
**APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA
RAZOABILIDADE NA DOSIMETRIA DAS SANÇÕES DA LEI DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

***APPLICATION OF THE PRINCIPLES OF PROPORTIONALITY AND
REASONABILITY IN THE DOSIMETRY OF THE PENALTIES OF THE
ADMINISTRATIVE IMPROBIT LAW***

RICARDO MAURÍCIO FREIRE SOARES

Pós-Doutor em Direito pela Università degli Studi di Roma La Sapienza, pela Università degli Studi di Roma Tor Vergata e pela Università del Salento. Doutor em Direito pela Università del Salento. Doutor em Direito Público e Mestre em Direito Privado pela Universidade Federal da Bahia. Professor dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia (Especialização/Mestrado/Doutorado). Professor da Universidade Católica do Salvador, da Faculdade Baiana de Direito e da Faculdade Ruy Barbosa. Professor-visitante em diversas Instituições, tais como: Università degli Studi di Roma La Sapienza, Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Università degli Studi di Roma Tre, Università degli Studi di Milano, Università di Genova, Università di Pisa, Università del Salento, Universidade Autônoma de Lisboa, Universidade do Algarve, Universidad de Burgos e Martin-Luther- Universitat. Professor do Curso Brasil Jurídico, do Curso Damásio Educacional, da Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho, da Escola de Magistrados da Bahia e da Fundação Faculdade de Direito. E-mail: ric.mauricio@ig.com.br

PATRÍCIA VERÔNICA NUNES CARVALHO SOBRAL DE SOUZA

Doutora em Educação e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Sergipe - UFS. Doutora em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Líder do Grupo de Pesquisa CNPQ em Direito Público, Educação Jurídica e

Direitos Humanos na Contemporaneidade. Diretora Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Autora de Livros e Artigos Jurídicos. Professora Titular dos Cursos de graduação e Pós-graduação da Universidade Tiradentes - UNIT. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Anhanguera - UNIDERP. Especialista em Direito Municipal pela Universidade Anhanguera - UNIDERP. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Tiradentes - UNIT. Especialista em Auditoria Contábil pela Universidade Federal de Sergipe - UFS. Bacharel em Direito pela Universidade Tiradentes - UNIT. Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Sergipe - UFS. Membro das Academias Sergipana de Letras, de Ciências Contábeis, Itabaianense de Letras, do Instituto Histórico e Geográfico de Sergipe e da Associação Sergipana de Imprensa. Palestrante em diversos eventos jurídicos realizados no Brasil. E-mail: patncss@gmail.com

RESUMO

Este artigo tem o objetivo de abordar sobre questões voltadas à aplicabilidade dos Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade na dosimetria das sanções de improbidade administrativa prescritas na Lei nº 8.429/92. O método abordado para sua composição foi dedutivo, de análise bibliográfica sobre os conceitos de teóricos que discutem em razão desses princípios, da improbidade administrativa e o ponto de vista de alguns autores sobre finalidades desse processo para o balizamento da decisão judicial. Os resultados apontam que são imprescindíveis o uso da razoabilidade e da proporcionalidade como ferramentas fomentadoras do direito fundamental a uma boa administração pública e que cada caso deverá ter análise própria para a aplicação das sanções por improbidade administrativa.

PALAVRAS-CHAVE: Dosimetria; Lei de Improbidade Administrativa; Princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade.

ABSTRACT

This article has the objective of discussing issues related to the application of the Principles of Proportionality and Reasonability in the dosimetry of the penalties of Law no. 8.429/92 of Administrative Improbability. The method used for its composition was the bibliographical analysis on the concepts of theorists who discuss these Principles, Administrative Improbability and the point of view of some authors on the purposes of this process for action. It is concluded that the use of reasonableness and proportionality as essential tools for the fundamental right to good public administration are essential and that each case should have its own analysis for the application of sanctions for administrative improbity .

KEYWORDS: Dosimetry; Administrative Improbity of Law; Principles of Proportionality and Reasonability.

INTRODUÇÃO

A improbidade continua sendo um tema atual, objeto de preocupação no panorama tanto nacional, quanto internacional. Evidenciam-se no âmbito da Administração Pública grandes deficiências, ineficiências e desonestidades funcionais. Nesta conjuntura, pode-se delinear que as transgressões ético-normativo-administrativas remontam à Antiguidade e se configuravam como desonra para o setor público. A má-gestão era esboçada, por exemplo, por práticas de nepotismo, má utilização do dinheiro público, subornos, favorecimentos a pessoas mais próximas. Portanto, era tracejada pela oscilação moral do homem público. Para além disso, nos tempos hodiernos, ganha força a ideia da corrupção que está impregnada no contexto social, desde as formas sutis até as mais devastadoras que comprometem, sobremaneira, os direitos fundamentais, a moralidade administrativa, desvirtuando a boa aplicação do dinheiro público em desfavor do princípio maior da supremacia do interesse público.

Vê-se, então, que o campo axiológico da moralidade é vasto, pautado em vários tipos e subtipos de transgressões. Importa referenciar que nem toda ilegalidade

pode ser configurada como improbidade administrativa. De igual modo, nem toda corrupção se enquadra como improbidade. Este corolário não se atém apenas à literalidade da lei. Dentro dele encontra-se forte carga valorativa, principiológica de uma comunidade, Município ou Estado, cujas concepções são variáveis, dificultando um conceito unânime e padrão a respeito da moralidade.

O Direito, em muitos casos, possui um campo de competência comum com a moral, que coincide com a aplicação da justiça e, para isso, ele lança mão da lei como instrumento. Faz-se *mister* um estudo mais criterioso do princípio da moralidade, que está intrinsecamente ligado ao tema proposto (probidade). Tal princípio está inserido no art.37, *caput*, da Carta Constitucional, juntamente com os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, aos quais se sujeita a Administração Pública direta e indireta no âmbito dos governos municipal, estadual e federal. O princípio da moralidade ou da probidade administrativa¹ requer, como pressuposto de validade do ato, que este atenda aos mandamentos legais pertinentes, significando, assim, que quando se fere a moralidade administrativa, naturalmente já se feriu, anteriormente, a legalidade. O agente público deve agir com decoro, honestidade, ética, boa-fé e probidade.

Um ato administrativo será invalidado pelo judiciário, quando provocado, se ferir não apenas a legalidade estrita, mas a moralidade do ato em desconexão com o interesse público. O princípio natural que rege o pensamento humano precisa se inspirar no ensinamento de Platão (2011) sobre o exercício habitual da honestidade, que deve conduzir as ações do governante: “[...] induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado” (leia-se interesse público).

Hely Lopes Meirelles (2012, p.87) preleciona que a ausência de moralidade decorre de ações absurdas e desarrazoadas, como desvio de finalidade, abuso e excesso de poder dos Agentes Públicos, sejam elas praticadas por Agentes Políticos²

¹ Para efeito deste artigo serão considerados como sinônimos os princípios da moralidade e da probidade administrativa, visto que boa parte da doutrina os consideram distintos.

² “A 4.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná confirmou a sentença do Juízo da Vara Cível do Foro Regional de Fazenda Rio Grande da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba que condenou G. C. R. J., ex-prefeito do Município de Fazenda Rio Grande (PR), a ressarcir ao erário municipal a quantia de R\$ 289.275,00 (com juros e correção monetária), por ter, durante sua gestão (1993 a 1996) feito aplicações irregulares de verbas públicas. Ele infringiu o art. 10, *caput*, e o inciso XI da Lei nº 8.429/92. Inconformado com a sentença, o ex-prefeito interpôs recurso de apelação alegando, em síntese, que: a) a ação foi interposta após o decurso do prazo prescricional; b) os agentes políticos

(chefes do Poder Executivo e auxiliares. Ex.: Presidente da República e seus Ministros, Governadores e seus Secretários; Membros do Legislativo, como os Senadores, Deputados e Vereadores — geralmente são oriundos de eleições); Agentes Administrativos (servidores públicos, empregados públicos, cargo em comissão/função de confiança e servidores temporários); Agentes por Colaboração ou Delegados (tradutores, leiloeiros, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos); Agentes honoríficos (jurados, mesários) ou Agentes credenciados (aqueles que representam a Administração em certos atos), como médicos credenciados, profissional incumbido de representar o Brasil em evento internacional e etc.

O despreparo e a falta de visão ética são fatores que contribuem para lacerar o princípio da moralidade administrativa. Muitos Agentes Públicos não possuem a ótica de que assumem um *múnus público*,³ como também um bônus perante a máquina administrativa. Na inteligência de Romeu Felipe Barcellar Filho (2010), em palestra proferida no XI Congresso Paranaense de Direito Administrativo, em agosto de 2010, “Não é o cargo que confere importância ao homem, mas o homem é quem faz do cargo, importante”.

É de se advertir que não só os agentes públicos estão sujeitos à Lei 8.429/92, como também qualquer pessoa física ou jurídica, que, na condição de partícipe, beneficie-se, ou não, do ato. Sendo assim, o exercício do controle no Estado de Direito Brasileiro deverá obedecer aos definidos limites da lei, ou seja, ao cumprimento da lei e dela não exceder, “ex vi” do insculpido no art. 5º, inciso II, CF/1988: “II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” e qualquer excesso se sujeitará ao crivo do Judiciário, como diz o art. 5º, inciso XXXV, CF/1988: “[...] a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito”. Sem olvidar que no Direito Público as condutas dos agentes públicos devem

não se submetem às sanções da lei de improbidade administrativa; c) não houve má-fé nem prejuízo ao erário porque o objeto do Convênio foi cumprido conforme procedimentos licitatórios. [...] No que diz respeito ao argumento de que os agentes políticos não se submetem às sanções da lei de improbidade, ponderou a relatora: “Tão ou mais remansosa que a questão antecedente é a situação da aplicabilidade das regras da lei de improbidade (Lei n.º 8.249/92) também aos agentes políticos, como, aliás, já consagrado no Enunciado n.º 6 das Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, ora transcrito: “A Lei n.º 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos, que na verdade são espécie de agentes públicos, estando, assim, sujeitos à mesma disciplina destes quanto à responsabilização por atos de improbidade administrativa”. [...] (Apelação Cível n.º 801895-9) Fonte: TJ-PR.

³ Missão para aquele investido de cargo ou ofício público.

se pautar no que a lei determina e não no que a lei não proíbe (Princípio da Reserva Legal).

Em decorrência do neoconstitucionalismo⁴ aliado a uma forte carga principiológica, é necessário discutir sobre o caminho a ser trilhado pelo julgador quanto a imputação das sanções de improbidade administrativa; os requisitos essenciais para o alcance da cominação mais adequada ao caso concreto; e sobre a aplicação das sanções de forma cumulativa ou isoladamente. Estas e outras reflexões serão objeto deste trabalho.

Em tempo, o artigo traz o método dedutivo, de base bibliográfica, com a possibilidade de trazer à luz questões teóricas que envolvem a atual temática na área do Direito Público.

2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Carta Fundamental de 1988 apresenta, de forma expressa, em seu artigo 5º, inciso LXXIII, o instituto da ação popular, como forma de coibir condutas desonestas ou antiéticas⁵. A Lei Maior, igualmente, em seus artigos 14, §9º⁶; 15, inciso V⁷ e 37 §4º⁸ prevê outras formas de combate a condutas contrárias à moralidade.

⁴ Entendido como a garantia, preservação e a promoção dos direitos fundamentais à luz do princípio democrático, que impede as minorias de sofrer iniquidades em nome da lei. In: DICIONÁRIO FORMAL

⁵ Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. Vide também Lei da Ação Popular, nº 4.717/65.

⁶ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] §9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

⁷ Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, §4º.

⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A lesão à probidade administrativa (violação a valores superiores do ordenamento constitucional) foi objeto de preocupação desde o Império, estando presente em todas as constituições brasileiras. Contudo, o termo - improbidade administrativa - só foi inserido na Constituição Cidadã de 1988, no § 4º do art. 37, em que se lê: “[...] os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Levando em consideração que a norma constitucional acima possui eficácia limitada, eis que faz menção a necessidade de lei, seu alargamento é perfeitamente possível por lei infraconstitucional. Neste diapasão, exsurge que este enunciado constitucional, de grande relevância, deve ser respeitado, eis que tal parágrafo (art. 37, § 4º) não menciona a perda dos bens como uma de suas sanções. Mas, sim, realça, com propriedade, a palavra indisponibilidade no sentido de que a perda dos bens do acusado, de terceiro ou herdeiro, só deve ocorrer para assegurar o ressarcimento do dano ao erário e não no entendimento de ir além do prejuízo, de forma quantitativa e equitativa⁹.

Com a publicação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), a aplicabilidade do enunciado acima se tornou concreta e exequível. Tal lei visa alcançar graves condutas desonestas e como não podia deixar de ser somente considerado um ato ímprobo aquele definido em Lei e é aplicável a todas as esferas federativas. Destacada a atuação desta Lei que conseguiu demonstrar a necessidade do liame Direito - Moral, visto que tal norma define e pune condutas consideradas imorais ou ilegais, contrários ao interesse público e que, portanto, ferem o princípio da moralidade administrativa, pai do subprincípio do Direito Administrativo: princípio da probidade administrativa.

Nesta linha, observam Garcia e Alves (2004, p.531-532) que pode existir um confronto entre direitos: de um lado os direitos fundamentais do agente público

⁹A propósito, o esclarecedor julgamento do REsp 622.234, de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, ensina que “[...] nos casos de improbidade administrativa, existem duas consequências de cunho pecuniário, que são a multa civil e o ressarcimento. A primeira o agente ímprobo vai cumprir o papel de verdadeiramente sancionar, enquanto a segunda vai cumprir a missão de caucionar o rombo consumado em desfavor do erário”.

(cidadania, patrimônio e livre exercício da profissão) e, do outro, os bens jurídicos estatais (patrimônio público e normatização disciplinadora da conduta dos agentes públicos). Diante disso, o legislador optou pela prevalência do interesse coletivo em detrimento do individual, culminando sanções que prestigiam os bens jurídicos do Estado, em função da restrição dos direitos fundamentais do agente ímprobo.

3 DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não estão dispostos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. Tratam-se de princípios implícitos, decorrentes do princípio da legalidade e da finalidade. Encontram-se expressos no artigo 2º, parágrafo único, VI, da Lei do Processo Administrativo Federal, de nº 9.784, de 9/01/99¹⁰: o princípio da razoabilidade ou proporcionalidade refere-se à tentativa de impor limites à discricionariedade administrativa.

Lato sensu, ambos possuem o mesmo significado, sendo entendidos como a justa medida aplicada pela Administração Pública. Enfim, Proporcionalidade e Razoabilidade, nada mais são do que a Teoria do Justo Meio preconizada por Aristóteles de Estagira, no livro I de *Ética a Nicômaco* (ARISTÓTELES, 2002), no qual ensinava que o justo meio opõe-se ao excesso e ao defeito e, por consequência, não existe meio termo de um excesso ou de um defeito. Dessa forma, tal teoria se faz imprescindível em todos os ramos do direito, como também contribui para a relação dos homens com as instituições e seu aperfeiçoamento. Perelman (1998, p. 7)

¹⁰Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o Direito; [...] III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades; IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão; VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio [...]

reafirmou, mais tarde, a teoria propagada por Aristóteles de que a “[...] melhor solução seria a mais razoável, no equilíbrio entre o absoluto e o mínimo, para o caso concreto”.

Relevante se faz, neste campo, as palavras de Maria Sylvia Zanella di Pietro que reforça tal raciocínio¹¹. Para ela, mesmo que se faça a referência apartada dos mencionados princípios, relativos à Lei nº 9.784/99, o que ocorre efetivamente é que o princípio da proporcionalidade integra-se como um dos elementos do princípio da razoabilidade e, como tal, deve ser adotado com base em padrões comuns inseridos no contexto social atual, ou seja, não deve ter aplicabilidade nos termos secos da lei, mas, sim, com base no caso concreto.

No sentido estrito, boa parte dos doutrinadores afirma que a proporcionalidade não é o mesmo que razoabilidade. Justificam que esta última é mais ampla e abrange a (proporcionalidade + adequação + necessidade). Suzana de Toledo Barros¹² acompanha esta inteligência.

Interessante frisar que, tanto o ordenamento jurídico norte-americano quanto o argentino atuam com a linha principiológica da razoabilidade. A Corte de Justiça da União Europeia utiliza o princípio da proporcionalidade. Em face das anotações acima e para fins deste trabalho, o princípio da proporcionalidade deverá ser utilizado em sinonímia ao princípio da razoabilidade.

O ato discricionário desarrazoado, exercido de forma desproporcional à finalidade pública, é condição de ilegitimidade. Os atos discricionários não estão dissociados, nem paralelos à legalidade, simplesmente. Tratam da liberdade conferida ao gestor ou administrador, dentro da esfera da legalidade. Igualmente, como condição de legitimidade, visto que todo ato administrativo possui a sua presunção e

¹¹Embora a Lei nº 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto. (PIETRO, 2011, p. 81).

¹²BARROS, 2000, p. 83. O princípio da proporcionalidade *strictu sensu* quer dizer: Que o juiz, quando considera adequada a relação entre determinada restrição e o fim a que se destina, ou mesmo quando reconhece a inexistência de outro meio menos gravoso que pudesse conduzir ao mesmo resultado, nem por isso está a cancelar uma providência que imponha ônus demasiado ao atingido. Há situações em que é plenamente possível identificar um desequilíbrio na relação meio-fim, sem que se possa concluir pela desnecessidade da providência legislativa, porque não está em causa a existência de outra medida lesiva, mas, sim, a precedência de um bem ou interesse sobre outro.

uma vez concretizando a finalidade pública, o ato torna-se válido, isto é, constitui-se da presunção que todos os aspectos efetivam integralmente os elementos e exigências impostas pelo ordenamento jurídico.

Torna-se cogente motivar tanto os atos discricionários, quanto os vinculados, visto que através da motivação demonstra-se a boa-fé. O aplicador da lei deve ter como parâmetro e fundamento os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para que não incorra em arbitrariedades.

4 DA DOSIMETRIA

Imperioso ressaltar que a Dosimetria das sanções não advém da lei e sim do princípio da proporcionalidade que deve nortear toda a atividade do Estado. Tal princípio colabora para a redução da imputação de penas arbitrárias e de abusos por parte da autoridade julgadora.

Por outro lado, o aplicador da lei deve se utilizar do princípio da ponderação, respaldar sua decisão em provas robustas, podendo tanto abrandar ou aumentar a pena, como também isentar o acusado da sanção. Muitos magistrados nem fazem, ou até fazem, de forma consciente, ideia dos danos que causam ao penalizado que, por vezes, é inocente. O ônus causado ao agente penalizado de forma arbitrária é de cunho irrecuperável.

Isto posto, ressalte-se o cuidado que se deve ter quanto a divulgação de eventual prática possivelmente ímproba por determinado agente público, visto que nem sempre quando a mídia divulga informações negativas inverídicas, as mesmas são retificadas ou corrigidas. Aquele que leu ou assistiu a primeira notícia, talvez não assista ou leia a segunda, mesmo porque, para se construir um nome (conseguir respeitabilidade e reconhecimento) demora-se anos e para ele ser desfeito, bastam segundos. Desse modo, o agente público fica com seu nome maculado e é punido previamente pela opinião pública, sem o definitivo julgamento pelo Poder Judiciário.

Tal consideração se faz necessária em razão da “Era Política” em que se vive hoje - abarrotada de escândalos que, por vezes, fazem parte de armações midiáticas

ardilosas com o objetivo de desmoralizar a reputação ou inviabilizar projetos de adversários políticos.

Necessário se faz demonstrar e caracterizar a voluntariedade da conduta (dolo), ou ao menos, que a conduta foi praticada com negligência ou imprudência (culpa) para a responsabilização, do agente ou não, por improbidade administrativa, bem como que o resultado tenha decorrido da conduta ilícita praticada pelo agente (nexo causal) (ALBAGLI OLIVEIRA, 2010, p.163).

É cediço que este aspecto traduz a necessidade do julgador observar outro princípio imperioso contido no *caput* do art. 37 da Carta Magna de 1988, o da impessoalidade. Para tanto, este princípio obsta que ocorra qualquer tratamento de distinção, seja através de favorecimento ou não ao agente público.

O termo dosimetria¹³ não deve ser utilizado apenas no direito penal. Ele estabelece uma aplicação justa, ou mais aproximada da justa, da quantificação da sanção pelo julgador na situação em análise, atendendo a finalidade prescrita em lei.

Fundamental se faz levar em conta que a aplicação da lei¹⁴ pelo juiz não é automática e objetiva. Está presente, nesta atividade, um alto grau de análise do caso em que se deve aproximar a conduta decorrente da infração com a aplicação da pena respectiva, atendendo ao ideal de sanção justa e sem abandonar os trâmites do devido processo legal para sobrepor o livre convencimento do juiz a qualquer custo e de qualquer forma, sem sopesar os critérios contidos, de forma adequada, na dosimetria.¹⁵

¹³ Dosimetria é a forma como são calculadas as penas para os crimes, com fatores agravantes ou atenuantes.

¹⁴ Apelação Cível nº 2010.049114-7, de Blumenau. Relator: Des. Substituto Ricardo Roesler [...] “À maneira do que sucede em matéria penal, a aplicação das sanções previstas na lei de improbidade requer observância ao primado da individualização das penas (CR, art. 5º, XLVI). Daí porque, conquanto haja permissivo para a aplicação concorrente de diversas penalidades – que oscilam desde a perda do cargo, até a impossibilidade de contratar com o Poder Público – há a imperiosa necessidade de adequar-se as sanções à conduta apurada, de modo a evitar distorções e desmedida banalização do instituto. Assim é porque,” no campo sancionatório, a interpretação deve conduzir à dosimetria relacionada à exemplariedade e à correlação da sanção, critérios que compõem a razoabilidade da punição” (STJ, REsp 1.113.200/SP, Min. Luiz Fux). No caso concreto, nada obstante as razões do julgamento, a redução é viável, embora não na forma postulada, sob pena de banalizar o instituto punitivo.

¹⁵ Em reforço a este posicionamento, foi publicado no site www.migalhas.com.br 16/03/2012: A 2ª turma do STJ manteve a condenação de Delúbio Soares de Castro, ex-tesoureiro do PT, pelo crime de improbidade administrativa. De acordo com a denúncia do MP/GO, Delúbio recebeu no período de setembro de 1994 a janeiro de 1998 e de fevereiro de 2001 a janeiro de 2005 os salários relativos ao cargo de professor da rede estadual de ensino goiana sem ter exercido a profissão, causando um

Tal quesito se faz importante, pois a Lei nº 8.429/92, “em grande medida”, compõe-se de “normas em branco”, que, nos ensinamentos de Osório, “São normas cujo preceito primário é completado por outras normas jurídicas de igual ou inferior hierarquia, podendo variar o conteúdo da improbidade administrativa na proporção em que variasse o conteúdo das leis completivas” (OSÓRIO, 1998, p. 66). O autor bem esclarece que, em tese, o legislador poderia esvaziar, em considerável parte, a lei de improbidade. Mas, para tanto, seria indispensável o esvaziamento de toda a legislação de suporte completo, o que seria inconstitucional. Além do que, as alterações legais se submetem aos critérios conflituosos de “leis” no tempo, desde que se caracterizem eventuais antagonismos (OSÓRIO, 1998, p. 66).

Por seu turno, Pazzaglini Filho (2002, p.196), mesmo antes do advento da alteração legislativa, entendia que:

Aplicar, em bloco, todas as sanções estabelecidas na LIA para os atos de improbidade administrativa, lesivos ao Erário, nivelando a gravidade das situações descritas, mesmo no caso das sanções graduadas, constitui violação dos princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade.

Em outras palavras, quem julga deve atestar em sua decisão se houve dolo e, em havendo apenas culpa, se esta é ou não forte a ponto de caracterizar a necessidade de condenar o gestor e, quais sanções, dentro do princípio da razoabilidade, devem ser a este impostas. Ademais, o julgador deve pautar-se não apenas na verdade real (para o processo penal), mas também na verdade formal (para o processo civil). Isto é, observando se os instrumentos utilizados se coadunam ao que de fato ocorreu, bem como decidindo não somente com fulcro em requisitos

prejuízo de mais de R\$ 160 mil aos cofres públicos. A sentença da 3ª vara da Fazenda Pública Estadual de Goiânia condenou Delúbio a ressarcir ao erário o valor de R\$ 164.695,51. Na mesma decisão, foram condenadas solidariamente as duas réis envolvidas na fraude, Neyde Aparecida da Silva e Noeme Diná Silva. O acórdão do TJ/GO ainda acolheu, em parte, o recurso do MP para reconhecer o ato de improbidade de Delúbio e Noeme Diná na modalidade dolo, bem como para acrescentar à sentença as penas previstas na Lei de Improbidade Administrativa: suspensão dos direitos políticos pelo prazo de oito anos, a contar do trânsito em julgado do acórdão; multa civil no valor de seis salários de professor a cada um deles e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de dez anos.

Para o ministro Cesar Rocha, relator, “as penas aplicadas foram bem dosadas, ajustando-se, com acurada harmonia, aos atos ímprobos cometidos pelo recorrente. As condenações impostas têm esteio na norma de regência e em motivações precisas contidas no voto condutor do acórdão, que destaca, de modo irrefutável, a gravidade dos fatos, bem como a ilegalidade e a imoralidade da conduta dolosa e reiterada do réu”.

comprobatórios, mas, sim, na ponderação do ônus referente às partes que trazem as provas ao processo.

5 A LEI 12.120/09 E NUANCES DA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

Com o advento da Lei n.º 12.120/09, que alterou o artigo 12, *caput*, da Lei n.º 8.429/92, foi pacificada a questão (para os operadores do direito que não entendiam desta maneira) de que se pode aplicar de forma não cumulativa as penas para os atos de improbidade, pois a título de exemplo, não seria justo que o juiz aplicasse o mesmo quantum sancionador para aquele que violou um princípio da Administração Pública e aquele que provocou grave dano ao erário. De idêntica forma o Superior Tribunal de Justiça entendia, mesmo antes da vigência da nova Lei, ou seja, as cominações não só deveriam ser aplicadas de forma cumulativa, as penas poderiam ser aplicadas isoladamente, conforme o critério do magistrado, quanto à dosimetria apropriada ao caso.

A Lei de Improbidade Administrativa, em seu art. 12, parágrafo único, menciona: Na fixação das sanções (pagamento de multa civil, suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber incentivos e benefícios creditícios), previstas nesta lei, o magistrado levará em conta, para efeitos de dosimetria, os critérios: a) Da extensão do dano causado (à ordem legal ou ao erário); b) Do proveito patrimonial obtido pelo gestor ou agente que praticou o ato.

O intuito do legislador foi abolir a aplicação de sanções de forma indiscriminada, por alguns julgadores, estabelecendo critérios de cunho proporcional e mais adequados ao caso concreto, de acordo com a gravidade do ato.

A título de esclarecimento, pode ocorrer, também, claro que de forma fundamentada, que o julgador, ao perceber que tal ato lesivo não atingiu um patamar de gravidade ao interesse público, deixe de aplicar algumas ou todas sanções¹⁶, não

¹⁶ STJ _www.rbsadvogados.adv. br. REsp. 1.192.056-DF, Rel. originário Min. Teori Albino Zavascki, Rel. para acórdão Min. Benedito Gonçalves, julgado em 17/04/2012. A turma, por maioria, deu provimento ao recurso para afastar a condenação dos recorrentes nas sanções do art. 11, I, da Lei 8.429/92, sob o entendimento de que não ficou evidenciada nos autos a conduta dolosa dos acusados.

considere que ocorreu improbidade ou considere que deve imputar ao indiciado a totalidade das sanções previstas pela LIA¹⁷, em decorrência de conduta gravosa¹⁸. Este juízo de balizamento é pertinente à decisão do juiz que deverá avaliar, seja para mais ou para menos, o quantitativo adequado da pena, desde que estejam presentes os requisitos da ponderação do bom senso e da segurança jurídica.

Neste aspecto, vale trazer a lume o elemento subjetivo (presença da má-fé, do ato ilegal, desonesto, prejudicial ao interesse público, praticado pelos agentes públicos e por particulares envolvidos). Em outras palavras, a ideia de medida da sanção significa andar por um percurso onde devem ser sopesados todos os elementos destacados acima, delineando o comportamento do agente. Eis que, na inteligência do filósofo sofista da Antiguidade, Protágoras de Abdera, a finalidade de

Segundo iterativa jurisprudência desta Corte, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do agente como incurso nas previsões da LIA é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos arts .9º (enriquecimento ilícito) e 11 (violação dos princípios da Administração Pública) e, ao menos, pela culpa nas hipóteses do art. 10 (prejuízo ao erário). No voto divergente, sustentou o Min. Relator Teori Zavascki que o reexame das razões fáticas apresentadas no édito condenatório pelo tribunal *a quo* esbarraria no óbice da Súmula nº 7 desta Corte, da mesma forma, a revisão da pena fixada com observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

¹⁷Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: I - na hipótese do art. 9º (Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito)-perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos; II - na hipótese do art. 10 (Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário)- ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos; III - na hipótese do art. 11 (Atos de Improbidade Administrativa que atentam Contra os Princípios da Administração Pública)- ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos; IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016). Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

¹⁸AgRg no AREsp 11.146/RS, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 16/08/2011, Dje 22/08/2011. “A sanção de suspensão dos direitos políticos é a mais drástica das penalidades estabelecidas no art. 12 da Lei nº 8.429/92, devendo ser aplicada tão somente em casos graves.

qualquer “castigo” é reparar ou corrigir o erro. Resta claro que o tamanho da punição deve ser proporcional ao da conduta.

Em análise à questão, Pazzaglini *et al* (1997, p.36) menciona que o “[...] diploma em questão é uma autêntica babel Jurídica, reunindo normas de direito administrativo, de direito civil, de direito processual civil, de direito penal e de direito processual penal, nem sempre alocadas racionalmente [...] peca pela falta de sistematização.” Tornando-se, portanto, um desafio ao aplicador da lei, em alguns aspectos.

Os autores da obra acima criticam a Lei nº 8.429/92 e apontam suas faces negativa e positiva. A face negativa, pelo uso inadequado das expressões dolo e culpa, pelos equívocos exegéticos e pela “[...] extrema generalização no *caput* dos artigos 9º, 10, 10-A e 11. O lado considerado positivo é o da inserção do enriquecimento sem causa¹⁹ no rol dos casos de enriquecimento ilícito.” (PAZZAGLINI FILHO, 1997, p. 36).

Críticas à parte, a improbidade é um fato que ganha contornos de degenerescência e vexame social. Sujeitos ímprobos minam a estrutura do Estado e comprometem a democracia e a cidadania (SOBRAL DE SOUZA, 2012, p.83).

Não se pode descartar também o caso de conflito entre a Lei 1.079/50 (Lei dos Crimes de Responsabilidade) e a Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa). A primeira deverá prevalecer em razão de ser lei especial. Tal juízo emanado pelo Supremo Tribunal Federal visou evitar a duplicidade de punição (*bis in idem*) para aqueles agentes políticos sujeitos aos crimes de responsabilidade (Presidente da República, Ministro de Estado, Procurador-Geral da República, Ministro do Supremo Tribunal Federal, Governador e Secretário de Estado) previstos no art. 102, I, c, da Constituição Federal.

Através dos dados apurados no Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade, apresentado pelo Conselho Nacional de Justiça, entre o período de 2008 a 2018, os Tribunais de Justiça computam um total de 13.881 condenações por este tipo de crime. Os

¹⁹ Vislumbra-se na elaboração do anteprojeto do Novo Código Penal a criminalização do enriquecimento ilícito de funcionários públicos, cuja pena será de um a cinco anos de reclusão, mais o confisco dos bens que poderão ser aumentadas da metade a dois terços caso a propriedade ou a posse dos bens e valores seja atribuída fraudulentamente a terceiro (o chamado “laranja”). Na visão do Ministro Dipp, “no país já vige a obrigação de o agente ou servidor público apresentar cópia de declaração anual de seus bens e de seus rendimentos, onde é possível verificar a evolução patrimonial. Entretanto, até agora incidem apenas sanções de cunho administrativo. Em resumo, considera que foi um grande avanço”.

Tribunais Regionais Federais, por sua vez, apresentam, no total, 5.109 condenações. Os Tribunais de Justiça que mais tiveram condenações (na apuração até o momento) foram os de São Paulo (4.603 delas), Paraná (1.246), Minas Gerais (1.206), Rio Grande do Sul (1.027) e Rondônia (971).²⁰

Em razão do processo de neoconstitucionalismo, o julgador deverá aliar ao seu julgamento uma boa dose de hermenêutica, associando o Princípio da Proporcionalidade, como forma de legitimar e justificar suas decisões, adequando, da melhor forma, a sanção imputada ao caso concreto.

Diante do acima mencionado, percebe-se o viés aberto da Lei de Improbidade Administrativa, o que, na maioria das vezes, torna-se um estorvo quanto à interpretação do caso concreto e aos limites da aplicação das cominações. Em outras palavras, o julgador além de lançar mão da Lei, dos princípios constitucionais, deverá utilizar da sua *expertise* e habilidade, aliada a uma boa dose de razoabilidade, analisando se aquele agente é primário, analisando a presença ou não da boa-fé. Deverá perceber a real intenção do acusado: estava eivada de dolo ou negligência, imprudência ou imperícia? Havia boa-fé na conduta? Existia má-fé ou inépcia? Existem provas concretas e contundentes? Agiu sozinho ou em concurso de agentes? Constatando-se, assim, que todos os elementos acima são de cunho subjetivo (conduta do agente reprovável; potencial lesivo da conduta do agente). Restando, portanto, uma carga de discricionariedade e ponderação por parte do aplicador da sanção cível²¹.

Oportuno, também, consignar outros pontos a esta problemática: os riscos e os defeitos que poderão conter uma decisão judicial. Em resposta a este assunto, vale lembrar que as decisões do judiciário não são intocáveis, podendo ser revistas por instâncias superiores.²²

²⁰ (Dados coletados no Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade – CNCIAI, em 12/01/2018).

²¹ Vide Precedente: Resp 1149427/SC, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/08/2010.

²² Em sentido contrário, o Superior Tribunal de Justiça fixou o entendimento de que as penas, em juízo de proporcionalidade, com base em critérios arrolados pelo Tribunal de origem, não podem, via de regra, ser revistas por esta Corte em sede de recurso especial, ante o óbice da Súmula n. 7. Vide REsp 1.220.007/PR., SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2011. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques.

Recorrendo às fontes jurisprudenciais, percebem-se alguns aspectos, quanto a dosimetria das sanções de Improbidade Administrativa, realçados pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.²³

CONCLUSÃO

Em resposta às discussões suscitadas neste trabalho, no momento da aplicação da Lei 8.429/92 pelo juiz competente, o Princípio da Impessoalidade (sem discriminações e privilégios) deve ser respeitado. Em acréscimo, devem ser observados, fielmente, o Princípio da Verdade Real (para o processo penal) e o Princípio da Verdade Formal (para o processo civil). Precisar a autoridade julgadora ater-se, ainda, à realidade dos acontecimentos e fatos, na apreciação das provas.

²³STJ, REsp nº 505.068/PR, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJ 29/09/2003. Necessário se faz, na presente hipótese, que não se confunda ato administrativo ilegal ou desastrado com o ato de improbidade administrativa, que possui em sua essência o tipo subjetivo de desonestidade e de devassidão. Nesse sentido, a jurisprudência vem afastando a subsunção na Lei de Improbidade Administrativa, que passou nos últimos anos a ser utilizada para todos os casos possíveis e imaginários. A lei em questão não foi instituída com essa finalidade, tendo em vista que ela foi criada somente para combater o ato de improbidade administrativa praticado pelo agente público, ou pelo terceiro que se beneficiou do ato. Quanto a essa orientação, emitimos juízo contrário à mesma, tendo em vista que o ato administrativo construído com boa-fé não se adapta a Lei de Improbidade Administrativa. Não é qualquer ato que cause prejuízo ao erário que, necessariamente, será ímprobo, pois há que se verificar a vontade do agente público e os seus elementos, para um justo e correto enquadramento. Erros ou equívocos administrativos que não estejam no rol dos atos praticados com a devassidão ficam de fora do raio de ação da Lei de Improbidade Administrativa. Assim, concluímos que... deve respeitar os princípios da proporcionalidade/razoabilidade para ter a sua validade vista pelo Poder Judiciário e pela sociedade. Na aplicação da penalidade, se for o caso, também não se pode perder de foco a dosimetria da penalidade. Geraldo Augusto, Ap. Cível nº 1.0476.04.910510-1/001, 1ª C.C., DJ de 3.09.2004); STJ, REsp 929.289/MG, Rel. Min. José Delgado, 1ª Turma, julgado em 18/12/2007, DJ 28/02/2008. “EMENTA: ADMINISTRATIVO. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO DA PENA. 1. A aplicação da pena, em improbidade administrativa, deve ser empregada de forma que seja considerada a gravidade do ilícito, a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido. 2. Pena de multa pecuniária no valor de 12 (doze) vezes o valor do subsídio pago a vereador do município. 3. Publicidade de promoção pessoal para fins eleitorais por conta do erário público. 4. Aplicação das penas de suspensão de direitos políticos e perda do cargo que não se justificam. 5. Razoabilidade e proporcionalidade da pena aplicada. 6. Recurso especial conhecido e não-provido”; STJ, REsp 1.127.143: “[...] é indispensável a existência de dolo nas condutas descritas nos artigos 9º e 11 e ao menos de culpa nas hipóteses do artigo 10, nas quais o dano ao erário precisa ser comprovado. De acordo com o ministro Castro Meira, a conduta culposa ocorre quando o agente não pretende atingir o resultado danoso, mas atua com negligência, imprudência ou imperícia”; STJ, REsp 951.389: “Nos casos do artigo 11, a Primeira Seção unificou a tese de que o elemento subjetivo necessário para caracterizar a improbidade é o dolo genérico, ou seja, a vontade de realizar ato que atente contra os princípios da administração pública. Assim, não é necessária a presença de dolo específico, com a comprovação da intenção do agente”.

Dentro de tal comportamento, evita-se qualquer tipo de rigorosidade excessiva, ou de rastros de negligência e condescendência a beneficiar o indiciado.

Com efeito, o ato do julgador, em toda sua abrangência, deve se revestir de uma consciência ético-pedagógica, visando evitar a aplicação pura da lei, em sua segura, quanto às respectivas sanções. Enfim, o magistrado deve se revestir de sensibilidade e senso de justiça, conferindo, desta forma, ao investigado e à sociedade, segurança jurídica, aplicando a punição, quando couber, com critérios razoáveis e proporcionais, dentro dos parâmetros legais.

É cediço que a improbidade administrativa golpeia valores capitais da Constituição Brasileira. Por isto, são imprescindíveis o uso da razoabilidade e da proporcionalidade como ferramentas concretizadoras do direito fundamental a uma boa administração pública.

De tudo isso, infere-se que cada caso deverá ter análise própria para a aplicação das sanções de improbidade, observando-se, no momento de tais cominações, o grau da infração, à boa ou má-fé do gestor ou agente, a vantagem obtida por ele (ou desejada), o benefício alcançado por terceiros em decorrência do ato ímprobo e o grau de lesão ao erário. Assim ocorrendo, estará o julgador utilizando preceitos relevantes do direito público, intitulados Proibição do Excesso, Proporcionalidade e ou Razoabilidade, que contribuem, sobremaneira, não só para a evolução do Direito, mas, principalmente, para a concretização da justiça em prol do cidadão e da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALBAGLI OLIVEIRA, A; CHAVES, C; GHIGNONE, L. (org.). **Estudos Sobre Improbidade Administrativa**. 1ª Ed. RJ: Lumen Juris, 2010.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Bauru, SP: Edipro, 2002.

BARCELLAR FILHO, R. F. **XI Congresso Paranaense de Direito Administrativo**. Curitiba, ago. de 2010.

BARROS, S. de T. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais**. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 2000.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/tributario/lei8429.htm>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

_____. **Lei 9.784/99**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

_____. **Lei 12.120/09**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

GARCIA, E; ALVES, R. P. *Improbidade Administrativa*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

OSÓRIO, F. M. **Improbidade administrativa: observações sobre a Lei 8.429/92**. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Síntese, 1998.

PAZZAGLINI FILHO, M. *et al.* **Improbidade administrativa**: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 1997.

_____. **Comentários a Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Atlas, 2002.

PERELMAN, C. **Lógica jurídica**. Tradução de Vergínia K. Pupi. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

PIETRO, M. S. Z. di. **Direito Administrativo**. 24ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

PLATÃO. **A República**. 1ª Ed. São Paulo: Martin Claret, 2011.

SOBRAL DE SOUZA, P. V. N. **Corrupção & Improbidade**: Críticas e Controle. Belo Horizonte: Fórum, 2012.