.

BRUNELLI, Cíntia. **ORÇAMENTO PÚBLICO: Noções Gerais e Resumo para Concursos.** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qypPax2d4ug>. Canal do YouTube. Acesso em 19 nov. 2023.

CARTA DOS DIREITOS DO USUÁRIO DA SAÚDE. Trabalhadores, usuários e gestores unidos por uma saúde mais humanizada. Secretaria Municipal de Saúde de Manaus. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_direitos_usuarios_saude_humanizada.pdf. Acesso em: 19/11/2023.

CGU – **Manual de integridade pública e fortalecimento da gestão:** orientações para o gestor municipal em início de mandato. Brasília: CGU/PR, 2008. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_integridade_publica_gestao.pdf. Acesso em 28/05/2024.

CRITÉRIOS DE INVESTIMENTO EM SAÚDE. Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/01/16/entram-em-vigor-novos-criterios-de-investimento-minimo-em-saude#:~:text=De%20acordo%20com%20a%20Lei,e%20os%20munic%C3%ADpios%2C%2015%25>. Acesso em 28/05/2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31. ed. rev. atual e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2018. Disponível em: <https://archive.org/details/DireitoAdministrativoMariaSylviaZanellaDiPietro2018/page/n3/mode/2up?q=cap%C3%ADtulo+3&view=theater>. Acesso em 01/05/2024.

FIOCRUZ – **Participação social.** Disponível em: <https://pensesus.fiocruz.br/participacao-social>. Acesso em 28/05/2024

FRASÃO, Gustavo. **O Brasil é o único país com mais de 100 milhões de habitantes que assegura acesso universal e gratuito a serviços de saúde:** diz ministro em reunião do G20. Diz ministro em reunião do G20. 2021. Publicado pela Plataforma GOV. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2021/setembro/o-brasil-e-o-unico-pais-com-mais-de-100->

milhoes-de-habitantes-que-assegura-acesso-universal-e-gratuito-a-servicos-de-saude-diz-ministro-em-reuniao-do-g20. Acesso em: 14 jun. 2024.

FUNDO NACIONAL DA SAÚDE. Disponível em: <https://portalfns.saude.gov.br/sobre-o-fns/>. Acesso em 28/05/2024.

GENEALOGIA DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. 2018. Governo do Estado do Rio Grande do Sul Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201803/27155415-spgg-genealogia.pdf>. Acesso em 26/07/2024.

ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO 2023. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em 28/05/2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo de 2022. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/capao-da-canoa/panorama>. Acesso em 26/07/2024.

JANARY JÚNIOR. **Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa entram em vigor.** 2021. Agência Câmara Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/820702-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa-entram-em-vigor/>. Acesso em: 14/06/2024.

LISTA DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL POR QUANTIDADE DE HABITANTES. Wikipédia. Atualizado em 02 de junho de 2024. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_munic%C3%ADpios_do_Rio_Grande_do_Sul_por_popula%C3%A7%C3%A3o. Acesso em 28/05/2024.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 10. ed. Niterói: Saraiva, 2016. p. 43.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Improbidade Administrativa: causas, efeitos, sujeitos e tipos na atualidade. **Justitia**, São Paulo, v. 77, n. 202, p. 229-237, jun. 2016. Semestral. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_justitia/index.php/Justitia/article/view/12. Acesso em 28/05/2024.

MATHIAS, Maíra. **Antes do SUS:** Como se (des)organizava a saúde no Brasil sob a ditadura. 2018. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/antes-do-sus>. Acesso em: 14 jun. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito Administrativo.** 25. ed. Belo Horizonte. Forum. 2010. Pág. 684.

MUDANÇAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA VALEM PARA PROCESSOS EM ANDAMENTO. 2022. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/60095/mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa-valem-para-processos-em-andamento-decide-stf>. Acesso em 28/05/2024.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade Administrativa**. Reflexões sobre laudos periciais ilegais e desvio de poder em face da Lei federal nº 8.429/92. RERE: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. 2007. Disponível em: <https://www.medinaosorio.com.br/artigos/fbio-medina-osrio-improbidade-administrativa-reflexes-sobre-laudos-periciais-ilegais-e-desvio-de-poder>. Acesso em 06/05/2024.

PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DA UNIÃO. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/transferencias/detalhe?de=01/01/2023&ate=31/10/2023&tipo=1&tipoFavorecido=8&municipio=-2&acao=0044&uf=RS&grupo=-1&elemento=-1&modalidade=-1&ordenarPor=mesAno&direcao=desc>. Acesso em 19 nov. 2023.

PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA. Disponível em: <https://transparencia.betha.cloud/#/kH7Nvl1KDUxy19mASbGl3A==>. Acesso em 19 nov. 2023.

PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <https://www.transparencia.rs.gov.br/despesas/gastos-diretos/despesas-gerais/pesquisa?filtro=Fun%C3%A7%C3%A3o|saude,Ano|2022>. Acesso em 19 nov. 2023.

PUREZA, Diego. **CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**: Conceito e classificações. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=pxSGNzXNg_I. Canal do YouTube. Acesso em 19 nov. 2023.

ROCHA, Elisama Nascimento; CUNHA, Juliana Xavier Pinheiro da; LIRA, Laís Santana Santos Pereira; OLIVEIRA, Lucinéia Braga de; NERY, Adriana Alves; VILELA, Alba Benemérita Alves; PRADO, Fabio Ornellas. O papel do conselheiro municipal de saúde na fiscalização do orçamento público. **Saúde em Debate**: Revista do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, Rio de Janeiro, v. 37, n. 93, p. 104-111, mar. 2013. Trimestral. Disponível em <https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=revsaudedebate&pagfis=11402>. Acesso em 14 de jun/2024.

SALES, Beatriz. **O que é Administração direta e indireta**. 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-que-e-administracao-direta-e-indireta/1263096094#:~:text=A%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica%20%C3%A9%20dividida,sujeitos%20ao%20controle%20do%20Estado>. Acesso em: 14 jun. 2024.

REVISTAS USP. A saúde pública no Brasil. São Paulo: Estudos Avançados, v. 27, n. 78, 01 jan. 2013.

STF decide que mudanças na lei de improbidade não retroagem para condenações definitivas. Atualizado em 18 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=492606&ori=1>. Acesso em 28/05/2024.

SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DOS MUNICÍPIOS. Disponível em:

https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Livros/2023_LIV_JUR_Sistema_Controlo_Interno_Municipios.pdf. Acesso em 28/05/2024.