

Paradigmas para a aplicação racional das sanções da Lei de Improbidade Administrativa

Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior

Procurador da República. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera-UNIDERP. Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Sergipe.

Resumo: Este artigo pretende discorrer sobre o dever de racionalidade das decisões judiciais condenatórias relacionadas à Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992). A Segunda Modernidade demonstrou a falibilidade do Direito quanto a possuir resposta única e certa para as questões levadas à apreciação do Poder Judiciário. Fez surgir, por outro lado, a premência de tomar a argumentação jurídica como fator de segurança, de modo a afastar subjetivismos e empirismos, em grande medida desprovidos de racionalidade. O presente estudo volta-se, portanto, para o exame do necessário estabelecimento de critérios para a fixação das sanções decorrentes da prática de atos ímprobos, com o uso de disposições contidas no Código Penal inclusive.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Racionalidade das decisões judiciais. Padrões para aplicação das penalidades previstas na Lei n. 8.429/1992.

Abstract: This article intends to study the rationality of condemnatory judicial decisions related to Administrative Improbability Law (Federal Law 8.429/1992).

The Second Modernity has shown the Law fallibility to give a unique and right answer for the questions submitted to Judicial Power. It has emerged, in the other hand, the urgency of putting the judicial argumentation as a security factor, in order to prevent subjectivisms and empiricisms, with a great lack of rationality.

Keywords: Administrative improbity. Rationality of judicial decisions. Enforcement standards for the sanctions announced in the Federal Law 8.429/1992.

Sumário: 1 Introdução. 2 Modernidade, Segunda Modernidade e o dever de racionalidade das decisões judiciais. 3 A Lei n. 8.429/1992 e as espécies de atos de improbidade administrativa. 4 O art. 12 da Lei n. 8.429/1992. Critérios legais para fixação das penas relacionadas à prática de atos de improbidade administrativa. 5 Outros critérios a serem considerados para a aplicação racional das sanções decorrentes de atos ímprobos. 5.1 A potencialidade lesiva do ato de improbidade administrativa no meio social. 5.2 A aplicação da pena-base e das agravantes e atenuantes do Código Penal. 6 Conclusões.

1 Introdução

A racionalidade na aplicação das penalidades da Lei n. 8.429, de 2.6.1992, Lei de Improbidade Administrativa, é tema fundamental tanto para a efetividade no combate à corrupção quanto para quem se vê na condição de réu em uma ação de improbidade administrativa e que, portanto, espera do Poder Judiciário, ao ser reconhecida a prática do ato ímprobo, a imposição de uma sanção normativamente correta.

É por isso que, sob a perspectiva estatal, entre o dever do juiz de reprimir atos que atentem contra o patrimônio público, nos moldes alinhavados na Lei n. 8.429/1992, e a obrigação de não ser arbitrário em suas decisões condenatórias, advém a imperiosa necessidade de ser racionalizada a aplicação das penas do referido texto normativo.

A Lei de Improbidade Administrativa estabeleceu um caminho a ser, inicialmente, seguido, ao ter feito previsão, desde o

começo de sua vigência, das disposições contidas em seu art. 12, no sentido de estabelecer a relação das penalidades a serem aplicadas às diversas espécies de improbidade administrativa, autorizando a sua gradação, inclusive.

No entanto, a verificação das sanções passíveis de serem impostas em decorrência do cometimento de atos ímprobos, ainda que seguida de abertura legislativa para que sejam aplicadas, no todo ou em parte, não adentra em aspecto de inarredável importância: o estabelecimento de outros critérios que ensejem ao julgador o instrumental necessário para aplicar, no caso concreto posto sob sua apreciação, a análise de todas as particularidades fáticas e jurídicas que o cercam.

Passados 20 anos, desde a edição da Lei de Improbidade Administrativa, a busca da racionalidade na aplicação das penalidades nela previstas é condição essencial para a sua própria efetividade¹, precipuamente em razão do atual estágio de evolução do Direito, inserido inarredavelmente na Segunda Modernidade e em uma sociedade plural e de risco.

Propõe-se, então, com o presente artigo, que, além dos critérios contidos na Lei n. 8.429/1992, a consideração do impacto social em razão da prática de atos ímprobos e o uso dos mesmos parâmetros usados para a aplicação da pena-base, no Código Penal (com a consideração das agravantes e atenuantes penais, inclusive), sejam também levados em conta por ocasião da imposição das penalidades da Lei de Improbidade Administrativa.

1 Considera-se efetividade a necessidade de a norma jurídica, para além de ser vigente e válida, desencadear mudança e melhoria no meio social no qual está inserida. Em outras palavras, efetividade no sentido de concretização social do comando normativo, de sua “força operativa no mundo dos fatos” (BARROSO, 2003, p. 84).

2 Modernidade, Segunda Modernidade e o dever de racionalidade das decisões judiciais

A Revolução Francesa fez nascer a Idade Contemporânea e consagrou na história o movimento iluminista e o Estado Liberal, representantes da ideia de que a razão deveria reger a sociedade e o Estado, em contraposição ao sentido de justificação do Estado no poder divino ou sobrenatural, regedor do Estado Medieval e do Estado Absolutista².

O homem viu-se, então, como um sujeito de direitos, individualmente considerados, de modo que tal individualismo imbricou-se com o pensamento do Iluminismo e com a própria transformação do Estado.

Bonavides (2011, p. 30), ao comentar o papel fundamental da Revolução Francesa para o desenvolvimento social, pontua:

As grandes mutações operadas na segunda metade deste século têm ainda muito que ver com as idéias e crenças sopradas durante o século XVIII por uma filosofia cujo momento culminante, em termos de efetividade, foi a Revolução Francesa. [...]

Houve, assim, pela vez primeira na história dos povos, a universalização do princípio político. Não foram unicamente quebrantadas as instituições feudais e as hierarquias que sacralizavam a tradição e o passado, senão que se construiu ou se intentou construir, sobre esferas ideais, para um aporfiar de libertação, menos a *polis* deste ou daquele povo, mas a de todo o gênero humano; [...]

Nasceu, então, com a vitória filosófica do Iluminismo, o conceito de Modernidade, segundo o qual o arranjo da natureza e da sociedade deve ser tido como algo artificial, realizado pelo homem e fruto de sua própria criação, de modo tal – e paradoxalmente – que a naturalidade das coisas reside em sua própria artificialidade.

2 Soares (2011) faz interessante estudo sobre a transformação do Estado, até o advento do Estado Liberal.

A construção do sujeito como portador de direitos e um novo arranjo da ordem política explicam, portanto, a transformação ocorrida na humanidade ocidental, a partir da Revolução Francesa, na linha do que menciona, inclusive, Canotilho (2003).

A Modernidade pressupôs, de fato, a subordinação do que é natural aos anseios do homem, sendo que o dito antropocentrismo refletiu-se, invariavelmente, na forma de expressão do Direito, que passou a tentar obter respostas únicas e absolutas para os mais variados aspectos da vida social, buscando, assim, um caráter de estabilidade perene.

Neste sentido, Cardoso (2010, p. 64) acresce que “na Modernidade, a ordem passa a ser vista não como algo natural, mas como algo artificial, criado pelo homem e manifestamente político e social: a comunidade e a ordem são criações humanas.”

A uniformidade de soluções decorrente da universalidade do pensamento humano é, portanto, a marca da Modernidade.

Uma série de acontecimentos (históricos, filosóficos, sociais e econômicos) ocasionou, no entanto, necessária mudança de paradigmas, influenciando decisivamente o modo como o ser humano passou a ver e vivenciar, especificamente, o Direito.

De fato, o grande desenvolvimento industrial, as consequências e os impactos gerados pela crescente intervenção humana no meio ambiente, o elevado desenvolvimento científico da Física – que oportunizou a criação da bomba atômica, a quebra dos padrões newtonianos de invariabilidade, com a descoberta da partícula-onda –, a Segunda Guerra Mundial e, finalmente, a globalização geraram a ambivalência e a incerteza no homem e na sociedade onde habita.

A Filosofia, por sua vez, seguiu tal mudança de paradigmas e, no que diz respeito especialmente à hermenêutica jurídica, do século XIX aos dias de hoje, foram de importância capital os estudos de Schleiermacher, Dilthey, Betti (no campo da hermenêutica clássica), Heidegger, Gadamer (no âmbito da filosofia hermenêutica), Apel, Habermas (defensores da hermenêutica crítica) e Ricoeur (representante da hermenêutica fenomenológica)³, apenas para fazer menção a alguns dos pensadores e linhas filosóficas dedicadas ao tema.

Estabeleceu-se, como fruto de todas essas mudanças, a assim intitulada Segunda Modernidade⁴, trazendo consigo a “sociedade de risco”⁵, incerta, insegura, ambivalente, sujeita a decisões contraditórias e conflitantes.

O Direito da primeira metade do século XX, em grande medida representado pelo Positivismo Jurídico e pela ideia de que a lei podia ser o sinônimo maior da previsibilidade, viu-se, então, em uma encruzilhada dogmática – encarando a sua própria deficiência, precisou reinventar-se. Por isso, Cardoso (2010, p. 75-76) sustenta:

[...] com o reconhecimento do risco e da ambivalência, abre-se a possibilidade tanto para um direito e uma democracia mais que tolerantes, num modelo inclusivista e fraterno, deliberativo e transparente, produtor de um direito pós-positivista moralmente correto, como forma de reduzir o risco ou mesmo de conferir maior racionalidade de decidir, para com este (risco) poder conviver; como também se abre espaço à exceção, ao reconhecimento de que, sem se possuir uma resposta adequada do direito positivo e da

3 Refugiria ao espectro de estudo do presente trabalho desenvolver mais linhas a respeito das diversas correntes filosóficas mencionadas, sendo de importância, no entanto, sua menção como forma de demonstrar a evolução do pensamento filosófico e seu impacto no Direito. Para um estudo mais aprofundado a respeito, leia-se Bleicher (2002).

4 Denominada, também, de Modernidade Reflexiva ou, ainda, Pós-Modernidade.

5 A expressão é de Beck (2003, p. 206).

tecnologia – e das dogmáticas teorias gerais do direito – ao risco, permitido estaria o arbítrio e a tomada de decisões excepcionais – entenda-se por excepcionais, decisões não submetidas ao direito.

O Direito precisou, em síntese, transformar-se para ter lugar na sociedade e no pensamento humano da Segunda Modernidade.

De um lado, então, surgiu a premência de uma legislação mais aberta e porosa, voltada à valorização dos princípios e ao prestígio da análise individualizada do caso concreto e de suas eventuais particularidades, daí a necessidade de conceder maior importância à hermenêutica jurídica.

Sucedeu, também, como natural consequência da aludida abertura legislativa (contendo, em regra, normas de caráter indeterminado), que o juiz deixou a clausura imposta pelo Positivismo Jurídico, que quase o transformou em um autômato, para aplicar a própria percepção em relação ao Direito⁶. Resultou, daí, o incremento da atuação judicial e o progressivo reconhecimento da importância das cortes constitucionais.

A partir de então, por outro lado, fez-se necessário o estabelecimento de critérios racionais para que a deliberação judicial não se resumisse ao arbítrio, ao subjetivismo e ao decisionismo⁷.

6 É por isso que Azevedo (2000, p. 136) disserta que “não mais se alimenta a ilusão iluminista do encontro da ‘clareza e segurança jurídica absolutas através de normas rigorosamente elaboradas’ assim como do estabelecimento de uma absoluta univocidade das decisões judiciais”.

7 Alexy (2011, p. 164-165) sustenta que o modelo decisionista, por meio do qual o juiz segue “única e exclusivamente, suas concepções subjetivas”, deve ser contraposto e superado pelo modelo fundamentado, o qual “distingue entre o processo psíquico que conduz à definição do enunciado de preferência e sua fundamentação”, de modo tal que se deve concluir que “um sopesamento é racional quando o enunciado de preferência, ao qual ele conduz, pode ser fundamentado de forma racional”.

A racionalidade das decisões dos órgãos judiciários e a correção normativa⁸ que daí advêm são, assim, de fundamental importância para conciliar o Direito com a Segunda Modernidade.

Em outras palavras, a fixação de paradigmas que impliquem o estabelecimento de padrões racionais para as razões de decidir do julgador tornou-se imperiosa, em tal contexto devendo estar inserido o aspecto relacionado à subjetividade do juiz.

Empenhando-se em explicar essa particularidade do Direito do século XXI, Silva (2011, p. 146-147) pontua:

O ponto de partida para um debate acerca da racionalidade de qualquer forma de interpretação e aplicação do direito é a percepção de que não é possível buscar uma racionalidade que exclua, por completo, qualquer subjetividade na interpretação e na aplicação do direito. Exigir isso de qualquer teoria é exigir algo impossível.

O dever de racionalidade das decisões judiciais decorre, portanto, da forma como o Direito procura responder aos reclames sociais e jurídicos na atualidade, não havendo mais lugar para a transcrição da letra fria da lei nem para a prevalência de sentenças e acórdãos desprovidos de conciliação com o mundo fático e exarados sem preocupação com o estabelecimento de critérios previstos na ordem jurídico-normativa, ainda que não previstos, expressamente, na letra da lei.

Alexy (2005, p. 53-54), a propósito da premência de racionalidade das decisões judiciais, afirma:

Também algumas considerações [...] evidenciam como desejável uma clareza do que deve ser entendido por *argumentação racional*.

8 A propósito da correção normativa que deve acompanhar, necessariamente, qualquer decisão judicial, novamente leia-se Alexy (2005, p. 308-313). Para os efeitos do presente trabalho, é bastante dizer que a correção normativa tem lugar quando, entre várias possíveis soluções jurídicas para um caso concreto, é eleita aquela que é resultado de uma argumentação racional em um discurso ético.

[...] “o Direito... não se identifica com o conjunto de leis escritas”. O juiz não está, portanto, “constrangido [...] a aplicar ao caso concreto as indicações do legislador dentro dos limites do sentido literal possível”. A tarefa da aplicação do Direito pode “exigir”, em especial, evidenciar e realizar valorações em decisões mediante um ato de conhecimento valorativo em que não faltam elementos volitivos. Tais valorações são imanentes à ordem jurídica constitucional, mas não chegaram a ser expressas nos textos das leis ou o foram apenas parcialmente. O juiz deve atuar sem arbitrariedade; sua decisão deve ser fundamentada em uma *argumentação racional*. Deve ter ficado claro que a lei escrita não cumpre sua função de resolver um problema jurídico de forma justa. A decisão judicial preenche então esta lacuna, segundo os critérios da *razão prática* e as “concepções gerais de justiça consolidadas na coletividade”.

O presente artigo tem o escopo de fornecer alternativas (consideradas como premissas) para a racionalidade e para a correção normativa dos julgamentos relacionados à aplicação das sanções da Lei n. 8.429/1992, buscando amoldar tal instrumento legal ao Direito da Segunda Modernidade, de modo a garantir tanto a segurança jurídica que deve proporcionar uma decisão judicial quanto a certeza de que o caso posto à apreciação do Judiciário será analisado de acordo com as suas particularidades.

3 A Lei n. 8.429/1992 e as espécies de atos de improbidade administrativa⁹

A Lei de Improbidade Administrativa deu causa a notável incremento no combate à prática dos atos de corrupção, potencializado pelo fato de o direito anterior não conter o instrumental necessário para reprimir com eficiência condutas ímprobadas.

9 Os capítulos 3 e 4 do presente artigo foram inspirados em outra publicação deste autor, encontrada na edição n. 79, de julho de 2012, da revista eletrônica *Evocati* (www.evocati.com.br).

De fato, os dois principais instrumentos normativos que buscaram combater tais ilícitos foram a Lei n. 3.164, de 1.7.1957 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e a Lei n. 3.502, de 21.12.1958 (Lei Bilac Pinto)¹⁰, sendo ambas precedentes legislativos que vigoraram até a edição da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) e que foram por ela, expressamente, revogados.

Em razão dos ares democráticos que resultaram na Constituição da República de 1988 e, especificamente, tendo em mira o seu art. 37, *caput*¹¹, e §§ 4º e 5º¹², veio a lume a Lei de Improbidade Administrativa, contendo 25 artigos, insertos em 8 capítulos.

Tulio¹³ (2011, p. 152) comenta o advento da Lei n. 8.429/1992 da seguinte maneira:

Finalmente, a Constituição Federal de 1988 trouxe referência expressa à moralidade (arts. 5º, LXXIII, e 37, *caput*). É da mesma constituição a utilização da expressão “improbidade administrativa” e a previsão de penalidades para aqueles que nela incorrerem (arts. 15, V, e 37, § 4º), o que levou à edição da Lei n. 8.429, de 1992.

10 Saliente-se que, antes, o Decreto-Lei n. 3.240, de 8.5.1941, já fizera previsão de sanções para atos de enriquecimento ilícito e lesivos ao Poder Público; no entanto, os dois instrumentos normativos mencionados foram os primeiros a serem editados na forma de lei e no curso de um processo legislativo democrático.

11 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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

12 Art. 37 [...] § 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.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. [...]

13 A propósito de importante obra lançada pela Escola Superior do Ministério Público da União, intitulada *Questões práticas sobre improbidade administrativa*, da qual também participou Mello, logo em seguida também citado.

A Lei n. 8.429/1992, efetivamente, tornou certo que o combate à corrupção, além de ser um dever do Estado, mostra-se fundamental ao crescimento da sociedade brasileira, pois todo ato de improbidade administrativa é, a um só tempo, um desrespeito ao cidadão e à comunidade à qual ele pertence.

Por essa mesma razão, e como não poderia ser diferente, a Lei de Improbidade Administrativa estabeleceu graves sanções em razão da prática de atos ímprobos, o que tornou de capital relevância o estudo do tema, fundamentalmente em benefício da racionalidade das decisões judiciais que digam respeito ao referido normativo legal.

O normativo em questão afastou, ainda, qualquer dúvida relacionada à possibilidade de ser questionado o mérito do ato administrativo¹⁴.

Por outro lado, ao se analisarem as penalidades, deve-se efetuar uma correlação entre as espécies, ou modalidades, dos atos de improbidade administrativa, constantes do Capítulo II (Dos Atos de Improbidade Administrativa) da referida lei, e subdivididas em três seções, entre os respectivos arts. 9º, 10 e 11.

Com efeito, o art. 9º e seus doze incisos cuidam dos atos de improbidade administrativa que ocasionam enriquecimento ilícito, tendo como premissa a transferência ilícita de patrimônio do Estado aos agentes públicos e/ou a particulares.

Por sua vez, o art. 10 e seus quinze incisos apresentam os atos ímprobos que causam danos ao erário, tendo como premissa a não

14 Freitas (2007) realizou relevante estudo sobre a importância da boa gestão da administração pública e premência de aprofundamento da sindicabilidade dos atos administrativos.

geração de enriquecimento ilícito, mas, de todo modo, prejuízo ao Estado.

Por fim, o art. 11 e seus sete incisos elencam as práticas ilícitas que contrariam os princípios da Administração Pública.

Em outras palavras, ainda que não ocorra enriquecimento ilícito nem dano ao erário, a conduta poderá ser considerada ímproba se houver violação aos princípios da Administração Pública.

Assim, percebe-se, desde logo, uma gradação das condutas ímprobos previstas na Lei n. 8.429/1992, uma vez que o art. 9º prevê situações mais graves e danosas, o art. 11 possui menor potencialidade lesiva, e o art. 10 figura como intermediário entre os dois primeiros.

Por via de consequência, o art. 9º estabelece a aplicação de penalidades maiores, o art. 10, um pouco mais brandas, e o art. 11 apresenta-se como o dispositivo com previsão de penalidades ainda mais atenuadas.

Tal gradação, que diz mais respeito a um aspecto econômico-subjetivo do que propriamente moral, guarda necessários reflexos na aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992).

As três espécies de atos ímprobos são, de igual modo, uma violação aos preceitos morais de atuação de um gestor honesto, de modo que, aprioristicamente, não deveria haver gradação sob esse ponto de vista.

Veja-se, ainda, que, por vezes, o dano ao erário é maior que o enriquecimento ilícito, daí se extraindo a conclusão de que a Lei n. 8.429/1992 fez uma escolha, segundo a qual merece maior penalização o administrador público que teve a intenção de enri-

quecer ilicitamente do que aquele que, por ação ou omissão, gerou prejuízos ao aparelho estatal.

Feito um breve sumário a respeito da Lei n. 8.429/1992 e das modalidades de atos ímprobos, é a oportunidade de serem estudadas, em pormenores, as disposições relacionadas às penas do citado texto legal.

4 O art. 12 da Lei n. 8.429/1992. Critérios legais para fixação das penas relacionadas à prática de atos de improbidade administrativa

O art. 12 da Lei n. 8.429/1992 estabelece as penalidades decorrentes das práticas de atos de improbidade administrativa arroladas nos arts. 9º, 10 e 11 e alinha as formas de gradação de tais penas, sob três aspectos.

O primeiro aspecto, como reflexo imediato do § 4º do art. 37 da Constituição da República de 1988, é o trazido pelos três incisos contidos no art. 12, cada um voltado aos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa que fizeram menção às modalidades de atos ímprobos (arts. 9º, 10 e 11).

O art. 12 traz, assim, os critérios de ordem legal, a subsidiar o aplicador das penalidades previstas na Lei n. 8.429/1992.

Inicialmente, foram previstas as seguintes sanções para as três espécies de atos de improbidade administrativa antes aludidas: ressarcimento integral do dano (quando houver) e perda da função pública. Essas penalidades foram colocadas para todas as espécies de atos ímprobos.

Além disso, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio foi prevista, especificamente, para as condutas dos arts. 9º e 10 da Lei n. 8.429/1992.

Em seguida, dispôs o inciso I do art. 12 – relacionado ao art. 9º –, a respeito da suspensão dos direitos políticos (de 8 a 10 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 meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 anos.

Por sua vez, o inciso II do art. 12 – atinente ao art. 10 – fez previsão da suspensão dos direitos políticos (de 5 a 8 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 meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 5 anos.

Por fim, o inciso III do art. 12 – correlacionado ao art. 11 – previu a suspensão dos direitos políticos (de 3 a 5 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 meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 anos.

Tem-se, portanto, que, para cada modalidade de ato ímprobo, houve a fixação de certos tipos de penalidades, de modo que, como já salientado, as mais leves são empregadas para o art. 11, as intermédias para o art. 10, e as mais severas para o art. 9º.

O segundo aspecto vem contido no *caput* do art. 12 (com a redação dada pela Lei n. 12.120, de 15.2.2009), autorizando que as sanções previstas na Lei n. 8.429/1992 sejam aplicadas “isoladas ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato”.

Assim, adveio permissivo legal para, no caso concreto, e levando em consideração a gravidade do ato ímprobo cometido, o Poder Judiciário entender descabida a imposição de uma ou, mesmo, de algumas das aludidas penas, o que, inclusive, já era autorizado pela jurisprudência, ainda que a questão fosse, de fato, controversa¹⁵.

O terceiro e último aspecto previsto textualmente na Lei de Improbidade Administrativa, tendente a auxiliar na aplicação normativamente correta das sanções decorrentes da prática de atos ímprobos, é aquele do art. 12, parágrafo único, que permite ao juiz levar em conta “a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”.

Diga-se, a propósito, que uma leitura apressada do aludido parágrafo único poderia levar ao entendimento de que suas respectivas disposições já estariam intuídas a partir da cabeça do dispositivo legal, que fez menção a aplicação, isolada ou cumulativa, com base na “gravidade do fato”.

A “gravidade do fato”, por sua vez, e sempre de acordo com o texto legal sob referência, poderia ser considerada tanto em razão da “extensão do dano causado” quanto em razão do “proveito patrimonial obtido pelo agente”.

Ocorre, no entanto, que a “gravidade do fato” não se resume às duas hipóteses aludidas no parágrafo único do art. 12.

Efetivamente, é de ser lembrada desde logo a potencialidade lesiva, no meio social, decorrente da prática da conduta tida como ímproba, apenas para exemplificar e reforçar que o termo “gravi-

15 No sentido da não aplicação integral das penas contidas na Lei n. 8.429/1992, veja-se, por todas, a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar o Recurso Especial n. 664.856/PR, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, j. 6.4.2006, DJ 2.5.2006, p. 253.

dade do fato” é mais abrangente do que as nuances contidas no parágrafo único do art. 12 da Lei n. 8.429/1992.

Além do mais, fez-se necessário o destaque autônomo às situações previstas no citado parágrafo único, visto que não poderiam ser, de plano, aplicadas no caso de violação aos Princípios da Administração Pública (art. 11), dado que em tal caso não se discute o ganho patrimonial indevido do agente, nem a existência de dano ao Erário, o que configura outro motivo para reconhecer maior amplitude normativa à dicção do art. 12, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa.

O certo é que, nos casos de enriquecimento ilícito e de danos ao patrimônio do Estado, o juiz deverá considerar, necessariamente, o parágrafo único do art. 12 para aplicar, isolada ou cumulativamente, as penalidades decorrentes da prática dos referidos atos ímprobos.

Eis, portanto, os três aspectos previstos na Lei de Improbidade Administrativa para que o órgão julgador tenha condições de estabelecer critérios em prol da racionalidade de sua respectiva decisão condenatória¹⁶.

Sinteticamente, então, o julgador, ao ter como certa a prática de um ato ímprobo, deve aplicar as penalidades correlatas previstas no art. 12, isolada ou cumulativamente, levando em conta a gravidade do fato (art. 12, *caput*) e, quando for o caso, a extensão do dano causado e/ou o enriquecimento ilícito auferido (art. 12, parágrafo único).

Não se pode deixar de reconhecer que, em linha de princípio, intensifica-se o controle a ser exercido na imposição das san-

16 O estudo da aplicação das penas da Lei n. 8.429/1992, com a realização da gradação ora exposta e proposta por este autor, a ocorrer de modo sucessivo e em três etapas, ainda não foi realizado pela doutrina especializada.

ções previstas na Lei n. 8.429/1992 e, mais ainda, estabelecem-se padrões iniciais de racionalidade das decisões judiciais respectivas.

No entanto, o art. 12 não exaure, por si só, o rol de critérios que podem ser utilizados para que os julgamentos condenatórios em razão de atos de improbidade administrativa sejam dotados de correção normativa. É o que se procurará demonstrar em seguida.

5 Outros critérios a serem considerados para a aplicação racional das sanções decorrentes de atos ímprobos

Além dos padrões contidos, expressamente, na Lei de Improbidade Administrativa, o fato é que um sem número de outras particularidades e circunstâncias fáticas ocorrem, e sobre essas os órgãos do Poder Judiciário precisam debruçar-se e, mais ainda, a propósito delas, realizar valoração e ponderação ao aplicarem as penalidades da citada lei.

E assim deve mesmo acontecer, visto que um único artigo de lei não poderia ter a pretensão de ser exauriente a respeito, principalmente quando se atina com o grande número de figuras ilícitas pontuadas na Lei n. 8.429/1992, boa parte delas de cunho semântico aberto.

O presente artigo propõe, então, em benefício da maior racionalidade na imposição das penas relacionadas a atos ímprobos, que também sejam consideradas a potencialidade lesiva do ilícito no meio social e a forma de aplicação da pena-base (com a consideração das agravantes e atenuantes, inclusive), estabelecida no Código Penal.

Diversos outros parâmetros podem, ainda, de plano, ser lembrados, a exemplo da intensidade do dolo e do grau de relevância do cargo ocupado pelo agente público¹⁷. Contudo, não se falará deles

17 Mello (2011, p. 206-210) chega a elencar nove parâmetros, a saber: elemento volitivo, contumácia do agente, grau de importância e relevância do cargo público

neste momento porque, em grande medida, tais critérios encontram-se abarcados, e outros mais são previstos no estudo dos arts. 59 a 67 do Código Penal, a seguir realizado. Basta que se reforce, por ora, que devem, também, ser levados em consideração, ao serem aplicadas as sanções correspondentes às condutas ímprobas, mas vistos sob um contexto maior, proposto exatamente no presente artigo.

Por outro lado, poucos operadores (ou quase nenhum) do Direito dissertaram acerca da potencialidade lesiva do ato ímprobo no meio social e da análise das circunstâncias previstas para a aplicação da pena-base, além das agravantes e atenuantes do Código Penal.

Este fato, aliado à enorme subjetividade que ainda cerca a imposição das penas da Lei n. 8.429/1992, desmerecendo a própria função judicial, inclusive¹⁸, proporciona o estudo mais aprofundado dos critérios referenciados.

5.1 A potencialidade lesiva do ato de improbidade administrativa no meio social

Já houve a ocasião de mencionar a potencialidade lesiva que um ato ímprobo impõe ao meio social, ou porque denota o menoscabo de quem pratica o ilícito em relação aos seus concidadãos, ou porque demonstra a ineficácia do Estado em combater o malfeito, ou mesmo porque reforça à comunidade atingida a ideia, sempre presente, de que a impunidade é o resultado necessário e natural para quem desfalca o patrimônio público.

do agente, consecução do interesse público a despeito da prática do ato ímprobo, gravidade do dano praticado, reparação do dano, valor do patrimônio ilícito auferido, punição na esfera administrativa e eventual colaboração do agente para a cabal elucidação dos fatos.

18 Em razão, como já dito, da insegurança jurídica e da ausência de correção normativa decorrentes de julgamentos que expressam, no mais das vezes, um entendimento meramente empírico das questões analisadas pelo julgador.

O certo é que a potencialidade lesiva pode bem ser levada em conta como outro critério para a racionalidade da imposição das sanções decorrentes de atos ímprobos.

Em um sem número de ocasiões, os atos de improbidade administrativa acontecem por meio da conduta de administradores públicos que, apartando-se de velar pela conservação do patrimônio público, passam a geri-lo como se estivessem lidando com seus próprios negócios particulares, aproveitando-se, inclusive, da quase inexistente participação popular, a revelar a ausência do exercício da cidadania.

Por igual razão, Agra (2005, p. 18) assevera:

Uma condição imperiosa para a construção de uma sociedade estruturada sobre valores republicanos é a necessidade de que a atuação política dos cidadãos seja virtuosa, pautada no escopo da obtenção do bem comum ao invés de almejar a realização de interesses privados. Outra condição é que a população deve ter responsabilidade pelas escolhas tomadas pelo Estado, partindo da concepção de participação política como um poder-dever de todos. Os cidadãos têm o direito de formar seu autogoverno, decidindo que tipo de sociedade querem construir.

As “políticas” do empreguismo e do nepotismo, o direcionamento de licitações, o superfaturamento dos bens e serviços adquiridos pelos entes públicos ou, simplesmente, a má gerência da coisa pública dão conta não apenas de um manifesto desprezo pelas funções exercidas pelos administradores públicos, mas também, e principalmente, de um desdém à comunidade onde estão inseridos.

A propósito, a necessidade de existência de um efetivo sentimento republicano no trato e na administração da máquina estatal foi apontada, originalmente, por Ataliba (2007, p. 37-38), em obra que permanece atual, por meio da qual assentou:

Todos os mandamentos constitucionais que estabelecem os complexos e sofisticados sistemas de controle, fiscalização, responsabilização e representatividade, bem como os mecanismos de equilíbrio, harmonia [...] e demais procedimentos a serem observados no relacionamento entre os poderes, asseguram, viabilizam, equacionam, reiteram, reforçam e garantem o princípio republicano, realçando sua função primacial no sistema jurídico.

Assim, funciona ele como alicerce de toda a estrutura constitucional, pedra de toque ou chave de abóboda do sistema.

Por tudo isso, perscrutar a potencialidade lesiva causada ao meio social por um ato de improbidade administrativa é de fundamental importância para que o órgão julgador aquilate, com maior precisão e racionalidade, as penas a serem aplicadas e a sua respectiva quantidade.

Trata-se de imperativo decorrente, mais ainda, do fato de que o juiz não decide isolado (mesmo que assim se compreenda) do ambiente social em que vive.

A neutralidade judicial, por certo, não existe, porque o juiz é parte da sociedade e, de resto, julga situações concretas e seres não abstratos.

É por isso que Azevedo (2000, p. 161) sustenta:

A decisão justa só se encontra entendendo a razão das partes, quaisquer que sejam estas, buscando-se a qualificação jurídica dos fatos tendo em vista o contexto em que se inscrevem, vale dizer, mediante uma valorização global dos dados fáticos e jurídicos ensejados pela espécie, confrontando-os com os interesses sociais e prefigurando os efeitos que irá produzir na vida concreta dos homens.

Há outro aspecto a ser mencionado: a Lei n. 8.429/1992 e a ação judicial dela derivada buscam defender e resguardar não apenas o patrimônio público, mas também o interesse público primário consistente na defesa da probidade administrativa, observada em seu sentido mais amplo.

A defesa dos interesses estatais em tal seara, portanto, constitui direito difuso¹⁹ por natureza²⁰ e, assim, interessa a todos os que pertencem à mesma comunidade do gestor público²¹.

A potencialidade lesiva da prática ímproba na sociedade na qual ocorrem os ilícitos se dão é, então, um critério não apenas importante, como também necessário para a correta aplicação das penalidades da Lei n. 8.429/1992.

Importante desdobramento disso é a previsão, nas ações decorrentes da Lei de Improbidade Administrativa, de pedido expresso quanto à imposição de valores a propósito do dano moral coletivo causado ao meio social dos agentes ímprobos, o que é admitido pela jurisprudência nacional, inclusive²².

Isso implica dizer que tanto é possível e lícita a consideração da potencialidade lesiva do ato de improbidade administrativa no meio social, que o juiz pode levá-la em consideração, seja ao aplicar as pena-

19 O Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 11.9.1990) delimita o que vem a ser um direito difuso, em seu art. 81, parágrafo único, inciso I, no sentido de que são interesses ou direitos difusos “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

20 Não se quer dizer que o patrimônio do Estado, em si mesmo considerado, é um direito difuso, mas sim que o é o direito à probidade administrativa, corporificado desde o Texto Magno (art. 37, *caput*), por meio dos princípios que regem a Administração Pública.

21 MAZZILLI, 1999, *passim*.

22 Vejam-se, a propósito, e apenas a título meramente exemplificativo, arestos emanados do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Apelação Cível 200843000052422, Terceira Turma, Rel. Des. Federal Tourinho Neto, j. 26.7.2011, e-DJF1 5.8.2011, p. 29), do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (Agravo de Instrumento 361042, Sexta Turma, Rel. Desembargadora Federal Consuelo Yoshida, j. 17.12.2009, e-DJF3 Judicial 1 26.01.2010, p. 546), do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Apelação Cível 200370020103120, Quarta Turma, Rel. Desembargador Federal Valdemar Capeletti, j. 22.4.2009, de 18.5.2009) e do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Apelação Cível 437541, Primeira Turma, Rel. Desembargador Federal Emiliano Zapata Leitão, j. 14.1.2010, DJE 28.1.2010, p. 106).

lidades contidas na Lei n. 8.429/1992, seja ao dar cabimento ao pleito de dano moral coletivo.

O ato ímprobo, enfim, não se resume à dilapidação do patrimônio nem ao eventual enriquecimento ilícito do agente público e, eventualmente, do particular.

O ato ímprobo é, antes de tudo, macula imposta ao meio social, o que deve ser levado em conta para a aplicação racional das penas previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Decorridos 20 anos desde a edição da Lei n. 8.429/1992, é premente que advenha o entendimento de que se trata de instrumento normativo em defesa da sociedade, porque nenhum ato de corrupção passa incólume, sem carregar em seu âmagô a chaga do desprezo ao outro.

A Lei de Improbidade Administrativa não se resume a um tecnicismo jurídico, a uma formalidade legislativa. É, antes de tudo, e assim se deve considerar, o símbolo máximo do clamor social em busca da probidade na condução da *res publica*.

5.2 A aplicação da pena-base e das circunstâncias agravantes e atenuantes do Código Penal

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) elenca os atos de improbidade administrativa, na mesma forma de redação consagrada para a previsão dos tipos penais.

Com efeito, a análise dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa aponta que, depois de uma cláusula genérica contida na cabeça de tais dispositivos, um grande número de práticas ilícitas são arroladas em seguida.

A diferença fundamental entre os tipos criminais e as condutas consideradas ímprobas é que, no Direito Penal, os ilícitos não admitem analogia nem interpretação extensiva, por outro lado, na Lei n. 8.429/1992, os atos ímprobos elencados são meramente exemplificativos, ou seja, foram previstos em *numerus apertus*.

Discorrendo sobre a abertura das cláusulas que delimitam os atos ímprobos, Moraes (2002, p. 325) formula o seguinte pensamento:

Observe-se que a tipificação dos atos de improbidade administrativa, por serem de natureza civil, são descrições mais genéricas e conceituais do que as exigidas pelo Direito Penal, possibilitando uma interpretação mais construtiva por parte da doutrina e jurisprudência.

De toda forma, a similitude redacional, aliada ao fato de que, na grande maioria das vezes, um ato de improbidade administrativa também possui efeitos no âmbito penal, ocasiona uma necessidade de análise conjunta e uniforme, nas esferas cível e criminal.

O estabelecimento de decisões judiciais antagônicas em relação aos mesmos fatos, unicamente porque um órgão julgador analisou o crime, e outro, o ato ímprobo, constrange a correção normativa com que se deve pautar o Judiciário e, mais ainda, propaga as já aludidas (e combatidas) ideias do subjetivismo e do decisionismo judicial.

Por esse mesmo motivo, Zaffaroni e Pierangeli (2001, p. 825-826), no âmbito da análise da imposição das penas no Direito Penal, mas em lição perfeitamente aplicável ao presente estudo, sustentam:

Ao não deixar clara a função da pena, toda discussão a seu respeito reflete-se, invariavelmente, sobre os critérios para a sua determinação e quantificação, o que, também invariavelmente, se traduz numa anarquia interpretativa que não tinha sido objeto de uma sistemática análise, especialmente à luz dos princípios do direito penal constitucional. [...]

O nosso código atual [...] deixa uma considerável margem de atuação ao magistrado. [...] não se pode deixar de reconhecer ser bastante ampla a apreciação judicial, o que o obriga a fundamentar, necessariamente, a individualização que faz da pena na sentença, não sendo, em absoluto, suficiente uma menção genérica aos artigos do código penal, que não torna perfeitamente conclusiva a razão que levou o magistrado a assim decidir, no caso concreto.

É preciso, portanto, racionalizar a *ratio decidendi* quando, principalmente e com ainda mais gravidade, o juiz encontra-se diante de uma conduta que gera consequências, a um só tempo, tanto sob a ótica civil quanto sob a ótica penal.

Neste sentido, a Lei n. 8.429/1992, como já se demonstrou neste artigo, não fixou parâmetros outros, além daqueles textualmente previstos em seu art. 12.

O Código Penal, por sua vez, pormenorizou o que deve ser tomado em linha de conta pelo julgador para a fixação da pena-base (arts. 59 e 60) bem como fez constar as circunstâncias agravantes (arts. 61 a 64) e atenuantes (arts. 65 e 66), tudo a implicar a necessária modificação do *quantum* da pena. Fixou, ademais, regra no caso do concurso de agravantes e atenuantes (art. 67).

Ditas disposições criminais constituem-se, assim, em importante paradigma para a fixação das sanções da Lei n. 8.429/1992, consagrando a expressão segundo a qual, onde estão presentes as mesmas situações de fato, devem acontecer iguais razões de decidir.

De fato, o art. 59 do Código Penal faz alusão a uma série de critérios que bem podem ser usados no âmbito da fixação de sanções pelo cometimento de atos ímprobos.

Mencionam, então, os arts. 59 e 60 do Código Penal a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, assim como os motivos, circunstâncias e consequências do crime, além

do comportamento da vítima e, enfim, a situação econômica do réu, como critérios a serem considerados pelo juiz para, no que toca ao interesse do estudo da Lei n. 8.429/1992, escolher as penas aplicáveis ao caso e a sua respectiva quantidade.

Detalhando, ainda mais, os paradigmas para a fixação da pena, o Código Penal elenca as circunstâncias agravantes e atenuantes.

São, então, circunstâncias agravantes (art. 61 do Código Penal):

I - a reincidência;

II - ter o agente cometido o crime:

a) por motivo fútil ou torpe;

b) para facilitar ou assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou vantagem de outro crime;

c) à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação, ou outro recurso que dificultou ou tornou impossível a defesa do ofendido;

d) com emprego de veneno, fogo, explosivo, tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou de que podia resultar perigo comum;

e) contra ascendente, descendente, irmão ou cônjuge;

f) com abuso de autoridade ou prevalecendo-se de relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade, ou com violência contra a mulher [...];

g) com abuso de poder ou violação de dever inerente a cargo, ofício, ministério ou profissão;

h) contra criança, maior de 60 (sessenta) anos, enfermo ou mulher grávida;

i) quando o ofendido estava sob a imediata proteção da autoridade;

j) em ocasião de incêndio, naufrágio, inundação ou qualquer calamidade pública, ou de desgraça particular do ofendido;

l) em estado de embriaguez preordenada.

No caso de concurso de pessoas (art. 62 do Código Penal), ainda são previstas agravantes a quem:

I - promove, ou organiza a cooperação no crime ou dirige a atividade dos demais agentes;

II - coage ou induz outrem à execução material do crime

III - instiga ou determina a cometer o crime alguém sujeito à sua autoridade ou não-punível em virtude de condição ou qualidade pessoal

IV - executa o crime, ou nele participa, mediante paga ou promessa de recompensa.

Por sua vez, são circunstâncias atenuantes (art. 65 do Código Penal):

I - ser o agente menor de 21 (vinte e um), na data do fato, ou maior de 70 (setenta) anos, na data da sentença;

II - o desconhecimento da lei

III - ter o agente:

a) cometido o crime por motivo de relevante valor social ou moral;

b) procurado, por sua espontânea vontade e com eficiência, logo após o crime, evitar-lhe ou minorar-lhe as consequências, ou ter, antes do julgamento, reparado o dano;

c) cometido o crime sob coação a que podia resistir, ou em cumprimento de ordem de autoridade superior, ou sob a influência de violenta emoção, provocada por ato injusto da vítima;

d) confessado espontaneamente, perante a autoridade, a autoria do crime;

e) cometido o crime sob a influência de multidão em tumulto, se não o provocou.

É prevista, ainda, uma atenuante genérica (art. 66 do Código Penal) “[...] em razão de circunstância relevante, anterior ou posterior ao crime, embora não prevista em lei”. Por fim, no concurso entre agravantes e atenuantes, a pena deve ser aplicada de acordo com as

circunstâncias preponderantes, quais sejam, aquelas que resultam dos motivos determinantes do crime, da personalidade do agente e da reincidência (art. 67 do Código Penal).

Defende-se, no presente estudo, que a mesma construção mental realizada pelo juiz, por ocasião da análise de um ilícito sob a ótica criminal, pode ser realizada quando esse ilícito é sindicado na esfera da improbidade administrativa.

É certo que as nuances penais indicam que nem todos os critérios previstos no Código Penal poderão ser considerados para a imposição das sanções da Lei de Improbidade Administrativa²³, mas tal constatação não infirma a racionalidade que advirá em benefício das decisões judiciais – antes, apenas demonstra que o juiz precisará observar as particularidades de cada modalidade de processo (cível ou penal) para aplicar a sanção normativamente correta ao caso colocado sob sua apreciação.

Para a Lei n. 8.429/1992, o uso dos critérios contidos no Código Penal com vistas na fixação da pena é, portanto, medida em benefício da racionalidade das decisões judiciais.

Garante-se, também, a segurança jurídica gerada com o uso de critérios semelhantes nas esferas cível e penal, evitando-se a perplexidade de uma análise, pelo mérito, contraditória.

Passadas duas décadas de vigência da Lei de Improbidade Administrativa, é fundamental que o Judiciário elimine, tanto quanto possível, os subjetivismos que ocasionam, unicamente, a perda de prestígio da função jurisdicional, para trilhar o caminho da racionalidade e da correção normativa.

23 Tome-se, como exemplo, a agravante relacionada à prática do crime contra ascendente, descendente, irmão ou cônjuge.

6 Conclusões

O presente artigo teve o objetivo de contribuir para o incremento da racionalidade e da correção normativa das decisões do Poder Judiciário, no âmbito da aplicação das penalidades contidas na Lei de Improbidade Administrativa.

Apontou-se que a Lei n. 8.429/1992 não deve ser analisada em dissociação de uma visão relacionada à existência da Segunda Modernidade e da presença de relações sociais ambivalentes.

Superado ficou, então, o Positivismo Jurídico e, por conseguinte, as amarras por ele impostas, em prol de um Direito aberto à análise individualizada do caso concreto e de suas nuances.

Neste contexto, o juiz deixou de ser apenas o representante estatal a realizar uma atividade meramente silogística, para aplicar o seu próprio pensamento, ao tomar suas decisões, sem descurar do fato de que o julgador não é ideologicamente neutro.

Tornou-se premente, a partir de então, estabelecer critérios e fixar padrões, de modo a garantir a racionalidade dos posicionamentos do Judiciário e evitar práticas judiciais subjetivistas.

Neste sentido, e no âmbito específico da Lei n. 8.429/1992, um primeiro aspecto a ser considerado, na busca da aplicação racional das sanções decorrentes de atos ímprobos, é o teor do seu respectivo art. 12, o qual estabelece parâmetros para tanto.

Verificou-se, no entanto, que a correção normativa, no que toca à imposição das penas correspondentes à prática de atos de improbidade administrativa, não se resume à observância do art. 12 da Lei n. 8.429/1992, dado o grande número de situações de fato e, mesmo, problemas de natureza jurídica, não abarcados pelo aludido dispositivo legal.

Por isso mesmo, a análise da potencialidade lesiva do ato ímprobo no meio social onde praticado, de um lado, e a consideração das particularidades que ensejam a aplicação da pena-base e das circunstâncias agravantes e atenuantes previstas no Código Penal, de outro lado, são critérios que podem ser usados para incrementar a correção normativa das decisões exaradas em razão de penalidades aplicadas no âmbito da Lei n. 8.429/1992.

Referências

AGRA, Walber de Moura. *Republicanismo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica*. Tradução de Zilda Hutchinson Shild Silva. 2. ed. São Paulo: Landy, 2005.

_____. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

AMORIM JUNIOR, Silvio Roberto Oliveira de. O princípio da dignidade da pessoa humana, as sanções da lei de improbidade administrativa e a aplicação da regra da proporcionalidade – Uma correlação necessária. *Revista Evocati*, n. 79, jul. 2012. Disponível em http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=549. Acesso em: 28 nov. 2012.

_____. A construção dos direitos constitucionais. Tradução de Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior, disponível para *download* em http://works.bepress.com/cgi/sw_config.cgi?context=silvio_amorim_junior/1. *Law and Ethics of Human Rights*, v. 4, 1. ed., Art. 2, The Berkeley Electronic Press, 2010, p. 21-32. Disponível em: <http://www.bepress.com/lehr/vol4/iss1/art2>.

ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 2. ed. atual. por Rosalea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2007.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Aplicações do direito e contexto social*. 2. ed. 2. tir. São Paulo: RT, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BECK, Ulrich. *Liberdade ou capitalismo: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms*. São Paulo: Unesp, 2003.

_____; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp, 1995.

BLEICHER, Josef. *Hermenêutica contemporânea*. Tradução de Maria Georgina Segurado. Lisboa – Portugal: Edições 70, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra – Portugal: Almedina, 2003.

CARDOSO, Henrique Ribeiro. *Proporcionalidade e argumentação: a teoria de Robert Alexy e seus pressupostos filosóficos*. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. *Controle da legitimidade da atividade normativa das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CUNHA, Ageu Florência da. A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. In: DOBROWOLSKI, Samantha Chantal (coord.). *Questões práticas sobre improbidade administrativa*. Brasília: ESMPU, 2011.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2010.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*. 11. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

MELLO, Ruy Nestor Bastos. Aplicação e dosimetria das sanções da Lei de Improbidade Administrativa. In: DOBROWOLSKI, Samantha Chantal (coord.). *Questões práticas sobre improbidade administrativa*. Brasília: ESMPU, 2011.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: GZ, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARMENTO, Daniel et al. *Filosofia e teoria constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais*. 2. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do estado: novos paradigmas em face da globalização*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SPITZCOVSKI, Celso. *Improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

TÚLIO, Denise Vinci. Ação de improbidade contra prefeito: estudo da jurisprudência superior. In: DOBROWOLSKI, Samantha Chantal (coord.). *Questões práticas sobre improbidade administrativa*. Brasília: ESMPU, 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Manual de direito penal brasileiro: parte geral*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.