

LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: COMBATE À CORRUPÇÃO E INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

*IMPROBITY ADMINISTRATIVE LAW: CONTEND THE
CORRUPTION AND INSTRUMENT FOR ACHIEVEMENT
OF FUNDAMENTAL RIGHTS*

*Tiago Cappi Janini*¹
UNISAL

*Luiz Rogério de Abreu*²
Escola Paulista de Direito

Resumo

O combate à corrupção vem ganhando cada vez mais força no cenário nacional, desenvolvendo e aperfeiçoando efetivos mecanismos jurídicos destinados a combatê-la. Uma das mais graves consequências que pode ser atribuída à corrupção é o enfraquecimento de uma boa administração e a redução do orçamento público, atingindo frontalmente a concretização dos direitos fundamentais. Combater a corrupção é atribuir maiores condições para se dar efetividade aos direitos fundamentais. Nesse contexto, este trabalho tem a seguinte problemática: a Lei de Improbidade Administrativa combate a corrupção e, por consequência, concretiza os direitos fundamentais? Diante disso, o presente estudo, utilizando-se do método dedutivo, tem como objetivo geral demonstrar a hipótese de que a Lei de Improbidade Administrativa, ainda que de forma indireta, concretiza os direitos fundamentais ao combater a corrupção. Seus objetivos específicos são buscar uma definição para “corrupção”, analisar o regime jurídico administrativo e a conduta corrupta como violadora dos princípios administrativos, destacar a corrupção como obstáculo a concretização dos direitos fundamentais e examinar a Lei de

¹ Coordenador e Professor do Programa de Mestrado em Direito do UNISAL – Lorena(SP). Estágio Pós-Doutoral (PNPD/CAPES) na Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Doutor e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP.

² Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela Escola Paulista de Direito

Improbidade Administrativa e sua relação com o combate à corrupção e à efetivação dos direitos fundamentais. Ao final, conclui-se que a Lei de Improbidade Administrativa, mesmo que indiretamente, é um importante instrumento jurídico de combate à corrupção.

Palavras-chave

Corrupção. Improbidade administrativa. Concretização de direitos fundamentais.

Abstract

The fight against corruption has been gaining more and more strength on the national scene, developing and enhancing effective legal mechanisms designed to combat it. One of the most serious consequences that can be attributed to corruption is the weakening of a good administration and the reduction of the public budget, reaching head-on the achievement of fundamental rights. Contending corruption is to assign better conditions to give effectiveness to fundamental rights. In this context, this paper has this problem: the Improbability Administrative Law contend the corruption and, therefore, applies the fundamental rights? For this, the present study, using the deductive method, aims to demonstrate the hypothesis that the Improbability Administrative Law, even indirectly, accomplish the fundamental rights, when contend the corruption. Its specific objectives are to seek a definition of "corruption", analyze the administrative legal regime, examining the corrupt conduct as violating administrative principles, highlight the corruption as an obstacle to achieving the fundamental rights and examine the Improbability Administrative Law and your relationship with the contend against corruption and the achievement of fundamental rights. In the end, it is concluded that the Improbability Administrative Law, even indirectly, is an important legal instrument to achievement of fundamental rights.

Keywords

Corruption. Administrative misconduct. Implementation of fundamental rights.

INTRODUÇÃO

O atual cenário nacional por si só já justifica uma análise da corrupção. A operação "Lava-Jato", sem entrar no mérito de sua legalidade e moralidade, escancara diversas situações graves que assolam o Brasil. O descaso do Poder Público com o interesse público fica patente. O que importa são as vantagens recebidas pelos políticos para favorecer determinados grupos em detrimento dos seus concorrentes e da população.

A corrupção pode ser considerada como um problema social, tendo em vista o grande impacto que gera no gozo dos direitos fundamentais, atingindo, principalmente, os mais

vulneráveis, ampliando a desigualdade social. Por isso, a corrupção deve ser sistematicamente combatida, especialmente no âmbito dos sistemas jurídicos. A Lei de Improbidade Administrativa, nesse caso, é vista como um importante instrumento anticorrupção.

Combater a corrupção é atribuir maiores condições ao Estado para a concretização de direitos fundamentais. Importante analisar como a corrupção torna-se um obstáculo à implementação dos direitos fundamentais. Nesse contexto, este trabalho tem a seguinte problemática: a Lei de Improbidade Administrativa é instrumento efetivo de combate a corrupção e, por consequência, de concretização dos direitos fundamentais?

Diante disso, o presente estudo, utilizando-se do método dedutivo, tem como objetivo geral demonstrar a hipótese de que a Lei de Improbidade Administrativa, ainda que de forma indireta, concretiza os direitos fundamentais ao combater a corrupção. Seus objetivos específicos são buscar uma definição para “corrupção”, analisar o regime jurídico administrativo e a conduta corrupta como violadora dos princípios administrativos, destacar a corrupção como obstáculo a concretização dos direitos fundamentais e examinar a Lei de Improbidade Administrativa e sua relação com o combate à corrupção e com a efetivação dos direitos fundamentais.

1. CONSIDERAÇÕES SOBRE A “CORRUPÇÃO”

A “corrupção” suscita diferentes interpretações conforme o sistema de referência em que é analisada. Há conceitos jurídicos, econômicos, políticos e sociais para a corrupção. Observa-se que há uma enorme dificuldade em se chegar a uma definição específica para a palavra “corrupção”.

Nos léxicos (CORRUPÇÃO..., s.d.) “corrupção” é sinônimo de deterioração, decomposição física, orgânica de algo; de modificação das características originais de algo. É também o ato ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia, com oferecimento de dinheiro; suborno. Consiste no emprego, por parte de grupo de pessoas de serviço público e/ou

particular, de meios ilegais para, em benefício próprio, apropriar-se de informações privilegiadas, acarretando crime de lesa-pátria. Nesse sentido, a corrupção não está adstrita apenas a atos envolvendo o Estado, admitindo-se a corrupção no setor privado.

Atualmente já se discute a necessidade de se ampliar o conceito de corrupção para abranger também aquelas condutas em que o Estado não esteja diretamente envolvido. A Convenção das Nações Unidas sobre Corrupção (Convenção de Mérida), incluída no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.687/06, destaca, nos artigos 21 (suborno no setor privado) e 22 (malversação ou peculato de bens no setor privado), aspectos diretamente relacionados à prática de atos de corrupção sem que se faça necessária a participação de qualquer agente público.

Apesar de se ter ciência de que é importante o combate à corrupção privada, analisar-se-á, neste estudo, a possibilidade de se enfrentar a corrupção no setor público, especialmente diante da lei de improbidade administrativa. Nesse cenário, deve-se entender por corrupção a atitude ilícita que causa prejuízo ao Erário, trazendo vantagens aos particulares e aos agentes públicos que dela se beneficiam, em detrimento do interesse público e social. Há um enriquecimento ilícito obtido por meio do abuso da função pública. Portanto, “No âmbito da administração pública, a corrupção está ligada principalmente ao desvio de função realizado pelo agente público, sendo que esse agente se beneficia do bem público ou então o utiliza para outros fins” (TRINDADE, 2016, p. 22).

Lucas Rocha Furtado (2012, p. 17) identifica, dentre os distintos aspectos nas tentativas doutrinárias de apresentar um conceito para “corrupção”, a sua correlação com o descumprimento dos deveres dos servidores públicos. Nesse caso, está relacionada com a ideia de desvio de poder, isto é, os agentes públicos procuram alcançar uma finalidade distante daquela que a lei lhe atribuiu. Todavia, como bem alerta o autor (2012, p. 18), a corrupção e o desvio de poder não são fenômenos idênticos, pois, no desvio de poder “[...] é possível que o agente que abusa de sua posição não busque nenhuma vantagem ou benefício em razão da posição que ocupa, requisito necessário ao enquadramento de atos

como corruptos”. Assim, é possível existir uma conduta que se qualifique como corrupta, mas sem que se enquadre como desvio de poder; igualmente há desvio de poder que não caracterize corrupção.

Já é possível identificar duas características para a definição de “corrupção”: (i) participação de um agente público mediante (ii) a realização de uma conduta contrária à lei e aos princípios administrativos. Ferreira Filho (1991, p. 03), extrai um sentido amplo, em que corrupção se aplica a uma conduta da autoridade pública, sendo irrelevante a retribuição, e um sentido estrito, que se refere “à conduta de autoridade que exerce o poder de modo indevido, em benefício de interesse privado, em troca de uma retribuição de interesse material”.

A corrupção é um mal que afeta a identidade de um país, enfraquecendo a democracia. Não é possível falar em um Estado Democrático com níveis avassaladores de corrupção. É o que explicam Caroline Fockink Ritt e Chaiene Meira de Oliveira (2016, p. 78):

Ressalta-se que corrupção, em qualquer das suas formas, inclusive a política e eleitoral, tem efeitos significativos sobre a democracia. Ela rompe com os pressupostos fundamentais do regime, como a igualdade política e a participação. Reduz a influência da população no processo de tomada de decisões, seja por fraudes nos processos decisórios, como nas eleições, seja pela desconfiança e pela suspeita que ela gera entre os próprios cidadãos com relação ao governo e às instituições democráticas. Acaba, assim, minimizando a transparência das ações dos governantes.

Desse modo, a corrupção está relacionada com aquele agente que desrespeita a norma estatal, a boa conduta ética e a moral em troca do recebimento de propina ou vantagem. Lucas Rocha Furtado (2012, p. 32), ciente da dificuldade em se conceituar a corrupção, apresenta quatro características que lhe são inerentes: (i) a corrupção requer uma transgressão de regras de condutas que tratam o exercício de uma função ou cargo, importando em abuso de posição; (ii) a qualificação de um ato como corrupto exige a violação de um dever previsto em um sistema normativo que sirva

de referência, isto é, o ato a ser reputado corrupto é contrário ao comportamento que se espera do agente e que importe em violação das normas aplicáveis à conduta desse agente; (iii) a corrupção está sempre vinculada à expectativa de obtenção de um benefício extraposicional, que não precisa ser necessariamente uma vantagem pecuniária ou econômica, podendo ter natureza política, sexual, profissional, até mesmo com a expectativa de recebimento de vantagem futura, ainda que não se confirme; (iv) por fim, salienta a prática dos atos corruptos em sigilo, evitando a transparência e a publicidade.

Observa-se, portanto, que condutas qualificadas como corrupção são diversas, sendo praticamente impossível denotá-las. Assim, para se identificar um comportamento de um agente estatal como corrupção é necessário que ele transgrida uma norma em virtude de abuso de sua posição, recebendo um benefício em troca, em detrimento do interesse público e social.

2. O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO E A ATUAÇÃO PROBA DO PODER PÚBLICO

Apesar de todo o envolvimento e a importância da legislação infraconstitucional no combate à corrupção, já é possível encontrar na Constituição Federal de 1988 importantes princípios administrativos que pautam uma conduta proba, moral e eficiente por parte dos agentes públicos, que por si só já a coíbem.

O Direito Administrativo possui um regime jurídico que lhe é peculiar, formado por princípios ligados entre si e que guardam uma unidade de coerência lógica. Esse regime é caracterizado pelo binômio privilégios/restrições. Em razão da supremacia do interesse público sobre o privado, a Administração Pública possui privilégios que o direito lhe outorga para garantir o interesse público. Por outro lado, para não invadir indiscriminadamente os direitos individuais dos particulares, o sistema jurídico lhe impõe limites.

Nesse sentido, explica Maria Sylvia Di Pietro (2015, p. 95) que

[...] o Direito Administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas ideias opostas: de um lado, a proteção aos direitos individuais frente ao Estado, que serve de fundamento ao princípio da legalidade, um dos esteios do Estado de Direito; de outro lado, a de necessidade de satisfação dos interesses coletivos, que conduz à outorga de prerrogativas e privilégios para a Administração Pública, que para limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do bem-estar coletivo (poder de polícia), que para a prestação de serviços públicos.

Esses princípios já seriam suficientes para pautar a conduta da Administração Pública, sem a necessidade de legislação infraconstitucional que coibisse a prática corrupta. O servidor público, portanto, submete-se, no exercício de seu cargo ou função, aos princípios estabelecidos na Constituição Federal, dentre os quais destacam-se, por serem relevantes ao tema deste trabalho: legalidade, moralidade, eficiência, impessoalidade e publicidade.

Ao fazer opção por um Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal de 1988 além de consagrar a separação dos Poderes, submete todos, inclusive a Administração Pública, ao princípio da legalidade. Inclusive, há expressa menção no texto constitucional, no *caput* do art. 37. Conforme preceitua a legalidade administrativa, o Poder Público só pode fazer aquilo que a lei expressamente permite. Observa-se que no âmbito privado, os particulares possuem autonomia de vontade, só estando coibidos de fazer aquilo que a lei proíbe.

Com o surgimento do constitucionalismo, a Constituição passa a ter força normativa, desencadeando seus efeitos por todo o ordenamento jurídico infraconstitucional. Há a consagração dos princípios jurídicos como normas, capazes de produzir efeitos jurídicos, independentemente de leis. Com isso, não basta à Administração Pública atuar conforme à lei; deve respeitar todo o sistema jurídico, especialmente o disposto no texto constitucional. A própria lei, ao ser produzida, deve-se espelhar na Constituição, obedecendo os valores nela consagrados.

Nesse novo contexto, há autores, como Raquel Melo Urbano de Carvalho, que defendem a substituição do princípio da legalidade por outro princípio mais amplo, o da juridicidade. Assim explica a autora (2009, p. 55):

Distinguem-se a esfera da juridicidade – domínio amplo do Direito, composto de princípios e regras jurídicas – da esfera da legalidade – circunscrita às regras jurídicas, reduzindo-se somente a última ao sentido estrito de conformidade dos atos com as regras legais. É com a noção de juridicidade que se abandona um conceito primário de legalidade, satisfeito com o cumprimento nominal e simplista de regras isoladas. Parte-se em busca da observância íntegra do Direito, compreendido este como um conjunto de normas dentre as quais se incluem os princípios expressos e implícitos, bem como as regras específicas do ordenamento.

Com isso, adotam-se novos critérios de controle dos atos administrativos além da legalidade estrita. O Poder Público deve pautar sua atividade conforme aquilo que determina a lei e, especialmente, o previsto na Constituição. O ato corrupto, além de afrontar a lei em sentido estrito, como no caso dos tipos penais, igualmente não se conforma com os princípios constitucionais.

Outro princípio desrespeitado pelo administrador corrupto é o da moralidade. Identificar o significado da palavra “moralidade” encontra as mesmas dificuldades da definição de “corrupção”. É um termo vago, que abrange diversos conteúdos, conforme a ideologia de cada teoria. No direito administrativo, a moralidade está relacionada com a boa administração, no sentido de que os atos administrativos não devem só respeitar a lei, mas também sempre buscar a finalidade de se atingir o interesse público. É como explica Caio Tácito (1999, p. 02): “No campo da Administração Pública tem como diretrizes o dever de boa administração, a garantia dos bons costumes e a noção de equidade no confronto entre o interesse público e o dos administrados”.

A moralidade é uma forma de controle dos atos administrativos. Não basta analisar a legalidade do ato administrativo. A moralidade exige que se investigue se o conjunto dos elementos do ato realmente sustenta o interesse público e não

interesses privados. Há a necessidade de uma conexão entre os elementos do ato administrativos e a sua finalidade. Desse modo, destaca Moreira Neto (1992, p. 11) que a moralidade administrativa é averiguada mediante a análise do motivo e do objeto do ato administrativo em relação direta com o interesse público específico identificado como o elemento finalidade. Por isso, afirma que identificar a imoralidade é mais difícil do que a ilegalidade.

Explica Caio Tácito (1999, p. 04) que o bem jurídico protegido pelos crimes de corrupção passiva e ativa é a regularidade do serviço e a moralidade administrativa. Fica evidente que um ato corrupto é imoral. Com a inclusão da moralidade administrativa no sistema jurídico pela Constituição de 1988, abre-se a possibilidade de o Poder Judiciário anular um ato administrativo por ser imoral, em razão de desatender o interesse público. Dessa feita, um ato corrupto poderia ser combatido a partir do princípio da moralidade administrativa.

Outro princípio que deve pautar a atividade administrativa é o princípio da eficiência. Além de se preocupar com a satisfação do interesse público, a prática dos atos administrativos deve ser eficiente, exercido com presteza, perfeição e rendimento funcional. O serviço público tem de ser satisfatório, atendendo as necessidades da coletividade. A boa administração requer uma atuação dentro da legalidade, respeitando a moralidade e sendo eficiente.

Maria Sylvia Di Pietro (2015, p. 117) destaca dois aspectos do princípio da eficiência:

[...] pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Cabe, portanto, ao Estado otimizar os resultados e maximizar as vantagens para os particulares, fazendo melhor uso dos recursos públicos, resultando em maior produtividade e melhor

qualidade nas suas atividades. Deve-se esclarecer que a eficiência não mitiga o princípio da legalidade. Como esclarece Raquel Melo Urbano de Carvalho (2009, p. 199): “O objetivo é que sejam alcançados os resultados positivos demandados pela sociedade, cujas necessidades se espera satisfeitas, sem o divórcio com as normas do ordenamento incidentes na espécie”.

Desse modo, a eficiência é um parâmetro jurídico que condiciona a atuação administrativa, possibilitando seu controle. Uma administração eficiente não proporciona condutas corruptas, uma vez que o desvio da função pública irá desencadear procedimentos complexos e confusos pelo Poder Público, restringindo sua esfera de atuação.

O princípio da impessoalidade, como ocorre com a maioria dos princípios, é de difícil significação. Seu conceito é vago, permitindo diversas interpretações. Por isso, Maria Sylvia Di Pietro (2015, p. 101) considera que a impessoalidade no âmbito da Administração Pública deve ser observada tanto em relação aos administrados como à própria Administração. Sob o viés do sentido da impessoalidade relacionada com a Administração, significa que os atos e condutas concretizados pelo funcionário público não lhe são imputáveis, mas ao órgão ou entidade da Administração Pública. O agente apenas manifesta a vontade estatal.

Para regulamentar a conduta do Poder Público em relação aos particulares, a impessoalidade assegura que a Administração, ao agir, não prejudique ou beneficie determinadas pessoas, devendo sempre se preocupar com a finalidade pública. É nesse sentido que Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 117) apresenta a sua definição para o princípio da impessoalidade:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.

Observa-se que essa acepção é corolário do princípio da igualdade. Desse modo, um ato administrativo corrupto é impessoal, pois não observa a finalidade pública, trazendo benefícios pessoais para um determinado grupo, em detrimento dos seus concorrentes e da população.

O princípio da publicidade encontra fundamento no dever de transparência dos atos administrativos. Previsto expressamente no art. 37, *caput* da Constituição Federal, indica que as atividades administrativas devem ser de conhecimento de todos. O art. 5º, XXXIII, também da Constituição, assegura a todos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade.

O princípio da publicidade foi regulamentado pela Lei nº 12.527/11 que resguarda o direito de acesso à informação necessária à tutela judicial e administrativa dos direitos fundamentais e regulamenta o procedimento de acesso à informação. O escopo dessa lei é garantir o acesso à informação, conceito que ultrapassa a ideia de simples disponibilização da informação. Conforme consideram Ramônia Schmidt e Rogério Leal (2016, p. 329-30), para garantir o efetivo acesso à informação, “Os meios de acesso devem ser simplificados, e a linguagem na qual as informações são disponibilizadas deve se aproximar do conhecimento da comunidade – que não é composta por técnicos da área de informática, contabilidade e economia, tampouco por operadores jurídicos”.

Há, todavia, informações da Administração Pública que são sigilosas. Nesse sentido, é possível restringir a publicidade quando as informações sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, além dos casos de proteção à intimidade e privacidade dos cidadãos. Essas hipóteses de sigilo estão descritas no art. 22 da Lei nº 12.527/11.

O princípio da publicidade é importante instrumento de combate à corrupção, pois quanto mais transparente e ao alcance da população os motivos para a realização dos atos administrativos, mais difícil fica a prática de atos corruptos,

porquanto os cidadãos conseguem fiscalizar com mais informação as condutas administrativas. Com a confidencialidade e a ocultação das informações de matéria pública, apenas a corrupção tem a ganhar. A ausência de transparência nas atividades administrativas é campo livre para a corrupção.

Demonstrou-se que uma conduta qualificada como corrupta afronta diversos princípios jurídicos administrativos, sobretudo o princípio da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência e da publicidade. As diretrizes constitucionais já seriam suficientes para se combater a corrupção de forma repressiva, pois traz todos os valores que devem pautar a conduta administrativa. Ato administrativo que não respeitar quaisquer desses princípios está sujeito à anulação pelo Poder Judiciário.

3. REFLEXOS DA CORRUPÇÃO NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A concretização dos direitos fundamentais, sobretudo dos direitos sociais, vem ganhando, cada vez mais, destaque. Não basta a sua mera positivação no texto constitucional como simples diretrizes para a atuação da Administração Pública. É necessário que o direito garanta efetivamente o seu usufruto pela população.

Diversos são os empecilhos para a concretização dos direitos fundamentais. A corrupção é um deles. A corrupção decorre de uma má administração e implica falta de recursos para fazer frente às necessidades básicas da população. Atinge não somente as receitas da Administração Pública, mas também desvia todo foco e energia que um administrador deve despender em busca do bem comum.

A corrupção compromete a boa governança, uma vez que há um desvio na conduta dos administradores, não mais preocupados com o interesse público. Com isso, o Estado fica fragilizado e torna-se incapaz de proteger e promover os direitos fundamentais. Os reflexos são facilmente observados em todas as

dimensões: fraca segurança pública, reflexos na saúde, educação e cultura, desrespeito ao meio ambiente, etc. O Poder Público fica mais focado nos seus próprios benefícios e em favorecer determinados grupos, e a sua atuação administrativa se torna ineficiente e imoral.

O Estado é representante da sociedade e sua finalidade precípua é assegurar o bem-estar de todos, dar-lhes dignidade de vida. Para isso, o Estado presta atividades à sociedade, garantindo-lhe os direitos fundamentais. A efetivação dos direitos fundamentais tem custos. É impossível o Estado promovê-los sem investimento. Explica Meireles Júnior (2016, p. 24) que

[...] tendo em vista que é por meio da atuação da administração pública que ocorre a implementação de políticas de desenvolvimento social que visam à concreção dos comandos normativos constitucionais, para que saiam da previsão textual e de discussões meramente retóricas, cumprindo sua função social, os direitos demandam custos econômicos.

Desse modo, o desvio de recursos públicos resulta em escolhas trágicas, em ausência de dinheiro para implementar políticas públicas que atendam efetivamente a comunidade em seu anseio por direitos fundamentais. É só olhar o caos da educação e da saúde pública em território nacional. A corrupção diminui os investimentos em setores essenciais à vida, ampliando a exclusão social e a desigualdade econômica, já que são desviados recursos dos orçamentos públicos dos entes políticos que seriam destinados para saúde, educação, segurança, habitação, etc.

Nesse sentido, aduzem Sidney Guerra e Caio Guerra (2018, p. 260):

Indubitavelmente que a corrupção produzida por agentes públicos, no âmbito da Administração Pública, repercute de maneira severa para a não realização de políticas públicas em prol dos direitos sociais, na medida em que o dinheiro dos cofres do Estado, que deveria ser utilizado para esta finalidade, acaba por ser carregado para os ‘bolsos’ de gestores que adotam sistematicamente atos que estão em dissonância com as regras e princípios constitucionais que regem a atividade administrativa.

Um ato administrativo corrupto já é inadmissível em um sistema jurídico democrático. Agora, diante das consequências diretas que atingem a concretização dos direitos fundamentais da população, deve-se sempre buscar impedir a consumação desses atos ímprobos, punindo exemplarmente os corruptos e tentar recuperar os prejuízos.

Regis Fernandes de Oliveira (2004, s.p.) é enfático ao concluir que a corrupção violenta os direitos humanos:

Consequência evidente da corrupção é a agressão aos direitos humanos. Na medida em que os recursos públicos são desviados para pagamento de propinas, para extorsão de servidores, para fraudes, para compra de consciências, para liberação acelerada de verbas, para ganho em licitações, para não pagamento de tributos, para sonegação, enfim, para deturpação de qualquer espécie, o lesado não é o governo, mas o ser humano.

Combater a corrupção significa, por consequência, ampliar a possibilidade de concretização dos direitos fundamentais, porquanto haverá mais recursos para serem investidos em políticas públicas e o administrador público estar única e exclusivamente voltado para uma boa administração. Para se evitar esse desvio de condutas, o direito elegeu mecanismos jurídicos para combater a corrupção, dentre os quais se destaca a Lei de Improbidade Administrativa. É o que se passa a analisar.

4. MECANISMOS JURÍDICOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

No sistema jurídico, a corrupção pode ensejar diferentes efeitos: criminais, civis e administrativos. Na esfera penal encontram-se os crimes de corrupção ativa (art. 333) e passiva (art. 317). São tipos previstos no Título IX dos Crimes contra a Administração Pública no Código Penal. Caso uma conduta se enquadre em um desses tipos penais, terá como consequências jurídicas as sanções penais impostas pelo ordenamento penal. Uma conduta corrupta, além dos efeitos penais, pode desencadear consequências no âmbito civil, aplicando-se o Código Civil no que diz respeito à indenização que os corruptores devem pagar ao Estado pelos danos que eles lhe causarem. Do mesmo modo, a corrupção gera efeitos no direito administrativo, tal como os previstos na Lei de Improbidade Administrativa. São instâncias autônomas, com objetivos, finalidades e procedimentos distintos. Diante de um mesmo fato de corrupção é possível a incidência de variadas normas, atribuindo-lhe efeitos jurídicos próprios.

Observa-se que o direito apresenta instrumentos para se combater a corrupção. Porém, há outros aspectos que potencializam o seu combate, como uma sociedade mais participativa, com níveis melhores de educação, a revisão de alguns benefícios para os políticos, principalmente a questão da imunidade. Só o direito, com pequenas ilhas de efetivação do sistema jurídico, não é capaz de extinguir a corrupção. Mas não se pode negar que nosso ordenamento possui diversos elementos que asseguram ao particular a possibilidade de auxiliar na luta contra a corrupção.

É possível, portanto, desenvolver um subsistema jurídico anticorrupção, que se inicia pela Constituição, inclusive com a incorporação de diretrizes de importantes tratados e

convenções internacionais internalizados no Brasil³, até chegar as normas infraconstitucionais e a sua conseqüente aplicação nos casos concretos.

Conforme se observa no art. 74, § 2º da Constituição Federal, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Requer-se, portanto, uma efetivação participação popular, fiscalizando o cumprimento das políticas públicas, tendo o direito de denunciar qualquer irregularidade que presenciar.

Há, ainda, diversos órgãos que atuam como fiscais do uso do dinheiro público e da realização das políticas públicas, como a Controladoria-Geral da União, o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público Federal, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, a Ouvidoria-Geral da União.

No plano infraconstitucional merece destaque a Lei nº 12.486/13, conhecida como Lei de Combate à Corrupção, que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Traz como inovação além da responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas, o *compliance*, o acordo de leniência, o Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, bem como a rigidez das sanções.

Ao imputar a responsabilização objetiva para as pessoas jurídicas em razão dos atos lesivos praticados em desfavor da Administração Pública, exclui a necessidade de demonstrar o dolo ou a culpa das empresas, bastando identificar o dano, o ato lesivo e a relação entre eles.

O art. 7º, VIII da Lei nº 12.486/13 prevê que a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa

³ É o caso da Convenção Interamericana contra a Corrupção, celebrada em Caracas, aprovada por meio do Decreto Legislativo nº 152, de 2002.

jurídica deve ser levado em consideração na aplicação de sanções. Na verdade, consiste na concessão de benefício de atenuação de pena para as empresas que inserirem efetivamente procedimentos de combate à corrupção. É a elaboração do programa de *compliance*. Constitui um claro avanço, buscando beneficiar empresas que valorizam a ética e a transparência nas relações com o Poder Público.

Outro destaque da lei anticorrupção é o acordo de leniência previsto no seu art. 16. É um acordo celebrado entre as pessoas jurídicas que praticaram atos lesivos à Administração Pública com as autoridades máximas dos respectivos órgãos, para colaborar de modo efetivo com a investigação e o processo administrativo, garantindo ao particular benefícios na aplicação das sanções.

Em que pese a existência de todo esse aparato legislativo, o Direito Administrativo pode funcionar como um eficaz instrumento punitivo e repressivo da corrupção, preocupando-se em conferir ao Estado maior celeridade para combater as novas práticas reputadas corruptas. A Lei de Improbidade Administrativa consiste em um mecanismo apto para se evitar condutas qualificadas como corruptas. Deve-se advertir que não se defende o Direito Administrativo ou a Lei de Improbidade Administrativa como o único ou melhor instrumento para se enfrentar a corrupção, pois o ideal é a união de todas as esferas jurídicas atuando em conjunto como forma de coibir essas condutas ilícitas. A Lei de Improbidade Administrativa, portanto, é um desses elementos de combate à corrupção.

5. REQUISITOS PARA UM ATO ADMINISTRATIVO IMPROBO

Como procurou-se demonstrar o combate à corrupção exige a atuação de diversos órgãos e da sociedade em todas as frentes possíveis. Uma dessas vertentes está prevista na Lei de Improbidade Administrativa, cujo escopo é evitar condutas da Administração Pública contrárias à legalidade e à moralidade.

A Constituição Federal, em alguns dispositivos, cuida da probidade administrativa, sancionando as condutas que não correspondem com um comportamento ético, lícito, por parte da Administração Pública. No seu art. 37, § 4º, prevê lei que venha a dispor acerca da forma e a graduação da suspensão dos direitos políticos, da perda da função pública, da indisponibilidade dos bens e do ressarcimento ao erário para os atos de improbidade administrativa.

Como se observou acima, a conduta corrupta em nada se assemelha a um comportamento probó, ético, lícito, moral. Dessa forma, o combate à corrupção é uma forma de se enfrentar e punir a improbidade administrativa. Nesse sentido, a Lei n° 8.429/92, devido a sua importância para se evitar condutas ímprobadas da Administração Pública, ganhou destaque de “verdadeira lei brasileira da anticorrupção” (HORTA, 2004, p. 127).

Demonstrar o conteúdo semântico para a expressão “probidade administrativa” não é tarefa das mais simples. Importa consignar que se aproxima da moralidade administrativa, relacionando-se com a ideia de honestidade (DI PIETRO, 2015, p. 969). A probidade, tal como a moralidade administrativa, exige um comportamento administrativo não apenas em conformidade com a lei, mas também que respeitem princípios éticos, de boa-fé, lealdade, honestidade. Assim, o comportamento improbo caracteriza a falta de honestidade, de boa-fé. Nesse sentido, improbidade significa desonestidade, maldade a perversidade, caracterizando, no serviço público o administrador desonesto (HORTA, 2004, p. 121).

A improbidade administrativa consiste em um ato ilícito realizado pelos agentes públicos, conforme prevê a Lei n° 8.429/92. Nesse caso, desaparece a sinonímia entre imoralidade e improbidade, tendo em vista que a improbidade “tem um sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais” (DI PIETRO, 2015, p. 971). Inclusive, a lei da improbidade administrativa tem a moralidade administrativa como apenas uma das diversas formas de violar a probidade.

Para qualificar um ato administrativo como improbo é preciso a presença dos seguintes elementos: o sujeito passivo e ativo, a ocorrência de um ato danoso e o elemento subjetivo, dolo ou culpa. Identificados esses elementos, o ato é improbo, sujeito às sanções previstas em lei.

O sujeito passivo é a entidade atingida pelos atos de improbidade administrativa. Estão discriminadas no art. 1º da Lei nº 8.429/92: (i) administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, (ii) empresa incorporada ao patrimônio público ou entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual; (iii) entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Observa-se que o rol de entidades que podem sofrer atos de improbidade é vasto, incluindo até mesmo aquelas que não compõem a Administração Pública, mas recebem incentivos, subvenções, e outro auxílios do Estado, tais como os serviços sociais autônomos, as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público. Em suma: são sujeitos passivos qualquer pessoa jurídica criada ou mantida com recursos públicos. Todavia, alertam Rafael Oliveira e Daniel Neves (2014, p. 38) que as entidades do Terceiro Setor apenas serão consideradas vítimas de atos de improbidade se efetivamente receberem benefícios do Estado no âmbito de determinada parceria. Se não houver relação entre essas entidades com o Poder Público não há como ser sujeito passivo.

Do outro lado, podem ser sujeitos ativos tanto o agente público, como o particular que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta. Considera-se agente público todo aquele

que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior (art. 2º da Lei nº 8.429/92). Desse modo, são agentes públicos: (i) os agentes políticos, (ii) os servidores públicos; (iii) os militares e (vi) os particulares em colaboração com o Poder Público, que atuam sem vínculo de emprego, mediante delegação, requisição ou espontaneamente (DI PIETRO, 2015, p. 981).

Três são as modalidades de atos explícitos na Lei nº 8.429/92 que se caracterizam como ímprobos: (i) os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); (ii) os que causam prejuízo ao erário (art. 10); e (iii) os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Nos termos do art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa, constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da lei. Em seguida, apresenta uma lista das condutas que caracterizam o enriquecimento ilícito.

O art. 10 da Lei nº 8.429/92 prescreve que constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º da lei. Nos mesmos moldes do artigo anterior, inclui o rol de atos que causam lesão ao erário.

Por fim, no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa encontra-se que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. Também segue os atos que importam em violação dos princípios administrativos.

Essa última hipótese pode alcançar uma infinidade de atos de improbidade, pois são inúmeros os princípios administrativos. Desse modo, “a rigor, qualquer violação aos princípios da legalidade, da razoabilidade, da moralidade, do interesse público, da eficiência, da motivação, da publicidade, de impessoalidade e de qualquer outro imposto à Administração Pública pode constituir ato de improbidade administrativa” (DI PIETRO, 2015, p. 988).

Recentemente, a Lei Complementar nº 157, de 2016 acrescentou o art. 10-A na Lei nº 8.429/92, dispondo de nova modalidade de improbidade administrativa: qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o *caput* e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003., que impõe a alíquota mínima de 2% (dois por cento) para o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza.

Todavia, não basta que o sujeito ativo realize algum dos atos descrito na lei para que seja classificado como improbo e sujeito às sanções legais. É necessária a presença do elemento subjetivo, isto é, o enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo do sujeito ativo. A conduta culposa é prevista nos comportamentos previstos no art. 10 da Lei nº 8.429/92, pois é o único dispositivo que a menciona, enquanto que os arts. 9º e 11 exigem a comprovação do dolo.

Classificado com improbo, o ato administrativo realizado deverá se sujeitar às consequências legais, no caso as sanções. Alerta-se que o ato de improbidade não se confunde com um ilícito penal. Assim, a conduta improba da Administração Pública não precisa se enquadrar em um tipo penal para sofrer as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Além dessas sanções, o ato de improbidade pode corresponder também a um crime definido na legislação penal. Nesse caso, haverá a aplicação dos dois tipos de sanções. Também é possível enquadrar a improbidade como um ilícito administrativo previsto na legislação estatutária, gerando outros efeitos jurídicos administrativos.

Nada impede, portanto, a instauração de processos nas instâncias penal, administrativa e cível. No primeiro, irá se apurar o ilícito administrativo funcional do servidor público, conforme seu estatuto. Na esfera penal, buscar-se-á identificar os ilícitos penais. E, por fim, no âmbito civil apura-se a improbidade administrativa e aplica as sanções previstas na Lei nº 8.429/92.

Assim, a improbidade administrativa caracteriza um ilícito de natureza civil e política pois tem como sanção a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário (DI PIETRO, 2015, p. 977).

O art. 37, § 4º da Constituição Federal prevê como sanção para os atos ímprobos: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. Na Lei nº 8.429/92 as sanções estão previstas no art. 12, indo além da norma constitucional, pois prevê outras: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica que seja sócio majoritário, que podem ser aplicadas cumulativamente (DI PIETRO, 2015, p. 993).

6. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: COMBATE À CORRUPÇÃO E INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

No início do presente trabalho procurou-se demonstrar os problemas relacionados com a corrupção. Destacam-se como consequências desses atos ilícitos o prejuízo ao erário atingindo a concretização de direitos fundamentais e, como consequência, o enriquecimento ilícito de pessoas à custa do dinheiro público, relacionados os atos que efetivam a prática da corrupção às condutas de agentes públicos.

Com o surgimento da Lei nº 8.429/92 fica claro que a legislação brasileira na área de improbidade administrativa busca o

combate ao governo desonesto e à má gestão pública. Assim, pode-se dizer que

A lei de improbidade administrativa é direcionada para a responsabilização do gestor público (administrador cordial) corrupto e que dá consecução à má gestão pública, instituindo, assim, um novo sistema de responsabilização dos administradores públicos, diverso da tradicional responsabilidade disciplinar e penal, que somente pode ser compreendido pela peculiar natureza jurídica da improbidade administrativa (PEIXOTO, 2016, p. 35).

Desse modo, uma conduta corrupta pode atingir os três tipos de atos ímprobos, porquanto, mesmo quando não causar danos ao erário ou enriquecimento ilícito, irá violar os princípios administrativos. Uma conduta corrupta é uma conduta improba. Porém, nem toda conduta improba é conduta corrupta. A corrupção é uma espécie de conduta improba. Explicam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2013, p. 51):

[...] a corrupção configura tão somente uma das faces do ato de improbidade, o qual possui um espectro de maior amplitude, englobando condutas que não poderiam ser facilmente enquadradas sob a epígrafe dos atos de corrupção. Improbidade e corrupção relacionam-se entre si como gênero e espécie, sendo esta absorvida por aquela.

A corrupção na Administração Pública corrói os programas governamentais e gera obstáculos ao desenvolvimento, afetando toda a sociedade em detrimento de interesses pessoais. Implica, uma conduta corrupta, lesão ao patrimônio público, desvirtuamento da estrutura estatal, comprometimento da eficiência administrativa, inversão entre o interesse público e o privado, enriquecimento ilícito de poucos.

Como já dito, a corrupção atinge o orçamento público, prejudicando-o em razão dos seus desvios, e a boa administração, que se torna ineficiente e contrária aos interesses públicos. Combater a corrupção significa mais recursos públicos e uma administração pública eficiente. Essa consequência apresenta reflexos, ainda que indiretos, na concretização dos direitos

fundamentais, porquanto haverá mais dinheiro para se investir em políticas públicas que estarão voltadas exclusivamente para o bem comum.

A corrupção, portanto, impõe a grande parcela da sociedade a impossibilidade de gozar na plenitude seus direitos fundamentais, retardando as conquistas sociais e impedindo o desenvolvimento do país. São consequências nefastas que atingem sobretudo a população mais vulnerável, ampliando sobretudo a desigualdade social.

No Brasil, a concretização dos direitos fundamentais depende, em razão da enorme desigualdade social, da execução de políticas públicas distributivas, manifestadas por serviços públicos de qualidade. A corrupção exclui essas possibilidades. Desse modo, quanto maior for o nível de corrupção de um país, mais prejudicado será o seu povo diante da ausência de concretização dos seus direitos fundamentais.

Assim, a Lei de Improbidade Administrativa, ao combater a corrupção, é importante mecanismo auxiliar da concretização dos direitos fundamentais, uma vez que irá contribuir para a preservação dos recursos públicos e para a boa administração, permitindo políticas públicas eficazes.

CONCLUSÃO

Procurou-se demonstrar que a Lei de Improbidade Administrativa é um importantíssimo instrumento de defesa dos interesses públicos e de enfrentamento da corrupção. Ela apresenta dura punição para aqueles atos administrativos que não estão de acordo com as normas e os princípios administrativos, causando danos ao erário e proporcionando enriquecimento ilícito. Ademais, essa punição não impede o desencadeamento dos efeitos penais relativos às condutas realizadas.

Todavia, um dos principais efeitos proporcionados pela aplicação da Lei de Improbidade Administrativa vai além das sanções previstas em seu texto como instrumento anticorrupção:

consiste na possibilidade de se melhorar a concretização dos direitos fundamentais.

A realização de políticas públicas destinadas à concretização dos direitos fundamentais fica prejudicada diante de um cenário em que a corrupção predomina. Corrupção conduz a uma má administração, pois os agentes públicos não estão preocupados com os interesses públicos, tornando-se ineficiente, e também leva a cortes orçamentários, na medida em que os recursos públicos são desviados irregularmente para os particulares e agentes corruptos. Diante de uma má administração e da ausência de recursos, a implementação de políticas públicas que atendam efetivamente a comunidade em seu anseio por direitos fundamentais é comprometida. A corrupção, portanto, diminui os investimentos em setores essenciais à vida, ampliando a exclusão social e a desigualdade econômica.

Desse modo, ao combater a corrupção, a Lei de Improbidade Administrativa, ainda que indiretamente, contribui consideravelmente para a concretização de direitos fundamentais, preservando o orçamento público e a boa administração.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Raquel Melo de Urbano. Curso de direito administrativo. 2. ed., rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CORRUPÇÃO. *In*: DICIONÁRIO Houaiss da língua portuguesa. Disponível em: <https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#3>. Acesso em: 09 maio 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 185, p. 1-18, jul./set. 1991. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44482/47693>. Acesso em: 13 mar. 2017.

FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção: estudos de casos e lições para no futuro*. Tese de doutorado. Universidade de Salamanca. 2012. Disponível em: http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/121413/1/DDP_RochaFurtadoLucas_Tesis.pdf. Acesso em: 06 mar. 2017.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

GUERRA, Caio Cesar Grande; GUERRA, Sidney Cesar Silva. A corrupção na administração pública como elemento violador de direitos fundamentais. *Cadernos de Dereito Actual*, Santiago de Compostela, n. 10, p. 245-261, 2018. Disponível em: <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/350/218>. Acesso em: 10 maio 2019.

HORTA, Raul Machado. Improbidade e corrupção. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 236, p. 121-128, abr./jun. 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44682/44985>. Acesso em: 14 mar. 2017.

MEIRELES JÚNIOR, Cláudio Alcântara. O paradigma do Estado Democrático de Direito no Brasil: a crise do constitucionalismo social e o custo dos direitos. *Revista Direito & Paz*, v. 1, n. 34, p. 5-34, dez. 2016. Disponível em: <http://revista.unisal.br/lo/index.php/direitoepaz/article/view/248>. Acesso em: 10 maio 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade administrativa - Do conceito à efetivação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 190, p. 1-44, out./dez. 1992. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45405/47592>. Acesso em: 14 mar. 2017.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de improbidade administrativa*. 2.^a ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. A corrupção como desvio de recursos públicos (a agressão da corrupção aos direitos humanos). *Revista dos Tribunais* (on line), São Paulo, vol. 820, p. 423-430, fev. 2004.

PEIXOTO, Geovane de Mori. *Segurança jurídica e a tipificação de condutas para caracterização do ilícito de improbidade administrativa por violação de princípios*. Tese de doutorado. Universidade Federal da Bahia, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/21285/1/Geovane%20Peixoto%20-%20Tese%20Doutorado%20-%20%20UFBA.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.

RITT, Caroline Fockink; OLIVEIRA, Chaiene Meira de. A corrupção enquanto fator prejudicial à concretização da democracia e prejuízos quanto à confiança nas instituições: patologias corruptivas e interesses públicos indisponíveis. In: DIAS, Handel Martins; XAVIER, José Tadeu Neves (org.). *Anais do II Seminário Nacional Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis*. Porto Alegre: FMP, 2016. p. 62-83. Disponível em: <http://www.fmp.edu.br/serviços/285/publicacoes>. Acesso em: 03 mar. 2017.

RITT, Caroline Fockink; LEAL, Rogério Gesta. O efetivo controle social como forma de evitar práticas corruptivas na realização de políticas públicas. In: DIAS, Handel Martins; XAVIER, José Tadeu Neves (org.). *Anais do II Seminário Nacional Tutelas à Efetivação de*

Direitos Indisponíveis. Porto Alegre: FMP, 2016. p. 531-554.
Disponível em: <http://www.fmp.edu.br/serviços/285/publicacoes>.
Acesso em: 20 mar. 2017.

SCHMIDT, Ramônia; LEAL, Rogério Gesta. Direito à informação, transparência e combate à corrupção. In: DIAS, Handel Martins; XAVIER, José Tadeu Neves (org.). Anais do II Seminário Nacional Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis. Porto Alegre: FMP, 2016. p. 315-334. Disponível em: <http://www.fmp.edu.br/serviços/285/publicacoes>. Acesso em: 20 mar. 2017.

TRINDADE, Vitória Etges Becker. A corrupção como fator inibidor da concretização dos direitos sociais e possíveis formas de prevenção e combate por meio da ativa participação popular e exercício da cidadania. In: DIAS, Handel Martins; XAVIER, José Tadeu Neves (org.). Anais do II Seminário Nacional Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis. Porto Alegre: FMP, 2016. p. 17-38. Disponível em: <http://www.fmp.edu.br/serviços/285/publicacoes>. Acesso em: 03 mar. 2017.

TÁCITO, Caio. Moralidade administrativa. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 218, p. 1-10, out./dez. 1999.
Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47451/45261>. Acesso em: 14 mar. 2017.