

A ILEGALIDADE E A IMPROBIDADE DE ATOS ADMINISTRATIVOS NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ILLEGALITY AND IMPROBITY OF ADMINISTRATIVE ACTS IN THE PUBLIC POLICIES

Fabiana de Paula Lima Isaac Mattaraia*
Juvêncio Borges Silva**
Luiz Eugênio Scarpino Junior***

*Mestranda pelo Programa de Mestrado da Universidade de Ribeirão Preto/SP (bolsista CAPES); Especialista em Direito Empresarial pelo Programa de Educação Continuada e Especialização em Direito GVlaw SP e Graduada pela Universidade de Ribeirão Preto/SP. Professora de Direito Societário pelo IPEBJ e de Processo Civil no EBJUR.E-mail: fabianapalisaac@gmail.com

**Pós-doutorado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2010), Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho - UNESP (2005), Mestre em Sociologia pela Universidade de Campinas - UNICAMP (2000), Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Franca (1997), Graduado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia de Passos - FAFIPA (1992), Especialização em Didática e Planejamento do Ensino Superior pela Faculdade de Filosofia de Passos - FAFIPA (1992). É docente titular da Associação de Ensino de Ribeirão Preto e do Centro Educacional Hyarte - ML Ltda. É docente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto. E-mail: juvencioborges@gmail.com

***Doutorando e Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania (UNAERP). Pós graduado "lato sensu" em Gerente de Cidades (FAAP), Direito Eleitoral e (UNISUL) e Gestão Jurídica de Empresas (UNESP). É Coordenador de Área - Região 10 - da Escola Superior da Advocacia. Professor na Universidade de Ribeirão Preto. E-mail: luizscarpino@gmail.com

Como citar: MATTARAIA, Fabiana de Paula Lima Isaac; SILVA, Juvêncio Borges; SCARPINO JUNIOR, Luiz Eugênio. A ilegalidade e a improbidade de atos administrativos na execução de políticas públicas. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 15, n. 3, p. 221-237, dez. 2020. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2020v15n3p. 221. ISSN: 1980-511X.

Resumo: A Constituição Federal atual dispõe que os direitos sociais são concretizados através de políticas públicas, impondo importante olhar para verificação de sua implementação de forma efetiva, além de questionamentos de como têm sido tratados os atos ilegais e os ímprobos administrativos. Dentro dessa problemática, este trabalho apresenta a análise de exemplos jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Estaduais, sendo evidenciado que, estando presente o elemento subjetivo, haverá a qualificação do ato como ímprobo, bem como o combate às condutas dessa natureza, em proteção à eficiente implementação das políticas públicas, através da Lei de Improbidade Administrativa. De outro vértice, quando considerados ilegalidades tais atos, estes serão submetidos aos processos administrativos pertinentes, no sentido de que não lhes sejam atribuídas sanções desproporcionais.

Palavras-chave: Ato ímprobo. Ato ilegal. Políticas públicas.

Abstract: The current Federal Constitution determines that social rights are to be guaranteed with the implementation of public policies. Therefore, it is important to analyze if they are implemented effectively, in addition to questioning how illegal acts and administrative malpractice are treated. From this problem, this paper analyzes jurisprudential cases from the Brazilian Superior Court of Justice and State Courts. This paper concludes that if there is a subjective element, the act will be classified as ungodly. Furthermore, if the law of administrative improbity is used appropriately, it will be efficient in combating these types of acts. From another viewpoint, when these acts

are considered illegal, they will be submitted to administrative analysis, in the sense that they will not be attributed disproportionate sanctions.

Keywords: Impossible acts. Illegal acts. Public policy.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas representam verdadeira forma/veículo de concretização dos direitos humanos, em particular dos direitos sociais. A atual Constituição Federal determina em seus artigos 6º e 7º os direitos sociais, os quais, para serem efetivados, necessitam de leis e políticas sociais que os garantam.

São diversos seus exemplos, como a Lei 11.096/2005, que instituiu o Programa Universidade para todos (ProUni), Programa Bolsa Família, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), dentre tantos outros em diversos ramos.

Para fins deste artigo, portanto, entende-se por políticas públicas, os programas de ação governamental para efetivação dos direitos constitucionais.

Diante deste importante papel a que se prestam as políticas públicas, surgem indagações de como o Poder Judiciário tem punido atos ilegais neste âmbito, se os tem considerado como verdadeiros atos de improbidade administrativa, dentro dos requisitos da Lei nº. 8.429 de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), especialmente no tocante aos dispositivos dos artigos 9º, 10º e 11º, os quais, estabelecem os elementos subjetivos, quais sejam, dolo ou culpa, ambos revestidos da imprescindível má-fé, para necessária configuração dos atos como ímprobos.

E tal porque não é qualquer ilegalidade que será considerada como improbidade, no sentido de que as punições possam ser coerentes com a gravidade dos atos cometidos.

Neste sentido, quais seriam os atos praticados dentro das políticas públicas que não tem sido considerados como improbidade administrativa? E ainda, quais as consequências do não enquadramento na LIA?

São questões de extrema relevância, diante da missão honrosa constitucional que as políticas públicas intentam cumprir, que é a própria concreção dos direitos fundamentais.

Além disso, são situações que fazem com que nosso olhar se volte ao Poder Judiciário, que atualmente tem sido o verdadeiro protagonista diante das omissões dos demais poderes, inclusive quando da não efetividade das políticas públicas.

O presente artigo, portanto, pretende expor, de que forma são analisados os atos de má gestão dentro do âmbito das políticas públicas, com foco em quais os requisitos têm sido analisados pelo Poder Judiciário para configuração de tais atos como de improbidade e não somente ilegalidade, bem como suas punições.

Nesta linha, utilizando-se da pesquisa teórica, o trabalho foi desenvolvido, em um primeiro momento, nos aspectos conceituais do ato de improbidade dentro da seara das políticas públicas; seguindo-se à análise de alguns exemplos práticos em que foram considerados como atos de improbidade as ilegalidades cometidas por agentes públicos nas implementação das políticas públicas. Aplicou-se o método de abordagem dedutivo, utilizando-se ainda entendimentos doutrinários e jurisprudenciais.

1 ATOS DE IMPROBIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Fábio Medina Osório (2018, p. 154) entende que o setor público abrigado na LGIA é bastante amplo, sendo que, estamos ante uma Lei Geral do setor público. Ele entende que houver dinheiro público, bem como a presença de organizações públicas *lato sensu*, poderá incidir a LGIA.

Destaca-se que, conforme mencionam, Patrícia Maria Seger de Camargo, Celmar Corrêa de Oliveira (2018, p. 61), a respeito da característica da Lei de Improbidade Administrativa, esta norma cria “[...] um espaço de autodisciplina no campo ético, servindo como ferramenta educativa aos agentes públicos no exercício de suas atividades.” Portanto, a Lei de Improbidade Administrativa tem função educativa, sendo ampla e abrangente em relação a sua incidência.

Pimenta e Batisti (2015, p. 6), ao expor a respeito de quem responde de acordo com o disposto pela Lei de Improbidade Administrativa, mencionam que:

A partir da edição da Lei de Improbidade Administrativa, é possível extrair um conceito mais abrangente de agente público para fins de responsabilização por atos de improbidade administrativa. Ou seja, pode-se dizer que qualquer agente público que de alguma forma se relaciona com o Poder Público, gerindo recursos ou trabalhando com os interesses da Administração Pública, pode ser sujeito ativo dos atos de improbidade administrativa.

Dentro do contexto das políticas públicas, portanto, é possível verificar que os agentes públicos envolvidos possam responder por seus atos, dentro da perspectiva da improbidade administrativa, afora outras consequências, como da esfera criminal.

Até porque, sendo as políticas públicas garantidoras, desde que eficientemente, dos direitos constitucionais, conforme visto, trata-se de investigar e punir agentes que estejam obstaculizando a concreção da própria Constituição Federal.

Lenio Streck (2014, p. 66) destaca o papel atual, como protagonista do Estado Democrático de Direito, do Poder Judiciário. Ele pontua que ante à ausência do cumprimento da Constituição pela omissão dos Poderes Públicos, os quais, não realizam as devidas políticas públicas determinadas pela mesma, o Poder Judiciário tem ordenado que estas o sejam, de forma coercitiva. Este autor citou como exemplo, a decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público na Comarca de Joinville (SC) em que foi determinado à Municipalidade a criação de 2.948 vagas de ensino fundamental na rede pública de ensino, porque a municipalidade simplesmente preferiu colocar a elevada verba em favor de um clube de futebol.

Ou seja, o Judiciário, neste caso, exerceu o controle de má gestão municipal, no sentido de garantir a efetividade da política pública relacionada à educação naquela região.

Importante avaliar, também, outros exemplos de intervenção do Poder Judiciário, a punir atos de improbidade administrativa no âmbito das Políticas Públicas.

Observa-se, para análise de outra situação concreta, a conduta do Diretor Geral da Uningá – Centro Universitário, que em agosto de 2018, entendida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª

Região (proc. 5004106-83.2015.4.04.7003) como ato de improbidade administrativa, envolvendo uma estudante de Medicina e a sua genitora, diretora de legislação da dita Universidade, em virtude de ter sido beneficiada de bolsa integral e de bolsa permanência. Na condenação foi determinada a perda da função pública delegada pela União, suspensão dos direitos políticos por cinco anos, a contar do trânsito em julgado da sentença, e determinação ao ressarcimento integral do dano causado ao erário, correspondente aos valores pagos a título de Bolsa de Permanência.

Outra situação de condenação de improbidade nesta seara, que pode ser mencionado como exemplo é referente à Apelação Cível 0004922-36.2007.4.03.6106 do Tribunal Regional da Terceira Região, em relação à fraude no programa Bolsa Família, com a seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME NECESSÁRIO. RETENÇÃO DE CARTÕES BOLSA ESCOLA/BOLSA FAMÍLIA. RECEBIMENTO DE BENEFÍCIO INDEVIDAMENTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS PEDIDOS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS INDEVIDOS.

[...]

II. Com o objetivo de punir o agente público corrupto e desonesto, nos termos da L. 8.429/92, impõe-se a constatação, conjunta, de que a prática do ato de improbidade foi consciente, decorrente de conduta antijurídica, associada ao dolo e à má-fé. Precedentes do STJ.

III. A partir do conjunto probatório dos autos, detalhadamente apurado e cotejado, **resta efetivamente configurada a prática dos atos de improbidade discriminados na peça inaugural, pois, valendo-se de sua atividade funcional, inseriu elementos falsos no cadastro do programa Bolsa Escola, obtendo ilegalmente o benefício, bem como teve acesso aos cartões e senhas de beneficiários e sacou os valores a eles pertencentes. As referidas condutas foram enquadradas no artigo 10, VII, X e XI e no artigo 11, inciso I e II, ambos da Lei nº 8.429/92.** (BRASIL, 1992, grifo nosso).

IV. Face à comprovação das condutas, está configurada a prática de atos de improbidade administrativas, pelo que deve incidir as penalidades insculpidas no artigo 12, inciso II, III, da Lei nº 8.429/92.

V. Assim, mantenho a sentença quanto à condenação de devolução dos valores recebidos indevidamente e a perda do cargo, pelo que deve ser desprovida a apelação da ré, dando-se parcial provimento à apelação do autor e à remessa oficial para determinar a condenação de multa civil no montante de R\$ 2.400,00; a suspensão dos direitos políticos por cinco anos (artigo 12, inciso III, da LIA) e proibição de contratar com o Poder Público, ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direto ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio, pelo prazo de cinco anos (artigo 12, inciso II, da Lia); [...] (Apelação Cível 0004922-36.2007.4.03.6106 do Tribunal Regional da Terceira Região) (BRASIL, 2014b).

Neste caso prático, o elemento subjetivo do dolo foi evidenciado a partir da conduta descrita e comprovada de que, o agente público, valendo-se de sua atividade funcional, inseriu elementos falsos no cadastro do programa Bolsa Escola, obtendo ilegalmente o benefício, bem

como teve acesso aos cartões e senhas de beneficiários e sacou os valores a eles pertencentes.

A punição aplicada trata-se da devolução dos valores recebidos indevidamente e a perda do cargo, a suspensão dos direitos políticos por cinco anos (artigo 12, inciso III, da LIA) e proibição de contratar com o Poder Público, ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direto ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio, pelo prazo de cinco anos (artigo 12, inciso II, da LIA).

Observa-se outro exemplo de improbidade do mesmo programa governamental, Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul contra Gilberto Álvaro Pimpinatti e Dagmar Ricco Santelli por ato de improbidade administrativa em decorrência das irregularidades nos programas habitacionais do Município de Naviraí, com base em reclamações apresentadas a respeito da inobservância de critérios legalmente estipulados e na falta de informações conclusivas e exaurientes sobre a doação de terrenos pelo município, incluindo-se a utilização indevida de recursos oriundos da Câmara de Vereadores. A participação do Chefe de Gabinete do Prefeito no ato de improbidade administrativa ficou evidenciado nos autos, tendo em vista que encaminhava bilhetes com a indicação de pessoas para serem contempladas com a doação de casas ou terrenos, tendo violado o princípio da legalidade, tendo agido de modo “[...] consciente e por certo sabiam que estavam desobedecendo a lei, embora neguem tal fato [...]” (Superior Tribunal de Justiça, AgRg no AREsp 493.969/MS). (BRASIL, 2014a).

A demanda foi julgada parcialmente procedente para condená-los à suspensão dos direitos políticos por cinco anos; à perda da função pública e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de cinco anos; e a multa no importe de 10 (dez) vezes o valor da remuneração percebida por eles.

Ou seja, tais casos concretos utilizados como exemplo do tema ora discutido trazem em seu contexto exatamente o que é necessário para a configuração da conduta como improbidade administrativa, já que demonstram que o agente público no exercício de suas funções, atuou com falta de probidade, tendo sido gravemente desonesto.

Em outro giro, podemos verificara hipótese do intoleravelmente incompetente, incapaz de administrar a coisa pública ou de exercer suas competências funcionais, como no caso do acórdão do Recurso Especial nº 1.404.895 - CE (2013/0316829-6), em que houve a configuração dos elementos caracterizadores do ato de improbidade administrativa, já que deste resultou duplo prejuízo ao erário: a malversação do dinheiro público efetivamente recebido pelo Município de Canindé e a necessidade de nova despesa aos cofres públicos para o término da obra. O mencionado acórdão considerou que:

[...] além de que, o descumprimento do Convênio, nos termos do contexto demonstrado em linhas passadas, revela a postura no mínimo negligente do agente público em relação ao trato com o erário, de sorte que a imputação da sua conduta no art. 10, XI, da Lei nº 8.429/92 afigurou-se escorregia. (Recurso Especial nº 1.404.895 - CE 2013/0316829-6) (BRASIL, 2018a, p. 2).

Tais hipóteses: “gravemente desonesto” ou “intoleravelmente incompetente”, são expressões mencionadas por Osório (2018, p. 115) aos agentes públicos que respondem por improbidade administrativa.

Isso porque, não será toda e qualquer ilegalidade, praticada por agente público, que incorrerá em improbidade administrativa, sendo necessária a análise do elemento subjetivo e configuração deste para que se operem as sanções cabíveis.

Conforme trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal (PROLA JUNIOR; TABAK; AGUIAR, 2015, p. 33), nosso ordenamento considera atos de improbidade administrativa não apenas a desonestidade e a má-fé, mas também as práticas temerárias no trato da coisa pública, como a dispensa ou inexigibilidade de licitação fora das hipóteses legais, ausência de planejamento orçamentário público, incidindo em desperdício de recursos e obras inacabadas; ausência na prestação de contas, violação de normas de transparência e de responsabilidade na gestão fiscal, concluindo, portanto, que a Constituição Federal e a Lei de Improbidade Administrativa não têm como intenção punir apenas o administrador desonesto, mas também o inábil, o despreparado, o incompetente e o desastrado, já que considera-se a gestão pública temerária hipótese de improbidade administrativa.

1.1 Atos de Ilegalidade nas Políticas Públicas

Para que o processo de responsabilização por improbidade administrativa seja realizado, necessário investigar os seus requisitos necessários para tipificação da conduta que visa ser punida com as sanções respectivas, pois, sem esta, haverá a mera ilegalidade. Kemp (2014, p. 5) também dispôs em seu trabalho no mesmo sentido, ao dizer que não é suficiente para configurar o ato de improbidade a irregularidade ou ilegalidade do ato.

Osório (2018, p. 154) expõe que, tal como ocorre com a desonestidade e a falta de parcialidade, a ineficiência do gestor público também abre uma gama de situações que, gravemente ocorridas, comportarão remédios e medidas enérgicas, através do processo de valoração, no qual será avaliado se tal situação ensejará em ato de improbidade ou não: “Daí por que também resulta possível e imperioso anotar: a violência da eficiência, por si só, não garante enquadramento nas malhas da LGIA” (OSÓRIO, 2018, p. 154).

Mesmo quando houver a prática de ato ilegal com relação à Administração Pública, é necessário, para enquadramento da Lei de Improbidade Administrativa, a demonstração do elemento subjetivo, que pode ser dolo ou culpa, sob pena de ter ocorrido mera ilegalidade e não ato de improbidade administrativa.

É imprescindível, neste aspecto, a busca da demonstração da intenção do agente. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO, 2019, p. 1040) comenta que inclusive, que a pesquisa do elemento subjetivo do agente é coerente com a gravidade e severidade das sanções aplicáveis pela

Lei de Improbidade Administrativa, como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública: “A aplicação das medidas previstas na lei exige observância do princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto de proporcionalidade entre meios e fins”.

Assim como no Direito Penal, para que o ato seja considerado ímprobo, há o processo de adequação típica, e a respeito dessa exigência, comenta Osório (2018, p. 253):

Trata-se de exigência que se estende para além dos domínios penais, perpassando todo o campo punitivo, inclusive o direito administrativo sancionador, por força do devido processo legal e da legalidade que embasam o Estado Democrático de Direito. Em especial, os atos ímprobos demandam esse requisito estrutural, eis que se submetem ao regime jurídico do direito administrativo sancionador. Um ato ímprobo é, por definição, típico. O tipo expressa o modelo de conduta proibida.

O mesmo autor comenta que dentro do processo de adequação típica do ato ímprobo está a averiguação do dolo e da culpa, concluindo que, só haverá improbidade administrativa quando estiver presente o dolo ou a culpa grave, visto que tanto a corrupção pública quanto a grave desonestidade funcional pressupõem conduta dolosa, enquanto a grave ineficiência funcional pressupõe culpa grave, “motivo pelo qual aparece seu caráter de insuportabilidade, a tal ponto que se fazem necessárias, geralmente, a exclusão do agente de seu setor público e a suspensão de seus direitos políticos (art. 37, §4º, da CF), como regra” (OSÓRIO, 2018 p. 254).

Diante de tais conceituações, na busca pela demonstração da intenção do agente, para que seja realizada a tipificação do ato de improbidade cometido, imprescindível a análise da existência de dolo ou culpa do agente transgressor, podendo este ser o agente público ou terceiro.

Osório (2018, p. 255) comenta que o dolo, que este chama de “dolo administrativo”, não poderia ser confundido com o simples desejo de enriquecimento ilícito, por exemplo, no tocante ao artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa, sendo apenas uma consequência de todos os elementos factuais e jurídicos abrangidos na conduta proibida.

Este, cita como exemplo, para compreender o complexo conceito de tal elemento subjetivo, um agente público que, ao manejar normas punitivas, descumpra regras para castigar supostos transgressores. Menciona funcionários bem-intencionados, em sua perspectiva de valores, mas que adotam posturas agressivas tendo como pretexto, salvaguardar interesses públicos.

Ou seja, não se trata de mero dolo vinculado ao desejo de enriquecer-se ilícitamente (ou somente neste sentido), mas de dolo, conforme denomina o referido doutrinador, “mais sutil, sofisticado, delineando posturas autoritárias, prepotentes, vingativas, rancorosas ou simplesmente estúpidas” (OSÓRIO, 2018, p. 256).

Para concretamente demonstrar o que define o dito autor, citou julgado do Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1133522/RN (2009/0065469-4), de 07 de junho de 2011 (BRASIL, 2011b), que tratou de recurso de demanda, que na origem, é Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte em face de juiz de direito e outro, pela suposta prática de atos de improbidade administrativa, decorrente de esquema paralelo e secreto

de interceptações telefônicas.

Em referido caso, o ato a ser reprimido trata de conduta, deformada em justificativa constitucional, agredindo, na realidade, os direitos fundamentais da pessoa humana, pelo abuso de poder.

Daí, fica claro que o elemento subjetivo do dolo não se trata daquele que somente desatina do rol de incisos dos artigos 9º, 10º e 11º da Lei de Improbidade Administrativa, podendo estar além, como a conduta eivada de desvio de finalidade, a qual emana de agente público que pressupõe estar a favor de suas funções, no entanto, transgredindo valores fundamentais, por abuso de autoridade.

Em relação ao elemento subjetivo da culpa, esta decorre da violação de normas de cuidado, dever de cautela por parte do agente transgressor. Porém, conforme já exposto anteriormente, ante o elevado grau sancionador da norma civil em espécie, não pode ser culpa leve, mas deve ser culpa grave, uma culpa consciente de que o agente poderia prever o resultado, mas não o impediu.

Para exemplo de ato ímprobo típico por culpa do agente público, observa-se o acórdão do Recurso Especial nº 1.404.895 - CE (2013/0316829-6) do Superior Tribunal de Justiça, de 15 de junho de 2018, no qual se analisou a incidência do artigo 10º, XI (“XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;”) da Lei de Improbidade Administrativa. Por meio do referido julgado foi mencionado que houve a configuração dos elementos caracterizadores do ato de improbidade administrativa, já que deste resultou duplo prejuízo ao erário: a malversação do dinheiro público efetivamente recebido pelo Município de Canindé e a necessidade de nova despesa aos cofres públicos para o término da obra, além de que o:

[...] descumprimento do Convênio, nos termos do contexto demonstrado em linhas passadas, revela a postura no mínimo negligente do agente público em relação ao trato com o erário, de sorte que a imputação da sua conduta no art. 10, XI, da Lei nº 8.429/92 afigurou-se escorreita. (Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial nº 1.404.895 – CE) (BRASIL, 2018a).

Dessa forma, o dolo e a culpa são elementos subjetivos sem os quais, ante a severidade das punições da Lei de Improbidade Administrativa, não se tipifica o ato como ímprobo, mas como ilegal tão-somente, não se submetido às penalidades legais respectivas do mencionado Diploma Legal.

Evidentemente, portanto, que, no âmbito da implementação das políticas públicas, se verificadas condutas cometidas contra os princípios da Administração Pública, com desvio de finalidade, objetivando enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, e que estejam devidamente configuradas com os elementos subjetivos respectivos de dolo ou culpa, necessário que tais sejam punidas à luz da Lei 8.429/92.

Para exemplificação de atos realizados na seara das políticas públicas, considerados mera ilegalidades, os quais, não foram punidos conforme a sistemática da Lei de Improbidade Administrativa, observa-se o caso da ausência na prestação de contas das verbas provenientes de

convênio (Programa Brasil Alfabetizado - BRALF/2009) firmado entre o Município de Serra do Mel/RN e o FNDE (TRF5. Processo: 08000180920124058401) (BRASIL, 2015).

Não obstante realmente tenha sido constatada a omissão no dever de prestação de contas, observou-se que, ao protocolar sua defesa preliminar, o ex-Prefeito acusado demonstrou que o fez, porém, de forma tardia. No acórdão restou considerado que deveria distinguir-se conduta ilegal da conduta ímproba, devendo ser demonstrado o intuito de agir com desonestidade, malícia ou dolo. Assim, determinou-se que: “Na espécie, tratou-se de condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, tendo em vista a ausência de má-fé do administrador público.” (TRF5, Processo: 08000180920124058401) (BRASIL, 2015).

Assim, neste exemplo, foi apurado que a conduta se tratou de irregularidade, a ser corrigida com correção administrativa.

Neste sentido, Odasir Piacini Neto (2017, p. 2) explica que as irregularidades funcionais possuem meio próprio para ser apuradas, como as sindicâncias e processos administrativos disciplinares, a exemplo do que dispõe o regime jurídico único dos servidores públicos da União, Lei 8.112/1990 (artigos 143-182), demonstrando que não são todos esses atos que podem ser equiparados a atos de improbidade, em crítica ao que ocorre nos dias atuais.

Outro exemplo de mera ilegalidade na seara das políticas públicas, é o caso da Ação Civil Pública que tratou de irregularidade cometidas no âmbito do programa do seguro-desemprego no Estado de Alagoas.

As irregularidades apontadas foram a de inexistência de licitação para aquisição de materiais e contratação de serviços publicitários, pagamentos fora dos prazos consignados no plano de trabalho, prestação de contas fora do prazo, ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias dos prestadores de serviços) no âmbito dos Convênios SPPE/MTE nº 007/2003 e 034/2003, que previam a transferência voluntária, pela União, da quantia de R\$ 487.219,35 (quatrocentos e oitenta e sete mil, duzentos e dezenove reais e trinta e cinco centavos) mais R\$ 683.600,71 (seiscentos e oitenta e três mil, seiscentos reais e setenta e um centavos), ao tempo em que previa uma contrapartida de R\$ 400.224,43 (quatrocentos mil, duzentos e vinte e quatro reais e quarenta e três centavos), com a finalidade de executar o programa de seguro-desemprego por intermédio do Sistema Nacional de Emprego - SINE, compreendendo a manutenção de postos de atendimento, visando a inserção no mercado de trabalho.

Decidiu-se que o objetivo do convênio foi atingido, não havendo provas específicas quanto ao dano.

Pelo acórdão entendeu-se que não houve indícios de desídia do administrador na gestão dos recursos, tendo sido as contas prestadas, aprovadas, sendo reconhecido que as metas do convênio foram alcançadas (BRASIL, 2014c).

Em relação à desonestidade do agente público, se esta enquadra como ato de improbidade ou ilegalidade, assim decidiu o STJ, no Recurso Especial nº 1.038.777/SP, com relatoria do Ministro Luiz Fux, por votação unânime, julgado em 03/02/2011:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, CAPUT, DA LEI 8.429/92. CONTRATAÇÃO. ESPECIALIZAÇÃO NOTÓRIA. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DOS DEMANDADOS. MÁ-FÉ. ELEMENTO SUBJETIVO. ESSENCIAL À 9 CARACTERIZAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. (BRASIL, 2011a).

1. O caráter sancionador da Lei 8.429/92 é aplicável aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e notadamente: (a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); (b) causem prejuízo ao erário público (art. 10); (c) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11) compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa.

2. A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador.

3. A improbidade administrativa está associada à noção de desonestidade, de má-fé do agente público, do que decorre a conclusão de que somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a sua configuração por ato culposo (artigo 10, da Lei 8.429/92).

4. O elemento subjetivo é essencial à caracterização da improbidade administrativa, sendo certo, ainda, que a tipificação da lesão ao patrimônio público (art. 10, caput, da Lei 8429/92) exige a prova de sua ocorrência, mercê da impossibilidade de condenação ao ressarcimento ao erário de dano hipotético ou presumido. Precedentes do STJ: REsp 805.080/SP, PRIMEIRA TURMA, DJe 06/08/2009; REsp 939142/RJ, PRIMEIRA TURMA, DJe 10/04/2008; Resp 678.115/RS, PRIMEIRA TURMA, DJ 29/11/2007; REsp 285.305/DF, PRIMEIRA TURMA; DJ 10 13/12/2007; e REsp 714.935/PR, SEGUNDA TURMA, DJ 08/05/2006. (BRASIL, 2011a).

[...]

7. In casu, a ausência de má-fé dos demandados (elemento subjetivo) coadjuvada pela inexistência de dano ao patrimônio público, uma vez que o pagamento da quantia de R\$ 49.820,08 (quarenta e nove mil, oitocentos e vinte reais, oito centavos) se deu à luz da efetiva prestação dos serviços pela empresa contratada (fl. 947), revelando error in iudicando a análise do ilícito apenas sob o ângulo objetivo.

8. Dessarte, a natureza dos serviços exigidos, máxime em pequenos municípios, indicam, no plano da presunção juris tantum que a especialização seria notória, não obstante o julgamento realizado sem a realização das provas requeridas pela parte demandada.

9. As sanções da improbidade administrativa reclamam a exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, e sua aplicação deve se realizada com ponderação, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares.

10. Recurso Especial provido. (STJ, no Recurso Especial nº 1.038.777/SP) (BRASIL, 2011a).

Portanto, se vê que, para o agente ser condenado nas penas da lei de improbidade administrativa haverá de estar inequivocamente demonstrado o seu dolo, a sua má-fé e o prejuízo que ensejou ao erário, o que, conforme se evidencia, absolutamente não ocorreram neste caso.

O v. voto do Ministro Albino Zavascki, do e. STJ, no r. acórdão supracitado (RESp nº 1.038.777) é exatamente no sentido de que não é todo ato ilegal – e no caso presente nem sequer ilegalidade ocorreu – que pode ser reputado como ato de improbidade administrativa. Vejamos:

O problema se situa justamente nisto: ainda que se admita a ilegalidade; ainda que se admita que não existisse notória especialização; ainda que se admita como verdadeira essa afirmação do Tribunal de Justiça, isso por si só seria insuficiente para impor uma sanção por improbidade, porque a improbidade é uma ilegalidade qualificada pelo elemento subjetivo da conduta, e essa qualificação faltou.

Quando se constata uma ilegalidade, isso por si só não gera sanção política, sanção administrativa, sanção pecuniária da improbidade.

Pode até gerar a nulidade do contrato, mas não a sanção pessoal de quem praticou o ato.

Se fosse assim, qualquer ato ilegal necessariamente acarretaria a improbidade, e não se podem confundir as coisas.

Por isso, conhecimento do recurso especial, porque é irrelevante a questão de fato de saber se havia notória especialização. Mesmo que não houvesse notória especialização, a sanção de improbidade demandaria a qualificação pelo elemento subjetivo.

Acompanho o voto do Sr. Ministro Relator, dando provimento ao recurso especial. (STJ, RESp nº 1.038.777 – VOTO) (BRASIL, 2011a).

Denota-se assim que a jurisprudência superior é pacífica e convergente no sentido de que sem o dolo, a má-fé, a desonestidade demonstrada, não se configura o ato de improbidade administrativa, e no caso presente não se pode afirmar, de forma alguma, que houve má-fé, desonestidade, nem muito menos locupletamento ilícito pela réu que ora contesta.

E, por outro lado, se esse e. Poder Judiciário entender que houve inabilidade dos réus, mesmo assim, não há que se falar em ato de improbidade administrativa, porque o apenas inábil não é ímprobo, mas o é, sim e apenas, o desonesto, conforme a vasta jurisprudência do e. STJ.

Prestigiando este posicionamento de que a Lei nº 8.429/92 não é direcionada ao agente público desastrado ou inábil, o mesmo e. STJ pacificou que a má-fé é a premissa do ato ímprobo, mesmo que o ato praticado seja ilegal, pois sem este liame não há improbidade:

É cediço que a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. Conseqüentemente, a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que não restou comprovado nos autos pelas informações disponíveis no acórdão recorrido, calcadas, inclusive, nas conclusões da Comissão de Inquérito. (STJ, Rel. Min. Luiz Fux, RESP 480387/SP). (BRASIL, 2004a, p. 163).

Desta forma, a despeito da corrente interpretativa que admite a intolerável incompetência como causa tipificadora da improbidade administrativa, os Tribunais seguem exigindo o elemento de dolo, de má-fé, entendendo que sem esta não existe nem pode existir improbidade administrativa por parte de quem quer que seja, visto que ela é o componente básico dos três tipos elencados na Lei nº 8.429/92. E tal porque, ninguém é ímprobo por acaso, nem desonesto por imperícia, nem velhaco por imprudência, nem inidôneo se não quiser sê-lo ostensiva e propositadamente.

Exemplo concreto disso é o que restou preconizado pelo julgado abaixo transcrito:

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOLO. CONFIGURAÇÃO. ATRASO EXAGERADO PARA CONCLUSÃO DA OBRA. MÁ-GESTÃO. DANOS MORAIS COLETIVOS. PARCIAL PROVIMENTO. [...] 7. Certa a ocorrência de atraso na prestação de contas, não se poderia - como feito na sentença - descartar o cenário de improbidade administrativa violadora dos princípios da administração pública pelo fato de não ter havido dano ou lesão ao erário. 8. No que tange à caracterização do dolo, tem-se que o réu, à época dos fatos, era o Prefeito Municipal responsável pela correta guarda e destinação do recurso financeiro oriundo do Convênio abastecido com verba federal, sendo a correspondente prestação de contas um dever previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, bem como decorrente da normatização contida no art. 1º, caput e p. único, da Lei 8.443/92. 9. Restou demonstrado nos autos que, em 16.09.1999, foi concedido prazo de trinta dias para que o réu apresentasse a correspondente prestação de contas. Todavia, somente em 26.12.2001, ou seja, após o decurso de cerca de dois anos e três meses, houve a exibição das contas referentes ao exercício de 1999, que em princípio nem foram aprovadas. 10. O réu, em suas defesas ao longo do processo, não justificou em nenhum momento a apresentação demasiada tardia das contas, mesmo à vista de prazo concedido. Por sinal, no seu recurso de apelação, chegou a transcrever trecho da sentença, que apontou que sua conduta não revelaria má-fé, mas sim “falta de competência administrativa”. 11. Trata-se de intolerável justificativa, ao menos no campo da prestação de contas, haja vista que esse dever, além de se originar de inquestionáveis imposições constitucional e legal, é inerente ao Estado de Direito, materializando-se em instrumento cogente de avaliação e responsabilização da ação governamental; posto isso, e considerada a natureza do cargo confiado - de Chefe do Poder Executivo - ao réu não era lícito alegar desconhecimento da norma ou, mesmo, invocar a seu favor inaptidão em relação às suas responsabilidades. **12. Logo, diante das explicações e das demais provas coligidas, não há como se acolher a tese defensiva, no sentido da inexistência de dolo ou má-fé, uma vez que, tendo plena consciência do dever de prestação de contas, a tempo e modo definidos em lei, quedou-se inerte.** (TRF da 3ª Região, AC Nº 0009061-38.2010.4.03.6102/SP, Rel. Des. Federal Diva Malerbi, D.E. 03.09) (BRASIL, 2018b, grifo nosso).

Nesse exato diapasão é esta irrepreensível lição do saudoso Hely Lopes Meirelles, atualizada por Arnoldo Wald e pelo Ministro Gilmar Mendes:

Embora haja quem defenda a responsabilidade civil objetiva dos agentes públicos em matéria de ação de improbidade administrativa, parece-nos que o mais acertado

é reconhecer a responsabilidade apenas na modalidade subjetiva. Nem sempre um ato ilegal será um ato ímprobo. Um agente público incompetente, atabalhado ou negligente não é necessariamente um corrupto ou desonesto. O ato ilegal, para ser caracterizado como ato de improbidade, há de ser doloso ou, pelo menos, de culpa gravíssima. (MEIRELLES, 2004, 210-211, grifo nosso).

Portanto, por meio de referidas situações práticas, verificou-se que a análise é bastante particularizada em relação aos elementos que são trazidos aos autos, no sentido de não considerar como ato ímprobo toda e qualquer irregularidade administrativa, a qual, por sua vez, poderá ser coibida e apurada por meio de procedimento próprio.

Destaca-se que o olhar cauteloso para aplicação das sanções da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes públicos é imperioso para evitar punições desproporcionais com os atos cometidos. Sem embargo, necessário observar o importante papel do Poder Judiciário no sentido de analisar, evidenciar e punir os verdadeiros atos de improbidade dentro da implementação das políticas públicas.

CONCLUSÃO

Diante do teor apresentado, considerando que as políticas públicas são meios pelos quais podem ser efetivados os direitos sociais previstos em nossa Constituição, bem como, o papel de protagonista do Poder Judiciário, podemos concluir que este também desempenha outro papel: o controle da eficiência da implementação das políticas públicas, ao analisar os casos que lhes são trazidos e impedir que agentes, que pratiquem condutas ímprobos, continuem participando deste mecanismo que garante a efetivação dos próprios direitos fundamentais dos cidadãos.

No entanto, há de se ter cautela para que sejam aplicadas as sanções da Lei de Improbidade Administrativa, que incumbem em perda de direitos políticos, expropriação de bens particulares, além de multas e reparações civis, proibições de contratação com o Poder Público e outras.

Isso porque, conforme pode ser observado, tais sanções são severas, e são voltadas, portanto, para atos que transcendem à mera ilegalidade. Assim, em observância ao elemento subjetivo que qualifique o ato como ímprobo, haverá o combate às condutas dessa natureza, em proteção à eficiente implementação das políticas públicas.

As ilegalidades, de outro vértice, poderão ser submetidas aos processos administrativos pertinentes, no sentido de não serem punidos com excesso de atos que não são de improbidade, a banalizar este instituto tão importante de nosso ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, fica também aqui o apelo para que o próprio cidadão brasileiro participe mais deste controle, no sentido de estar atento e fiscalizar a efetividade das políticas públicas, por meio, por exemplo, de Ação Popular, instrumento genuíno de defesa de interesses transindividuais, que representa arma jurídica para controle, pelo cidadão, de atos lesivos aos interesses constitucionais estabelecidos.

Como exposto neste artigo, o Poder Judiciário tem sido o real como protagonista do Estado Democrático de Direito, pela omissão dos Poderes Públicos, que não estejam realizando de forma regular as políticas públicas.

Ou seja, muito dependemos da atuação incisiva do Poder Judiciário, com determinações coercitivas para que haja o efetivo cumprimento de políticas públicas, como exemplificou-se o caso de vagas de ensino fundamental na rede pública de ensino, regularização de procedimentos referentes ao Bolsa Família, dentre outras hipóteses.

Porém, esse controle da má gestão pública também deve ter o olhar criterioso da própria população, do contrário, deixar que somente o Poder Judiciário faça valer tais programas é relegar poder a quem sequer foi constituído por sufrágio.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de Janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de Junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no Agravo em Recurso Especial nº 493.969 - MS (2014/0068794-9)**. Processual civil, constitucional e administrativo. Ação Civil pública. Improbidade administrativa. Irregularidades nos programas habitacionais. Desrespeito dos agentes públicos quanto aos critérios estabelecidos em lei municipal. Revisão. Matéria Fático-probatória. Incidência da súmula 7/stj. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma, julgado em 19 de ago. 2014a. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1340239&num_registro=201400687949&data=20140925&formato=PDF. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial: REsp nº 1.038.777 - SP (2008/0052296-3)**. Processual civil. Administrativo. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Art. 10, caput, da lei 8.429/92. Contratação. Especialização notória. Ausência de dano ao Erário e de enriquecimento ilícito dos demandados. Má-fé. Elemento subjetivo. Essencial à caracterização da Improbidade administrativa. Recorrente: João Paulo Ismael. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Luiz Fux, 3 de fevereiro de 2011a. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200800522963&dt_publicacao=16/03/2011. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial : REsp 1133522 RN 2009/0065469-**

4 - Inteiro Teor. Administrativo e processual civil. Recurso especial. Violação do artigo 535 do cpc. Omissão não configurada. Magistrado não incluído no rol dos arts. 39 E 39-A, da Lei nº 1.079/50, alterada pela Lei nº 10.028/00. Lei de Improbidade Administrativa. Aplicável ao Caso dos autos. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Carlos Adel Teixeira de Souza. Órgão Julgador T2 - Segunda Turma. Relator: Ministro Castro Meira, 7 de junho de 2011b. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21115938/recurso-especial-resp-1133522-rn-2009-0065469-4-stj/inteiro-teor-21115939>. Acesso em: 11 ago. 2020. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.404.895 - CE (2013/0316829-6)**. Recorrente : Antônio Glauber Gonçalves Monteiro. Recorrido: Fundação Nacional De Saúde – FUNASA. Relator. Ministro OG Fernandes, Segunda Turma, 12 de junho de 2018a: Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/A?seq=1723585&tipo=0&nreg=201303168296&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20180615&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 480.387 - SP (2002/0149825-2)**. Ação de improbidade administrativa. Ausência de Má-fé do administrador público. Recorrente: Antônio de Lucca Filho. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Luiz Fux, 16 de março de 2004a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=460364&num_registro=200201498252&data=20040524&formato=PDF. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. (3. Região). **Apelação Cível nº 0004922-36.2007.4.03.6106/SP 2007.61.06.004922-0/SP**. Apelante: Regina de Fatima Dourado. Apelante: Ministério Público Federal. Relatora: Desembargadora Federal Alda Basto, 6 de novembro de 2014b. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/3769288>. Acesso em 08 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. (3. Região). **Apelação Cível nº 0009061-38.2010.4.03.6102/SP**. Apelante: Ministério Público Federal. Apelante: João dos Reis Almeida Silva. Relatora: Desembargadora Federal Diva Malerbi, 3 de setembro de 2018b. Disponível em <http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/7044272>. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. (5. Região). **Apelação Cível nº 503473-AL (0000098-16.2010.4.05.8000)**. Apelante: Estado de Alagoas. Apelado: Ronaldo Augusto Lessa Santos. Relator: Desembargador Federal Ivan Lira de Carvalho (Convocado). Recife, 24 de fevereiro de 2014c. Disponível em https://www4.trf5.jus.br/data/2015/03/ESPARTA/00000981620104058000_20150305_3615305.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. (5. Região). **Processo: 08000180920124058401**, Relator: Desembargador Federal Francisco Wildo, Primeira Turma, julgamento em 25 de maio de 2015. Disponível em: https://www4.trf5.jus.br/data/2015/05/PJE/08000180920124058401_20150525_34655_40500002258199.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

CAMARGO, Pa Maria Seger de; OLIVEIRA, Celmar Corrêa de. O papel da lei de improbidade administrativa para a minimização de condutas ineficientes. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 13, n. 1, p. 42-69, abr. 2018. Doi: 10.5433/1980-511X.2018v13n1p42.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

KEMP, João Paulo. A improbidade administrativa frente os princípios constitucionais da administração pública e sua efetividade perante a esfera eleitoral. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 9, n. 3, p. 179-196, set./dez. 2014. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/17822>. Acesso em: 11 ago. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes; **Mandado de segurança**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PIACINI NETO. Odasir. **Sanha persecutória vulgariza conceito de improbidade administrativa**. 18 jul. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-18/odasir-neto-sanha>. Acesso em: 11 ago. 2020.

PIMENTA, Júlia Acioli; BATISTI, Nelia Edna Miranda. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 10, n. 3, p. 119-140, set./dez. 2015. Doi: 10.5433/1980-511X.2015v10n3p119.

PROLA JUNIOR, Carlos Humberto; TABAK, Miranda. Benjamin; AGUIAR, Júlio César de **Gestão pública temerária como hipótese de improbidade administrativa: possibilidade e efeitos na prevenção e no combate à corrupção**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado. 2015. (Texto para Discussão, nº 182). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td182>. Acesso em: 30 mar. 2020.

STRECK. Lenio. **Hermenêutica jurídica e(m)crise uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

Como citar: MATTARAIA, Fabiana de Paula Lima Isaac; SILVA, Juvêncio Borges; SCARPINO JUNIOR, Luiz Eugênio. A ilegalidade e a improbidade de atos administrativos na execução de políticas públicas. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 15, n. 3, p. 221-237, dez. 2020. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2020v15n3p. 221. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 12/06/2020.

Aprovado em: 19/10/2020.