

A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

THE APPLICABILITY OF THE INSIGNIFICANCE PRINCIPLE IN ADMINISTRATIVE IMPROBITY ACTS.

VANESSA CRISTINA LOURENÇO CASOTTI FERREIRA DA PALMA¹
DAVID DIAS DA SILVA²

RESUMO: O princípio da insignificância, a despeito das discussões que ainda suscita, tem sido utilizado no Direito Penal quando da análise de crimes de bagatela. Sua atuação se dá no âmbito da tipicidade material. Assim, considerando-se que determinada conduta só será típica se apresentar, ao mesmo tempo, a tipicidade formal (conformidade com a norma abstrata) e a tipicidade material (lesionar de maneira relevante determinado bem jurídico), tornar-se-á atípica se a ela se aplicar a ideia de insignificância. Contudo, tal princípio não tem sido aplicado ante a negativa da jurisprudência majoritária. Não obstante, considerando-se o novo tratamento que o ordenamento jurídico atual tem dado à improbidade administrativa, sobretudo após a entrada em vigor da Lei n. 8.429/92, torna-se importante o debate sobre essa aplicação, excluindo-se a tipicidade material de condutas administrativas insignificantes. Para esse fim, este estudo valeu-se da análise de julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e do Superior Tribunal de Justiça, bem das doutrinas penal e publicista. Disso resultou a constatação de que a doutrina trata o tema de forma tangencial, não havendo estudo mais aprofundado a respeito, ao passo que a jurisprudência majoritária tem negado a aplicação do princípio da insignificância nos atos ímprobos. Entretanto, não obstante a ausência de estudos mais aprofundados sobre o tema e a negativa jurisprudencial, pensa-se ser possível aplicar o princípio da insignificância também nos atos de improbidade administrativa, com amparo em lições pontuais da doutrina e de alguns julgados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: princípio da insignificância, improbidade administrativa, aplicabilidade.

ABSTRACT: The principle of insignificance, despite discussions that still raises, has been used in criminal law when analyzing crimes trifle. Its action takes place within the typicality material. Thus, considering that certain conduct will only be present if typical, while the typical formal (according to standard abstract) typicality and equipment (injured in a relevant given legal right), will become atypical to it apply the idea of insignificance. However, this principle has not been applied before the negative jurisprudence majority. Nevertheless, considering the new treatment the current legal system has given administrative misconduct, especially after the entry into force of Law No. 8.429/1992, it is important to discuss this application, excluding the typicality material conduit administrative insignificant. To this end, this study drew on the analysis of the trial Court of the State of Rio Grande do Sul and the Superior Court of Justice and the doctrines and criminal publicista. This resulted in the finding that the doctrine addresses the issue tangentially, with no further study on the subject, while the majority jurisprudence has denied the application of the principle of insignificance in acts ímprobos. However, despite the absence of further studies on the subject and negative jurisprudence, is thought to be possible to apply the principle of insignificance also in acts of administrative misconduct, with occasional support in lessons of doctrine and tried some of the Court's Rio Grande do Sul.

Key words: principle of insignificance, administrative misconduct, applicability.

Sumário: 1 Introdução - 2 Princípio da Insignificância - 3 Considerações sobre a improbidade administrativa e tipologia delitual prevista na Lei n. 8429/1992 - 4 Aplicabilidade do princípio da Insignificância aos atos de improbidade administrativa - Considerações Finais - Referências.

¹Professora Mestre do Curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul Campus de Três Lagoas e Bacharel em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul Campus de Três Lagoas/MS.

²Bacharel em Direito, pelo Centro de Ensino Superior de Jataí - CESUT, Pós-graduado em Direito Militar, pela UNEB e em Docência do Ensino Superior pela Faculdade de Tecnologia Equipe Darwin.

1 INTRODUÇÃO

O princípio da insignificância tem sido utilizado no âmbito do Direito Penal com o escopo de excluir sua tipicidade de condutas a partir da importância insignificante das lesões que causarem ao bem jurídico protegido ou dos danos aos interesses sociais. Dessa forma, o legislador não poderia punir uma conduta que, a despeito de sua imoralidade, não fosse lesiva a bens jurídicos. Entretanto, apesar de reconhecido, o princípio da insignificância apresenta certas dificuldades quanto à sua aplicação. É o que se depreende da análise da jurisprudência pátria, que demonstra a heterogeneidade na aplicação do princípio em comento.

O presente estudo tem por escopo o estudo da aplicabilidade do princípio da insignificância nos atos de improbidade administrativa, o que se apresenta como importante no aprofundamento do debate, ante a ausência de estudos aprofundados e específicos a respeito, o que motivou a escolha do tema.

Sem a pretensão de esgotar-se o tema, espera-se, com este trabalho, contribuir para que a discussão possa ser ampliada, a ela se acrescentando alguns argumentos que, espera-se, passe a fomentar a aceitação da aplicabilidade do princípio da insignificância nos atos de improbidade administrativa.

Para desenvolvimento do tema, concatenou-se algumas lições encontradas na doutrina penal e publicista com alguns exemplos jurisprudenciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e do Superior Tribunal de Justiça, com o que se pretende construir um raciocínio que favoreça a aceitação da ideia de insignificância na seara administrativa.

Como dito alhures, o tema ainda não foi objeto de estudo aprofundado pela doutrina, mas, a partir da jurisprudência majoritária, que se formou no Superior Tribunal de Justiça, a tendência é que o entendimento de que os atos de improbidade administrativa não comportem uma ideia de insignificância de lesões continue prevalecendo, a menos que novos elementos sejam levados em consideração.

Por seu turno, a problemática ensejadora desse estudo, convém dizer, foi: o princípio da insignificância pode ser aplicado aos atos de improbidade administrativa? Para esse problema, considerou-se a hipótese de os atos de improbidade administrativa admitirem a incidência do princípio da insignificância.

Assim, estar-se á discutindo se o princípio da insignificância poderia ser efetivamente aplicado aos casos de improbidade administrativa, confirmando a hipótese que se considera, ou se estaria ele circunscrito à esfera penal, refutando a solução que se propõe.

2 O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA

O princípio da insignificância remonta ao Direito Romano, derivando-se do brocardo jurídico *minima non curat praetor*³. Nesse sentido é a lição de Diomar Ackel Filho (1988, p. 72), para quem quanto “[...] à origem, não se pode negar que o princípio já vigorava no Direito Romano, onde o pretor não cuidava, de modo geral, de causas ou delitos de bagatela, consoante a máxima contida no brocardo *minimis non curat praetor*”.

Por outro lado, é pacífico o entendimento de que referido o princípio foi introduzido no Direito Penal por Claus Roxin, como bem assevera Fernando Capez, para quem o princípio da insignificância “[...] acabou sendo introduzido no sistema penal por Claus Roxin, tendo em vista sua utilidade na realização dos objetivos sociais traçados pela moderna política criminal” (CAPEZ, 2007, p. 11).

Quanto à sua aplicação, pode-se dizer que o princípio da insignificância há que ser considerado quando do julgamento de certas condutas que, analisadas concretamente, apresentarem lesividade que pouco viola os bens jurídicos. Nesses casos, faz-se necessário que a conduta do agente tenha proporcionado uma ofensa de magnitude considerável ao bem jurídico para ser possível tipificá-lo positivamente (MIRABETE, 2002, p. 118). Destarte, as condutas insignificantes estariam excluídas da tutela penal.

No âmbito jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, pela primeira vez, a existência do princípio da insignificância em 1998, aplicando-o a um caso concreto, nos termos a seguir expostos (SILVA, 2010, p. 140):

ACIDENTE DE TRÂNSITO. LESÃO CORPORAL. INEXPRESSIVIDADE DA LESÃO. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. CRIME NÃO CONFIGURADO.

Se a lesão corporal (pequena equimose) decorrente de acidente de trânsito é de absoluta insignificância, como resulta dos elementos dos autos – e outra prova não seria possível fazer-se tempos depois – há de impedir-se que se instaure ação penal que a nada chegaria, inutilmente sobrecarregando-se as Varas Criminais, geralmente tão oneradas. (RHC, n. 66.869-1, 2ª Turma do STF, rel. Min. Aldir Passarinho, j. 06/12/1988).

A jurisprudência pátria tem reconhecido o princípio em tela e sua aplicação aos crimes que causam lesões mínimas aos bens jurídicos protegidos pelo direito penal. Entretanto, percebe-se ainda certa relutância dos juízes de primeira instância na aplicação do princípio da insignificância, que nem sempre reconhecem a insignificância de certas condutas que assim se afiguram.

Alguns casos, entretanto, denotam que, também a justiça de primeira instância, já reconhece e aplica, com certa frequência, o princípio da insignificância às condutas que lesionam de forma irrelevante os bens jurídicos tutelados pelo direito

³O pretor não cuida de coisas sem importância (tradução livre)

penal. Com efeito, o jornal Folha de São Paulo (UM CLÁSSICO ..., 2004, p. B 3) noticiou que o juiz Rafael Gonçalves de Paula, quando presidia a 3ª vara criminal da comarca de Palmas, Estado do Tocantins, proferiu, nos autos do processo n.124/03, daquele Juízo, a seguinte decisão:

Trata-se de auto de prisão em flagrante de Saul Rodrigues Rocha e Hagamenon Rodrigues Rocha, que foram detidos em virtude do suposto furto de duas (2) melancias. Instado a se manifestar, o sr. promotor de Justiça opinou pela manutenção dos indiciados na prisão.

Para conceder a liberdade aos indiciados, eu poderia invocar inúmeros fundamentos: os ensinamentos de Jesus Cristo, Buda e Gandhi, o direito natural, o princípio da insignificância ou bagatela, o princípio da intervenção mínima, os princípios do chamado direito alternativo, o furto famélico, a injustiça da prisão de um lavrador e de um auxiliar de serviços gerais em contraposição à liberdade dos engravatados que sonégam milhões dos cofres públicos, o risco de colocar os indiciados na Universidade do Crime (o sistema penitenciário nacional).

Poderia sustentar que duas melancias não enriquecem nem empobrecem ninguém. Poderia aproveitar para fazer um discurso contra a situação econômica brasileira, que mantém 95% da população sobrevivendo com o mínimo necessário. Poderia brandir minha ira contra os neoliberais, o Consenso de Washington, a cartilha demagógica da esquerda, a utopia do socialismo, a colonização europeia. Poderia dizer que George Bush joga bilhões de dólares em bombas na cabeça dos iraquianos, enquanto bilhões de seres humanos passam fome pela Terra - e aí, cadê a Justiça neste mundo?

Poderia mesmo admitir minha mediocridade por não saber argumentar diante de tamanha obviedade. Tantas são as possibilidades que ousarei agir em total desprezo às normas técnicas: não vou apontar nenhum desses fundamentos como razão de decidir. Simplesmente mandarei soltar os indiciados. Quem quiser que escolha o motivo. Expeçam-se os alvarás. Intimem-se.

Destarte, é possível verificar a aplicação também nos juízos de primeiro grau, conquanto de forma comedida. Isso demonstra a importância do princípio em comento no âmbito da persecução penal, otimizando a aplicação das sanções, uma vez que torna atípicas condutas insignificantes.

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E TIPOLOGIA DELITUAL PREVISTA NA LEI N. 8.429/1992

A improbidade administrativa é um dos grandes males que assolam a sociedade nos dias atuais. Seus efeitos são de grande espectro, atingindo a população de forma direta e indireta. Na lição de FERRACINI (1997, p. 16) "entende-se por ato de improbidade administrativa má qualidade, imoralidade, malícia. Juridicamente, lega-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter".

O conceito de improbidade se correlaciona com a ética que deve nortear os atos administrativos em geral. Além disso, associa-se à moralidade, pressuposto

básico das ações administrativas, cujo fim último é o alcance do bem comum do povo. No dizer de Marçal Justen Filho (2005, p. 686):

A improbidade administrativa consiste na conduta econômica eticamente reprovável praticada pelo agente estatal, consistente no exercício indevido de competências administrativas que acarrete prejuízo aos cofres públicos, com a frustração de valores constitucionais fundamentais, visando ou não a obtenção de vantagem pecuniária indevida para si ou para outrem, que sujeita o agente a punição complexa e unitária, de natureza penal, administrativa e civil, tal como definido em lei.

Por seu turno, a preocupação com a proteção do patrimônio público é antiga. Com efeito, pode-se dizer que a gênese da ideia de repressão das condutas ímprobas de pessoas públicas remonte ao direito romano, mais precisamente ao ano 149 a.C, tendo em vista que a *lex de repetundis*⁴ já previa o ressarcimento ao erário. A partir daí, outras leis foram surgindo com o fim de reprimir as condutas que causavam lesão ao erário público, como, por exemplo, a *lexe Julia*, que previa outras sanções, dentre elas, a devolução em quádruplo dos prejuízos, exílio e perda dos direitos civis (OSÓRIO *apud* TAVARES, 1998, p. 57).

No Brasil, as Constituições anteriores à de 1988 não trouxeram disposições acerca da improbidade administrativa, semelhantes às existentes na Carta Política atual, ocupando-se, tão somente, do enriquecimento ilícito. Com efeito, foi a Constituição de 1988 que trouxe as mais importantes disposições acerca da improbidade administrativa, na medida em que alargou o seu conceito. É o que se vê da dicção do seu art. 37, § 4º, da Constituição Federal, que, ampliando a ideia de improbidade, preconiza: “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”.

Na seara infraconstitucional, o referido artigo teve como desdobramento a edição da Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992, que estabelece as sanções a serem aplicadas aos agentes públicos em caso de prática de atos que configurem enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário e atentem contra os princípios da administração pública. Essa lei revogou as leis ns. 3.164/1957 e 3.502/1958.⁵

3.1 ATIPOLOGIA DELITUAL PREVISTA NA LEI N. 8.429/1992

A Lei n. 8.429/1992 foi concebida com o escopo de dar efetividade ao art. 37, § 4º, da Constituição Federal, disciplinando as sanções aplicáveis ao agente público

⁴Verificar significado da expressão

⁵Conforme o art. 25 da Lei n. 8.429/1992 : “Ficam revogadas as Leis ns. 3.164, de 1º de julho de 1957, e 3.502, de 21 de dezembro de 1958, e demais disposições em contrário.”

desonesto. A lei em comento divide os atos de improbidade administrativa em três categorias: os que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º); os que causam prejuízo ao erário (art. 10); e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Com vistas a uma melhor compreensão do tema, essas categorias serão analisadas, a seguir, em tópicos distintos.

3.1.1 Tipos delituais que importem enriquecimento ilícito

A Lei n. 8.429/1992, em seu art. 9º, *caput* (BRASIL, 1992), preceitua que:

Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente

Na lição de José Armando da Costa (2000, p. 67), “[...] o elemento físico do tipo consiste em auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão das funções previstas no tipo acima descrito.” Os vários incisos do art. 9º, da Lei nº 8.429/92, tratam das diversas hipóteses de condutas ensejadoras de enriquecimento ilícito. Tais hipóteses são assim classificadas pelo referido autor (COSTA, 2000, p. 68 e 69):

- a) as que frustram o caráter competitivo das licitações (incisos II e III);
- b) as que trazem como pressuposto comportamento prevaricador (incisos I, VIII e X);
- c) as que consistem em inverter a posse ou detenção dos bens públicos (incisos IV, XI e XII);
- d) as que implicam tolerância a crimes e contravenções (inciso V);
- e) as que se fundamentam em falsidade ideológica (inciso VI);
- f) as que se relacionam com liberação e aplicação de verba pública (inciso IX); e
- g) as que contêm o signo presuntivo da desonestidade.

As hipóteses descritas nos diversos incisos do art. 9º, da Lei nº 8.429/92, visam a impedir condutas desonestas dos agentes públicos, ensejadoras de auferição de vantagens econômicas indevidas em razão do exercício do cargo, emprego ou função na Administração Pública. Nesse sentido é a lição de (PAZZAGLINI FILHO, ROSA e FAZZIO JÚNIOR 1996, p. 55 e 56):

Realmente, o núcleo das condutas tipificadoras do enriquecimento ilícito é a obtenção de vantagem econômica, entendida esta como qualquer modalidade de prestação, positiva ou negativa, de que se beneficie quem afira enriquecimento ilícito, como a define o art. 7º da Lei Federal nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto). Indevida é a vantagem patrimonial não autorizada por lei.

Por outro lado, além da vontade do agente, é possível apontar quatro elementos para a configuração do enriquecimento ilícito caracterizador de improbidade

administrativa: a) que o agente enriqueça; b) que o sujeito ativo do ato ímprobo seja ocupante de cargo, mandato, emprego e função pública, ou, no caso de particular, que seja concorrente com o ato lesivo ou dele venha a se beneficiar; c) que não haja justa causa para a prática do ato, devendo tratar-se de vantagem indevida, desassociada dos subsídios e vencimentos percebidos pelo agente; d) que haja uma relação de causalidade entre a vantagem indevida e o exercício do cargo, mandato, emprego ou função na Administração Pública (GARCIA e ALVES, 2008, p. 237).

As condutas ímprobas definidas no artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa têm por núcleos os verbos receber, perceber, aceitar, utilizar, usar, adquirir e incorporar. Os atos de receber, perceber e aceitar pressupõe que o agente entre na posse de algo, de que passa a ter a disponibilidade; utilizar ou usar são empregados no sentido de utilização em benefício do agente; adquirir pressupõe uma alienação onerosa; aceitar consiste na anuência com alguma proposta; incorporar é tomar algo para si (PAZZAGLINI FILHO, ROSA e FAZZIO JÚNIOR (1996, p. 55 e 56).

Não raro, tem-se notícia de agentes públicos cujos patrimônios aumentam de forma vertiginosa sem justificativa, o que denota o uso das vantagens que o exercício de cargo, emprego ou função pública lhes propicia para obtenção de benefícios irregulares. Nessa situação, poderá ocorrer um dano, um desequilíbrio ao Poder Público, seja de natureza patrimonial ou moral. Entretanto, alguns doutrinadores entendem que nem sempre o enriquecimento ilícito do agente acarretará um dano ao erário. Esse é o entendimento de Fábio Medina Osório (1998, p. 178):

Aqui, pode não haver concreto prejuízo ao erário ou ao patrimônio das entidades referidas pelo legislador, mas o agente, mesmo assim, em razão do exercício desonesto das funções, mediante o chamado “tráfico da função pública”, auferir vantagem econômica indevida, para si ou para outrem, independentemente da concretização do interesse do terceiro que, por exemplo, “compra” o agente público.

Devido à limitação desse tratado, não se aprofundará nas discussões acerca dos tipos específicos de enriquecimento ilícito elencados nos diversos incisos do art. 9º, da Lei n. 8.429/1992. Não obstante, de forma genérica, pode-se dizer que o enriquecimento ilícito decorre de conduta, comissiva ou omissiva, ilegítima do agente público, que se vale do exercício de suas funções para obter vantagem indevida, o que, em alguns casos, poderá acarretar um dano ao erário público.

3.1.2 Tipos delituais causadores de prejuízo ao erário

As hipóteses de atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário público estão discriminadas no art. 10, da Lei nº 8.429/92, e seus incisos, cujo *caput* transcreve-se a seguir:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

José Armando da Costa (2000, p. 90 e 91), com fins didáticos, classifica as hipóteses de dano ao erário discriminadas nos diversos incisos do art. 10 da Lei nº 8.429/92 da seguinte forma:

- a) Infrações disciplinares que distorcem os fins dos bens e valores públicos (pertencendo a esta classe os tipos previstos nos incisos, I, II, III e XIII, do art. 10 da Lei nº 8.429/92).
- b) Delitos disciplinares relacionados com o procedimento licitatório (compreendendo os incisos IV, V e VIII, desse mesmo dispositivo legal).
- c) Fatspécies relacionadas com a arrecadação de tributos (incisos VII e X).
- d) Irregularidades atinentes à gerência financeira fraudulenta ou temerária (inciso VI).
- e) Enriquecimento ilícito de terceiro (inciso XII).

Ato de improbidade lesivo ao erário levado ao efeito pelo titular de vínculo administrativo é “[...] qualquer conduta ilegal que ofenda a integridade do patrimônio público econômico, compreendidos os três setores em que há gerenciamento e destinação de valores e bens públicos” (FAZZIO JÚNIOR, 2007, p. 119).

Para que haja a subsunção entre a conduta do agente público, seja ela dolosa ou culposa, e as hipóteses descritas no art. 10, e seus incisos, da Lei n. 8.429/1992, é imprescindível que haja algum prejuízo ao erário, de modo a causar-lhe alguma lesão. Com efeito, “[...] qualquer conduta, ainda que omissiva, dolosa ou culposa, que acarrete lesão ao erário é suscetível de subsumir-se ao art. 10.” (PAZZAGLINI FILHO, ROSA e FAZZIO JÚNIOR 1996, p. 69).

O agente público, no exercício de suas funções, deve agir de forma responsável, zelosa, prudente, de forma a atender às exigências legais e morais norteadoras da atuação administrativa. Assim, condutas desastrosas, capazes de lesionar o erário público, estarão sujeitas às reprimendas previstas na Lei nº 8.429/92. No dizer de Mauro Roberto Gomes de Mattos (2006, p. 282):

Conduta dolosa ou culposa do agente, capaz de tipificar ato de improbidade, narrado no art. 10, é aquela que não exige apenas uma vontade livre e consciente em realizar quaisquer condutas descritas, responsabilizando-se também aquele que viola a prudência, tornando-se imprudente e negligente com a coisa pública, lesando, via de consequência, o erário público.

Por outro lado, para a configuração das hipóteses dantes referidas, é preciso, num primeiro momento, determinar se a ação ou omissão do agente foi ilícita. A seguir, faz-se necessário a verificação do nexo causal entre a conduta do agente e o dano causado. Ainda, será preciso definir se a conduta do agente caracterizaria alguma das

hipóteses descritas na norma em comento (MATTOS, 2006, p. 285-286).

Ademais, não obstante o fato de que a configuração das hipóteses de improbidade administrativa previstas no art. 10, da Lei n. 8.429/1992, esteja subordinada à ocorrência de algum prejuízo ao erário, em algumas vezes a conduta ilícita ensejará o enriquecimento ilícito de terceiros (GARCIA e ALVES, 2008, p. 252).

Portanto, sempre que o sujeito ímprobo praticar alguma das condutas elencadas no art. 10, da Lei n. 8.429/1992, restará caracterizado, em tese, uma situação de enriquecimento ilícito, que estará sujeita às sanções previstas pela referida lei para as condutas deste naípe.

3.1.3 Tipos delituais que atentam contra os princípios da Administração Pública

O atendimento dos princípios norteadores da atuação administrativa visa à regularidade e ao aperfeiçoamento do serviço público prestado aos administrados. Em razão disso, a Lei n. 8.429/1992 também busca reprimir os atos de improbidade administrativa que violam os princípios da Administração Pública.

Genericamente, o art. 11, *caput*, da citada norma, conceitua os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública nos seguintes termos: “constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”. Segundo lição de José Armando da Costa (2000, p. 107):

A tipologia específica da improbidade administrativa por ofensa aos princípios da Administração Pública desdobra-se em:

- a) Infrações disciplinares que afrontam o princípio da legalidade, compreendendo os tipos previstos nos incisos I, II e VI.
- b) Transgressões funcionais que implicam o descumprimento do dever de sigilo por parte do agente público, albergando as fatispécies dos incisos III e VII.
- c) Delito disciplinar que agride o princípio da publicidade (item IV).
- d) Transgressão disciplinar que arrosta o princípio da igualdade do administrado (item V).

Da análise das condutas elencadas no art. 11, depreende-se que a norma em comento visa ao bom andamento da administração pública, de modo que haja um aperfeiçoamento da ação estatal, protegendo o Poder Público das ações nocivas violadoras dos princípios que a rege.

Por outro lado, alguns autores entendem que o art. 11, da Lei n. 8.429/1992, é norma de caráter aberto, o que exigiria cuidado em sua aplicação. É o entendimento, por exemplo, de Mauro Roberto Gomes de Mattos, que traz a seguinte lição (2006, p. 429):

Preliminarmente, é de se registrar a grande preocupação com o assustador

caráter aberto do *caput* do art. 11 da LIA.

Isto porque uma lei tão severa, como a de improbidade administrativa, capaz de suspender direitos políticos, determinar a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário (art. 37, §4º, da CF), traga em seu contexto que o descumprimento, *por qualquer* ação ou omissão, dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, bem como as hipóteses exemplificadas nos incs. I ao VII do art. 11, caracterizam a improbidade

Há que se ter temperamento ao interpretar a presente norma, pois o seu caráter é muito aberto, devendo, por esta razão, sofrer a devida dosagem de bom senso para que mera irregularidade formal, que não se subsuma como devassidão ao ato improprio, não seja enquadrado na presente lei, com severas punições.

Considerando-se a limitação desse tratado, não será analisada, de forma individual, cada um das hipóteses elencadas nos diversos incisos do art. 11 da Lei n. 8.429/1992. Contudo, conforme lição de PAZZAGLINI FILHO, ROSA e FAZZIO JUNIOR (1996, p. 113):

Conclui-se, pois, que o art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92 funciona como regra de reserva, para os casos de improbidade administrativa que não acarretam lesão ao erário nem importam em enriquecimento ilícito do agente público que a pratica. Compreende-se que assim seja, visto que o bem jurídico tutelado pelo diploma em questão é a probidade administrativa, objetivo revelado no art. 21, quando aventa a possibilidade de se caracterizar ato de improbidade, ainda que sem a ocorrência de efetivo prejuízo.

Por fim, reconheça-se que os princípios diretores da atividade administrativa são pressupostos importantes na obtenção de uma prestação estatal que cada vez mais se aproxime do atendimento ao interesse público.

4 A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A questão de fundo deste trabalho versa sobre a aplicabilidade do princípio da insignificância aos atos de improbidade administrativa. Essa discussão ganha relevo em razão das peculiaridades de que se reveste a administração pública, que se subordina à observância de diversos princípios, norteadores de sua atuação.

Na jurisprudência pátria, verificam-se entendimentos favoráveis e contrários à aplicação do princípio da insignificância aos atos ímprobos. Com efeito, uma linha jurisprudencial mais progressista, capitaneada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, tem entendido possível essa aplicação, por analogia ao Direito Penal. Assim, se as condutas criminais comportam um juízo de valoração acerca do grau de lesão causada ao bem jurídico tutelado, também o direito administrativo poderia admitir a noção de bagatela.

Tem-se, portanto, dois entendimentos jurisprudenciais. O primeiro, favorável à aplicação do princípio da insignificância aos atos de improbidade administrativa, pode ser exemplificado com a seguinte ementa:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO IRRELEVANTE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA.

Aprosaica importância de oito reais e quarenta e sete centavos que ensejou toda a movimentação do aparato judiciário, desde o inquérito civil até a propositura da ação civil pública, culminando em desproporcional sanção, poderia ensejar, quando muito, multa do mesmo porte, também por isso irrelevante.

O princípio da insignificância cunhado pelos penalistas, têm como atípicas ações ou omissões que de modo ínfimo afetem o bem jurídico tutelado. Na verdade, tanto na esfera penal quanto tratando-se de ato ímprobo, a incidência indiscriminada da norma, sem que tenha o julgador a noção da proporcionalidade e da razoabilidade, importa materializar a opressão e a injustiça.

Por isso, condutas que do ponto de vista formal se amoldam ao tipo não devem ensejar punição, quando de nenhuma relevância material. O princípio da insignificância dá solução a situações de iniquidade na medida em que “descriminaliza” condutas que embora formalmente típicas, não atingem o bem jurídico protegido ou o atingem de modo irrelevante.

Apelo provido (TJ/RS, Apelação Cível nº 70012886412, 21ª Câmara Cível, Relator: Genaro José Baroni Borges, julgado em 08/02/2006).

O segundo, contrário à aplicação da ideia de insignificância na seara administrativa, cujo maior expoente é o Superior Tribunal de Justiça, é revelado no seguinte excerto jurisprudencial daquela Corte Superior (BRASIL, 2008):

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MERA IRREGULARIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. DISTINÇÃO ENTRE JUÍZO DE IMPROBIDADE DA CONDUTA E JUÍZO DE DOSIMETRIA DA SANÇÃO.

1. Hipótese em que o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou Ação Civil Pública contra o Chefe de Gabinete do Município de Vacaria/RS, por ter utilizado veículo de propriedade municipal e força de trabalho de três membros da Guarda Municipal para transportar utensílios e bens particulares.

[...]

3. A implementação judicial da Lei da Improbidade Administrativa segue uma espécie de silogismo – concretizado em dois momentos, distintos e consecutivos, da sentença ou acórdão – que deságua no dispositivo final de condenação: o *juízo de improbidade da conduta* (= premissa maior) e o *juízo de dosimetria da sanção* (= premissa menor).

[...]

5. Nem toda irregularidade administrativa caracteriza improbidade, nem se confunde o administrador inábil com o administrador ímprobo. Contudo, se o juiz, mesmo que implicitamente, declara ou insinua ser ímproba a conduta do agente, ou reconhece violação aos bens e valores protegidos pela Lei da Improbidade Administrativa (= juízo de improbidade da conduta), já não lhe é facultado – sob o influxo do *princípio da insignificância*, mormente se por “insignificância” se entender somente o *impacto monetário direto* da conduta nos cofres públicos – evitar o juízo de dosimetria da sanção, pois seria o mesmo que, por inteiro, excluir

(e não apenas dosar) as penas legalmente previstas.

[...]

8. Como o seu próprio *nomen iuris* indica, a Lei 8.429/92 tem na *moralidade administrativa* o bem jurídico protegido por excelência, valor abstrato e intangível, nem sempre reduzido ou reduzível à moeda corrente.

9. A conduta ímproba não é apenas aquela que causa dano financeiro ao Erário. Se assim fosse, a Lei da Improbidade Administrativa se resumiria ao art. 10, emparedados e esvaziados de sentido, por essa ótica, os arts. 9 e 11. Logo, sobretudo no campo dos princípios administrativos, não há como aplicar a lei com calculadora na mão, tudo expressando, ou querendo expressar, na forma de reais e centavos.

[...]

12. Recurso Especial provido, somente para restabelecer a multa civil de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), afastadas as sanções de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público, pretendidas originalmente pelo Ministério Público (REsp 892.818/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/11/2008, DJe 10/02/2010).

Não obstante a jurisprudência majoritária do Superior Tribunal de Justiça, alguns doutrinadores tem admitido que o princípio da insignificância possui, igualmente, aplicabilidade no âmbito administrativo. Com efeito, por analogia ao Direito Penal, aqueles atos que denotam lesão ínfima aos deveres do cargo, ou ao atingimento dos fins que se esperam do agir administrativo, não possui a necessária aptidão para o delineamento de um perfil ímprobo. Isso porque eventual persecução civil, com a conseqüente aplicação das sanções previstas na Lei n. 8.429/1992, poderia acarretar ao agente uma lesão muito maior que aquela perpetrada contra o ente estatal, violando, assim, a relação de segurança que deve ser observada entre o Estado e seus administrados (GARCIA e ALVES, 2008, p. 101).

No dizer de Alexandre Magno Moreira Aguiar (2008, p. 01), poderia causar [...] certa perplexidade a utilização do princípio da insignificância aos crimes em geral e não aos atos de improbidade administrativa [...]. Em razão disso, é preciso que se considere a questão sobre vários aspectos, sobretudo pela análise sistemática do ordenamento jurídico, a fim de que se extraia um entendimento que se coadune com a essência do regramento pátrio.

Por primeiro, faz-se necessário o confronto entre a moral administrativa e a moral comum. Ao se referirem às lições de Maurice Hauriou, a quem se atribui o pioneirismo e idealização do estudo da moralidade administrativa, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2008, p. 73) informam que a lição do citado jurista demonstra que:

A moral administrativa, por sua vez, é extraída do próprio ambiente institucional, condicionando a utilização dos meios (*rectius*: poderes jurídicos) previstos em lei para o cumprimento da função própria do Poder Público, a criação do bem comum, o que denota um tipo específico de moral fechada, sendo fruto dos valores de um círculo restrito ocupado pelos agentes públicos. Enquanto a moral comum direciona o homem em sua conduta externa, permitindo-lhe distinguir o bem do mal, a moral administrativa o faz em sua conduta interna, a partir das

idéias de boa administração e de função administrativa, conforme os princípios que regem a atividade administrativa.

Entretanto, os citados autores (GARCIA e ALVES, 2008, p. 74) ressaltam que, em princípio, não há “[...] uma dicotomia absoluta entre a moral jurídica e a moral comum, sendo plenamente factível a presença de áreas de tangenciamento entre elas [...]”. Assim, poder-se-ia dizer que, em certos aspectos, a moralidade administrativa se confunde com a moral comum, do que se depreende que esta pode, de alguma forma, influenciar a expressão daquela.

Essa ideia surge da constatação de que a moral comum, que permite ao ser humano a distinção entre o bem e o mal, acompanha a evolução social, influenciando, por conseguinte, os indivíduos integrantes de uma sociedade. Assim, condutas que, num primeiro momento, poderiam apresentar-se como violadoras da moral, em outras épocas passariam a revelar efeitos tão ínfimos, que deixaria de ser reconhecidas como imorais.

Como exemplo, o fato de um terceiro, individualmente, apropriar-se de uma goiaba que se encontra em um galho de goiabeira situado além do muro divisório de uma propriedade, em determinado momento poderia caracterizar um prejuízo alheio, violando, assim, o princípio moral de que não se deve prejudicar ao próximo. Entretanto, essa mesma conduta, num outro momento histórico poderia ser tolerada pela sociedade, uma vez que não oferecia gravame socialmente relevante. Nesse caso, a moral comum teria incorporado tal conduta ao seu bojo, o que revelaria um caráter não estático.

Ora, por mais absurdo que possa parecer, entende-se que essa ideia pode ser transferida também à esfera pública. De fato, considerando-se que a moral administrativa é “[...] extraída do próprio ambiente institucional [...]” (GARCIA e ALVES, 2008, p. 73), parece lógico supor que ela se delinea a partir da subjetividade dos agentes que dão vida ao Estado.

Com efeito, esses indivíduos, por viverem numa sociedade não estática, mas, ao contrário, em constante evolução, sofrem influências de várias naturezas, tais como as de caráter religioso, familiar, de instrução, diferenças culturais, etc. Então, se a moral comum pode ser moldada pela realidade social, esta poderia também influenciar a moralidade administrativa, que, como dito, extrai-se do ambiente da administração pública, que é formada por pessoas que se expõem às transformações sociais. Com efeito, segundo lição de Diogo Figueiredo de Moreira Neto (1998, p. 13):

A submissão da ação política ao Direito trouxe, como imediata consequência, a unificação dos interesses sociais politicamente definidos e dos interesses sociais juridicamente definidos de nossa sociedade surgindo o conceito de interesse público com as características que hoje conhecemos: interesses coletivos gerais que a sociedade comete ao Estado para que ele os satisfaça, através de ação jurídica politicamente fundada.

Ora, não se pode conceber uma moralidade administrativa hermeticamente fechada, alheia aos reflexos da sociedade em que inserida, sem o que se viverá em um Estado surreal, fictício, o que em nada contribuiria para o alcance do interesse comum, que, diga-se, refere-se aos administrados. Nessa toada, mencione-se importante lição de Lino Osvaldo Serra Sousa Segundo (2000, p. 02), que assevera que:

Cada vez mais, o que se exige em face da moralidade administrativa é justiça e probidade que não têm medida somente no espaço interno da administração. Decerto, passe o truísmo, não se pode falar de um justo administrativo ou de um honesto administrativo diferente de um justo ou um honesto no corpo social.

A administração pública é sim dirigida por fins próprios, entretanto, fins cujo conceito deve ser preenchido por elementos apreendidos no tecido axiológico social, sob pena de se constituir em puro regime de força.

[...]

É preciso construir-se o que podemos chamar de conceito democrático de moralidade administrativa, o que somente pode ser feito de fora para dentro da administração, pelo povo e seus valores.

Enfim, a moralidade que deve revestir o ato administrativo não é distinta da que deve revestir qualquer delegatário de poder político, sendo antes que uma moral própria e interna da administração, uma moral informada pelos valores, entre eles a justiça e honestidade, reinantes no meio social.

A renúncia à ideia de evolução, de progresso, pode engessar o Estado, que, à míngua de aperfeiçoamentos, caminhará a passos largos para uma ditadura de princípios – verdadeiro regime de força -, cuja interpretação restará desassociada da realidade social, da moral do povo, elemento mais importante do Estado.

De outra banda, os argumentos dantes expostos remetem a outro aspecto da discussão: a do necessário cotejamento entre o princípio da moralidade e os da razoabilidade e proporcionalidade para fins de verificação da aplicabilidade do princípio da insignificância aos atos de improbidade administrativa.

O princípio da razoabilidade, ao contrário de outros, não se apresenta de forma expressa no texto constitucional. Entretanto, não se pode negar-lhe a existência, que pode ser aferida pela análise de vários dispositivos da Constituição Federal em vigor. Como exemplo, tem-se o art. 150, VI, da Carta Magna, *verbis*:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

[...]

A razoabilidade se expressa no perfeito ajustamento que deve haver entre a atividade administrativa e o consenso social determinante do que seja usual e sensato. Celso Antônio Bandeira de Mello (2002, p. 91), leciona que:

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de

discrição, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis -, as condutas desarrazoadas e bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discrição manejada.

O princípio em comento exige um juízo de adequação e necessidade da atuação administrativa. Com efeito, no que se refere à adequação, o administrador resta obrigado à verificação da aptidão do ato para o atingimento dos objetivos por ele pretendidos. Por outro lado, no que diz respeito à necessidade, deve o administrador indagar se, no caso concreto, seria exigível a medida restritiva eventualmente adotada, ou se haveria alguma solução, menos gravosa à sociedade, que se mostrasse também eficaz para o alcance dos objetivos pretendidos e fosse menos gravosa ao agente (ALEXANDRINO e PAULO, 2008, p. 205).

Assim, no que se refere às condutas administrativas, não se mostra razoável a utilização do aparato judicial para a persecução de condutas insignificantes, de conteúdo violador ínfimo ao interesse público, o que, em última análise, poderia acarretar um dano maior à sociedade.

Ora, a manter-se o radicalismo, seria difícil imaginar um agente público que, em toda sua carreira, não houvesse praticado um ato que, interpretado literalmente à luz da Lei nº 8.429/92, não pudesse considerado ímprobo. Com efeito, por exemplo, quem nunca levou alguns cliques do seu local de trabalho para casa? Quem nunca precisou utilizar um pedaço de papel da repartição para anotar um recado particular? Quem nunca utilizou o telefone do órgão para um assunto pessoal?

São condutas que podem ser consideradas ímprobas, se analisadas sob o aspecto frio da lei. Contudo, eventual reprimenda desses atos não encontraria reflexo no consenso social. Em outras palavras, não seria razoável ingressar-se com uma ação civil pública para punir um agente que tenha levado alguns cliques do seu local de trabalho para casa. Igualmente desarrazoado seria punir um indivíduo por ter utilizado um pedaço de papel da administração para anotar um recado particular. Também não seria razoável a reprimenda de um agente que tivesse utilizado o telefone da repartição para ligar para sua casa, a fim de se informar acerca do estado de saúde de um filho doente.

Vê-se, portanto, que algumas condutas, ainda que carregadas de um viés aparente de improbidade, não devem, ou não deveriam, ser tituladas como atos de improbidade, sujeitando-se, por conseguinte, a uma norma tão gravosa quanto a Lei nº 8.429/92. Isso porque, semelhantemente ao que ocorre no Direito Penal, a tipificação dos atos de improbidade também se sujeita à ideia de formalidade e materialidade. Nesse sentido, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2008, p. 101) asseveram

que “[...] a improbidade formal deve estar associada a improbidade material, a qual não restará configurada quando a distorção comportamental do agente importar em lesão ou enriquecimento de ínfimo ou de nenhum valor [...]”.

Dessa forma, nem todas as condutas que apresentarem uma roupagem de improbidade poderão ser consideradas ímprobas. Ao contrário, há que se fazer, no caso concreto, um juízo valorativo e qualitativo, a fim de se verificar a tipicidade formal e a material. Assim, num primeiro momento, é preciso valorar se a conduta que constitui o caso concreto apresenta um conteúdo lesivo relevante para o bem jurídico tutelado. Assim, somente quando uma conduta supostamente ímproba revelar-se típica, ou seja, quando for possível reconhecer, no caso concreto, as tipicidades formal e material, haverá legitimidade para iniciar-se uma ação judicial para a busca de sua reprimenda.

De outra banda, o princípio da proporcionalidade traz no seu bojo a ideia de proporção que deve haver entre os meios utilizados pela Administração Pública e os fins que se espera alcançar. Essa proporção deve respeitar aos padrões aceitos pela sociedade em que se insere. Assim, na análise do caso concreto, deve-se buscar a melhor solução, sem que se exorbite dos limites do bom senso (DI PIETRO, 2008, p. 76). Resta sensato, portanto, reconhecer que o princípio da insignificância pode ser aplicado aos atos de improbidade administrativa, por analogia ao Direito Penal, onde sua aplicação é amplamente reconhecida.

Isso se torna mais relevante se atentar-se para o fato de que, sobretudo no campo político, é comum a ocorrência de disputas, picuinhas e perseguições que, não raro, expõem os agentes públicos à *fiscalização*, para não dizer patrulhamento, dos seus adversários. Disso decorre uma *indústria de denúncias*, cabendo, pois, ao Ministério Público realizar a devida triagem, a fim de separar o joio do trigo, ou seja, ocupar-se somente de casos que comportem a tutela jurisdicional – aqueles que causam dano considerável à sociedade e aos princípios que regem a Administração Pública, e não com aqueles que se revelam evidente revanchismo político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da insignificância tem-se mostrado um importante instituto no âmbito do Direito Penal, uma vez que sua aplicação permite evitar punições desarrazoadas, consistentes em decretos condenatórios de condutas insignificantes. Sua aplicação impede, por exemplo, que furtos de pequena monta e lesões corporais insignificantes, tais como um beliscão, sejam apenados.

De outro lado, há tempos nosso país é assolado pela corrupção, imoralidade administrativa, tráfico de influência e outros males que maculam a Administração Pública, que afetam a todos os Poderes da República, indistintamente. Assim, a improbidade administrativa revela-se um mal que deve ser combatido, mediante instrumentos legais efetivos.

Entretanto, não obstante a imprescindibilidade do combate à improbidade administrativa, não se pode olvidar que a República Federativa do Brasil é simpática aos princípios que regem os direitos humanos, sendo, por conseguinte, necessário que, na aplicação de qualquer lei, sejam observados os princípios fundamentais da pessoa humana.

Assim, não obstante a majoritariedade do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a título de hipótese para solução da problemática se seria possível a aplicação do princípio da insignificância aos atos de improbidade administrativa, optou-se pela adesão ao entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Essa opção deveu-se, sobretudo, por se entender que não se pode aceitar que condutas de potencial lesivo insignificante ofendam a moralidade administrativa, que não pode ser analisada isoladamente. Ao contrário, a moral da administração deve ser delimitada com observância de outros princípios, como o da razoabilidade e o da proporcionalidade, o que poderia impedir que certos casos fossem levados ao Poder Judiciário, que, em Estados como o de São Paulo, encontra-se sobrecarregado.

Não se pode olvidar que essa sobrecarga de trabalho do Judiciário se deve justamente à cultura brasileira de levar todo e qualquer problema à Justiça. Com efeito, há situações que podem ser prontamente solucionadas no âmbito administrativo, por exemplo, impedindo que o Judiciário se ocupe de questões de conteúdo lesivo insignificante. Assim, entende-se que o Judiciário deva ser utilizado para o julgamento de questões relevantes, como a investigação do aumento de patrimônio de agentes políticos em proporção inversamente proporcional aos seus salários, os desvios milionários na Previdência Social, a cobrança de propinas para liberação de verbas públicas, dentre outras.

Nesse diapasão, não se pode deixar de imaginar o princípio da insignificância como um instituto legítimo e necessário na delimitação de quais condutas administrativas poderiam ser levadas ao Poder Judiciário e quais poderiam ser suficientemente resolvidas em outras searas, como a administrativa, por exemplo. Para este fim, imprescindível a utilização do princípio da insignificância.

Portanto, apesar do entendimento jurisprudencial majoritário de que o princípio da insignificância não possa ser aplicado aos atos de improbidade administrativa, entende-se que tal aplicação é perfeitamente possível, sem que se difunda uma ideia de impunidade, mas, ao contrário, apresente-se como resultado de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, o que constituiria uma perfeita sintonia com os princípios republicanos, sociais e humanísticos que vigoram em nosso país.

REFERÊNCIAS

ACKEL FILHO, Diomar. O princípio da insignificância no direito penal. **Revista Jurisprudencial do Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo**, p. 73, abr./jun.1988.

AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. O Superior Tribunal de Justiça aplica o princípio da insignificância aos crimes e não aos atos de improbidade: existe contradição? **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1984, 6 dez. 2008. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/12047>>. Acesso em: 5 dez. 2010.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2008.

ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa**. 3. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 892.818/RS**. Relator Herman Benjamin. Segunda Turma, julgado em 11 de novembro de 2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=4391085&sReg=200602191826&sData=20100210&st_ipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 2 abr. 2011.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**: parte geral (arts. 1º a 120º). 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 1.

COSTA, José Armando da. **Contorno jurídico da improbidade administrativa**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2007.

FERRACINI, Luiz Alberto Pereira. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Julex edições, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa**: o direito dos administrados dentro da Lei n. 8.429/1992. 3. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2002;

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de direito penal**, 18. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e discricionariedade**: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**: má gestão pública, corrupção, ineficiência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____. **Improbidade administrativa**. 2.ed. Porto Alegre: Síntese, 1998.

PAGLIARO, Antônio. **Dos crimes contra a administração pública**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Atlas, 1996.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Apelação Cível nº 70012886412, 21ª Câmara Cível**, Relator: Genaro José Baroni Borges, julgado em 08/02/2006. Disponível em <http://www3.tjrs.jus.br/versao_impressao/imprimirjurisprudencia.php>. Acesso em: 01 jun. 2011.

SILVA, Ivan Luiz da. **Princípio da insignificância no direito penal**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

SOUSA SEGUNDO, Lino Osvaldo Serra. A axiologia do conceito de moralidade administrativa tendo por base sua posição no sistema jurídico brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 48, 1 dez. 2000. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/339>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

UM CLÁSSICO da justiça. **Folha de São Paulo**. São Paulo, p. B 3. 02 abr. 2004.