

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
DE INCLUSÃO SOCIAL
LINHA DE PESQUISA CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO

Ana Paula Cordeiro Krug

O CONTROLE EXTERNO COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO À
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMETIDA POR PREFEITOS: DIAGNÓSTICO DE
DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Santa Cruz do Sul
2020

CIP - Catalogação na Publicação

Krug, Ana Paula Cordeiro

O CONTROLE EXTERNO COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO À
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMETIDA POR PREFEITOS : DIAGNÓSTICO
DE DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
/ Ana Paula Cordeiro Krug. - 2020.

135 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Santa Cruz
do Sul, 2020.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal.

1. Administração Pública. 2. Controle externo. 3. Improbidade
administrativa. 4. Prefeito. 5. Políticas públicas preventivas.

I. Leal, Rogério Gesta. II. Título.

Ana Paula Cordeiro Krug

**O CONTROLE EXTERNO COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO À
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMETIDA POR PREFEITOS: DIAGNÓSTICO
DE DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Direito, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Santa Cruz do Sul

2020

Ana Paula Cordeiro Krug

**O CONTROLE EXTERNO COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO À
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMETIDA POR PREFEITOS: DIAGNÓSTICO
DE DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Dr. Rogério Gesta Leal

Professor Orientador – UNISC

Dra. Caroline Müller Bitencourt

Professor Examinador – UNISC

Dr. Rodrigo Valgas dos Santos

Professor Examinador

Santa Cruz do Sul

2020

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família, em especial aos meus pais Ana Rosa e Homero, por me proporcionarem realizar o mestrado e incentivar a seguir o caminho da docência, como era meu desejo desde criança, quando brincava de ser professora colorindo de giz o quadro-negro, e por entenderem minhas ausências, assim como meus irmãos Júnior e Juliana.

Ao Gustavo, meu companheiro, que pôde sentir todas as minhas angustias desde a elaboração do projeto e na trajetória destes dois anos para cumprir as tarefas dentro do prazo, sendo que não mediu esforços para mudarmos de cidade e facilitar minha logística, conciliando o mestrado com meus empregos. Obrigada, amor, por sofrer junto comigo, ler todos os artigos e esta dissertação, seu incentivo, tolerância e suas palavras foram essenciais.

Agradeço minhas amigas Amanda, Priscilla e Rafaela por tornarem a jornada mais leve e alegre, obrigada por tudo, de coração, não tenho dúvidas que nossa amizade vai perdurar. Estendo também os agradecimentos ao meu orientador, Professor Rogério Gesta Leal, por me auxiliar com todo o seu grande conhecimento e suas produções de trabalhos que vem desenvolvendo ao longo dos anos na temática, o que agregou na construção teórica e pragmática produzida, além da sua disponibilidade de sempre retornar aos contatos de forma rápida e precisa.

Por fim, agradeço aos professores componentes da banca pelas ricas críticas construtivas e ponderações realizadas para o fim de aprimorar o presente trabalho.

RESUMO

A presente dissertação tem como tema a improbidade administrativa cometida por prefeitos e o controle externo como mecanismo de enfrentamento à corrupção no âmbito da Administração Pública, tendo como parâmetro as decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. O tema encontra-se atrelado ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – da Universidade de Santa Cruz do Sul, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, vez que busca trazer estudos sobre patologias corruptivas e verificar os impactos em políticas públicas decorrentes das informações diagnosticadas nas decisões do site do Tribunal de Contas Gaúcho, refletindo na sociedade civil como um todo. O problema que norteou a pesquisa é: quais as tipologias de improbidade administrativa cometidas por prefeitos emergem das decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e em que medida estas decisões, enquanto instrumento de controle externo e enfrentamento à corrupção, podem se operacionalizar em demarcações de políticas públicas de prevenção?. O objetivo geral é verificar que elementos e tipos de improbidade administrativa cometida por prefeitos são detectados das decisões da Corte de Contas a partir da pesquisa de casos no período proposto, e quais as possíveis políticas públicas daí decorrentes. Nos objetivos específicos, demonstrar as relações entre Administração Pública e corrupção, após, demarcar a improbidade administrativa como espécie de corrupção, delimitando seus contornos teóricos e normativos, perpassando entre as funções do controle externo do Tribunal de Contas. Por fim, realizar diagnóstico através do estudo de casos de dados levantados das decisões da Corte de Contas em relação à improbidade administrativa cometida por prefeitos e as suas consequências administrativas, assim como quais as espécies de improbidade podem ser extraídas da pesquisa e as possíveis demarcações de políticas públicas preventivas. Justificando-se a pesquisa, verifica-se o trabalho como forma de contribuição no enfrentamento à corrupção na Administração Pública, em especial no âmbito da improbidade administrativa cometida por prefeitos, no sentido de apontar diretrizes de aprimoramento do controle, em especial preventivo. Os resultados da pesquisa demonstram a necessidade de políticas públicas de Estado, extraindo-se dos casos concretos que patente a alta capacitação do gestor e demais

agentes públicos, assim como a possibilidade do Tribunal de Contas aplicar multas mais severas quando detectadas irregularidades que caracterizem improbidade administrativa, bem ainda dissertação de política pública de interface entre o aprimoramento da colaboração entre o Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas, o Ministério Público Estadual e o próprio Poder Judiciário no âmbito do controle da improbidade administrativa.

Palavras-chave: Administração Pública. Controle externo. Improbidade administrativa. Prefeito. Políticas públicas preventivas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 AS TENSAS RELAÇÕES ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CORRUPÇÃO: variáveis políticas e culturais.....	14
2.1 Intersecções entre o conceito de Administração Pública e a corrupção como fenômeno multifacetado.....	14
2.2 A cultura patrimonialista como modelo de Estado histórico e a importância da ética pública no Brasil.....	30
2.3 O presidencialismo de coalizão e as facilidades que ele traz para o fomento da corrupção.....	41
3 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO ESPÉCIE DE CORRUPÇÃO E A FUNÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	53
3.1 Relação entre moralidade administrativa e improbidade administrativa.....	53
3.2 Marcos normativos e teóricos da improbidade administrativa como espécie de corrupção.....	62
3.3 Formas de controle externo, estrutura e funções do Tribunal de Contas no combate à improbidade administrativa.....	75
4 ESTUDOS DE CASOS À LUZ DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	88
4.1 Sínteses de estudos de caso em relação à improbidade administrativa cometida por prefeito.....	88
4.2 Diagnóstico dos dados levantados e as consequências administrativas dos atos de improbidade administrativa cometidos por prefeitos.....	93
4.2.1 Algumas considerações críticas sobre a operacionalidade do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul....	99
4.3 Possibilidades demarcatórias de políticas públicas preventivas aos atos de improbidade administrativa sob comento a partir dos casos analisados.....	103
5 CONCLUSÃO.....	120
REFERÊNCIAS.....	125

1 INTRODUÇÃO

O tema corrupção vem sendo cada vez mais estudado, com o que caracteriza-se como patologia social de múltiplas faces, transitando por diversos ramos de conhecimento e envolvendo fatores culturais, econômicos, institucionais, políticos, dentre outros. E é importante que esta patologia esteja sempre sob foco de estudo, porque mesmo não sendo fenômeno novo, trata-se ainda de um desafio a ser enfrentado pelas sociedades contemporâneas.

O presente estudo tem como tema a improbidade administrativa cometida por prefeitos e o controle externo como mecanismo de enfrentamento à corrupção no âmbito da Administração Pública, tendo como parâmetro as decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. A improbidade administrativa é tomada nesta dissertação como espécie de patologia corruptiva nos termos conceituais desenvolvidos nos estudos do orientador, Professor Rogério Gesta Leal, e a pesquisa tem como intuito demonstrar ser possível extrair, de modo exemplificativo, políticas públicas preventivas de improbidades identificadas pelo controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, para o fim de contribuir sobre os estudos do fenômeno corrupção, em especial seu enfrentamento.

A pesquisa busca responder ao seguinte problema: quais as tipologias de improbidade administrativa cometidas por prefeitos emergem das decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e em que medida estas decisões, enquanto instrumento de controle externo e enfrentamento à corrupção, podem se operacionalizar em demarcações de políticas públicas de prevenção? Hipoteticamente, vislumbra-se que pela análise realizada dos casos e das decisões do Tribunal de Contas do Estado será possível averiguar quais os tipos de improbidades administrativas cometidas pelos prefeitos podem ser detectadas do controle externo desenvolvido pelo órgão, com o que será possível delimitar possibilidades de políticas públicas de prevenção.

Para tanto, o estudo foi estruturado em três capítulos. No capítulo inicial, aborda-se, por meio de formulação histórica e conceitual, as intersecções entre Administração Pública e a corrupção, a cultura patrimonialista como modelo de Estado no Brasil e a importância da ética pública na gestão dos interesses da Sociedade, bem ainda o presidencialismo de coalizão e as dificuldades que ele traz

para o combate da corrupção, a fim de se abstrair as variáveis políticas e culturais destas relações.

Referente ao segundo capítulo, demarca-se a improbidade administrativa como espécie de corrupção, delimitando seus contornos teóricos e normativos, em especial a partir da relação que se estabelece entre moralidade administrativa e improbidade administrativa e baliza-se as funções e a estrutura do Tribunal de Contas, órgão de controle externo da Administração Pública.

No terceiro capítulo, será realizado diagnóstico, através de estudos de casos com dados levantados à luz das decisões da Corte de Contas que tenham potencial relação com casos de improbidade administrativa cometida por prefeitos e as suas consequências administrativas, assim como quais as espécies de improbidade podem ser extraídas da pesquisa e as possíveis demarcações de políticas públicas preventivas. As decisões da Corte de Contas evidenciadas no presente estudo foram escolhidas por amostragem no site www1.tce.rs.gov.br, acessando o campo “Consultas” e selecionando a opção “Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis”.

Adotou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, uma vez que a partir de mecanismos de controle externo da Administração Pública para o combate à corrupção analisou-se em que medida as decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul tem se operacionalizado em eventual responsabilização administrativa dos chefes do executivo das municipalidades. Quanto ao método de procedimento, utilizou-se o monográfico.

A análise proposta é pertinente como forma de contribuição no enfrentamento à corrupção no âmbito da Administração Pública, em especial no tocante a improbidade administrativa cometida por prefeitos, no sentido de apontar diretrizes de aprimoramento do controle exercido em um ambiente já caracterizado como sendo recorrente de atos ímprobos, assim como para se demarcar políticas públicas de evitação destas condutas.

O trabalho é pautado aos propósitos da linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com área de concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, vez que busca trazer estudos sobre patologias corruptivas dentro de uma sociedade complexa e plural. Assim, os resultados da pesquisa que será realizada

inserem-se no âmbito do Constitucionalismo Contemporâneo, pois visa verificar, exemplificativamente, os possíveis impactos em políticas públicas decorrentes das informações detectadas de decisões do site do Tribunal de Contas Gaúcho, refletindo na sociedade civil como um todo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

_____. **A democracia brasileira vai bem, mas requer cuidados: proposições sobre democracia brasileira e o presidencialismo de coalizão**. In: XIII Fórum nacional do Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE). Rio de Janeiro, n.5, 2001. Disponível em: <https://www.inae.org.br/wp-content/uploads/2015/04/EP0005.pdf>. Acesso em: 13 maio. 2020.

ABREU, J. M.; CASTRO, L. A. Presidencialismo de coalizão no foco da reforma política brasileira. JURIS – **Revista da Faculdade de Direito**, Rio Grande, v. 22, p. 153-165, 2014.

ALVES, V. S.; PAIVA, D. Presidencialismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa. **Revista de Estudios Brasileños**, v. 4, n. 6, p. 50-63, 2017.

ANDRADE, Letícia Queiroz de. Ética pública: exercício de função e o princípio da impessoalidade. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 227-234.

ASSIS, Izadora Lincoln de. Representação feminina e financiamento de campanhas: histórico recente e novas perspectivas à luz da reforma eleitoral de 2015. **Revice - Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v.2, n.2, p. 14-38, ago./dez. 2017.

AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização, 2011. p. 43-62.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Ética pública, Estado Democrático de Direito e os princípios consectários. In: **Reflexões sobre direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BARBOSA, Ycarim Melgaço; SIQUEIRA, Augusto de Paiva. A Administração Pública na Constituição Federal de 1988: o princípio da moralidade administrativa e o combate à corrupção empresarial. In: COELHO, Saulo de Oliveira Pinto [et al.] (Org.). **Direito e administração pública nos 30 anos da constituição: experiências e desafios no direito administrativo brasileiro**. 1.ed. – Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. p. 27-45.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BITENCOURT, Caroline Müller. A reserva do possível no contexto da realidade constitucional brasileira e sua aplicabilidade em relação às políticas públicas e aos direitos sociais. **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 213-244, jan./mar. 2014.

BLANCHET, Alberto Blanchet; AZOIA, Viviane Taís. A transparência na administração pública, o combate à corrupção e os impactos no desenvolvimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, p. 157-175, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8897>. Acesso em 01 jul. 2020.

BRANDÃO, Antônio José. Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 454-467, jul. set. 1951. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12140>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 5 ago. 2020.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 5 ago. 2020.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 5 ago. 2020.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 5 ago. 2020.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

_____. Constituição (1988). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

_____. **Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957.** Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3164.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

_____. **Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958.** Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3502.htm. Acesso em: 13 jul. 2020.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 13 jul. 2020.

_____. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos cargos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. **Processo n. 000995-0200/15-1.** Rel. Conselheiro Cezar Miola. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Primeira Câmara). Contas de Gestão julgada em 15 de dezembro de 2017. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos_detalhes?p_processo=0009950200151. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. **Processo n. 01455-0200/16-9.** Rel. Conselheiro Pedro Figueiredo. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Primeira Câmara). Contas de Gestão julgada em 08 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos_detalhes?p_processo=14550200169. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. **Processo n. 01775-0200/14-0.** Rel. Conselheira Ana Cristina Warpechowski. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Segunda Câmara). Contas de Gestão julgada em 21 de junho de 2016. Disponível em:

http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos_detalhes?p_processo=017750200140. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Agravo interno em recurso extraordinário** n. 601746. DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. NEPOTISMO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA VINCULANTE 13 [...] Agravante: [...] Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Min. Roberto Barroso, 26 de outubro de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, 1997. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/375/381>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRITTO, Cesar. Corrupção e Estado Democrático de Direito. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 47-56.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1997.

CAMMAROSANO, Márcio. **Princípio constitucional da moralidade administrativa**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/65/edicao-1/principio-constitucional-da-moralidade-administrativa>. Acesso em: 01 jul. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

COELHO, Helena Beatriz Cesarino Mendes. **Políticas públicas e controle de juridicidade**: vinculação às normas constitucionais. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Metas Nacionais**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/>. Acesso em: 15 set. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>. Acesso em: 30 maio 2019.

CORRALO, Giovani da Silva. O Poder Municipal na elaboração e execução de políticas públicas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 37, p. 116-130, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/2795>. Acesso em 19 out. 2020.

CUNHA, Ary Ferreira da. Causas e consequências da corrupção: uma breve introdução jurídico-econômica. In: CUNHA, Ary Ferreira (Coord.). **IV Congresso de Direito Fiscal**. Porto: Quid Juris Sociedade, 2014.

DELGADO, José Augusto. **O princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988**. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, v. 8, n. 5, p. 298-309, Maio. 1992. Disponível em: http://dspace/xmlui/bitstream/item/18161/geicIC_FRM_0000_pdf.pdf?sequence=1. Acesso: 21 mar. 2020.

DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e neopatrimonialismo. In: AVRITZER, Leonardo [et al.] (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte Editora UFMG, 2012. p. 158-170.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. Editora Malheiros, 1994.

FIGUEIREDO, Vanusa da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na administração pública. **Revista Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 1, Araraquara, 2013. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327/4715>. Acesso em: 06 dez. 2019.

FILGUEIRAS, Fernando. **Projeto Corrupção, democracia e interesse público**. Universidade Federal de Minas Gerais, 2011. Research Report for a United Nations Office on Drugs and Crime, Brazil.

FREITAS, Andréa Marcondes de. **O Presidencialismo da Coalizão**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 35, n. 1, p. 195-217, jan./jun. 2015.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun./ 2000, p. 211-259. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 07 mar. 2020.

FRIEDRICH, D.B.; JURUENA, C.G. A aplicação da lei de improbidade administrativa pelo tribunal de contas do estado do Rio Grande do Sul e seus efeitos no combate à corrupção. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.) **Patologias corruptivas: as múltiplas faces da hidra**. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015. p. 67-79. Disponível em:

http://unisc.br/editora/patologias_corruptivas___as_multiplas_faces_da_hydra.pdf. Acesso em: 05 jun. 2019.

FOX, Jonathan A. Controle Social: O Que as Evidências Realmente Mostram? **Revista da CGU**, v.11. n. 20, 2019. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/82/pdf_73. Acesso em: 11 nov. 2019.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudo de caso e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

GABARDO, Emerson; FINGER, Ana Cláudia. Ética na Administração Pública e o Código de Ética do Superior Tribunal Militar. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 43, p. 119-133, jan./mar. 2011.

GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa**. 7. ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

GASPARINI, Diogenes. Nepotismo político. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 71-98.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abr./out. 2008.

GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa – história de um conceito. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**. n. 24, 2004. p. 219-233.

GUIMARÃES, Edgar. Elementos para configuração do ato de improbidade administrativa. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**. v. 4, n. 1. Curitiba: OABPR, 2019. p. 228-270.

GUIMARÃES, Juarez. Sociedade Civil e corrupção: Crítica à razão liberal. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização, 2011. p. 83-98.

GUIMARÃES, Daniel Serra Azul. Câmaras Municipais, Corrupção e Improbidade Administrativa. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 57-70.

NALINI, José Renato. Corrupção como sintoma da barbárie contemporânea. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 141-159.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.).

Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 15-35.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26 ed. Companhia das Letras: São Paulo, 1995.

LEAL, Rogério Gesta. **Efeitos predatórios da corrupção no mercado e na sociedade civil:** alguns indicadores. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte: 2018.

_____. **Estado, Administração Pública e Sociedade:** novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 55, p. 87-106, jan./mar. 2014.

_____. **Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade:** causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

_____. Os bens jurídicos tutelados na Lei de Improbidade Administrativa e o dever de correspondência dos agentes públicos em face das responsabilidades jurídicas consectárias. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 53, p. 75-103, jul./set., 2013a.

LIMBERGER, Têmis; KOSSMANN, Edson Luís. O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in)suficiente. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, set./dez. 2016.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório.** Novos Estudos, CEBRAP, São Paulo, n. 76, nov. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>. Acesso em: 13 maio. 2020.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Improbidade Administrativa: Causas, Efeitos, Sujeitos e Tipos na Atualidade.** Justitia, São Paulo, 68-69 (202/203), p. 229-237, jan./dez. 2011-2012.

_____. **Probidade administrativa.** 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Probidade administrativa.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Sanções por ato de improbidade administrativa. In: NUNES JR, Vidal Serrano [et al.] (coord.). Enciclopédia Jurídica da PUCSP, **Tomo II: Direito Administrativo e Constitucional.** São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 2-38. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa_58edcb9e6b74d.pdf. Acesso em 17. jul. 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. rev., ampl. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MUSETTI, Rodrigo Andreotti. **Princípios da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p 15-35.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Participação Administrativa. **A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 167-194, abr./jun. 2005. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/459/424>. Acesso em: 20 maio 2020.

OLIVEIRA SOBRINHO, A. S; ARAUJO FILHO, C. F.; FIGUEIREDO, E. H. Ética na administração pública e as lógicas de moralidades na relação público-privado no estado-cidadão. **Revista DIREITO E JUSTIÇA**, Reflexões Sociojurídicas. Ano XVII. n. 28. p. 171-192. maio 2017.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador** [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

_____. O princípio da culpabilidade e a improbidade administrativa na Lei 8.429/92. In: Alexandre Albagli Oliveira; Cristiano Chaves de Farias; Luciano Taques Ghignone. (Org.). **Estudos sobre Improbidade Administrativa**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2012, v. VI, p. 159-170.

_____. **Teoria da Improbidade Administrativa**: Má gestão pública, corrupção e ineficiência. Prefácio: Eduardo García de Enterría. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 381-384.

PIRONTI, Rodrigo. **Controle interno**. In: Enciclopédia jurídica da PUC-SP. CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1.

ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/146/edicao-1/controle-interno>. Acesso em: 01 jul. 2020.

RINCÓN, Jose Suay. **Sanciones administrativas**. Studio Albornotiana. Bolonha: Publicaciones del Real Colegio de España, 1989.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (2. Câmara Cível). **Apelação Cível n. 70083387191**. APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADA PELOS ARTS. 10, CAPUT, E 11, CAPUT, DA LEI 8.429/92. MUNICÍPIO DE HERVEIRAS/RS. PREFEITO E SECRETÁRIO DA EDUCAÇÃO. TRANSFERÊNCIA IMOTIVADA DE PROFESSORES. CUNHO POLÍTICO. LESÃO AO ERÁRIO E AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PROCEDÊNCIA [...] Apelante: [...] Apelado: Município de Herveiras. Relator: Des. Lúcia de Fatima Cerveira, 19 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>. Acesso em: 20 ago. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (4. Câmara Cível). **Apelação Cível n. 70071757504**. APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. NÃO CONFIGURADO. CARONAS EM VEÍCULOS DA ADMINITRAÇÃO. MERA IRREGULARIDADE. DIÁRIAS. SOLICITAÇÃO E AUTORIZAÇÃO DE DIÁRIAS SEM COMPROVAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO NOS CURSOS. DESVIO DE FINALIDADE. COMPROVAÇÃO [...] Apelantes: [...] Apelado: Ministério Público. Relator: Eduardo Uhlein, 22 de março de 2017. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>. Acesso em: 20 ago. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (3. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento n. 70082864059**. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MUNICÍPIO DE DOM FELICIANO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. NOMEAÇÃO DA COMPANHEIRA DO PREFEITO PARA CARGO EM COMISSÃO DE CHEFE DA DIVISÃO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. IMEDIATA EXONERAÇÃO [...]. Agravante: Ministério Público. Agravados: [...] Relator: Des. Matilde Chabar Maia, 28 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>. Acesso em: 20 ago. 2020.

REIS, Fábio Wanderley. Corrupção, cultura e ideologia. In: AVRITZER, Leonardo [et al.] (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 328-334.

RODRIGUES, João Gaspar. Nepotismo no serviço público brasileiro e a SV 13. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. n. 196. p. 205-220. out./dez. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496591/000957123.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 maio. 2020.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUOERJ, 2003.

SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. O princípio da moralidade da administração pública. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 33, n. 132, p. 125-129, out./dez. 1996 | Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, v. 6, n. 22, p. 129-132, jan./mar. 1998. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176497>. Acesso em: 05 fev. 2020.

SARMENTO, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SILVA, Paulo Vitor da. A ação de improbidade administrativa e o processo de impeachment: um olhar republicano sobre a responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa. **Revista digital de direito administrativo**, vol. 5, n. 1, p. 66-98, 2018.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROSOLEN, André Vinícius. Corrupção e suas consequências nefastas: O Controle Externo Preventivo e Meios Alternativos Como Mecanismo de Combate. **Revista Direito em Debate**, Unijuí. Ano XXVI, n. 47. p. 135-176. jan./jun. 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. Para entender o direito administrativo. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, Ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório de Atividade**, 2019. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/relatorio_atividades/3TRIM2019.pdf. Acesso em: 20. jul. 2020.

_____. **Certidões**. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:27>. Acesso em 29. set. 2020.

_____. **Resolução 139/2015**. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1039-2015-dispoe-sobre-a-forma-de-processamento-de-correcao-dos-debitos-imputados-e-das-multas-fixadas-pelo-tribunal-de-contas-do-estado-e-sobre-os-procedimentos-de-controle-e-acompanhamento-do-cumprimento-das-respectivas-decisoes-e-da-outras-providencias?origin=instituicao>. Acesso em: 20 ago. 2020.

_____. **TCE-RS FISCALIZE CIDADÃO**. Disponível em: [https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50400:1:::.](https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50400:1:::) Acesso em 19. out. 2020.

VIEIRA, James Batista. **O impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira.** In: Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 6º Concurso de monografias: trabalhos premiados. Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Ano IV, n. 6, dez./2011. Brasília: CGU, 2011.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão:** exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015.

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** 14. ed. São Paulo: Editora Pioneira, 1999.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Corrupção e improbidade administrativa** [livro eletrônico]: cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.