

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO  
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA  
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**MATHEUS BERNARDES SANTOS SOUZA**

**A RESPONSABILIDADE PENAL DOS PREFEITOS NOS CRIMES CONTRA A  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS À LUZ  
DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO CÓDIGO PENAL  
BRASILEIRO**

**OURO PRETO**

**2025**

MATHEUS BERNARDES SANTOS SOUZA

**A RESPONSABILIDADE PENAL DOS PREFEITOS NOS CRIMES CONTRA A  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS À LUZ  
DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO CÓDIGO PENAL  
BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado durante a graduação em Direito da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Penal e Direito Administrativo

Orientador: Prof. Dr. Francisco Vilas Boas Neto

**OURO PRETO**

**2025**



## FOLHA DE APROVAÇÃO

Matheus Bernardes Santos Souza

A responsabilidade penal dos prefeitos nos crimes contra a administração pública:  
análise das implicações jurídicas à luz da Lei de Improbidade Administrativa e do Código Penal brasileiro

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal  
de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de bacharel

Aprovada em 08 de abril de 2025

### Membros da banca

Dr. Francisco José Vilas Boas Neto - Orientador(a) - Universidade Federal de Ouro Preto  
Dra. Juliana Evangelista de Almeida - Universidade Federal de Ouro Preto  
Me Edvaldo Costa Pereira Junior - Universidade Federal de Ouro Preto

Dr. Francisco José Vilas Boas Neto, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 10/04/2025



Documento assinado eletronicamente por **Francisco Jose Vilas Boas Neto, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 10/04/2025, às 09:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.ufop.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0893732** e o código CRC **6FAA9B9C**.

## RESUMO

O presente trabalho aborda a responsabilidade penal dos prefeitos nos crimes contra a administração pública, destacando a relevância jurídica e social do tema em um cenário de crescente demanda por transparência e ética na gestão pública. Com mais de 5.500 municípios no Brasil, muitos criados após a Constituição de 1988 sem estrutura financeira e fiscal adequada, o estudo evidencia como essa fragilidade administrativa potencializa o risco de práticas ilícitas. O estudo analisa os principais dispositivos legais, incluindo o Decreto-Lei nº 201/1967, o Código Penal e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), abordando os conceitos de crimes funcionais e crimes de responsabilidade. A pesquisa também discute o foro por prerrogativa de função e os impactos da reforma da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021, que passou a exigir dolo para a configuração da improbidade. Por fim, o trabalho destaca a importância de uma abordagem integrada entre o Direito Penal e o Direito Administrativo, visando uma resposta estatal mais eficaz e coerente diante das infrações cometidas por prefeitos.

**Palavras-chave:** Responsabilidade penal dos prefeitos, Direito Administrativo, crimes funcionais, improbidade administrativa, foro privilegiado, Decreto-Lei nº 201/1967.

## ABSTRACT

The present work addresses the criminal liability of mayors in crimes against public administration, highlighting the legal and social relevance of the topic in a scenario of increasing demand for transparency and ethics in public management. With more than 5,500 municipalities in Brazil, many of which were created after the 1988 Constitution without adequate financial and fiscal structure, the study shows how this administrative fragility increases the risk of illegal practices. The study analyzes the main legal provisions, including Decree-Law No. 201/1967, the Penal Code, and the Administrative Improbity Law (Law No. 8,429/1992), addressing the concepts of functional crimes and crimes of responsibility. The research also discusses the forum by prerogative of function and the impacts of the reform of the Administrative Improbity Law by Law No. 14,230/2021, which now requires intent (*dolo*) for the configuration of improbity. Finally, the work reinforces the importance of an integrated approach between Criminal Law and Administrative Law, aiming for a more effective and coherent state response to infractions committed by mayors.

**Keywords:** Criminal liability of mayors, Administrative Law, functional crimes, administrative improbity, privileged forum, Decree-Law No. 201/1967.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>O MUNICÍPIO E O PREFEITO - UM BREVE PANORAMA HISTÓRICO.....</b>	<b>6</b>
2.1	ORIGEM E EVOLUÇÃO DOS MUNICÍPIOS E DO CARGO DE PREFEITO .....	8
2.1.1	<b>O Município no Período Colonial .....</b>	<b>8</b>
2.1.2	<b>Transformações no Império e na República.....</b>	<b>9</b>
2.2	EVOLUÇÃO DO CARGO DE PREFEITO E IMPACTOS NA GESTÃO PÚBLICA	9
<b>3</b>	<b>A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A RESPONSABILIDADE PENAL DOS PREFEITOS.....</b>	<b>12</b>
3.1	PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	12
3.1.1	<b>Princípio da Legalidade.....</b>	<b>13</b>
3.1.2	<b>Princípio da Moralidade Administrativa .....</b>	<b>14</b>
3.1.3	<b>Princípio da Publicidade.....</b>	<b>15</b>
3.1.4	<b>Princípio da Impessoalidade .....</b>	<b>16</b>
3.1.5	<b>Princípio da Eficiência.....</b>	<b>17</b>
3.2	RESPONSABILIDADE PENAL: FUNDAMENTOS E ELEMENTOS BÁSICOS 17	
3.2.1	<b>Conceituação do Crime.....</b>	<b>17</b>
3.2.2	<b>O Papel do Dolo e da Culpa .....</b>	<b>18</b>
3.2.3	<b>Teoria do Domínio do Fato .....</b>	<b>19</b>
3.3	CRIME DE RESPONSABILIDADE E CRIMES FUNCIONAIS .....	20
3.3.1	<b>Diferenciação entre Infrações Penais e Infrações Político-Administrativas.....</b>	<b>20</b>
3.3.2	<b>A Figura do Prefeito como Agente Político.....</b>	<b>24</b>
<b>4</b>	<b>CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PRATICADOS POR PREFEITOS.....</b>	<b>26</b>
4.1	INTRODUÇÃO AOS CRIMES E SEUS EFEITOS NA GESTÃO MUNICIPAL.....	26
4.2	PRINCIPAIS DISPOSITIVOS DO CÓDIGO PENAL APLICÁVEIS AOS PREFEITOS.....	27
4.2.1	<b>Peculato .....</b>	<b>27</b>
4.2.2	<b>Concussão .....</b>	<b>29</b>
4.2.3	<b>Corrupção Passiva .....</b>	<b>31</b>

<b>5</b>	<b>NOVOS CRIMES PRATICADOS POR PREFEITOS .....</b>	<b>33</b>
5.1	NOVOS TIPOS PENAIIS INTRODUZIDOS PELA LEI Nº 10.028/2000.....	33
<b>5.1.1</b>	<b>Aspectos Específicos para o Prefeito .....</b>	<b>33</b>
<b>5.1.2</b>	<b>Debates e Impactos na Gestão Pública.....</b>	<b>33</b>
<b>5.1.3</b>	<b>Novos Tipos Penais Introduzidos pela Lei nº 10.028/2000 .....</b>	<b>35</b>
5.1.3.1	<i>Deixar de ordenar, no prazo, redução do montante de dívida consolidada .....</i>	35
5.1.3.2	<i>Ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites .....</i>	36
5.1.3.3	<i>Não anular os efeitos de operação de crédito irregular .....</i>	37
5.1.3.4	<i>Não liquidação de operação de crédito por antecipação de receita.....</i>	37
<b>6</b>	<b>A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS REPERCUSSÕES.....</b>	<b>39</b>
6.1	ANÁLISE DA LIA (LEI Nº 8.429/1992 E LEI Nº 14.230/2021) .....	39
6.2	NATUREZA JURÍDICA DAS SANÇÕES E POSSÍVEL CUMULATIVIDADE.....	41
6.3	POSSÍVEL CUMULATIVIDADE ENTRE SANÇÕES PENAIIS E CIVIS.....	42
<b>7</b>	<b>ASPECTOS PROCESSUAIS DA RESPONSABILIZAÇÃO PENAL DOS PREFEITOS.....</b>	<b>44</b>
7.1	FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO.....	44
<b>7.1.1</b>	<b>Fundamentação Constitucional e Jurisprudencial.....</b>	<b>44</b>
<b>8</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>46</b>
8.1	SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ACHADOS.....	46
8.2	REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE A EFETIVIDADE DA RESPONSABILIZAÇÃO PENAL .....	47
8.3	A IMPORTÂNCIA DE UMA ABORDAGEM INTEGRADA ENTRE DIREITO PENAL E ADMINISTRATIVO.....	48
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>49</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade penal dos prefeitos nos crimes contra a administração pública é um tema de notória relevância jurídica e social, especialmente em um cenário onde a transparência e a ética na gestão pública são cada vez mais exigidas pela sociedade.

O município, como ente federativo mais próximo da população, possui um papel central na prestação de serviços essenciais, tornando o prefeito uma figura central na administração pública local. No entanto, essa proximidade e autonomia, se mal conduzidas, podem transformar o cargo de prefeito em um potencial espaço para práticas ilícitas, comprometendo não apenas a gestão pública, como também a confiança da população nas instituições democráticas.

O Brasil possui atualmente mais de 5.500 municípios, muitos dos quais foram criados após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esse período foi marcado por um crescimento desenfreado no número de municípios, frequentemente sem qualquer análise criteriosa sobre a viabilidade financeira e fiscal dessas novas unidades administrativas.

A ausência de infraestrutura e capacidade de arrecadação própria fez com que uma grande parcela dessas cidades se tornasse dependente de repasses federais e estaduais, criando um ambiente propício para práticas de corrupção e má gestão dos recursos públicos.

De acordo com o levantamento do Poder 360, que será novamente mencionado em seguida, quase metade dos municípios brasileiros depende de 90% ou mais de repasses externos para manter suas atividades básicas, o que evidencia a fragilidade financeira das administrações municipais.

A criação de municípios sem a devida estrutura econômica ampliou os riscos de crimes contra a administração pública, visto que a fragilidade das estruturas de controle interno e a proximidade entre os gestores públicos e a população facilitam a prática de ilícitos. Prefeitos que assumem o cargo em cidades com baixa arrecadação própria e alta dependência de repasses acabam, muitas vezes, gerindo a máquina pública de maneira personalista, o que pode levar ao desvio de recursos e outras práticas que configuram crimes funcionais e atos de improbidade administrativa.

Um exemplo emblemático de corrupção na administração pública municipal é o caso de Paulo Maluf, ex-prefeito de São Paulo, que foi condenado por lavagem de dinheiro e desvio de recursos públicos durante seu mandato. O caso Maluf é importante não apenas pela complexidade do esquema de corrupção, que envolvia o envio de recursos desviados para contas no exterior, mas também pela dificuldade enfrentada pela justiça brasileira para

responsabilizá-lo penalmente. Mesmo diante de evidências robustas, o processo se arrastou por anos, evidenciando as lacunas do sistema judicial e os desafios impostos pela prerrogativa de foro e pelos recursos processuais disponíveis aos agentes públicos.

A presente pesquisa tem como objetivo analisar de forma crítica a responsabilidade penal dos prefeitos por crimes contra a administração pública, abordando os principais aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais que permeiam essa temática. Para tanto, o estudo se debruça sobre os dispositivos legais aplicáveis, como o Decreto-Lei nº 201/1967, o Código Penal e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), evidenciando os aspectos entre crimes funcionais, crimes de responsabilidade e infrações político-administrativas.

A investigação explora também o foro por prerrogativa de função, previsto na Constituição Federal de 1988, e os desafios práticos impostos por essa prerrogativa à efetiva responsabilização dos gestores municipais. A análise crítica leva em consideração o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à limitação do foro privilegiado, especialmente em casos de crimes praticados fora do exercício do mandato ou sem relação direta com a função pública.

Além disso, o trabalho aborda a recente reforma da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021, que introduziu a exigência de dolo para a configuração da improbidade, impactando diretamente o processo de responsabilização dos prefeitos.

Por fim, o estudo propõe uma abordagem integrada entre o Direito Penal e o Direito Administrativo, destacando como esses ramos do direito podem atuar de maneira complementar na busca pela responsabilização penal dos prefeitos. A importância dessa junção reside na capacidade de promover uma resposta estatal mais eficiente diante das infrações cometidas por prefeitos, reforçando o compromisso com a legalidade, a transparência e o interesse público.

Dessa forma, o presente trabalho visa contribuir para o entendimento das complexidades jurídicas e institucionais envolvidas na responsabilização penal dos prefeitos, oferecendo uma análise sobre as práticas ilícitas no âmbito municipal.

## **2 O MUNICÍPIO E O PREFEITO - UM BREVE PANORAMA HISTÓRICO**

O objetivo deste capítulo é apresentar um panorama sintético da evolução histórica e institucional do Município e da figura do Prefeito, evidenciando como essas instituições se transformaram ao longo da história brasileira. Busca-se destacar os principais marcos e mudanças que consolidaram o papel do Município como unidade administrativa essencial e do Prefeito como figura central na gestão pública local.

### **2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DOS MUNICÍPIOS E DO CARGO DE PREFEITO**

É oportuno destacar que a análise de fenômenos e instituições carrega consigo uma característica peculiar: à medida que se adota uma leitura orientada pela perspectiva de uma área específica do saber, o objeto de estudo ganha maior clareza. Cada disciplina oferece ferramentas e conceitos que enriquecem a compreensão do tema, permitindo avaliar o objeto com mais rigor e identificar aspectos que poderiam passar despercebidos em abordagens mais restritas. Isso evidencia a importância de diferentes enfoques na ampliação do conhecimento sobre o objeto de estudo.

Nesses termos, resta pontuar que a evolução da figura do prefeito e da organização do Município no Brasil está umbilicalmente ligado aos processos que fundaram este país como nação. Eventos como o colonialismo, o escravismo, o coronelismo e a Proclamação da República delinearão a forma pela qual o Município e o prefeito são constituídos hoje.

#### **2.1.1 O Município no Período Colonial**

O Município como instituição de organização administrativa veio ao Brasil-Colônia implementado pela Coroa Portuguesa. Sobre a organização dos Municípios durante o período colonial, Hely Lopes Meirelles tece o seguinte comentário:

O Município português foi transplantado para o Brasil-Colônia com as mesmas organizações e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhavam no Reino. Sob a vigência das três Ordenações - Afonsina, Manuelinas e Filipinas - que regeram o Brasil até a independência (1822), nossas municipalidades foram constituídas uniformemente por um presidente, três vereadores, dois almotacés e um escrivão. Além desses encarregados administrativos, serviam junto à Câmara um juiz de fora vitalício e dois juizes comuns, eleitos como vereadores. (Meirelles, 2021, p.37).

Este foi o primeiro contorno institucional do Município no Brasil. No entanto, não obstante tivesse consigo algumas atribuições fixadas em lei, a sanha centralizadora incorporada pela Coroa restringia o grau de autonomia dos Municípios. (Meirelles, 2021, p. 37).

### 2.1.2 Transformações no Império e na República

Com o advento do Império em 1822, os municípios ganharam novos contornos, embora tenham perdido atribuições e autonomia. O Império esforçou-se em concentrar todo o poder administrativo em suas mãos, delegando aos municípios pouquíssimas atribuições.

Nota-se, que neste período, a figura do prefeito ainda não havia sido criada. Este cargo foi criado somente em 1835, à época chamado de delegado do executivo. Este cargo inicialmente foi criado na província de São Paulo e, sendo bem recebido, foi também instituído em outras províncias. (Meirelles, 2021, p. 38).

Com a Proclamação da República em 1891, a Constituição da República assegurou o primeiro sopro de autonomia devidamente institucionalizada aos municípios. No art. 68 da Carta Magna, lia-se o seguinte: “Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (Constituição 1891).

No entanto, nem sempre o texto legislativo transcreve com real fidelidade a realidade fática. Neste período da Primeira República, público e o privado muitas vezes se confundiam, figurando como impossível uma devida separação entre eles. Momento de profundo mandonismo, muitos municípios eram, na verdade, apenas anexo das fazendas de grandes latifundiários. Portanto, a autonomia institucional existia apenas no papel, como descreve com máxima clareza Hely Lopes Meirelles:

Durante os 40 anos que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos políticos truculentos, quem mandavam e desmandavam nos “seus” Distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitor rebanho dócil ao seu poder. Os prefeitos eram eleitos ou nomeados ao sabor do governo estadual, representado pelo “chefe” todo poderoso da “zona”. As eleições eram antemão preparadas, arranjadas, falseadas ao desejo do “coronel”. As oposições que se esboçaram no Interior viam-se aniquiladas pela violência e pela perseguição política do situacionismo local e estadual. Não havia qualquer garantia democrática. E nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo o Município viveu quatro décadas, recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia. (Meirelles, 2021, p.39 e 40).

## 2.2 EVOLUÇÃO DO CARGO DE PREFEITO E IMPACTOS NA GESTÃO PÚBLICA

Este modelo de organização administrativa esboçado durante a Primeira República era um laboratório fértil para o cometimento de condutas criminosas e imorais por parte dos Prefeitos. Sem transparência, fiscalização e oposição, os chefes do poder executivo exerciam seu respectivo poder sem nenhuma restrição, figurando como pequenos imperadores.

Nesse cenário, não havia separação nítida entre o público e o privado, uma vez que ambos os elementos estavam profundamente interligados, dificultando a distinção entre o que pertencia à esfera pessoal e o que fazia parte das atribuições estatais. Nestes termos, ensina Raymundo Faoro que:

O coronelismo, compadrazgo latino-americano, a “clientela na Itália na Sicília participam da estrutura patrimonial. Peças de uma ampla máquina, a visão do partido e do sistema estatal se perde no aproveitamento privado da coisa pública, privatização originada em poderes delegados e confundidos pela incapacidade de apropriar o abstrato governo instrumental (Hobbes) das leis. O patrimonialismo pulveriza-se, num localismo isolado, que o retraimento do estamento secular acentua, de modo a converter o agente público em um cliente, dentro de uma extensa rede clientelista. O coronel utiliza seus poderes públicos para fins particulares, mistura, não raro, a organização estatal a seu erário com os bens próprios. (Faoro, 2012, p. 717/718).

Com a ascensão do getulismo em 1930 e a conseqüente promulgação da Carta Magna de 1934, os municípios ganharam novos contornos institucionais, sobretudo agora inspirados em ares sociais democratas. Com esta constituição, a autonomia dos municípios foi devidamente institucionalizada. No entanto, diferente do desenho institucional forjado na Constituição da Primeira República, a Constituição getulista materializou a autonomia municipal na prática, fazendo com que o prefeito e os vereadores fossem alçados aos seus respectivos cargos por meio de eleição, bem como garantindo aos municípios autonomia financeira, com a competência para instituir e cobrar impostos (Meirelles, 2021, p. 40).

Com o golpe do Estado Novo, em 1937, Getúlio Vargas asfixiou a autonomia dos municípios, imprimindo novamente ao federalismo brasileiro um centralismo ortodoxo. Prefeitos foram cassados e, em seguida, substituídos por interventores.

Com a redemocratização do país no final da ditadura getulista, a Constituição de 1946 imprimiu novo desenho institucional à federação brasileira, agora garantindo aos municípios autonomia administrativa, política e financeira.

Com o fim da democracia em 1964 e o início do Regime Militar, a Constituição de 1967 mantivera a forma federativa de estado, garantindo aos municípios e aos estados a devida autonomia. Em certo sentido, a ausência de eleições e a repressão política limitaram o exercício dos direitos políticos, culminando em abusos políticos. Neste período, as eleições para prefeitos e vereadores mantiveram-se. No entanto, nas Capitais e nas cidades consideradas centrais para segurança nacional, o chefe do Poder Executivo municipal era nomeado e não alçado ao poder por meio do sufrágio universal.

Com a redemocratização do país adveio a Constituição de 1988. Esta arquitetou o atual desenho institucional do Municípios, conferindo a estes autonomia política, financeira e

administrativa. Quanto à posição atual dos municípios nos dias atuais, Hely Lopes Meirelles escreve o seguinte:

Libertos da intromissão discricionária dos governos estadual e federal e dotados de renda própria para prover os serviços locais, os Municípios elegem livremente seus vereadores, seus prefeitos e vices-prefeitos e realizam o self-government, de acordo com a orientação política e administrativa de seus órgãos de governo. Manifestam-se livremente sobre os problemas da nação, constituem órgãos partidários locais e realizam convenções deliberativas; e suas Câmaras cassam mandatos de vereadores e prefeitos, no uso regular de suas atribuições de controle político-administrativo do governo local. (Meirelles, 2021, p.44).

Assim, é possível concluir que o município representa uma instituição sólida e indispensável na estrutura federativa brasileira, desempenhando um papel fundamental na organização e gestão da sociedade em nível local.

Nesse contexto, o prefeito surge como uma autoridade constituída, legitimada para liderar a administração pública municipal e atuar como o elo mais próximo entre o poder público e os cidadãos. Ao contrário dos chefes do poder executivo estadual e federal, cuja gestão muitas vezes se dá de maneira mais distante e abrangente, o prefeito carrega a peculiaridade de estar inserido diretamente no cotidiano da comunidade que governa. Essa proximidade o coloca em contato direto com os dramas, desafios, necessidades e sonhos da população local, permitindo-lhe compreender, de forma mais sensível e imediata, as demandas sociais e econômicas que afetam o dia a dia dos municípios.

No entanto, essa mesma posição de proximidade e responsabilidade torna ainda mais grave qualquer desvio de conduta praticado por prefeitos contra a administração pública, uma vez que seus atos ilegais não apenas comprometem a gestão municipal, mas também violam diretamente a confiança da população. Essa característica única do cargo evidencia tanto sua importância para o bem-estar coletivo quanto a necessidade de que o exercício da função seja conduzido com ética, responsabilidade e respeito à legalidade.

### **3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A RESPONSABILIDADE PENAL DOS PREFEITOS**

#### **3.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Os princípios constitucionais da administração pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, desempenham um papel fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, servindo substancialmente para orientar a conduta do gestor público em todas as suas ações e decisões. Esses princípios – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – não apenas definem os limites de atuação dos agentes públicos, mas também estabelecem diretrizes essenciais para a organização e o funcionamento de uma administração que deve estar comprometida com a probidade, a transparência e a efetividade na gestão da coisa pública. (Silva, 2020, p. 677).

Importante destacar que os princípios constitucionais da administração pública não devem ser vistos como elementos isolados no ordenamento pátrio brasileiro, figurando cada qual com seu conteúdo. Pelo contrário, os princípios devem ser vistos como um sistema, cenário em que os princípios dialogam entre si. Nestes termos, ensina Waldo Fazzio Júnior que:

Os princípios constitucionais da Administração devem ser compreendidos imbricados, de forma que cada um funciona como elemento constitutivo do outro. Assim, a agressão à moralidade administrativa implica na ilegalidade, dado que no cotejo entre os motivos e a finalidade do ato esta se aloja na lei. A eficiência, sem a moralidade, não é eficiência administrativa, mas simples objetivo técnico instrumental. A moralidade não se basta sem a impessoalidade, dado que a qualquer estipulação moralmente válida pressupõe a isonomia dos destinatários da norma. A garantia da legalidade dos atos administrativos não prescinde da publicidade, que tem o efeito de torná-los obrigatórios. E assim por diante, numa infinita sobreposição de fatores sob variadas articulações. (Júnior, 2008, p.6)

Os princípios constitucionais da administração pública, como já dito, balizam a conduta do gestor público direcionando-o a uma boa administração. Assim, servem como prevenção aos crimes contra a administração pública. Para que um ato administrativo se distancie de condutas criminosas, é fundamental passar pelo filtro principiológico fixado pela Constituição Federal de 1988. O distanciamento destes princípios reflete o primeiro sintoma que o gestor público flerta com condutas criminosas e a sua respectiva violação configura ato de improbidade administrativa, conforme o art. 11, da Lei nº 8.429/92, como pontua os Promotores de Justiça Pedro Evandro de Vicente Rufato e Vinícius de Oliveira e Silva, que explicam o seguinte:

É sabido que, não raramente, o que está presente na mente do agente antes no momento da edição do ato administrativo é a má-fé, a malícia e o dolo, daí se originando atos administrativos espúrios e com desvio de finalidade. É justamente nesse terreno, marcado pela promiscuidade e inobservância da probidade, que a corrupção floresce, se desenvolve e se concretiza, devendo contar com a mais veemente repulsa da sociedade e dos órgãos de controle. (Rufato e Silva, 2021, p. 40).

Dessa forma, os princípios constitucionais da administração pública são essenciais para preservar a ética, a legalidade e a eficiência na gestão pública. Quando desrespeitados, especialmente em casos de crimes contra a administração pública, evidenciam o impacto negativo sobre a confiança social e o interesse coletivo. Assim, o fortalecimento e a aplicação rigorosa desses princípios são indispensáveis para proteger o patrimônio público e assegurar a transparência na condução dos negócios estatais.

### **3.1.1 Princípio da Legalidade**

O princípio da legalidade nasce junto com o Estado de Direito e está umbilicalmente ligado à garantia dos direitos individuais. No âmbito administrativo a vontade da Administração Pública decorre diretamente da Lei (Di Pietro, 2024, p. 109).

Diferentemente do princípio da legalidade no aspecto penal, segundo o qual o cidadão pode fazer tudo aqui que a lei não proíbe, no âmbito da Administração Pública o cenário é distinto. No âmbito público, pode-se fazer somente aquilo que a lei permite. Ou seja, o ordenamento jurídico cria uma moldura e é dentro dessa moldura que está circunscrito o espaço de liberdade administrativa. Não pode haver um ato sequer no âmbito da administração pública que não possa estar sustentado por uma lei, sob pena de violação do princípio da legalidade. Nestes termos, leciona Hely Lopes Meirelles, que escreve o seguinte:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei, para o particular, significa 'pode fazer assim'; para o administrador significa 'deve fazer assim'. (Meirelles, 2018, p.82 e 83).

Portanto, toda a autoridade deve estar submetida à lei. Isto, evidentemente, contrapõe-se a práticas autoritárias. No primeiro capítulo deste estudo, demonstrou-se que em alguns momentos da história brasileira o mandonismo e o autoritarismo eram condutas frequentes entre os chefes do poder executivo, substancialmente nos municípios pequenos, em que não havia nenhum tipo de limite ao exercício do poder. O princípio da legalidade emerge no direito brasileiro justamente para combater este tipo de prática. Neste aspecto, leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra a qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos. O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da cidadania. Nesta última se consagra a radical subversão do anterior esquema de poder assentado na relação soberano-súdito (submisso). (Mello, 2021, p. 87).

Portanto, o fundamental princípio da legalidade no Direito Administrativo impõe que a atuação dos prefeitos esteja estritamente vinculada à lei, restringindo sua atuação a competências expressamente previstas. Nos crimes contra a administração pública, esse princípio é extremamente importante para evitar abusos e garantir que prefeitos respondam penalmente por atos ilícitos que violam o patrimônio público e a transparência na gestão.

Assim, ao violar a legalidade, como em casos de peculato, corrupção ou fraude em licitações, os prefeitos não apenas transgridem normas jurídicas, mas também comprometem a confiança depositada pela sociedade na administração pública.

Esse tópico é de extrema importância, pois no Brasil a classe política possui baixíssima confiança da população. Conforme pesquisa realizada pela Advocacia Geral da União e a Febraban - Federação dos Bancos do Brasil - apenas 13% dos entrevistados confiam na classe política. As instituições que gozam de maior credibilidade entre os brasileiros, conforme a pesquisa, são a Igreja e as Forças Armadas. (Carmo, 2025; Carta, 2024).

### **3.1.2 Princípio da Moralidade Administrativa**

O debate entre Direito e Moral data de tempos antigos. No entanto, ganhou profunda relevância após a ascensão do nazismo na Alemanha. Conforme registra a história, grande parte dos abusos praticados pelos alemães tinham fundamento legal. Não obstante o fundamento legal que embasaram as condutas violadoras de direitos humanos, estas condutas se distanciaram de valores eminentemente morais.

No âmbito da Administração Pública, o princípio objeto deste tópico informa que a conduta dos agentes deve estar vinculada à princípios éticos. No entanto, o conteúdo do princípio da moralidade não é algo eminentemente subjetivo. Ao contrário, ele possui um conteúdo jurídico, derivado de um conjunto de regras internas extraídas da própria administração pública. Nestes termos, escreve José Afonso da Silva:

A ideia subjacente ao princípio é a de que moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. Significa, como disse Hauriou, que a moralidade administrativa consiste no conjunto de “regras de conduta” tiradas da disciplina interior da Administração. (Silva, 2020, p. 649).

Importante destacar, além disso, que o princípio da moralidade é expresso também na probidade administrativa. A probidade administrativa vincula o agente público, dentre eles o prefeito, a se comportar com honestidade no desenvolvimento da coisa pública, sem se beneficiar dos poderes decorrentes do cargo que ocupa (Silva, 2020, p. 649).

Para remediar violações aos princípios da moralidade, a Constituição Federal estabeleceu em seu art. 5º, inciso LXXIII, a instrumentalização da ação popular com o objetivo de anular ato lesivo à moralidade administrativa, conforme pode ser lido:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. (Constituição, 1988).

Resumidamente, o princípio da moralidade exige que os prefeitos conduzam a coisa pública com ética, integridade e transparência, indo além do simples cumprimento do dever legal. Crimes como peculato, corrupção e fraude nas licitações violam normas jurídicas e aumentam o senso de desconfiança da população brasileira depositado sobre a classe política.

### **3.1.3 Princípio da Publicidade**

O princípio da publicidade exige ampla divulgação dos atos praticados pelo agente público, em nosso objeto de estudo, no caso, do prefeito. No entanto, há algumas hipóteses que vedam a divulgação de informações, todas elas previstas em lei.

O princípio em tela é voltado tanto para os órgãos de controle, como o Ministério Público, Tribunais de Contas e outros, como para o cidadão. Todos estes têm o direito e, em relação às instituições, o dever de fiscalizar o manuseio da coisa pública. Para tal objetivo, o acesso às informações é essencial. (Rufato, 2021, p. 44).

Dessa forma, é absolutamente inconcebível, dentro de um Estado Democrático de Direito, cuja essência está no fato de que o poder emana do povo, admitir o ocultamento de informações que sejam relevantes para o interesse público. Essa prática, além de comprometer os princípios que regem a transparência e a participação cidadã, vai de encontro aos direitos fundamentais que garantem aos cidadãos o acesso a informações de assuntos que dizem respeito às suas vidas e aos impactos diretos sobre a sociedade. (Rufato, 2021, p.44).

As políticas que ampliaram o acesso à informação desempenharam um papel crucial na consolidação do princípio da transparência. Contudo, esse avanço enfrentou uma resistência

significativa por parte da classe política, que frequentemente demonstrou oposição a esse tipo de técnica legislativa:

A ideia da criação dos portais da transparência pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) teve como objetivo dar concretude ao princípio da publicidade, até porque, na prática, historicamente sempre houve enorme resistência dos gestores públicos em se conferir publicidade aos atos da administração, sobretudo nos pequenos municípios brasileiros. (Rufato, 2020, p. 46).

Daí resulta a enorme dificuldade dos gestores corruptos em lidar com a publicidade e transparência dos atos administrativos. A relutância se observa, sobretudo, nos pequenos municípios brasileiros, nos quais os gestores, em sua grande maioria, se comportam e administram a polis como se fossem donos da coisa pública, numa inadmissível confusão entre o público e o privado e numa inaceitável ignorância dos princípios republicanos. (Rufato, 2020, p. 53).

O temor dos prefeitos em oferecer à população meios para fiscalizar sua conduta justifica-se somente em relação àqueles chefes do poder executivo municipal que flertam a todo instante com o crime. O bom gestor, sem dúvida, avalia positivamente o acesso à informação, pois terá junto consigo o cidadão para administrar a coisa pública.

### **3.1.4 Princípio da Impessoalidade**

Este importante princípio expressa a noção de que todos devem ser tratados da mesma maneira. O gestor público, no caso o prefeito, deve tratar o administrado sem favoritismo e sem perseguição. Neste caso, leciona o administrativo sobre o princípio da impessoalidade:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimetosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. (Mello, 2021, p.96).

Aparentemente o conteúdo deste princípio é banalmente lógico: o gestor público deve tratar a todos de forma igual. No entanto, substancialmente nos Municípios, a realidade é diferente: a administração pública em alguns casos passa a ser um mecanismo eleitoral para a perpetuação no poder. Os cargos são indicados às pessoas que apoiam o governo da situação. As contratações favorecem aqueles que investem nas campanhas. Para remediar este cenário, a Constituição Federal de 1988 exige a necessidade de concurso público para o ingresso em cargo público, conforme art. 37, II, e de processo licitatório para para contratação com a administração pública, conforme o 37, XXI. (Mello, 2021, p. 96). Nestes termos, pontuam os Promotores de Justiça Pedro Evandro de Vicente Rufato e Vinícius de Oliveira e Silva:

O cotidiano evidencia, no entanto, que muitos atos administrativos praticados nos municípios brasileiros são marcados pela pessoalidade, pela falta de isenção e pelo favorecimento a amigos, parentes e aliados políticos - numa inadmissível confusão entre o público e o privado -, podendo ser mencionados, como exemplos, o uso de

bem público em benefício particular, o nepotismo, a admissão de servidores públicos sem concurso - fora das hipóteses admitidas pela Constituição Federal - e a fraude em licitações. (Rufato, 2020, p. 48).

Dessa forma, o princípio da impessoalidade é essencial para combater crimes de prefeitos contra a administração pública, pois impede favorecimentos pessoais e garante que as ações administrativas atendam ao interesse coletivo. Sua aplicação promove transparência, dificulta práticas ilícitas e assegura a correta utilização do patrimônio público.

### **3.1.5 Princípio da Eficiência**

Dos princípios constitucionais da administração pública previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, o princípio da eficiência foi o último a ser adicionado. Celso Antônio Bandeira de Mello, no entanto, prefere o termo princípio da boa administração e citando o italiano Guido Falzone esclarece que este princípio consiste em desenvolver a máquina administrativa:

Do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças às escolhas dos meios e da ocasião de utilizá-los aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto. (Mello, 2021, p. 106).

Em outros termos, o princípio da eficiência informa que a administração pública deve ser gerida com qualidade e transparência, de modo a buscar o melhor resultado.

No âmbito municipal, o princípio da eficiência é essencial para combater crimes de prefeitos, pois exige gestão responsável, resultados transparentes e uso adequado dos recursos públicos, desestimulando práticas ilícitas e fomentando a ética administrativa.

## **3.2 RESPONSABILIDADE PENAL: FUNDAMENTOS E ELEMENTOS BÁSICOS**

### **3.2.1 Conceituação do Crime**

No ordenamento jurídico brasileiro, o conteúdo do conceito do crime não é oferecido pela legislação, sendo que apenas a Lei de Introdução do Código Penal informa que, ao crime, é reservada uma pena de reclusão ou de detenção, quer alternativa ou cumulativa com a pena de multa. Dessa forma, a análise doutrinária é de fundamental importância para compreender todas as nuances do conceito de crime.

A responsabilidade penal nasce necessariamente da externalização de um comportamento da pessoa no mundo real. Não cabe ao Direito Penal, dessa forma, a tutela da consciência do indivíduo. Crime só existe quando determinado comportamento é materializado.

Em certa medida, existem três correntes que desenvolveram o conceito de crime, quais sejam, o conceito de crime formal, o material e o analítico. Neste sentido:

Em um conceito formal, crime é toda conduta proibida por lei sob ameaça de pena. No aspecto material, o ilícito penal pode ser conceituado como a conduta definida pelo legislador como contrária a uma norma de cultura reconhecida pelo Estado e lesiva de bens juridicamente protegidos. No aspecto analítico, a doutrina finalista moderna tem considerado o crime como a conduta típica, antijurídica e culpável. Considera-se conduta típica a ação em sentido estrito ou a omissão, praticada com dolo ou culpa, que se ajusta ao tipo penal. A conduta típica, entretanto, só é antijurídica quando contraria o ordenamento jurídico por não estar protegida pela lei penal com a exclusão da ilicitude. Culpável é a ação típica quando reprovável, ou seja, quando há imputabilidade do agente, potencial conhecimento da ilicitude e exigibilidade de conduta diversa. Define-se também o crime como ‘fato típico e antijurídico’, considerando-se a culpabilidade como condição para se impor uma pena (Mirabete, 2005, p. 143 e 144).

### 3.2.2 O Papel do Dolo e da Culpa

Adicionalmente, pontua-se que o crime pode existir tanto na forma dolosa quanto na forma culposa. Conforme o Código Penal (1940):

Art. 18 - Diz-se o crime  
Crime doloso  
I - doloso, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo;  
Crime culposo  
II - culposo, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia.

Ademais, o parágrafo único do art. 18 do Código Penal informa que todos os crimes só podem ser punidos quando praticados dolosamente. Ou seja, esta regra informa que todo crime é doloso, mas só haverá crime na modalidade culposa quando houver expressa previsão legal. Sobre este aspecto do conceito de crime, leciona Rogério Greco:

Assim, imagine-se a hipótese do art. 163 do Código Penal, que prevê o crime de dano, por meio da seguinte redação: Destruir, inutilizar ou deteriorar coisa alheia. Como não há previsão para a modalidade culposa de dano, devemos interpretar o tipo penal levando em consideração, sempre, o comportamento doloso do agente. Por essa razão, aquele que, em virtude de uma conduta distraída, imprudente, vier a quebrar um vaso extremamente precioso em um museu não poderá ser responsabilizado pelo crime de dano, podendo, entretanto, formulando outro raciocínio, responder na esfera cível pelos prejuízos causados. (Greco, 2024, p.169).

Além disso, é importante destacar que não apenas a execução do crime em sua forma consumada será passível de punição, mas também a tentativa de cometê-lo estará sujeita a sanções legais. Isso significa que, mesmo que o agente não consiga concretizar totalmente a infração penal pretendida, suas ações voltadas para a realização do delito ainda serão consideradas ilícitas e poderão resultar em responsabilização criminal, de acordo com a gravidade dos atos praticados e as circunstâncias do caso específico. Sobre este aspecto, a doutrina preconiza que:

A tentativa é a realização incompleta do tipo penal, do modelo descrito na lei. Na tentativa há prática de ato de execução, mas o sujeito não chega à consumação por circunstâncias independentes de sua vontade. A relevância típica da tentativa é determinada expressamente pelo legislador através de uma norma de extensão, contida na Parte Geral do Código Penal. Por isso podemos afirmar que a tentativa é um tipo penal ampliado, um tipo penal aberto, um tipo penal incompleto, mas um tipo penal. A tentativa amplia temporalmente a figura típica, cuja punibilidade depende da conjugação do dispositivo que a define (art. 14, II) com o tipo penal incriminador violado.

Na tentativa, o movimento criminoso para em uma das fases da execução, impedindo o agente de prosseguir no seu desiderato por circunstâncias estranhas ao seu querer. A tentativa é o crime que entrou em execução, mas no seu caminho para a consumação é interrompido por circunstâncias acidentais. A figura típica não se completa, mas, ainda assim, a conduta executória realizada pelo agente reveste-se do atributo da tipicidade por expressa determinação legal (norma de extensão). A conduta desenvolve-se no caminho da consumação, mas, antes que esta seja atingida, causa estranha detém a realização do que o agente havia planejado. (Bitencourt. 2024, p. 539.)

Igualmente relevante para a compreensão do direito penal é a diferenciação entre o dolo direto e o dolo eventual, conceitos que, embora semelhantes em alguns aspectos, possuem distinções fundamentais. O dolo eventual ocorre na hipótese em que o agente mesmo sem querer o resultado, assume o risco de produzi-lo. No entanto, importante destacar, que o dolo eventual não pode ser imaginado como algo semelhante à culpa consciente, como assevera Masson, citando Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

A diferença entre o dolo eventual e a culpa consciente encontra-se no elemento volitivo que, ante a impossibilidade de penetrar-se na psique do agente, exige a observação de todas as circunstâncias objetivas do caso concreto, sendo certo que, em ambas as situações, ocorre a representação do resultado pelo agente. Deveras, tratando-se de culpa consciente, o agente pratica o fato ciente de que o resultado lesivo, embora previsto por ele, não ocorrerá. (...) A cognição empreendida nas instâncias originárias demonstrou que o paciente, ao lançar-se em práticas de expressiva periculosidade, em via pública, mediante alta velocidade, consentiu em que o resultado se produzisse, incidindo no dolo eventual previsto no art. 18, inciso I, segunda parte, verbis: (“Diz-se o crime: I – doloso, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo”). (Masson, 2024, p.468)

### **3.2.3 Teoria do Domínio do Fato**

Além disso, há a teoria do domínio do fato, teoria importante e que foi objeto de vários estudos após a Ação Penal 470, conhecida como Mensalão. O escândalo do Mensalão foi um caso emblemático de corrupção na política brasileira, envolvendo um esquema de compra de apoio parlamentar com recursos públicos. Esse tipo de crime contra a administração pública compromete a integridade das instituições, pois consiste na troca de vantagens indevidas para a prática de atos contrários aos deveres funcionais.

No direito penal, a teoria do domínio do fato estabelece que a autoria de um crime não se limita apenas àquele que executa diretamente a conduta criminosa, mas também abrange

quem exerce o controle efetivo sobre a decisão e a concretização do delito, ainda que por meio de terceiros. Essa teoria se mostra especialmente relevante em contextos onde o autor intelectual ou o mandante do crime utiliza subordinados ou intermediários para a prática do ato ilícito, mantendo, contudo, o pleno domínio sobre o curso dos acontecimentos e a realização do resultado criminoso.

No âmbito da administração pública municipal, o prefeito ocupa o ápice da hierarquia administrativa, o que o coloca, muitas vezes, na posição de tomador de decisões estratégicas e de influenciador direto das ações de seus subordinados. Essa posição privilegiada de comando permite ao gestor público exercer o domínio do fato, ou seja, ter o controle sobre o curso dos acontecimentos e determinar a realização de atos administrativos que, eventualmente, possam configurar crimes contra a administração pública, como peculato, corrupção ativa e passiva, fraude em licitações e improbidade administrativa.

Por outro lado, o artigo 29 do Código Penal Brasileiro adota a teoria monística, segundo a qual todos os agentes que, de qualquer forma, concorrem para a prática do crime são responsabilizados igualmente, independentemente do grau de participação ou do papel desempenhado. Nesse sentido, a lei penal considera que o resultado final é fruto da soma das condutas dos envolvidos, englobando tanto os autores materiais quanto os partícipes, sejam eles coautores ou meros colaboradores.

Ademais, a responsabilização penal pode abarcar até mesmo as condutas omissivas, desde que a omissão seja juridicamente relevante para a configuração do delito. Nesses casos, a omissão se equipara à ação, especialmente quando o agente tinha o dever legal de agir para impedir o resultado, reforçando o entendimento de que o crime pode ocorrer tanto pela prática ativa quanto pela ausência deliberada de ação quando exigida.

### 3.3 CRIME DE RESPONSABILIDADE E CRIMES FUNCIONAIS

#### 3.3.1 Diferenciação entre Infrações Penais e Infrações Político-Administrativas

As infrações cometidas por agentes políticos, no caso em tela os Prefeitos, podem ser classificadas em diferentes categorias, a depender da natureza da conduta e das sanções aplicáveis. Dentre elas, destacam-se as infrações penais e as infrações político-administrativas, que, embora possam se relacionar em determinados contextos, possuem finalidades, pressupostos e consequências jurídicas distintas. Compreender essa diferenciação é essencial para a correta aplicação das normas, especialmente no âmbito da responsabilização de autoridades públicas.

É pertinente destacar, neste tópico, a diferença fundamental entre os crimes de responsabilidade e os crimes funcionais, uma vez que essa distinção impacta diretamente na forma como ocorre a responsabilização dos agentes públicos. A responsabilização penal pode ter origem em diferentes categorias de infrações, incluindo os crimes funcionais, que estão diretamente relacionados ao exercício do cargo público, os crimes especiais, que exigem uma condição específica do agente para sua configuração, e os crimes comuns, que podem ser praticados por qualquer indivíduo, independentemente de sua função. Nesse contexto, Meirelles discorre sobre o tema da seguinte maneira:

Responsabilidade penal é toda aquela que resulta do cometimento de crime ou de contravenção. Essa responsabilidade pode advir de delito relacionado com a função, por isso mesmo denominado de crime funcional, ou de crime especial, ou de crime comum, ou de contravenção penal. Os crimes funcionais podem ser abrangentes de todo agente público, como os definidos no Código Penal (arts. 312 a 326, com aplicação do art. 327), ou específicos de determinadas autoridades, como são os chamados crimes de responsabilidade, tipificados em leis especiais. (Meirelles, 2021, p.630)

É importante ressaltar que a responsabilidade nesse contexto é subjetiva, exigindo, portanto, a comprovação de culpa ou dolo na conduta do agente. No caso específico dos prefeitos, sua responsabilização penal somente ocorrerá mediante ação ou omissão. Quando se trata de conduta omissiva, como será abordado nos próximos capítulos, há tipos penais que impõem ao chefe do Poder Executivo municipal o dever de agir diretamente ou de ordenar que determinada ação seja realizada. Caso esse dever não seja cumprido, o prefeito poderá incorrer no tipo penal correspondente.

O prefeito pode incidir nos crimes de responsabilidade previstos no art. 1º do Decreto-Lei nº201/1967. No entanto, pode incorrer, adicionalmente, nos crimes funcionais previstos no Código Penal. Por fim, poderá cometer os mesmos crimes que qualquer outra pessoa, isto é, crimes comuns.

Sobre o conceito de crime de responsabilidade definido pelo art. 1º do Decreto Lei nº 201/1967, existira certa confusão. Havia quem entendia que se tratava de crimes políticos-administrativos e havia, também, quem entendia que se tratava de crimes comuns. Sobre este dissenso, Meirelles esclarece o seguinte:

Cumprir alertar que o Decreto-lei 201/1967 denomina crimes de responsabilidade as infrações penais tipificadas no seu art. 1º. Entretanto, o STF tem salientado que são crimes comuns e que a expressão crimes de responsabilidade, em sentido estrito, na tradição do Direito Brasileiro, corresponde apenas às infrações político-administrativas, também chamadas de crimes políticos, elencados no art. 4º do Decreto-lei 201/1967 (Pleno, HC 70.671-PI, rel. Ministro Carlos Velloso, j. 13.4.1994, DJU 19.5.1995; 2º Turma, HC 71.390-RO, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 21.2.1995, DJU 20.4.1995). (Meirelles, 2021, 630).

No que tange aos crimes de responsabilidade cometidos por prefeitos, estes encontram sua definição no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que estabelece um conjunto específico de disposições legais destinadas a reger a conduta dos chefes do Executivo municipal. O principal objetivo desse diploma normativo é delimitar com clareza os tipos penais que representam maior potencial lesivo à Administração Pública, diferenciando-os das infrações de natureza estritamente político-administrativa.

Pontua-se, além disso, que esta legislação veio para substituir as Leis 211/1948 e 3.528/1.959, que disciplinavam a extinção e cassação de mandatos de prefeitos e vereadores, bem como organização do sistema processual para realização de tal objetivo. Essa legislação durante muitos anos figurou como um sistema de manutenção da impunidade, pois era necessária a aprovação pela Câmara de Vereadores para dar início a um processo criminal contra o prefeito. Nestes termos, fazendo referência a legislação passada, pontua Hely Lopes Meirelles:

Aquela inadequação e tumultuária legislação gerou a impunidade dos agentes políticos municipais, já porque as Câmaras de Vereadores não autorizavam o Judiciário a processá-los criminalmente, já porque os crimes de responsabilidade e as infrações político-administrativas estavam mal definidos e muitas vezes confundidos com na conceituação legal (Meirelles, 2021, p. 631).

O grande objetivo de Hely Lopes Meirelles, arquiteto intelectual do Decreto-Lei 201/1967, era substancialmente separar a responsabilidade criminal da responsabilidade político-administrativa. Com base nesse texto normativo, o prefeito será processado e julgado por crime de responsabilidade pelo Poder Judiciário, sendo desnecessária a manifestação da Câmara de Vereadores. No entanto, em relação às infrações político-administrativas, o prefeito será julgado pela Câmara.

O artigo 1º do Decreto-Lei nº 201/1967 estabelece de forma clara todos os crimes de responsabilidade que podem ser cometidos pelo chefe do Poder Executivo municipal. Dentre suas disposições, destaca-se que tais crimes são de ação penal pública, o que significa que a persecução penal independe de representação do Município, que, nesse contexto, figura como vítima.

Dessa forma, o Ministério Público possui legitimidade para promover a ação penal sem necessidade de autorização ou provocação da administração municipal. Além disso, a autoridade policial tem competência para instaurar o inquérito policial de ofício, garantindo a investigação imediata dos fatos, sem a necessidade de prévia manifestação do ente lesado.

Os crimes mais graves previstos neste Decreto estão previstos nos incisos I e II do artigo 1º e consistem em apropriar ou desviar os bens ou rendas públicas e utilização desses bens ou

rendas em proveito próprio ou alheio. Eles são punidos com reclusão de 2 a 12 anos. Destaca-se, fundamentalmente, que da condenação principal haverá, adicionalmente, uma condenação acessória, que consiste na perda do cargo e inelegibilidade que durará 5 anos, conforme pode ser lido no art. 1º, § 2º:

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular. (Brasil, 1967).

Em termos práticos, isso significa que o prefeito que cometer estes crimes de responsabilidade ficará, pelo menos, uma eleição após sua condenação com o seu nome ausente nas urnas.

Crimes contra a administração pública, além de lesarem o patrimônio público, desarmonizam o sistema eleitoral, pois o crime pode desencadear em proveito nas urnas. Com o cumprimento ordoxo da legislação é possível criar um ambiente cujos candidatos possam disputar com chances iguais e, em decorrência disso, serem lançados ao poder de forma eminentemente democrática.

Dessa forma, é importante destacar que, além dos crimes de responsabilidade, os prefeitos também podem praticar crimes funcionais, que se caracterizam por infrações cometidas no exercício do cargo ou em razão dele. Esses crimes estão previstos, principalmente, no Código Penal, entre os artigos 312 e 326. (Brasil, 1940).

Entre os crimes de responsabilidade do Decreto-lei 201/1967 e os crimes funcionais há uma diferença a ser destacada. Os crimes de responsabilidade do Decreto-lei nº 201/1967 são especiais e só podem ser praticados por prefeitos. Os segundos, em contrapartida, podem ser praticados por qualquer agente público, inclusive os prefeitos. Assim sendo, na hipótese de haver um crime de responsabilidade com a descrição semelhante à apresentada no Código Penal, o prefeito responderá pelo crime de responsabilidade, pois esta é uma lei específica e o Código Penal é uma legislação genérica. Para exemplificar esse entendimento, Meirelles conjectura o seguinte:

‘Apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-las em proveito alheio’, responderá pelo inciso I do art. 1º do Decreto-Lei 201/1967, e não pelo peculato definido no art. 312 do CP em termos assemelhados; mas, se exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, responderá pelo crime de concussão definido no art. 316 do CP e não previsto no Decreto-Lei 201/1967. (Meirelles, 2021, p. 636).

### 3.3.2 A Figura do Prefeito como Agente Político

Inicialmente, convém relembrar que o prefeito não é servidor público, na acepção do termo; é agente político, incumbido da Chefia do Poder Executivo do Governo Local. Daí não se lhe aplicarem as normas estatutárias que regem a conduta e as responsabilidades dos servidores públicos, mas, sim, disposições outras, pertinentes aos governantes e compatíveis com a relevância e a complexidade de suas funções. (Meirelles, 2021 p. 628).

O agente político é conceituado da seguinte maneira:

Agentes políticos são os componentes do governo, investidos em mandatos, cargos, funções ou comissões, por eleição, nomeação, designação ou delegação, para o exercício de atribuições Constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Têm normas especiais para sua escolha, investidura, conduta, processos por infrações político-administrativas e por crimes funcionais ou por crimes de responsabilidade que lhes são privados (Meirelles, 2021, p. 579).

Há autores que defendem que Magistrados, membros do Ministério Público e os membros dos Tribunais de Conta também são agentes políticos, tendo em vista que suas atribuições estão fixadas na Constituição, semelhantemente às atribuições do Chefe do Poder Executivo do município.

No entanto, quanto a esta tese, há uma corrente contrária, que afirma o seguinte:

Com a devida vênia a tais estudiosos, parece-nos que o que caracteriza o agente político não é o só fato de serem mencionados na Constituição, mas sim o de exercerem efetivamente (e não eventualmente) função política, de governo e administração, de comando e, sobretudo, de fixação das estratégias de ação, ou seja, aos agentes políticos é que cabe realmente traçar os destinos do país. (Carvalho Filho, 2024, p. 493).

Na legislação brasileira, é possível também encontrar uma definição para agentes públicos, conforme Lei no 8.429/1992, em seu artigo 2º:

Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público 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. (Brasil, 1992).

No primeiro capítulo, abordou-se a evolução institucional do município brasileiro, desde suas origens até a consolidação do modelo vigente, estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Esse processo histórico revelou profundas transformações na estrutura municipal, resultantes de diferentes contextos políticos e jurídicos ao longo do tempo. Atualmente, a principal característica do município é sua autonomia política, financeira e administrativa, conferindo-lhe maior capacidade de autogestão e tomada de decisões no âmbito local, sem a necessidade de subordinação direta aos demais entes federativos.

Inevitavelmente, essa questão influencia diretamente o exercício das atribuições do prefeito. Uma vez eleito pelo voto popular e devidamente diplomado, ele assume o cargo com ampla autonomia para gerir o município e tomar decisões dentro de sua competência. Do ponto de vista hierárquico, o prefeito não está subordinado a nenhuma outra autoridade, sendo a maior instância do Poder Executivo municipal. No entanto, sua atuação não é absoluta, pois está sujeita ao controle externo da Câmara de Vereadores, que exerce fiscalização por meio de instrumentos como pedidos de informação, comissões parlamentares de inquérito e análise das contas públicas.

Diante dessas considerações, conclui-se que o prefeito, na qualidade de agente político, desempenha um papel essencial na administração municipal, exercendo suas funções com autonomia, mas dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional. Sua atuação, embora desvinculada das normas aplicáveis aos servidores públicos, está sujeita a um regime jurídico específico que reflete a importância e a complexidade de suas atribuições.

Além disso, sua responsabilidade não se restringe apenas à esfera administrativa, alcançando também dimensões políticas e jurídicas, com a possibilidade de responsabilização por infrações político-administrativas e crimes de responsabilidade. Assim, a compreensão do regime jurídico aplicável ao prefeito é fundamental para assegurar a legalidade, a transparência e a efetividade da gestão pública municipal.

## **4 CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PRATICADOS POR PREFEITOS**

### **4.1 INTRODUÇÃO AOS CRIMES E SEUS EFEITOS NA GESTÃO MUNICIPAL**

Os crimes contra a administração pública estão previstos no Título XI do Código Penal de 1940 e abrangem uma série de condutas ilícitas que atentam contra o bom funcionamento do serviço público e a moralidade administrativa. A doutrina considera esses delitos especialmente graves, pois não apenas violam princípios fundamentais da gestão pública, como também geram um impacto difuso na sociedade, atingindo um grande número de pessoas de maneira direta ou indireta. (Greco, 2025, p. 551).

Os crimes contra a administração pública são vivenciados e presenciados diariamente no Brasil, conforme exposto na introdução deste trabalho. Esses delitos, frequentemente praticados em benefício de uma pequena parcela da população, geram consequências significativas para o cotidiano dos brasileiros.

Desde desvio de verbas públicas até atos de corrupção e improbidade administrativa, tais práticas enfraquecem os serviços públicos essenciais, comprometem a infraestrutura, agravam as desigualdades sociais e minam a confiança da sociedade nas instituições. Sobre isso, Rogério Greco apresenta um importante raciocínio:

Os crimes contra a administração pública estão previstos no Título XI do Código Penal de 1940 e abrangem uma série de condutas ilícitas que atentam contra o bom funcionamento do serviço público e a moralidade administrativa. A doutrina considera esses delitos especialmente graves, pois não apenas violam princípios fundamentais da gestão pública, como também geram um impacto difuso na sociedade, atingindo um grande número de pessoas de maneira direta ou indireta. (Greco, 2025, p. 551).

No âmbito municipal, os efeitos são ainda mais deletérios, pois é o município que oferece os serviços básicos para a população, como o acesso à saúde primária, medicamentos, saneamento básico, educação para crianças e adolescentes, alimentação escolar e diversos outros serviços.

Grande parte dos municípios no Brasil não conseguem sobreviver com renda própria e necessitam de repasses da união para manutenção de suas atividades. Quase a metade dos municípios dependem de 90% de repasses. (Poder, 2023). Portanto, um número significativo de municípios não possui recursos suficientes para subsidiar os serviços essenciais que devem ser necessariamente disponibilizados à população.

Dessa forma, os crimes contra a administração pública praticados por prefeitos agravam ainda mais este cenário, tendo em vista que a má gestão e o desvio de recursos públicos reduzem ainda mais a capacidade financeira dos municípios de prestar serviços básicos, como saúde,

educação, saneamento e infraestrutura. Quando prefeitos praticam atos ilícitos, como peculato, corrupção e fraude em licitações, os cofres públicos são lesados, comprometendo investimentos essenciais e prejudicando diretamente a qualidade de vida da população.

## 4.2 PRINCIPAIS DISPOSITIVOS DO CÓDIGO PENAL APLICÁVEIS AOS PREFEITOS

Os prefeitos, na condição de agentes públicos, estão sujeitos a diversas normas penais que visam coibir condutas ilícitas no exercício da administração municipal. O Código Penal de 1940, especialmente no Título XI, prevê crimes contra a administração pública que podem ser cometidos por prefeitos, tais como peculato (art. 312), corrupção passiva (art. 317) e concussão (art. 316). Esses dispositivos buscam proteger o patrimônio público e a moralidade administrativa, assegurando que a gestão dos recursos públicos ocorra de maneira ética e eficiente.

### 4.2.1 Peculato

O crime de peculato, previsto no artigo 312 do Código Penal, possui a seguinte redação:

Art. 312 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio:

Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa.

§ 1º - Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário. (Brasil, 1940).

Conforme essa redação, o peculato ocorre quando o prefeito se apropria ou desvia bens ou valores públicos em benefício próprio ou de terceiros. Embora a redação seja cristalina quanto ao seu entendimento, é oportuno destacar que o objeto apropriado pode ser de distinta natureza. Sobre este aspecto, a doutrina destaca o seguinte:

O objeto material da conduta do agente, de acordo com a redação típica, é o dinheiro (cédulas e moedas aceitas como pagamento), valor (tudo aquilo que pode ser convertido em dinheiro, vale dizer, todo documento ou papel de crédito que pode ser negociado, a exemplo das notas promissórias, ações, apólices etc.) ou qualquer outro bem móvel (isto é, um bem passível de remoção e, conseqüentemente, de apreensão pelo agente). (Greco, 2025, p. 936).

Na jurisprudência brasileira existe um número substancial de condenações de prefeitos pelo crime de peculato. A título de exemplificação, colaciona-se o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de Rondônia:

Penal. Peculato. Autoria. Contexto probatório. Condena-se o agente que, se prevalecendo das prerrogativas e facilidades proporcionadas pelo exercício do cargo de prefeito, apropriou-se de valores e bens públicos, dos quais tinha posse em razão do cargo, desviando-os da sua finalidade. (TJ-RO - APL: 00005674420118220006

RO 0000567-44.2011.822.0006, Relator: Juiz Glodner Luiz Pauletto, Data de Julgamento: 07/03/2013, 1ª Câmara Especial, Data de Publicação: Processo publicado no Diário Oficial em 15/03/2013.)

Notadamente neste caso, o então Prefeito Municipal de Castanheira/RO, conhecido como Zulmar, adquiriu um patrimônio durante o seu mandato incompatível com os recursos legalmente estabelecidos derivados da sua remuneração. No Acórdão exarado acima, lê-se o seguinte:

Imputou-se ao apelado, Zulmar, o delito capitulado no art. 312 do CP, em razão de, enquanto Prefeito do Município de Castanheiras/RO, ter edificado sua residência particular (avaliada em 368.000,00) em valor não condizente com sua remuneração como agente político e ter utilizado de bens públicos, como caminhões, pás e tintas, e da prestação de serviços por funcionários públicos para a execução da obra. (Brasil, 2013)

Nos crimes contra a Administração Pública praticados por prefeitos uma ferramenta importante na busca pela responsabilização penal é a investigação a respeito da evolução patrimonial do chefe executivo municipal. Atento sobre este aspecto, o legislador brasileiro tipificou a obrigatoriedade de todo agente público prestar contas anualmente da evolução de suas riquezas, conforme o art. 9º da Lei nº 8.429/92, onde se lê o seguinte:

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

§ 2º A declaração de bens a que se refere o **caput** deste artigo será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, do cargo, do emprego ou da função. (Brasil, 1992)

Sendo assim, os prefeitos possuem o dever de prestar contas quanto à sua evolução patrimonial, garantindo a transparência e a lisura no exercício da função pública. Para isso, é fundamental que apresentem periodicamente declarações detalhadas de seus bens e rendimentos às instituições de controle externo, permitindo a fiscalização e o combate a possíveis práticas de enriquecimento ilícito ou incompatíveis com o cargo ocupado.

No entanto, uma das grandes dificuldades em buscar a responsabilização penal dos prefeitos nos crimes de peculato é a demonstração do dolo, ou seja, a vontade consciente de um praticar uma conduta que desencadeia na apropriação de bens públicos. No julgamento apresentado a seguir, não houve êxito para a condenação do Prefeito justamente pela não demonstração do dolo. Veja-se:

PENAL. PROCESUAL PENAL. PECULATO. CP, ART. 312. **AUSÊNCIA DO DOLO.** MANUTENÇÃO DA ABSOLVIÇÃO. RECURSO DE APELAÇÃO NÃO PROVIDO. 1.O delito do artigo 312, do Código Penal, inserido no capítulo I, correspondente aos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral, prevê quatro modalidades do delito de peculato, a saber: a) peculato-apropriação (primeira parte do caput do art. 312); b) peculato-desvio (segunda parte do caput do art. 312); c) peculato-furto (§ 1º, e d) peculato culposo (§ 2º). 2. Tratando

das duas primeiras modalidades de peculato previstas no caput, do art. 312, do Código Penal, assevera que (...) a conduta núcleo, portanto, constante da primeira parte do art. 312, do Código Penal, é o verbo apropriar, que deve ser entendido no sentido de tomar como propriedade, tomar para si, apoderar-se indevidamente de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse ou a detenção em razão do cargo. Aqui, o agente inverte o título da posse, agindo como se fosse dono, vale dizer, com o chamado *animus rem sibi habendi*. (...) a segunda parte do art. 312, do Código Penal, prevê o peculato-desvio. Aqui, o agente não atua no sentido de inverter a posse da coisa, agindo como se fosse dono, mas sim desvia o dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, em proveito próprio ou alheio. No peculato-desvio, exige-se que o servidor público se aproprie de dinheiro do qual tenha posse direta ou indireta, ainda que mediante mera disponibilidade jurídica." 3. No Processo Penal, não basta a mera alegação da imputação, faz-se necessário demonstrá-la com base nos elementos probatórios constantes dos autos. Assim como é ônus da defesa demonstrar a existência de eventual causa de exclusão da tipicidade, ilicitude ou culpabilidade, cabe ao órgão acusador provar a materialidade e autoria delitiva, e bem assim o elemento subjetivo do tipo penal em análise. 4. A conduta delituosa imputada aos acusados é penalmente atípica, uma vez que, em momento algum o acusado valeu-se do cargo de Prefeito para apropriar-se de bem público, tampouco o coacusado agiu com unidade de desígnio com o primeiro para apropriarem-se do cimento que lhes fora emprestado. 6. Manutenção da r. sentença absolutória impugnada. 6. Recurso de Apelação não provido. (TRF-1 - APR: 00013880820134013818 0001388-08.2013.4.01.3818, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL MÁRIO CÉSAR RIBEIRO, Data de Julgamento: 26/09/2017, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: 09/10/2017 e-DJF1)

Sendo assim, entende-se que a responsabilização penal dos prefeitos por peculato exige a comprovação do dolo, pois o simples aumento patrimonial ou uso de bens públicos não basta para condenação. Dessa forma, fiscalização e a transparência são essenciais para identificar irregularidades.

#### 4.2.2 Concussão

A concussão, disciplinada no artigo 316 do Código Penal, ocorre quando o prefeito exige, para si ou para outra pessoa, vantagem indevida em razão do cargo. A tipificação legal configura-se da seguinte maneira:

Art. 316 - Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida:  
Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Brasil, 1940).

O magistério doutrinário, clarificando o entendimento legal, apresenta o seguinte raciocínio a respeito do conceito de concussão:

Explica Basileu Garcia que a palavra concussão “liga-se ao verbo latino *concutere*, sacudir fortemente. Empregava-se o termo especialmente para alusão ao ato de sacudir com força uma árvore para que dela caíssem os frutos. Semelhantemente procede o agente desse crime: sacode o infeliz particular sobre quem recai a ação delituosa, para que caíam frutos, não no chão, mas no seu bolso” (Nucci, 2024, p. 404)

A doutrina debate se, no crime de concussão, a vantagem indevida precisa ter natureza exclusivamente econômica ou se pode abranger outros aspectos. Seguindo a posição de Greco

(2024), entende-se que a exigência indevida pode envolver benefícios de qualquer natureza, incluindo vantagens sentimentais, sexuais ou morais. Isso significa que a conduta do agente não se restringe à obtenção de dinheiro ou bens materiais, mas também pode envolver a coerção para obtenção de favores pessoais, demonstrações de afeto ou até submissão a determinadas vontades.

No município de Casca, Rio Grande do Sul, o Prefeito fora condenado pelo crime de Concussão. O acórdão condena o prefeito David Canabarro, a secretária municipal de Educação e um empresário por prática de concussão e peculato. Os réus exigiram, por meio de ameaça de corte de recursos públicos, que a Associação de Estudantes Universitários do Município (AUDAC) firmasse um contrato com a empresa do empresário, mesmo quando outras propostas eram mais vantajosas. A ameaça foi cumprida após intervenção do Ministério Público, que recomendou a observância da proposta vencedora no processo licitatório. O Acórdão foi redigido da seguinte maneira:

AÇÃO PENAL. PROCESSO-CRIME. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA. PREFEITO. CONCUSSÃO. ARTIGO 316 DO CP. CRIME DE RESPONSABILIDADE. PECULATO. ARTIGO 1º, INCISO I, DO DECRETO-LEI Nº 201/67. CONDENAÇÃO DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DAVID CANABARRO, DA ENTÃO SECRETÁRIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO E DE EMPRESÁRIO. ELEMENTOS PROBATÓRIOS CONTUNDENTES NO SENTIDO DE QUE OS AGENTES PÚBLICOS, EM COMUNHÃO DE VONTADES E CONJUNÇÃO DE ESFORÇOS ENTRE SI E COM O EMPRESÁRIO, EXIGIRAM QUE O PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS DO MUNICÍPIO (AUDAC) FIRMASSE CONTRATO COM A EMPRESA DO CORRÉU, EM DETRIMENTO DA MELHOR PROPOSTA. EXIGÊNCIA QUE SE DEU MEDIANTE O EMPREGO DE AMEAÇA DE CORTE DA SUBVENÇÃO DA MUNICIPALIDADE AO SERVIÇO DE TRANSPORTE UNIVERSITÁRIO. AMEAÇA CUMPRIDA APÓS O ATENDIMENTO DA RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ACERCA DA OBSERVÂNCIA DA EMPRESA VENCEDORA DO CERTAME. EXISTÊNCIA DE GRAVAÇÕES AMBIENTAIS QUE CONFEREM MAIS LEGITIMIDADE À DOCUMENTAÇÃO CARREADA AOS AUTOS. PREJUÍZO AO ERÁRIO E AOS COFRES DA AUDAC. INDENIZAÇÃO PELO PREJUÍZO CAUSADO. ARTIGO 387, INC. IV, DO CPP. CABIMENTO. PENA DE PERDA DO CARGO ELETIVO E DE INABILITAÇÃO DO PREFEITO. EFEITO EXTRAPENAL DA CONDENAÇÃO. ARTIGO 1º, § 2º, DO DECRETO-LEI Nº 201/67. RECONHECIMENTO. AÇÃO PENAL JULGADA PROCEDENTE. (TJ-RS - AP: 70069943744 CASCA, Relator: Gisele Anne Vieira de Azambuja, Data de Julgamento: 20/10/2022, Quarta Câmara Criminal, Data de Publicação: 31/10/2022)

A análise do crime de concussão, conforme o artigo 316 do Código Penal, evidencia a gravidade das ações de agentes públicos que, ao exigirem vantagens indevidas, não apenas violam a ética administrativa, mas também comprometem a integridade do serviço público e os recursos destinados ao bem comum.

### 4.2.3 Corrupção Passiva

Já o crime de corrupção passiva, descrito no artigo 317 do Código Penal, ocorre quando o prefeito solicita ou recebe vantagem indevida em função do cargo, ou ainda quando aceita promessa de tal vantagem. A letra da lei dispõe o seguinte:

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa (Brasil, 1940)

Inconteste que, dos crimes contra a administração pública, a corrupção é um dos que ganharam maior projeção no Brasil. Na história recente, há dois grandes eventos que mostraram o lado obscuro da vida política nacional, quais sejam, o Mensalão e a Operação Lava-jato.

Evidentemente estes casos mencionados acima ganharam repercussão nacional em função do fato de envolverem grandes lideranças políticas, como empresários, Ministros e até Presidentes da República. O olhar atento das instituições brasileiras e, sobretudo, da sociedade é um dos princípios remédios para identificar e punir casos de corrupção.

No entanto, a realidade dos municípios é substancialmente diferente. A ausência de estrutura para fiscalizar, como a inexistência de controle interno, e o baixo controle externo constituem-se como elemento que desencadeia um terreno fértil ao desabrochar da corrupção.

Destaca-se que o tipo penal da corrupção e o da concussão são relativamente parecidos. No entanto, há uma diferença substancial. Enquanto na concussão o sujeito ativo do crime, no caso em tela o prefeito, exige um favorecimento indevido, na corrupção passiva ele solicita. Para Greco (2024, p.597) a diferença entre estes dois tipos penais reside em uma questão de disposição psicológica. No crime de concussão, há uma maior incisividade em receber uma vantagem indevida. Na corrupção passiva a exigência é tênue.

Na jurisprudência brasileira há farto material de estudo quanto ao crime de corrupção passiva praticado por prefeitos:

**E M E N T A – APELAÇÃO CRIMINAL – RECURSO DEFENSIVO – crime de responsabilidade de prefeito – art. 1º, I, do Decreto-lei n. 201/67 – corrupção passiva – art. 317 do Código penal – autoria e materialidade – a comprovação – a condenações mantidas – pena-base – consequências do delito – abalo financeiro aos cofres públicos – circunstância inerente ao tipo penal – neutralidade – REDIMENSIONAMENTO DA PENA – PREQUESTIONAMENTO – RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO – EM PARTE COM O PARECER .** Resta configurado o crime de responsabilidade tipificado no art. 1º, inciso I, do Decreto-lei n.º 201/67 quando demonstrado que o agente, enquanto no mandato de Prefeito Municipal, apropria-se de rendas públicas e dispõe do dinheiro do Município como se proprietário fosse. Mantém-se a condenação pela prática de corrupção passiva quando comprovado que o acusado, ex-prefeito, solicitou e recebeu vantagens indevidas do proprietário de empresa construtora a fim de que esta continuasse a realizar serviços de obras no município . O prejuízo financeiro é inerente ao tipo penal do art. 1º, inciso

I, do Decreto-lei n.º 201/67, sendo insubsistente sua valoração negativa a título de circunstâncias judiciais. A exasperação da pena-base não pode se dar em patamar muito acima do mínimo, devendo ser aplicada a fração de 1/8 entre as penas mínima e máxima para fixação do quantum para cada moduladora desfavorável, atendendo-se ao princípio da proporcionalidade. É assente na jurisprudência que, se o julgador aprecia integralmente as matérias que lhe são submetidas, se torna despicienda a manifestação expressa acerca de dispositivos legais utilizados pelas partes como sustentáculo às suas pretensões.

(TJ-MS - APR: 00000884820048120047 MS 0000088-48.2004.8 .12.0047, Relator.: Des. Jairo Roberto de Quadros, Data de Julgamento: 05/07/2018, 3ª Câmara Criminal, Data de Publicação: 09/07/2018)

Neste julgado, Cláudio Nascimento da Paixão, ex-prefeito de Terenos, foi condenado por crimes de responsabilidade e corrupção passiva, acusado de desviar rendas públicas em proveito próprio durante seu mandato. A denúncia apontou que ele teria recebido vantagens indevidas em contratos municipais e utilizado recursos públicos para fins pessoais

Sendo assim, a corrupção passiva praticada por prefeitos prejudica a administração pública e compromete a confiança da sociedade nas instituições. A responsabilização penal é essencial para garantir uma gestão íntegra e a correta aplicação dos recursos públicos, protegendo o interesse coletivo

Outro crime funcional relevante é a prevaricação, disposto no artigo 319 do Código Penal, que ocorre quando o funcionário público, por interesse pessoal ou sentimento pessoal, retarda ou deixa de praticar ato de ofício, ou o pratica contra disposição expressa da lei. A pena prevista é de detenção de três meses a um ano, além de multa. De acordo com Greco, "a prevaricação compromete a eficiência da administração pública e pode ter consequências desastrosas quando envolve setores essenciais, como segurança e saúde" (Greco, 2025, p. 590). Esse delito é frequentemente associado ao abuso de autoridade e à omissão deliberada de deveres administrativos.

## **5 NOVOS CRIMES PRATICADOS POR PREFEITOS**

### **5.1 NOVOS TIPOS PENAIIS INTRODUZIDOS PELA LEI Nº 10.028/2000**

#### **5.1.1 Aspectos Específicos para o Prefeito**

A Lei nº 10.028, sancionada em 19 de outubro de 2000 introduziu substanciais mudanças no Código Penal Brasileiro e no Decreto-Lei nº 201/67, criando novos tipos penais direcionados para a criminalização de condutas ilícitas praticadas por prefeitos no exercício de suas funções. Essa legislação visa, eminentemente, fortalecer o combate à corrupção e à má gestão pública, responsabilizando criminalmente os gestores municipais por atos como fraudes em licitações, desvio de recursos públicos e outras práticas que prejudicam a administração pública e a sociedade.

Nos crimes criados pela Lei nº 10.028/200, o sujeito ativo dos crimes é o Prefeito Municipal. No entanto, outras pessoas podem figurar no polo passivo da ação penal, desde que ocupe o cargo de Prefeito. Neste caso, o vice-prefeito, o presidente da Câmara de Vereadores ou qualquer outra pessoa que ocupe o cargo. Nas palavras de Bitencourt,

Sujeito ativo das novas infrações penais acrescentadas ao Decreto-lei n. 201/67 pela Lei n. 10.028/2000 somente pode ser Prefeito Municipal ou quem eventualmente o substitua, transitória ou definitivamente. Trata-se, como efeito, de crime próprio ou especial, que exige como condição o exercício da função de Prefeito. (Bitencourt, 2024, p.268).

#### **5.1.2 Debates e Impactos na Gestão Pública**

Após a edição da Lei supramencionada, surgiu o debate a respeito da responsabilização nos crimes praticados por Prefeitos após o término do mandato. Ou seja, a conduta fora praticada durante o mandato e a eventual responsabilização buscar-se-á após o seu término. Quanto a esta questão, com o objetivo de remediar eventuais discussões, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula 164, com o seguinte comando:

O prefeito municipal, após a extinção do mandato, continua sujeito a processo por crime previsto no art. 1º do Decreto-Lei n. 201, de 27.02.1967. (BRASIL, 1996).

Com a edição da Lei 10.028, especialmente em seu parágrafo 4º, foram adicionadas oito novas infrações penais no Decreto-Lei 201/67. Destaca-se que, no art. 1º do presente Decreto-Lei, somente o Prefeito Municipal pode ser o seu sujeito ativo, ou quem o substitua, conforme analisado acima. De uma leitura dos art. 1º, depreende-se que o bem jurídico tutelado é a Administração Pública Municipal. O objetivo central do dispositivo legal é acabar com os

desmandos e irresponsabilidade do dinheiro. (Bitencourt, 2024, p.273). Dito isto, observa-se rol crimes previstos no art. 1º em questão:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XI - Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei;

XII - Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário;

XIII - Nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei;

XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;

XV - Deixar de fornecer certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei.

XVI – deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XVIII – deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XIX – deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XX – ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XXI – captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XXII – ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

§1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos. (Brasil, 1967).

Neste Decreto, há infrações penais e infrações político-administrativas. As primeiras são apreciadas e julgadas pelo Poder Judiciário. As segundas, pela Câmara de Vereadores.

### **5.1.3 Novos Tipos Penais Introduzidos pela Lei nº 10.028/2000**

A Lei 10.028/2000 criou quatro novos crimes praticados por prefeitos, sendo eles: Deixar de ordenar, no prazo, redução do montante de dívida consolidada; Ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites; Não anular os efeitos de operação de crédito irregular e, finalmente, Não liquidação de crédito por antecipação de receita.

#### *5.1.3.1 Deixar de ordenar, no prazo, redução do montante de dívida consolidada*

A responsabilidade penal dos prefeitos por crimes contra a administração pública inclui omissões que comprometam a gestão fiscal do município. Entre essas condutas, destaca-se a infração de deixar de ordenar, no prazo legal, a redução do montante da dívida consolidada, prevista no artigo 359-C do Código Penal. Além disso, é possível visualizar o mesmo tipo legal no art. 1º, XVI, do Decreto-Lei nº 201/67.

XVI – deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal (Brasil, 1967).

Destaca-se que neste comando legal o seu caráter negativo, ou seja, no aspecto omissivo cujo verbo é redigido. Dessa forma, o crime não consiste em fazer algo, mas deixar de fazer. Nesta hipótese de crime, o prefeito tem o dever de emitir o comando para alguém realizar o cancelamento, mas não o faz. Com o raciocínio melhor elabora, explica Bitencourt que:

O sujeito ativo tem poder ou atribuição para determinar o cancelamento, mas não o faz, omite-se, descumprindo dever funcional, aqui elevado agora à condição de crime omissivo próprio. A ordem omitida evitaria, em tese, a lesão ao erário público, determinando que o montante da dívida consolidada fosse reduzido, até ficar dentro do limite máximo autorizado.

Pela imperatividade do verbo, ordenar, o Prefeito deve determinar que um subor-dinado efetue a redução; contudo, nada impede que ele próprio a promova. (Bitencourt, 2024, p. 274)

Essa norma visa garantir o equilíbrio das contas públicas, exigindo que o gestor adote medidas efetivas para reduzir o endividamento excessivo quando este ultrapassa os limites

estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A inércia do prefeito diante dessa obrigação pode configurar crime, sujeitando-o a sanções penais e políticas, reforçando a necessidade de gestão responsável e transparente dos recursos públicos.

#### 5.1.3.2 Ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites

A abertura de créditos no orçamento público deve obedecer a limites e requisitos legais para garantir a responsabilidade fiscal e a transparência na gestão dos recursos. O crime de ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos por lei, previsto no artigo 359-D do Código Penal, busca coibir condutas que comprometam o equilíbrio das contas públicas. Essa infração ocorre quando o gestor excede os valores permitidos ou ignora as exigências legais para a suplementação ou criação de despesas, violando os princípios da legalidade e da moralidade administrativa.

Adicionalmente, há semelhante comando legal no art. 1º, inciso XVII, com a seguinte redação:

Decreto-Lei n. 201/67

Art. 1º .....

XVII — ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal. (Brasil, 1967)

O artigo 1º, inciso XVII, do Decreto-Lei nº 201/1967 tipifica como crime de responsabilidade do prefeito ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou de crédito adicional, ou com inobservância de prescrição legal. Esse dispositivo reforça o princípio da legalidade na administração pública, exigindo que qualquer ampliação de despesas ocorra dentro dos parâmetros fixados pelas normas orçamentárias e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A infração ocorre em três hipóteses principais: (i) desrespeito aos limites fixados pelo Senado Federal, que regula o endividamento público dos entes federativos; (ii) ausência de previsão legal, o que viola o princípio orçamentário da autorização legislativa prévia; e (iii) descumprimento de prescrições legais aplicáveis, abrangendo regras contábeis e financeiras.

Essa tipificação se alinha ao artigo 359-D do Código Penal, ambos visando coibir abusos na gestão fiscal municipal.

### 5.1.3.3 *Não anular os efeitos de operação de crédito irregular*

A não anulação dos efeitos de operação de crédito irregular, prevista no artigo 359-F do Código Penal, configura crime contra as finanças públicas e reforça a necessidade de controle sobre o endividamento estatal. Esse dispositivo pune o gestor público que, tendo conhecimento da irregularidade na contratação de crédito, deixa de adotar as providências legais para corrigir a situação.

Paralelamente, o Decreto-Lei acima citado, em seu art. 1º, também disciplina a não anulação de crédito irregular, com o seguinte comando:

XVIII — deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;

O inciso XVIII do artigo 1º do Decreto-Lei nº 201/1967 tipifica como crime de responsabilidade do prefeito a conduta de deixar de promover ou ordenar o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito irregular. Esse dispositivo reforça o dever do gestor municipal de corrigir eventuais ilegalidades na contratação de operações financeiras que ultrapassem os limites, condições ou montantes estabelecidos em lei. Sobre esse assunto, disserta Bitencourt que:

Promover tem o sentido de executar, realizar ou operacionalizar a atividade ordenada, no caso em exame, “o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito”, realizada irregularmente; o comportamento criminalizado, porém, é omissivo próprio, isto é, “deixar de” promover ou ordenar a atividade devida. Por seu turno, ordenar tem o mesmo significado já examinado nos dois dispositivos anteriores, com o diferencial, contudo, como já afirmamos, de que, neste dispositivo, apresenta-se em forma negativa, ou, melhor dito, na forma omissiva. (Bitencourt, 2024 p. 287).

A norma se relaciona diretamente com o artigo 359-F do Código Penal, que trata da não anulação dos efeitos de operação de crédito irregular, demonstrando a preocupação do legislador em evitar que endividamentos ilegais comprometam a saúde financeira do município.

### 5.1.3.4 *Não liquidação de operação de crédito por antecipação de receita*

A não liquidação de operação de crédito por antecipação de receita, prevista no artigo 359-H do Código Penal, constitui crime contra as finanças públicas e reflete a preocupação do ordenamento jurídico com a gestão fiscal responsável. Essa infração ocorre quando o gestor municipal deixa de quitar, até o encerramento do exercício financeiro, os valores obtidos por meio de antecipação de receita orçamentária, comprometendo o equilíbrio das contas públicas.

O Decreto-Lei nº 201/1967, em seu artigo 1º, inciso XIX, possui o conteúdo semelhante e descreve o seguinte:

XIX – deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro

Neste aspecto, o Decreto reforça a obrigação ao tipificar como crime de responsabilidade a omissão na quitação dessas operações. Ambas as normas visam impedir o endividamento irregular e garantir que administrações futuras não herdem passivos indevidos, assegurando maior transparência e sustentabilidade fiscal.

A análise das infrações tipificadas pela Lei nº 10.028/2000 e pelo Decreto-Lei nº 201/67 revela a intensificação da responsabilização dos prefeitos em relação à gestão fiscal e à administração pública municipal. A introdução de novos crimes no ordenamento jurídico, como a não liquidação de operações de crédito e a autorização de crédito em desacordo com os limites legais, visa assegurar maior controle sobre a saúde financeira dos municípios e combater práticas de gestão irresponsáveis. A aplicação dessas normas reflete a busca por maior transparência e eficiência na administração pública, além de garantir que os gestores públicos cumpram suas responsabilidades de forma ética e legal.

A combinação das sanções penais e políticas, conforme preconizado pelo Código Penal e o Decreto-Lei nº 201/67, busca proteger o erário e prevenir o endividamento excessivo, promovendo uma gestão fiscal que priorize o interesse público e o bem-estar da sociedade. Como afirma Cezar Roberto Bitencourt:

A tipificação dos crimes de responsabilidade do prefeito visa a manutenção da ordem fiscal e a proteção do patrimônio público, sendo fundamental para a preservação do equilíbrio financeiro dos municípios e a responsabilização dos gestores que agem com desvio de conduta". (Bitencourt, 2024, p. 276).

## 6 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS REPERCUSSÕES

### 6.1 ANÁLISE DA LIA (LEI Nº 8.429/1992 E LEI Nº 14.230/2021)

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) foi criada com o objetivo de combater a corrupção e garantir a moralidade na administração pública. Ela estabelece sanções para os agentes públicos que, no exercício de suas funções, praticam atos que atentam contra os princípios da administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A lei visa proteger o patrimônio público, promovendo a responsabilização de gestores públicos e assegurando a transparência e a justiça nas ações do governo. A aplicação de suas disposições envolve uma análise criteriosa das condutas e a imposição de penalidades que podem incluir perda de função pública, suspensão dos direitos políticos, multa e até a proibição de contratar com o poder público.

Improbidade administrativa, corrupção e moralidade são temas indissociáveis. Neste diapasão, a violação dos princípios éticos na gestão pública compromete não apenas a legalidade dos atos administrativos, mas também a confiança da sociedade nas instituições. A corrupção, ao desviar recursos e favorecer interesses privados, configura uma das mais graves formas de improbidade, tornando essencial a observância da moralidade administrativa como um pilar para a transparência e a responsabilidade dos agentes públicos.

Embora esses elementos estejam diretamente relacionados, há uma diferença a ser pontuada sobre improbidade administrativa e imoralidade administrativa. Sobre este tópico, a doutrina posiciona-se da seguinte maneira:

Entendemos que, no Direito positivo, a improbidade administrativa não se confunde com a imoralidade administrativa. O conceito normativo de improbidade administrativa é mais amplo que aquele mencionado no léxico. A imoralidade acarreta improbidade, mas a recíproca não é verdadeira. Vale dizer: nem todo ato de improbidade significa violação ao princípio da moralidade. Com efeito, a improbidade administrativa será configurada nos casos de enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios da Administração Pública. (Neves, 2025, p. 22).

No combate à corrupção e à violação dos princípios da administração pública, a legislação prevê mecanismos de responsabilização dos agentes que praticam atos ilícitos. Um desses mecanismos é a ação de improbidade administrativa, que busca o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, cometidas por administradores públicos e terceiros, bem como a aplicação das sanções legais cabíveis. O objetivo é preservar o princípio da moralidade administrativa.

Sem dúvida, trata-se de um poderoso instrumento de controle judicial sobre atos que a lei caracteriza como ímprobos. Nesse sentido, a doutrina conceitua a ação de improbidade da seguinte maneira:

"No combate à corrupção e à violação dos princípios da administração pública, a legislação prevê mecanismos de responsabilização dos agentes que praticam atos ilícitos. Nesse contexto, a ação de improbidade administrativa é aquela em que se pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa. Sem dúvida, cuida-se de poderoso instrumento de controle judicial sobre atos que a lei caracteriza como de improbidade." (Carvalho, 2025, p. 796).

No cenário jurídico brasileiro, o tema relacionado à improbidade está na pauta do dia a dia, sobretudo após a edição da Lei 14.230/2021, que alterou profundamente a Lei 8.429/1992 e por se tratar de um dos principais instrumentos de combate à corrupção no Direito pátrio.

Como já mencionado, a Lei 14.230/2021 trouxe mudanças significativas ao instituto, substancialmente a necessidade de dolo para caracterização da improbidade administrativa. Antes dessa reforma, havia a possibilidade de caracterização da improbidade administrativa por culpa. Doravante, somente por meio de dolo específico, conforme se verifica nos artigos 9º, 10ª e 11º:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

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

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

Portanto, diante do regime jurídico aplicável aos prefeitos, a configuração da improbidade administrativa exige a comprovação do dolo nas condutas que atentem contra a Administração Pública. Como dito, a Lei nº 14.230/2021 reforçou essa exigência ao modificar a Lei de Improbidade Administrativa, restringindo a responsabilização apenas a atos intencionais, afastando a punição por mera culpa. Dessa forma, conclui-se, que o dolo passa a ser elemento essencial para a caracterização da improbidade, exigindo prova da intenção deliberada de violar princípios administrativos ou causar dano ao erário, o que reforça a necessidade de uma análise criteriosa nos casos concretos.

Por último, destaca-se que o direito penal e a improbidade administrativa são esferas distintas de responsabilização dos prefeitos, mas podem se interligar quando a conduta ilícita

caracteriza crime e, ao mesmo tempo, configura ato de improbidade. Enquanto o direito penal exige prova da materialidade e da culpabilidade nos termos do artigo 29 do Código Penal, a improbidade administrativa, após as alterações da Lei nº 14.230/2021, demanda a comprovação do dolo para a imposição de sanções. Assim, prefeitos podem responder simultaneamente na esfera penal e civil.

## 6.2 NATUREZA JURÍDICA DAS SANÇÕES E POSSÍVEL CUMULATIVIDADE

Quanto à natureza jurídica das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, oportuno destacar que ela tem sido objeto de intensos debates doutrinários e jurisprudenciais, especialmente quanto à sua caracterização como sanções de natureza penal, civil ou administrativa.

Inicialmente, a doutrina majoritária compreendia as sanções da LIA como de natureza civil-administrativa, dado que não configuram penas criminais e decorrem de ilícitos administrativos que independem da persecução penal.

Com a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, reforçou-se a exigência de dolo para a configuração da improbidade, afastando a possibilidade de responsabilização por mera culpa. Isso fortaleceu o argumento de que as sanções possuem uma natureza sancionatória própria, próxima ao direito penal, especialmente diante da gravidade das consequências impostas aos agentes condenados. Neste aspecto, vale a posição doutrinária de Fernando Capez:

A Lei de Improbidade não pertence ao campo do direito civil, nem tampouco do direito administrativo, mas do direito sancionador, que é aquele que pune, castiga, aplica pena. Sua hermenêutica se aproxima muito mais do direito penal, até porque muitas de suas penas excedem em muito a gravidade das correspondentes no âmbito criminal (Capez, 2023, p. 28.)

Finalmente, para consubstanciar este entendimento a legislação define de forma explícita que a ação de improbidade tem uma função repressiva e punitiva, voltada à imposição de sanções de cunho pessoal, conforme previsto no artigo 17-D. Dessa maneira, não se trata de uma ação civil. Bezerra Filho (2022, p. 107) destaca que essa disposição confirma o caráter penal das penalidades aplicadas nos casos de improbidade, afastando sua natureza civil e reafirmando seu propósito sancionatório.

A redação original da Lei 8.429/1992 sugeria uma natureza penal ou mista para a improbidade administrativa. O art. 17, § 7.º, estabelecia fase preliminar com contraditório, similar ao procedimento penal dos crimes funcionais (arts. 513 a 515 do CPP), e o § 12 aplicava as regras do art. 221, CPP, aos depoimentos.

No entanto, não obstante o conteúdo normativo supramencionado, há posições doutrinárias que destacam a natureza civil da ação de improbidade administrativa: Neste sentido:

Não obstante a realidade legislativa descrita, a doutrina, de forma amplamente majoritária, sempre entendeu ter a ação de improbidade administrativa natureza civil.<sup>1</sup> Era no mesmo sentido o entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup> e do Superior Tribunal de Justiça.<sup>3</sup> Como lembrava a melhor doutrina, o art. 37, § 4.º, da CF, ao prever as sanções imputáveis ao ato de improbidade administrativa, expressa que sua aplicação em ação específica para tal fim não prejudica a ação penal, o que permite a conclusão de não ter a ação de improbidade administrativa natureza penal.<sup>4</sup>

Teria sido essa realidade alterada por conta do art. 17-D, caput, da LIA, que expressamente prevê que a ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal e, em especial para a presente discussão, não constitui ação civil? Entendo que não. (Neves, 2025, p. 154).

A natureza penal da ação de improbidade administrativa é crucial nos casos de crimes cometidos por prefeitos, pois envolve infrações graves que afetam a confiança pública e a gestão dos recursos. A imposição de sanções penais, como perda de cargo e suspensão dos direitos políticos, visa garantir a proteção da ordem pública, punindo de forma efetiva e dissuasiva os atos ímprobos e coibindo práticas ilícitas no âmbito da administração pública. Isso evidencia, portanto, seu caráter penal.

### 6.3 POSSÍVEL CUMULATIVIDADE ENTRE SANÇÕES PENAIS E CIVIS

A possibilidade de cumulatividade entre sanções penais e civis na Lei de Improbidade Administrativa reflete a complexidade da responsabilização dos agentes públicos. A Lei nº 8.429/1992 estabelece sanções de caráter pessoal para proteger o patrimônio público e manter a confiança da sociedade nas instituições. Embora o foco seja principalmente a aplicação de sanções civis, como o ressarcimento e a perda de direitos, há situações em que a conduta do agente configura crimes, permitindo a aplicação de sanções penais.

Essa possibilidade de cumulação não é apenas uma escolha legislativa, mas uma necessidade diante da gravidade das infrações cometidas por gestores públicos. A ação de improbidade administrativa e a ação penal possuem naturezas distintas: enquanto a primeira visa punir a má conduta administrativa e reparar os danos ao patrimônio público, a segunda tem um caráter punitivo mais amplo, com consequências como a prisão, multa e outras medidas penais. A combinação dessas sanções visa assegurar uma resposta efetiva e proporcional, de modo a garantir a punição do agente, desestimulando práticas ilícitas e resguardando a integridade da administração pública.

A cumulação de sanções penais e civis reforça o princípio da responsabilidade, garantindo punição mais eficaz e rigorosa. A jurisprudência e doutrina reconhecem essa

cumulatividade, desde que as infrações ocorram em esferas distintas, sem violar o princípio do "ne bis in idem".

Portanto, a cumulatividade entre sanções penais e civis na Lei de Improbidade Administrativa reflete uma resposta mais contundente e dissuasiva para as infrações cometidas por prefeitos e outros agentes públicos, buscando proteger a administração pública e garantir o cumprimento das normas que regem a ética e a moralidade no serviço público. Essa abordagem multifacetada contribui para a construção de uma gestão pública mais responsável e comprometida com os interesses coletivos.

## 7 ASPECTOS PROCESSUAIS DA RESPONSABILIZAÇÃO PENAL DOS PREFEITOS

### 7.1 FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

#### 7.1.1 Fundamentação Constitucional e Jurisprudencial

O foro por prerrogativa de função é uma exceção à regra do juiz natural e se aplica a determinadas autoridades em razão do cargo que ocupam. No caso dos prefeitos, a Constituição Federal de 1988 estabelece no artigo 29, inciso X, que eles devem ser julgados pelo Tribunal de Justiça do respectivo estado nos crimes comuns. Vejamos o texto:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

X - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça. (Brasil, 1988)

Adicionalmente, os crimes funcionais praticados por prefeitos são julgados pelo também pelo Tribunal de Justiça do respectivo estado, conforme determina o artigo 29, inciso X, da Constituição Federal de 1988.

Destaca-se, além disso, que o Supremo Tribunal Federal tem delimitado o alcance do foro privilegiado, buscando evitar que ele se torne um mecanismo de impunidade. Na jurisprudência fixada abaixo, o STF posicionou-se no sentido de que incide o foro por prerrogativa de função aos prefeitos somente nos casos de crimes praticados durante o mandato e que tenha, substancialmente, relação com a função estatal exercida:

Ementa: DIREITO PROCESSUAL PENAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRERROGATIVA DE FORO. CRIME PRATICADO ANTES DA DIPLOMAÇÃO DO AGENTE NO CARGO DE PREFEITO . JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. Como afirmado no parecer Ministerial, “[o] Supremo Tribunal Federal, ao analisar a Questão de Ordem na Ação Penal nº 937, fixou a seguinte tese: ‘(i) **O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas**; e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo’. [...] . Por conseguinte, a pretensão recursal não prospera, tendo sido sedimentado, nessa Suprema Corte, o entendimento de que o foro por prerrogativa de função abrange apenas os crimes praticados durante o exercício do cargo e em razão dele. O julgado não faz distinção de cargos/funções, limitando a abrangência do foro privilegiado sob a perspectiva dos atos praticados no exercício de cargo que se busca proteger”. 2. Precedentes: RE 1 .185.838, Rel. Min. Alexandre de Moraes; RE 1 .231.757-AgR, Rel. Min. Luiz Fux; ARE 1 .397.807-AgR-ED, Relª. Minª. Cármen Lúcia . 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 1431831 PB, Relator.: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 13/06/2023, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 15-06-2023 PUBLIC 16-06-2023)

Já nas ações de improbidade administrativa contra prefeitos são de competência da Justiça comum de primeiro grau, ou seja, dos juízes de primeira instância, e não do Tribunal de Justiça estadual. Isso ocorre porque a improbidade administrativa, prevista na Lei nº 8.429/1992, tem natureza cível e não penal, sendo aplicáveis sanções como perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e multa.

Esse entendimento foi consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que afastou a aplicação do foro por prerrogativa de função nesses casos, garantindo que prefeitos respondam por atos de improbidade perante a primeira instância da Justiça Estadual ou Federal, conforme a origem dos recursos envolvidos. Veja-se:

EMENTA AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. ALEGADA AFRONTA À AUTORIDADE DA DECISÃO DENEGATÓRIA DE CAUTELAR NA ADI 2727/DF. SUPERVENIÊNCIA DE DECISÃO DE MÉRITO NO PARADIGMA INVOCADO . FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. INAPLICABILIDADE. AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO . Ao afastar a pretendida extensão do foro por prerrogativa de função à hipótese de ação por improbidade administrativa proposta em face de ex-prefeito, o ato reclamado, a par de não incidir em afronta ao decidido em sede de medida cautelar na ADI 2727/DF, convergiu com o decidido por esta Suprema Corte ao julgamento do mérito da aludida ação direta de inconstitucionalidade. Agravo regimental conhecido e não provido. (STF - Rcl: 3638 MS, Relator.: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 21/10/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-219 DIVULG 06-11-2014 PUBLIC 07-11-2014).

Dessa forma, conclui-se, que o foro por prerrogativa de função dos prefeitos nos crimes contra a administração pública é uma garantia constitucional que determina o julgamento pelo Tribunal de Justiça estadual, buscando equilibrar a proteção do cargo com a efetividade da justiça. No entanto, essa prerrogativa não se aplica a ações de improbidade administrativa, que são julgadas pela primeira instância. A jurisprudência tem evoluído para restringir o uso do foro privilegiado, evitando que ele se torne um obstáculo à responsabilização de agentes públicos e garantindo maior efetividade no combate à corrupção e aos desvios de função.

## 8 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo principal analisar a responsabilidade penal dos prefeitos nos crimes contra a administração pública, abordando os aspectos históricos, jurídicos e doutrinários que envolvem essa temática. Para tanto, foram desenvolvidos diversos capítulos que se complementam e oferecem uma visão abrangente do assunto.

Inicialmente, foi traçado um panorama histórico da figura do prefeito no Brasil, evidenciando como o cargo evoluiu ao longo do tempo, especialmente no contexto da autonomia municipal estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Essa evolução trouxe consigo novos desafios e responsabilidades, sobretudo no que diz respeito à administração pública e à necessidade de observância dos princípios constitucionais, tais como legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

No campo jurídico, foram explorados os principais dispositivos legais que tratam da responsabilidade penal dos prefeitos, destacando-se o Decreto-Lei nº 201/1967 e o Código Penal, além da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). A pesquisa enfatizou a distinção entre crimes funcionais e crimes de responsabilidade, demonstrando como cada uma dessas categorias possui implicações jurídicas distintas e procedimentos específicos de apuração e punição.

Outro ponto relevante abordado no estudo foi o foro por prerrogativa de função, que assegura aos prefeitos o julgamento pelo Tribunal de Justiça nos crimes comuns, mas não se aplica às ações de improbidade administrativa. Essa questão foi analisada à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que tem restringido o uso do foro privilegiado, reforçando o compromisso com a efetividade da justiça e o combate à impunidade.

Além disso, a pesquisa destacou os principais crimes contra a administração pública cometidos por prefeitos, como peculato, corrupção passiva e concussão, evidenciando os impactos negativos dessas práticas na gestão pública municipal e na confiança da população nas instituições políticas.

Por fim, o estudo também abordou a recente reforma na Lei de Improbidade Administrativa, promovida pela Lei nº 14.230/2021, que introduziu a exigência de dolo para a configuração da improbidade, afastando a possibilidade de responsabilização por culpa. Essa mudança trouxe novos desafios para o combate à corrupção e à má gestão pública, demandando uma atuação ainda mais criteriosa dos órgãos de controle e fiscalização.

Em suma, o trabalho apresentou uma visão crítica e fundamentada sobre a responsabilidade penal dos prefeitos, contribuindo para o entendimento das complexidades jurídicas e práticas que permeiam essa temática e reforçando a importância da ética e da transparência na administração pública municipal.

Finalmente, destaca-se que a responsabilização penal dos prefeitos por crimes contra a administração pública constitui um importante mecanismo para a promoção da ética e da legalidade na gestão pública municipal. No entanto, apesar da existência de um arcabouço normativo robusto, que inclui o Decreto-Lei nº 201/1967, o Código Penal e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), a efetividade desse sistema punitivo ainda enfrenta significativos desafios práticos e institucionais.

Um dos principais entraves à efetividade da responsabilização penal dos prefeitos reside na aplicação do foro por prerrogativa de função, que garante o julgamento dessas autoridades pelo Tribunal de Justiça do respectivo estado. Embora essa prerrogativa tenha a finalidade de assegurar a imparcialidade e a celeridade processual, na prática, muitas vezes acaba gerando morosidade e dificultando o andamento das ações penais.

Outro ponto crítico diz respeito à dificuldade probatória em crimes contra a administração pública, como peculato, corrupção passiva e concussão. A comprovação do dolo — elemento essencial para a caracterização da prática criminosa e, após a reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), também para a configuração do ato de improbidade — exige a produção de provas robustas, o que nem sempre é possível diante da complexidade das condutas e da falta de estrutura dos órgãos de controle municipais.

A recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de limitar o foro privilegiado apenas a crimes cometidos durante o exercício do mandato e relacionados à função pública do prefeito representa um avanço na busca por maior efetividade processual.

Por fim, cabe destacar a importância da participação ativa da sociedade civil no processo de fiscalização e controle social. Instrumentos como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e os portais de transparência são fundamentais para que os cidadãos acompanhem a aplicação dos recursos públicos e denunciem eventuais irregularidades. A mobilização social e o fortalecimento da cidadania são pilares essenciais para a construção de um ambiente político mais transparente e responsável.

A responsabilização de prefeitos por crimes contra a administração pública exige uma abordagem multidisciplinar, na qual o Direito Penal e o Direito Administrativo atuam de forma complementar e integrada. Enquanto o Direito Penal visa punir condutas que lesam a ordem pública e o patrimônio coletivo, o Direito Administrativo tem o papel de regular a conduta dos agentes públicos, prevenindo abusos e promovendo a probidade administrativa.

Essa abordagem integrada é essencial para que se alcance não apenas a punição do infrator, mas também a proteção efetiva do interesse público. Ao tratar de crimes funcionais e crimes de responsabilidade, como os previstos no Decreto-Lei nº 201/1967 e no Código Penal, o Direito Penal atua como o último recurso (*ultima ratio*), sendo acionado apenas quando há evidente lesão a bens jurídicos relevantes. Já o Direito Administrativo, por meio da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), permite a aplicação de sanções civis e administrativas mesmo na ausência de tipicidade penal estrita, o que amplia o leque de respostas estatais a condutas irregulares.

Um exemplo prático dessa integração se dá na análise de crimes como peculato, corrupção passiva e concussão, previstos no Código Penal, que frequentemente estão associados a atos de improbidade administrativa, como o enriquecimento ilícito ou a violação aos princípios da administração pública. Enquanto o processo penal exige provas robustas do dolo e da materialidade do crime, a esfera administrativa pode agir de forma mais célere, aplicando sanções como suspensão de direitos políticos, perda da função pública e multa.

A recente alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa reforça essa necessidade de integração. Com a exigência do dolo específico para a configuração da improbidade, a fronteira entre o ilícito administrativo e o crime penal tornou-se mais nítida, exigindo uma atuação harmônica entre as duas esferas para evitar lacunas de responsabilização.

A atuação coordenada entre o Ministério Público, as Câmaras de Vereadores, os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário é indispensável para assegurar que prefeitos que cometem atos ilícitos sejam efetivamente responsabilizados, seja na esfera penal, administrativa ou em ambas.

Portanto, adotar uma perspectiva integrada entre o Direito Penal e o Direito Administrativo no tratamento dos crimes praticados por prefeitos fortalece o sistema de justiça, aumenta a efetividade das sanções e promove uma administração pública mais transparente e responsável, contribuindo para o aprimoramento das práticas governamentais e para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

BEZERRA FILHO, Aluizio. Processo de Improbidade Administrativa. Salvador: Juspodivum, 2022.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de direito penal - volume 1 - parte geral. 30. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. ePUB. ISBN 978-65-5362-932-5.

BRASIL. Código Penal. Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá setras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. Responsabilidade dos Prefeitos. Decreto-Lei nº 201, de fevereiro de 1967. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm)>. Acesso em: 4 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF - RE: 1431831 PB. Relator: Roberto Barroso. Data de Julgamento: 13/06/2023, Primeira Turma. Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 15-06-2023 PUBLIC 16-06-2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Revista de Súmulas do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <[https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010\\_12.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_12.pdf)>. Acesso em: 3 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. TJ-RS - AP: 70069943744 CASCA. Relator: Gisele Anne Vieira de Azambuja. Data de Julgamento: 20/10/2022, Quarta Câmara Criminal. Data de Publicação: 31/10/2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Rondônia. Apelação: 00005674420118220006 RO 0000567-44.2011.822.0006. Relator: Juiz Glodner Luiz Pauletto. Data de Julgamento: 07/03/2013, 1ª Câmara Especial. Data de Publicação: 15/03/2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Criminal: 00013880820134013818 0001388-08.2013.4.01.3818. Relator: Desembargador Federal

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo n. 000XXXX-08.2013.4.01.3818. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/processos/137706613/processo-n-000XXXX-0820134013818-do-trf-1>>. Acesso em: 6 mar. 2025.

CAPEZ, Fernando. Nova Lei de Improbidade Administrativa. 3. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. (Portuguese Edition). Edição do Kindle.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 38. ed. rev., atual. e ampl. Barueri [SP]: Atlas, 2024. ISBN 978-65-5977-607-8.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. [2. Reimp.]. Rio de Janeiro: Forense, 2024. ISBN 978-65-596-4678-4.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Atos de improbidade administrativa: Doutrina, Legislação e Jurisprudência. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal: artigos 1º a 120 do Código Penal. 26. ed. rev., atual, e reform. [2. Reimp.]. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. ISBN 978-65-5977-579-8.

MASSOM, Cleber. Direito Penal: parte geral (arts. 1º a 120) – vol. 1. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019. ISBN 978-85-309-8628-5.

MIRABETE, Julio Fabbrini. Manual de direito penal – Parte geral. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005. v1.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 43. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book. p. 22. ISBN 9786559645367.

NUCCI, Guilherme de S. Curso de Direito Penal - Vol.3. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p. 404. ISBN 9786559649266.

PODER 360. Quase metade das cidades brasileiras dependem 90% ou mais de repasses. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/economia/quase-metade-das-cidades-brasileiras-dependem-90-ou-mais-de-repasses/>>. Acesso em: 14 mar. 2025.