

A PROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO DIREITO FUNDAMENTAL DIFUSO

ADMINISTRATIVE PROBITY AS A FUNDAMENTAL DIFFUSE RIGHT

José Antônio Remédio¹
Thiago Henrique Teles Lopes²

RESUMO

A pesquisa tem por objeto analisar a probidade administrativa enquanto direito fundamental difuso. A partir da evolução histórica dos direitos fundamentais, a doutrina passou a utilizar uma classificação cronológica didática inerente ao seu conteúdo, embora sem unanimidade em relação ao quantitativo de dimensões existentes. Com a formação do Estado Democrático de Direito relacionada à existência dos direitos fundamentais, as relações sociais dotaram-se de complexidade ímpar, dando ensejo ao surgimento dos direitos ou interesses coletivos como gênero, e dos direitos difusos como uma de suas espécies. Os direitos difusos são caracterizados por sua transindividualidade e pela indeterminabilidade de seus titulares, ligados por circunstâncias de fato. Tem-se, em síntese, que a probidade administrativa está atrelada à realização do bem comum e do interesse público, possui função limitadora à atuação dos agentes estatais e norteia a prática de todos os atos administrativos, constituindo-se, pois, como direito fundamental difuso em virtude de sua transindividualidade e da indeterminabilidade de seus titulares, estando seu conteúdo ligado à fundamentalidade material. O método utilizado é o dedutivo, com base na legislação, doutrina e jurisprudência.

Palavras-chave: Direito Fundamental Difuso; Direitos Fundamentais; Estado Democrático de Direito; Probidade Administrativa; Probidade Como Direito Difuso.

ABSTRACT

The research aims to analyze the administrative probity as a fundamental diffuse right. From the historical evolution of fundamental rights, the doctrine became an analysis of a didactic chronological classification inherent to its content, although without unanimity in relation to the quantitative of existing dimensions. With the formation of the Democratic State of Law

¹ Pós-Doutorando pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Professor de Graduação e Pós-graduação (Mestrado) em Direito da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Professor de Graduação em Direito do Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo Aposentado. Advogado. Email: jaremedio@yahoo.com.br

² Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Juiz de Direito em São Paulo. Email: telestiago@hotmail.com

related to the existence of fundamental rights, unique complexities endowed the social relations, giving rise to the appearance of collective rights or interests as genre, and of diffuse rights as one of their topics. The holder's transindividuality and indeterminability, bound by fact circumstances, characterize the diffuse rights. In summary, there is a link between the administrative probity, the realization of the common good and the public interest. The administrative probity also has a limiting function to the agents of the state and guides the practice of all administrative acts; constituting, therefore, a fundamental diffuse right in virtue of its transindividuality and the indeterminability of its holders, with its content linked to material fundamentality. The method used is the deductive, based on legislation, doctrine and jurisprudence.

Keywords: Fundamental diffuse right; Fundamental rights, Democratic State of Law, Administrative Probity; Probity as a Diffuse Right.

INTRODUÇÃO

É inquestionável a relação de reciprocidade existente entre o Estado Democrático de Direito e os direitos fundamentais, estes últimos em todas as suas vertentes, oriundas das transformações históricas que vêm sofrendo ao longo do tempo. Trata-se de uma relação de causa e efeito, ou seja, a existência de um é consequência do outro e vice-versa.

Assim, como consectário lógico da historicidade, não há dúvidas sobre a existência de uma transformação histórica dos direitos fundamentais ocasionada pelo fator temporal que, por seu turno, fez surgir a ideia de geração dos direitos fundamentais, cujo reconhecimento doutrinário é unânime. A crítica doutrinária que se faz está restrita à terminologia empregada, baseando-se na ponderação de que o termo redundaria numa aceção de substituição dos direitos mais novos reconhecidos em detrimentos daqueles anteriormente existentes, quando, na verdade, estar-se-ia proclamando uma cumulação de direitos, razão por que mais adequado seria o termo “dimensão”.

Com efeito, conforme Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 48-49), os direitos fundamentais de primeira dimensão referem-se essencialmente a uma abstenção de condutas por parte do Poder Público frente aos cidadãos, importando na concessão de liberdades individuais, os de segunda dimensão englobam direitos de cunho positivo (prestacionais) e liberdades sociais concedidas aos administrados e os de terceira dimensão centram-se na ideia de proteção de direitos ligados a titularidade coletiva e difusa, desprendendo-se da figura

individual do ser humano e atentando-se a um âmbito de incidência muitas vezes indefinido e indeterminado. Ressalta-se, porém, a existência de dissenso doutrinário acerca da existência de outras dimensões, além das três citadas por Sarlet.

Nesse panorama dogmático a vontade estatal torna-se restrita ao Direito, mesmo em seu âmbito discricionário, notadamente aos direitos e garantias fundamentais, dado o seu grau de fundamentalidade formal e material, não havendo, aliás, espaço hermenêutico para a confusão entre a liberdade ou discricionariedade estatal e a vontade arbitrária. A discricionariedade da Administração vinculada ao Direito baseia-se na ideia central de que seu eixo de atuação e suas balizas encontram-se umbilicalmente ligados às escolhas que afetam direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, e não a unilateral juízo de conveniência e oportunidade distante da implementação dos referidos direitos e garantias.

A probidade administrativa, por sua vez, insere-se entre os denominados direitos fundamentais.

A presente pesquisa busca analisar a relação existente entre os direitos fundamentais e a probidade administrativa, com especial enfoque ao caráter fundamental difuso do direito à probidade administrativa.

Em relação à estrutura, a pesquisa encontra-se dividida em cinco partes. Na primeira parte, aborda a temática relativa aos direitos fundamentais, em especial à sua historicidade e dimensões. Na segunda, trata dos direitos fundamentais previstos e positivados fora do rol constante do Título II da Constituição Federal de 1988. Na terceira, analisa a tutela dos direitos fundamentais coletivos *lato sensu*. Na quarta, apresenta considerações gerais sobre a probidade administrativa. Por fim, na quinta parte, enfoca o direito fundamental à probidade administrativa como direito difuso.

O referencial teórico-metodológico terá por base o método dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica documental, com consulta legislativa e doutrinária, bem como investigação qualitativa jurisprudencial, objetivando apresentar elementos jurídicos que identifiquem a probidade administrativa como direito fundamental difuso.

Tem-se, como hipótese, que a probidade administrativa está atrelada à realização do bem comum e do interesse público, exerce função limitadora à atuação dos agentes estatais e norteia a prática de todos os atos administrativos, identificando-se, pois, como direito fundamental difuso em fase de sua transindividualidade e da indeterminabilidade de seus

titulares, ligados por circunstâncias de fato, estando seu conteúdo ligado à fundamentalidade material.

1. DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUAS DIMENSÕES

Não obstante a ausência de consenso sobre a melhor terminologia a ser utilizada para a definição dos direitos fundamentais, é salutar para sua compreensão, ao menos do ponto de vista didático, a adesão a uma das formas de pensamento existentes sobre a questão. Adere-se, no caso, ao posicionamento adotado por G. Marmelstein, conforme elucida Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 30):

Assim, com base no exposto, cumpre traçar uma distinção, ainda que de cunho predominantemente didático, entre as expressões “direitos do homem” (no sentido de direitos naturais não, ou ainda, não positivados), “direitos humanos” (positivados na esfera do direito internacional) e “direitos fundamentais” (direitos reconhecidos ou outorgados e protegidos pelo direito constitucional interno de cada Estado).

Desse modo, a aferição do aspecto histórico dos direitos fundamentais tornou-se imprescindível para a existência de alterações fundadas nas necessidades desenvolvidas pela humanidade ao longo de sua existência, valendo observar que desde o seu reconhecimento nas primeiras Constituições, os direitos fundamentais passaram por diversas transformações, tanto em relação ao seu conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e efetivação, notadamente em decorrência da realidade vivenciada com o passar dos tempos e os avanços sociais daí advindos.

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2015, p. 135-136) ponderam a esse respeito que:

A sedimentação dos direitos fundamentais como normas obrigatórias é resultado de maturação histórica, o que também permite compreender que os direitos fundamentais não sejam sempre os mesmos em todas as épocas, não correspondendo, além disso, invariavelmente, na sua formulação, a imperativos de coerência lógica.

Conforme se vê, esse método de classificação dos direitos fundamentais nada mais é do que uma ordenação cronológica de sua existência institucionalizada. Assim, não obstante a existência de divergências doutrinárias em relação à sua origem, – Declaração de Direitos do

Povo da Virgínia nos Estados Unidos da América (1776) ou Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão na França (1789) -, tem sido mais frequente a utilização da Revolução Francesa como marco histórico de institucionalização dos direitos fundamentais, notadamente em virtude da comparação da evolução transcendental dos direitos fundamentais e o lema do mencionado ato revolucionário, a saber: liberdade, igualdade e fraternidade.

Nesse sentido, ao julgar o Mandado de Segurança n. 22.164/SP, o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1995), embora valendo-se do termo “geração”, admitiu essa observância classificatória dos direitos fundamentais, afirmando o seguinte:

Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.

Em linha de continuidade, emerge de ampla consolidação doutrinária que os direitos de primeira dimensão estão ligados à ideia de liberdades negativas clássicas, cujo âmbito de incidência está umbilicalmente atrelado aos direitos civis e políticos do cidadão, originários do final do século XVIII como meio de refutar o absolutismo existente à época, equivalendo ao ideal de liberdade derivado da Revolução Francesa voltado a uma abstenção estatal, ou seja, ostenta um caráter negativo, cuja titularidade pertence ao indivíduo.

Os referidos direitos fundamentais foram os primeiros reconhecidos por textos constitucionais. Segundo Norberto Bobbio (2004, p. 32), inicialmente afirmaram-se os direitos de liberdade, os chamados direitos de primeira dimensão. Estes são os direitos individuais, de natureza civil e política, e foram reconhecidos para a tutela das liberdades públicas, em razão de haver naquela época uma única preocupação, qual seja, proteger as pessoas do poder opressivo do Estado.

Num outro âmbito de eficácia e normatividade, os direitos de segunda dimensão, ao invés de exigirem uma abstenção estatal, exigem a efetivação de condutas prestacionais do Estado em favor de seus cidadãos, tratando-se, portanto, de direitos positivos oriundos do que

a Revolução Francesa definiu como sendo a igualdade. Esses direitos se relacionam com as liberdades positivas, como forma de assegurar a eficácia da igualdade material entre os homens, ressaltando-se sua evidenciação em nível constitucional inicialmente na Constituição do México de 1917 e em seguida na Constituição de Weimar de 1919.

Em relação aos direitos fundamentais relativos à terceira dimensão, cumpre salientar a precisa lição ministrada por Paulo Bonavides (2010, p. 569), que confere particular ênfase aos direitos de terceira geração ou de novíssima dimensão, como um novo polo jurídico de alforria do homem que se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. De acordo com o autor:

Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhe o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

Aqui se comparam os direitos fundamentais ao ideal de fraternidade previsto na Revolução Francesa, seja pela sua vertente de universalidade, seja pela característica de transindividualismo, evidenciando-se, pois, a titularidade difusa ou coletiva, pois estão atrelados a toda a coletividade.

Todavia, há no campo doutrinário intenso debate acerca da existência de outras dimensões dos direitos fundamentais. Uadi Lammêgo Bulos (2014, p. 531), por exemplo, defende a existência dos direitos fundamentais de quarta geração, como os relativos à saúde, informática, softwares, biociências, eutanásia, alimentos transgênicos, sucessão dos filhos gerados por inseminação artificial e clonagens.

2. DIREITOS FUNDAMENTAIS PREVISTOS FORA DO TÍTULO II DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A nossa Carta Magna de 1988 previu expressamente a existência dos direitos e garantias fundamentais em seu Título II que, por seu turno, contém cinco capítulos que se iniciam no artigo 5º e findam no artigo 17, os quais ostentam direitos fundamentais positivados de diversas dimensões, inclusive os coletivos.

Todavia, como resultado hermenêutico oriundo do disposto no § 2º do artigo 5º da Constituição Federal, é ponto pacífico a existência de direitos materialmente fundamentais implícitos ou não expressos, assim como a existência de direitos fundamentais previstos em outras localizações topológicas do texto constitucional, fora das hipóteses previstas no Título II da Carta Fundamental, bem como em tratados internacionais que disponham sobre o tema, de forma que o rol dos direitos fundamentais contemplados no referido Título II não é taxativo, mas meramente exemplificativo, pois o constituinte aderiu a uma concepção materialmente aberta dos direitos fundamentais.

Conforme Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 86-87):

O que se conclui do exposto é que o conceito materialmente aberto de direitos fundamentais consagrado pelo art. 5º, § 2º, da nossa Constituição é de uma amplitude ímpar, encerrando expressamente, ao mesmo tempo, a possibilidade de identificação e construção jurisprudencial de direitos materialmente fundamentais não escritos (no sentido de não expressamente positivados), bem como de direitos fundamentais constantes em outras partes do texto constitucional e nos tratados internacionais.

O Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1994), ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939/DF, admitiu a existência de direitos fundamentais positivados na Constituição Federal de 1988 fora da normatização expressa do título constitucional que versa sobre os direitos fundamentais. A Corte reconheceu, por exemplo, que o princípio da anterioridade tributária previsto no artigo 150, inciso III, alínea “b”, seria um direito fundamental do contribuinte e, portanto, não poderia ser objeto de emenda que pudesse expurgá-lo, por força da cláusula pétrea prevista no artigo 60, § 4º, inciso IV e, de consequência, reconheceu a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 03/1993, utilizando, como um dos fundamentos da decisão, exatamente o preconizado pelo artigo 5º, § 2º, da Carta Magna.

Em relação aos tratados internacionais que versem sobre os direitos humanos, é bom destacar que em razão do disposto no § 3º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, caso estes venham a ser aprovados em

cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos e por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão internalizados com força normativa equivalente à de emenda constitucional.

No entanto, caso não haja a formalização do referido procedimento constitucional de internalização dos tratados internacionais ou o Poder Legislativo não o aprove nos termos avançados pela citada norma constitucional, o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2008), quando em julgamento o Habeas Corpus n. 87.585/TO, atinente à prisão civil do depositário infiel, adotou o entendimento no sentido de que tais convenções internacionais possuem força normativa supralegal, ou seja, não seriam dotadas de força constitucional, porém ostentariam posição legislativa em patamar hierárquico superior à legislação infraconstitucional.

3. DA TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS COLETIVOS *LATO SENSU*

Com o surgimento de novas categorias de direitos fundamentais posteriores aos direitos de primeira dimensão, em virtude da modificação e evolução do panorama tecnológico, social e cultural do indivíduo, da população e da sociedade, consagrou-se a necessidade de uma proteção coletiva das diversas categorias, classes ou grupos de pessoas, dada a natureza de transindividualidade dos direitos daí decorrentes, diante da formação de uma sociedade de massa e da globalização.

Sobre a questão, asseveram Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero (2015, p. 403):

A sociedade moderna caracteriza-se por uma profunda alteração no quadro dos direitos e na sua forma de atuação. De um lado, verifica-se a alteração substancial no perfil dos direitos desde sempre conhecidos, que assumem contornos completamente novos (basta pensar na função social do direito de propriedade, na publicização do direito privado e na privatização do direito público) e, de outro, a ampliação do próprio rol dos direitos, reconhecendo-se direitos tipicamente vinculados à sociedade de consumo e à economia de massa, padronizada e globalizada. Estes últimos costumam ser tratados como direitos de terceira geração, os quais são ditos de solidariedade e caracterizados por sua "transindividualidade", pertencendo não mais apenas ao indivíduo, considerado como tal, mas sim a toda a coletividade (por exemplo, o direito ao meio ambiente saudável e os direitos dos consumidores).

O Capítulo I do Título II da Constituição Federal de 1988, intitulado “Dos direitos e deveres individuais e coletivos”, demonstra o inequívoco interesse do Constituinte Originário

por englobar os direitos transindividuais, até porque à época, do ponto de vista realístico, já existia essa perspectiva, tanto que a legislação infraconstitucional regulava há tempos a denominada Ação Popular (Lei n. 4.717/1965) e a conhecida Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985).

Nesse contexto, embora não haja um Código de Processo Civil Coletivo, existem inúmeros atos normativos para estabelecer eficácia aos diversos mandamentos constitucionais relativos à efetividade dos direitos coletivos *latu sensu*, formando-se o que se denomina na doutrina e na jurisprudência de microssistema de processo coletivo. Assim, de acordo com Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade (2016, p. 12):

Os principais resultados do esforço de “engenharia jurídica” rumo à efetividade da defesa coletiva de direitos, no âmbito infraconstitucional, foram a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347, de 24 de julho de 1985) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990), que, integrados um ao outro, possibilitaram a formação de um verdadeiro microssistema de processo coletivo, um corpo de regras voltadas para a tutela coletiva de direitos coletivos (difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos). Tais diplomas, porém, não foram os primeiros, nem são os únicos a veicularem regras processuais coletivas. Antes mesmo de sua elaboração, podemos apontar a existência de outros voltados para a tutela coletiva de alguns campos específicos do direito material.

Sobre a evolução legislativa, consoante Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero (2015, p. 407-408), o primeiro diploma concebido no direito nacional para a tutela de interesses coletivos foi a Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), editada para a proteção do patrimônio público. Em seguida, adveio a Lei nº 7.347/1985, que originariamente regulamentou apenas as ações tendentes à tutela do meio ambiente, do consumidor e de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Todavia, as diversas alterações introduzidas no art. 1º da Lei 7.347/1985 permitiram a proteção de qualquer interesse difuso ou coletivo por meio da ação civil pública, agregando-se o instituto ao Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990). Em continuidade, a proteção dos direitos transindividuais foi complementada por leis esparsas, como a Lei de Abuso do Poder Econômico (Lei nº 12.529/2011, notadamente o artigo 47) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990, especialmente o artigo 208 e seguintes), sendo possível afirmar, também, que a tutela adequada dos direitos coletivos *lato sensu* numa

sociedade de massa está abarcada no artigo 91 e seguintes da legislação consumerista, sejam eles difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Na jurisprudência, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial n. 510.150-MA, consagrou a existência de um microssistema de processo coletivo, com expressa adesão da lei atinente à improbidade administrativa nesse contexto, em voto do eminente Ministro Luiz Fux, hoje membro da Suprema Corte, nos seguintes termos (BRASIL, 2004):

A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei de ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõem um microssistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar interpenetram-se e subsidiam-se [...].

Apontado o plano eficaz da tutela coletiva, insta analisar, mais propriamente, sua esfera atinente ao direito material, especificamente o campo relativo à divisão dos direitos transindividuais, definindo os interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Vale afirmar, nesta oportunidade, até mesmo pela adoção da terminologia direitos fundamentais coletivos *lato sensu*, ser equivocada a expressão designativa direitos coletivos para a generalidade de tais direitos ou interesses, na medida em que poderia haver confusão entre a espécie (direitos coletivos *stricto sensu*) e o gênero (direitos coletivos *lato sensu*).

A respeito, dispõe o art. 21 da Lei 7.347/1985, que se aplica à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

Nesse prisma, o artigo 81, parágrafo único, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor estabeleceu o conceito legal de todas as categorias de direitos coletivos *lato sensu*. Entretanto, é bom asseverar que, apesar da previsão normativa se encontrar amparada no Código de Defesa do Consumidor, em virtude de todo o arcabouço jurídico do microssistema processual coletivo, sua aplicação não está adstrita apenas ao âmbito do consumidor, até pelo que dispõe o atual artigo 21 da Lei nº 7.347/85 alterado pelo artigo 117 da legislação consumerista.

Os termos interesses e direitos, apesar de possuírem significados diferentes em sua origem, com o advento do Código de Defesa do Consumidor passaram a ser tratados como

sinônimos no Brasil, conforme se observa do disposto no art. 81, parágrafo único, incisos I a III, da Lei 8.078/1990 (REMEDIO, 2018, p. 805).

De acordo com o art. 81, parágrafo único, da Lei 8.078/1990, a definição legal dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos é dada nos seguintes termos (BRASIL, 1990):

- a) interesses ou direitos difusos: "os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato" (inciso I);
- b) interesses ou direitos coletivos: "os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base" (inciso II);
- c) interesses ou direitos individuais homogêneos: "os decorrentes de origem comum" (inciso III).

Ainda quanto ao aspecto conceitual, são relevantes os ensinamentos de Ada Pellegrini Grinover, Antonio Carlos de Araújo Cintra e Cândido Rangel Dinamarco (2015, p. 380-381), no sentido de que o artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor apresenta a transindividualidade e a indivisibilidade do objeto como ponto em comum entre os interesses difusos e coletivos em sentido estrito, cuja distinção seria adveniente do elemento subjetivo, pois os primeiros não possuem vínculo jurídico ligando seus membros entre si com a parte adversa, sendo formados por titulares indeterminados e indetermináveis com ligação por circunstâncias fáticas, ao passo que os segundos, diversamente, são entrelaçados por uma relação jurídica-base entre o grupo e, portanto, os sujeitos embora indeterminados, são determináveis. Já os interesses individuais homogêneos são caracterizados pela homogeneidade e a origem comum, na medida em que cada membro é titular de direitos subjetivos clássicos, perfeitamente divisíveis pela natureza, tratando-se, assim, de uma esfera de interesses que podem ser objetivados coletivamente.

4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROIBIDADE ADMINISTRATIVA

Na contemporaneidade as questões referentes à probidade administrativa e à higidez do patrimônio público têm galgado maiores repercussões e anseios de cristalização pela sociedade, notadamente em virtude da revelação de uma avalanche cotidiana de escândalos de

corrupção envolvendo agentes públicos e terceiros que com eles se relacionam nessas práticas espúrias, cujas condutas afrontam o próprio Estado Democrático de Direito, uma vez que parte de sua legitimidade decorre da inter-relação existente entre a probidade e a coisa pública.

A indignação do povo brasileiro com a corrupção infiltrada nos mais diversos escalões do poder estatal é patente, assim como é gritante sua impotência em relação à prevenção e repressão dos atos de improbidade administrativa (REMEDIO; BUONAMICI, 2017, p. 153).

É inegável a importância das definições de improbidade e probidade administrativas, até mesmo como forma de melhor compreender seus contornos e aplicação, sem olvidar que tal pretensão é tarefa árdua e não consensual.

Numa análise etimológica, o termo improbidade se origina do latim *improbitas* que significa desonra e ausência de probidade, ao passo que o termo probidade advém do latim *probus*, que significa aquilo que brota do bem, ou seja, com viés inclinado a algo que tenha indispensável qualidade positiva.

Num sentido normativo, José Afonso da Silva (2014, p. 678), citando Marcello Caetano, relaciona a probidade à moralidade, e a improbidade administrativa à imoralidade qualificada, nos seguintes termos:

A probidade administrativa consiste no dever de o “funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidade delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer”. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.

Assim, nem todo ato de imoralidade implica em improbidade administrativa, para os fins preconizados no 4º do art. 37 da CF/88. Para que esta se verifique, necessária se faz a figura do dolo, ou ao menos de culpa inescusável na hipótese de dano ao erário, enquanto elemento subjetivo norteador da conduta do agente em detrimento do Erário ou dos princípios norteadores da Administração Pública.

Em regra, sem imoralidade qualificada pelo enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, ou prática de ato

atentatório aos princípios da Administração Pública, não há que se falar em improbidade administrativa de repercussão na esfera civil e político-administrativa, mas tão somente em ilícito administrativo, sujeito exclusivamente às regras previstas no âmbito administrativo.

A improbidade administrativa também não se confunde com a mera ilegalidade. A respeito, ao julgar o Agravo de Instrumento no Agravo n. 30/AM, manifestou-se o Superior Tribunal de Justiça no sentido de que (BRASIL, 2011):

não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10.

A Carta Magna atribuiu à legislação ordinária a regulamentação dos atos ímprobos e, em cumprimento a este comando constitucional, foi editada a Lei n. 8.429/1992, que em rol não exaustivo elencou os atos considerados de improbidade administrativa em quatro dispositivos normativos distintos: atos que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º); atos que causam prejuízo ao erário (art. 10); atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A); e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Embora não haja uma definição uniforme na legislação sobre o significado de probidade administrativa, existem premissas doutrinárias e jurisprudenciais que buscam nortear o seu conceito e delineamento. De qualquer maneira, a detida análise da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 8.429/1992 demonstra que o legislador, ao dispor sobre o assunto, não determinou expressamente quais seriam as vítimas mediatas ou imediatas da atividade desonesta para fins de configuração do ato como ímprobo. Impôs, sim, que o agente público respeite o sistema jurídico em vigor e o bem comum, que é o fim último da Administração Pública e do próprio Estado Direito Brasileiro. Essa ausência de menção explícita certamente decorre da compreensão de que o ato ímprobo é, muitas vezes, um fenômeno pluriofensivo, ou seja, ele pode atingir bens jurídicos diversos.

Como consectário da normatividade proibitiva oriunda da improbidade administrativa, conforme análise de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2017, p. 108-109), a prática de atos administrativos pelos agentes públicos quando do exercício de seu

múnus devem seguir, estritamente, o que eles denominaram de “princípio da juridicidade” - nomenclatura utilizada para a caracterização de todas as regras e princípios (dentre eles o da moralidade), especialmente aqueles expressados no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 -, cuja matriz normativa é de observância obrigatória para a prática de todos os seus atos, sem prejuízo de um juízo de ponderação entre os valores violados e sua potencialidade lesiva em detrimento do interesse público, com solução advinda da aplicação do princípio da proporcionalidade.

A esse respeito, Waldo Fazzio Júnior (2016, p. 137) elucida que:

O artigo 37, *caput*, da Constituição dita o ambiente operacional no qual se desenvolvem as atividades administrativas, ou seja, a probidade administrativa, como resultado de cinco princípios em relação de tensão que se resolve pelas múltiplas possibilidades de sua complementaridade.

Já a Lei n. 8.429/1992, que regulamentou a matéria por força do § 4º do artigo 37 da Constituição Federal, dispõe expressamente em seu artigo 4º sobre a plena observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade pela integralidade dos agentes públicos no trato dos assuntos que lhe são afetos, sendo que seu descumprimento, concomitantemente ao prisma constitucional, acarretará a imposição de preceitos sancionatórios. Vale dizer que o dimensionamento em nível infraconstitucional do tema nada mais fez do que conceber plena eficácia ao mandamento constitucional relativo à probidade administrativa.

Com base em tais direcionamentos, sem a pretensão de esgotamento do tema, não há dúvidas da possibilidade de construção de uma definição plural sobre a probidade administrativa, sem qualquer exclusão da correção de outra vertente conceitual a seu respeito, mas sempre tendo como paradigma a necessidade de que a conduta dos agentes públicos, vinculados direta ou indiretamente a quaisquer dos poderes ou entes públicos, no exercício da atividade estatal exerçam suas funções com base nos princípios e regras que norteiam a Administração Pública, sejam eles de índole constitucional ou infraconstitucional, inclinando-se sua atuação com respeito à retidão de conduta, lealdade, integridade, honestidade, transparência entre outros, porém sem perder de vista a inexistência de previsão sancionadora em virtude da mera irregularidade, mas sim do desvio de conduta ao arrepio do ordenamento jurídico qualificado pelo dano à coisa pública em todas as suas esferas, sejam elas patrimoniais ou extrapatrimoniais.

5. O DIREITO FUNDAMENTAL À PROIBIDADE ADMINISTRATIVA COMO DIREITO DIFUSO

Os direitos difusos possuem como uma de suas principais características a indeterminabilidade absoluta dos seus titulares. A proibidade administrativa, por sua vez, exige a total observância pelos agentes públicos de zelo, eficiência, cuidado, honestidade, competência, transparência, dentre outros aspectos, em relação à utilização do patrimônio material ou imaterial do Estado, focando, assim, o direito que todos os cidadãos, indistinta e indeterminadamente, ostentam frente aos agentes públicos e ao próprio Estado, objetivando uma administração proba e correta. Assim, a proibidade administrativa contempla, de forma concomitante, a presença da indivisibilidade do objeto e de um fator comum para a formação do elo entre todos os titulares, ainda que indetermináveis.

A propósito, considera Pedro Roberto Decomain (2014, p. 27) que “tanto o patrimônio público quanto o direito a que, no exercício de suas atividades funcionais, os agentes públicos atuem com a mais estrita observância da proibidade administrativa apresentam os elementos característicos dos direitos difusos”.

Sobre o tema, Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade (2016, p. 701-702) afirmam que:

Não é difícil perceber, pois, que a tutela da proibidade administrativa, interesse jurídico titularizado por toda a sociedade, se insere na órbita dos interesses difusos, apresentando as suas características marcantes, quais sejam:

- a) a indeterminação dos sujeitos: a defesa da proibidade administrativa não pertence a uma pessoa isolada, nem a um grupo delimitado de pessoas, mas sim à coletividade como um todo;
- b) a indivisibilidade do objeto: o interesse no respeito à proibidade administrativa é a um só tempo de todos e de cada qual;
- c) o fato de agregação dos sujeitos: os titulares do direito à proibidade administrativa estão agregados em função de uma *situação de fato em comum*, à circunstância de estarem sujeitos aos efeitos da lesão à proibidade administrativa.

Não obstante a existência de vozes dissonantes, como a Rodolfo de Camargo Mancuso (2012, p. 113), para quem a improbidade administrativa seria um interesse público secundário oriundo dos valores inerentes à Administração Pública, e a de Hugo Nigro

Mazzilli (2016, p. 241), para quem a probidade administrativa seria um interesse público primário (bem geral da coletividade), a própria Constituição Federal, no art. 129, inciso III, corrobora o entendimento no sentido de que a probidade administrativa possui natureza de direito difuso, ao estabelecer como função institucional do Ministério Público a legitimidade para a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a defesa do patrimônio público, no qual se insere a probidade administrativa.

De fato, conforme expressamente descrito no artigo 129, inciso III, da Lei Maior, são funções institucionais do Ministério Público, “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988).

Na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme voto do Ministro Humberto Martins expressado quando do julgamento do Recurso Especial n. 1.516.178/SP (BRASIL, 2015), asseverou-se que a referida Corte “firmou entendimento no sentido de que é cabível a propositura de ação civil pública que tenha como fundamento a prática de ato de improbidade administrativa, tendo em vista a natureza difusa do interesse tutelado”.

Com o estabelecimento da natureza difusa da probidade administrativa, afastam-se as dúvidas de que a probidade acarreta efeitos diretos na realização dos objetivos fundamentais do país previstos no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, assim como nos fundamentos da República preconizados no artigo 3º da Carta Magna.

Assim, a probidade administrativa resta caracterizada como um direito difuso intrinsecamente relacionado ao Estado Democrático de Direito, na medida em que não há titularidade individualizada, uma vez que sua efetivação atrela-se à integralidade do povo e da população brasileira, conforme previsto no parágrafo único do art. 1º da Carta Constitucional.

Desse modo, estar-se-ia caracterizada a probidade administrativa como um direito fundamental pertencente a todo o universo da coletividade, denotando, pois, sua transindividualidade, característica da terceira dimensão dos direitos fundamentais, até por força das diretrizes constitucionais sobre o tema.

Corroborando referido entendimento, afirma Roberto Lima Santos (2012) que:

o “direito fundamental à probidade administrativa” decorre, na Constituição Federal de 1988: (i) do princípio republicano (art. 1º, *caput*); (ii) do princípio democrático (art. 1º, par. único); (iii) de seus fundamentos (art. 1º, incisos I a V: soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais

do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político); (iv) dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, incisos I a IV: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação); (v) da prevalência dos direitos humanos e da defesa da paz nas suas relações internacionais (art. 4º, I e VI); e (vi) dos demais princípios constitucionais administrativos, previstos no *caput* do art. 37 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Num olhar normativo-constitucional, é latente a concepção de que o direito fundamental à probidade administrativa se encontra inserido fora do catálogo inerente aos direitos fundamentais expressamente previstos no Título II da Constituição Federal, denominado “Dos direitos e garantias fundamentais”. Isso se conclui, inclusive, em razão do previsto no artigo 5º, § 2º, do Texto Constitucional, diante da fundamentalidade material inerente à própria moldura estabelecida pela Constituição Federal de 1988, pois decorrente do regime e dos princípios adotados no texto constitucional, notadamente o republicano.

É inegável, nesse prisma, o direito fundamental do povo a um governo probó. A esse respeito, considera o saudoso Teori Albino Zavascki (2017, p. 100):

O direito a um governo honesto, eficiente e zeloso pelas coisas públicas, tem, nesse sentido, natureza transindividual – decorrendo, como decorre, do Estado Democrático, ele não pertence a ninguém individualmente: o seu titular é o povo, em nome e em benefício de quem o poder deve ser exercido.

Ora, a justificar tal conjuntura, basta que se faça um questionamento, cujo resultado afetará diretamente na conclusão do raciocínio tangente à fundamentalidade material da probidade administrativa: Seria possível uma emenda constitucional visando à exclusão da observância obrigatória da probidade administrativa do texto constitucional pelos agentes públicos?

A resposta impõe uma análise da questão concernente ao conceito e delineamento primordial acerca das cláusulas pétreas como fontes dos limites materiais ao poder constituinte reformador. Sobre elas, muito elucidativas são as explicações de Uadi Lammêgo Bulos (2014, p. 415), ao asseverar que se trata “do cerne intangível da constituição, ou seja, do núcleo normativo que engloba matérias imprescindíveis à configuração das suas linhas-mestras, e, por isso, não pode ser modificado”.

Como antes afirmado, há uma simbiose inescusável entre o Estado Democrático de Direito e os direitos fundamentais. Daí decorre o mesmo entrelaçamento concernente à probidade administrativa, na medida em que uma administração ímproba inequivocamente acarretará a ausência de legitimidade do Estado Democrático de Direito, afrontando, desse modo, seus fundamentos, objetivos e o próprio princípio republicano, até porque “se a probidade administrativa é da essência da democracia, é natural que a Constituição, ao organizar o Estado, tenha se preocupado em estabelecer meios de controle dos atos e das condutas dos seus agentes” (ZAVASCKI, 2017, p. 100).

Se o texto constitucional possui diversas previsões normativas impondo a observância à probidade administrativa, mesmo que tais acepções não estejam preconizadas no catálogo próprio concernente aos direitos e garantias individuais, é consectário impositivo da sua importância, como em diversas oportunidades decididas pelo Supremo Tribunal Federal, o reconhecimento do seu amoldamento ínsito à fundamentalidade material expressamente positivada no texto constitucional fora do capítulo concernente aos direitos fundamentais. Tal conclusão, portanto, denota a existência de um direito fundamental à probidade administrativa.

Voltando à proteção das cláusulas pétreas anunciadas no artigo 60 § 4º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, que prevê os direitos e garantias individuais como sendo cláusulas pétreas e, portando, estaria vedada a instituição de quaisquer emendas constitucionais tendentes a eliminá-las, observa-se a impropriedade redacional da citada disposição normativa, que poderia levar a crer que somente os direitos e garantias individuais enumerados no art. 5º da Constituição estariam sob sua proteção.

No entanto, a hermenêutica constitucional contemporânea desenvolveu perspectiva diferente ao enumerar a existência de direitos fundamentais em outras partes do texto constitucional, como defendido por Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2015, p. 128).

Esse também é o entendimento do Pretório Excelso, sufragado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.685/DF (BRASIL, 2006), no sentido de consolidação da existência de direitos fundamentais alocados em normas constitucionais distintas do artigo 5º do texto constitucional, como, por exemplo, no que se refere ao artigo 16

da Constituição Federal de 1988 (princípio da anualidade eleitoral), como um direito fundamental do cidadão-eleitor e, portanto, cláusula pétrea.

Na lição de Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 61), a fundamentalidade material “decorre da circunstância de serem os direitos fundamentais elemento constitutivo da Constituição material, contendo decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade”.

Importante destacar que a natureza difusa do direito não afasta, por si, a aplicação do disposto no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal, desde que evidenciado que se trate de direito fundamental material.

Esse, inclusive, é o entendimento de Luis Roberto Barroso, Ministro do Supremo Tribunal Federal, expressado quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.685/DF, antes citada, pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2006):

Diante disso, a moderna doutrina constitucional, sem desprezar o aspecto didático da classificação tradicional em gerações ou dimensões de direitos, procura justificar a exigibilidade de determinadas prestações e a intangibilidade de determinados direitos pelo poder reformador na sua essencialidade para assegurar uma vida digna. Com base em tal premissa, não são apenas os direitos individuais que constituem cláusulas pétreas, mas também as demais categorias de direitos constitucionais, na medida em que sejam dotados de fundamentalidade material.

Assim, não há dúvidas de que a resposta referente à indagação outrora formulada é negativa, ou seja, não seria possível ao poder constituinte reformador excluir a proteção da probidade administrativa do texto constitucional, pois esta se caracteriza como um direito fundamental material difuso existente fora do catálogo específico e expresso preconizado pela Constituição Federal de 1988 a respeito dos direitos fundamentais, o que impõe um limite material ao Poder Constituinte Derivado.

CONCLUSÃO

A pesquisa não tem a pretensão de esgotar a problemática envolvendo a correlação existente entre a probidade administrativa e os direitos fundamentais. No entanto, dada a relevância acerca da necessidade de uma administração proba como corolário do Estado

Democrático de Direito, tal como a correspondência com os direitos fundamentais, tornou-se importante dimensionar a integração de todas essas delineações numa única perspectiva.

Na medida em que a historicidade dos direitos fundamentais fez surgir sua classificação didática em dimensões de direitos, a constitucionalização do Estado Democrático de Direito implicou na inclusão da probidade administrativa como um direito fundamental difuso intrinsecamente atrelado à essência democrática, pois não pertencente apenas a um ou a alguns indivíduos, mas sim a toda a coletividade.

A probidade administrativa ainda se identifica como direito difuso, em face de sua fundamentalidade material, por aplicação da cláusula aberta preconizada pelo artigo 5^a, § 2^o, da Constituição Federal.

A afirmação concernente ao caráter fundamental difuso da probidade administrativa deriva das diversas previsões normativas no texto constitucional acerca do tema, pela hermenêutica principiológica ligada aos fundamentos e objetivos da República, além dos princípios constitucionais existentes, como aqueles arrolados no artigo 37, *caput*, da Carta Magna, e o princípio republicano. Também é possível estabelecer sua fundamentalidade atribuída à sua função limitadora da atuação dos agentes públicos que, por seu turno, devem atender ao bem comum.

Desse modo, a definição da probidade administrativa como um direito fundamental difuso, além de permitir sua inclusão em todo o microssistema processual coletivo para a finalidade de observância obrigatória no ambiente administrativo e o exercício do controle preventivo ou repressivo da Administração Pública, ainda impede que o poder constituinte reformador venha a impor mudanças tendentes à sua eliminação ou mesmo à redução de seu escudo protetivo, tornando-se, assim, um tema que desborda apenas do intuito acadêmico.

Em síntese, tem-se como demonstrada a hipótese inicial, no sentido de que a probidade administrativa está atrelada à realização do bem comum e do interesse público, exerce função limitadora à atuação dos agentes estatais e norteia a prática de todos os atos administrativos, identificando-se, pois, como direito fundamental difuso em fase de sua transindividualidade e da indeterminabilidade de seus titulares, ligados por circunstâncias de fato, estando seu conteúdo ligado à fundamentalidade material.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos**. 7. ed. São Paulo: Método, 2016.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 6 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 7.347, de 14 de julho de 1985. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em 6 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 27 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em 6 jun. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ação de Improbidade Administrativa n. 30/AM. Relator Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília: **DJe**, 28 set. 2011. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=17008627&num_registro=201001579966&data=20110928&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em 6 jul. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.516.178/SP. Relator Ministro Humberto Martins. Brasília: **DJe**, 30 jun. 2015. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=improbidade+natureza+difusa+humberto&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em 6 jun. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 510.150/MA. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília: **DJ**, 29 mar. 2004, p. 173.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939/DF. Relator Ministro Sydney Sanches. Brasília: **DJ**, 18 mar. 1994. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>>. Acesso em 17 ago.2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.685/DF. Relatora Ministra Ellen Grace. Brasília: **DJ**, 10 ago. 2006. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363397>>. Acesso em 6 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 87.585/TO. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília: **DJe**, 26 jun. 2009. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=597891>>. Acesso em 16 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 22.164/SP. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília: **DJ**, 17 nov. 1995.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2014.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Jurisdição coletiva e coisa julgada: teoria geral das ações coletivas**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos direitos difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio, cultural, patrimônio público e outros interesses**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz Arenhart. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. V. 3.

REMEDIO, José Antonio. **Direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Verbatim, 2018.

REMEDIO, José Antonio; BUONAMICI, Sérgio Claro. Corrupção administrativa: histórico, efeitos danosos e combate por meio de instrumentos de tutela coletiva. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto SP, a. XX, v. 26, n. 1, p. 147-165, jan./jun. 2017.

SANTOS, Roberto Lima. Direito fundamental à probidade administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Roberto_Santos.html>. Acesso em 6 jun. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

Submetido em 28.02.2019

Aceito em 24.07.2019