

AS SANÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

*Roseli Borin **

*Alexandre Barbosa Lemes ***

RESUMO

A Lei de Improbidade Administrativa é uma novidade, em diversos aspectos, no ordenamento jurídico. Evoluindo da tutela legal existente e vigente desde a década de 50, buscou dar concretude à demanda constitucional (art. 37, § 4.º), protegendo com maior eficácia a moralidade administrativa. A Lei tutela a honestidade que se deve ter com o trato da coisa pública, e sanciona com penalidades de diversas matizes o desrespeito à probidade. Aumentando o espectro de tutela prevista na legislação anterior, não visa evitar apenas o prejuízo ao erário e o enriquecimento ilícito, mas também a simples violação dos princípios administrativos que têm se mostrado importantes para o bom fluir da existência do Estado e da Administração. Nesse contexto, a Constituição consagrou mandato expresso de sancionamento de atos de improbidade administrativa e consagrou sanções de natureza não apenas administrativa, mas também política, civil, além da possibilidade de concomitância da responsabilização penal.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Sanções. Natureza jurídica. Independência de instâncias.

THE PENALTIES OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW

The Administrative Improbability Law is a novelty, in many ways, in the juridical order. Growing from the actual legal protection and commencement date since 50's, tried to make concrete some constitutional dispositions (art. 37, § 4.º), protecting more efficiently the administrative morality. The Law protect the honesty is necessary with the public interest, and provide punishment of several kinds for the disrespect to probity. Raising the protection of previous legislation, don't match only the material damage and the illegal enrichment, but also the simple violation of administrative principles so important to the existence of State and Administration. The Constitution ordained expressed commandment of penalties for the administrative improbity acts and commits penalties not only of administrative nature, but so political, civil, beyond of the possibility of concomitance of penal responsibility.

* Advogada em Maringá; Professora DE Graduação e Pós- graduação no Curso de Direito com Ênfase em Políticas Públicas da FAMMA – Faculdade Metropolitana de Maringá e Escola da Magistratura do Paraná; Especialista em Direito do Estado com ênfase em Direito Constitucional – UEL – Universidade Estadual de Londrina; Especialista em Direito Civil – Sucessões, Família e Processo Civil, Mestre em Ciências Jurídicas – Direitos da Personalidade na Tutela Jurídica Privada e Constitucional pelo Centro Universitário de Maringá. Autora da obra “Identidade Genética e Exame de DNA” pela Juruá, 2009. Email: < roseborin@hotmail.com>.

** Procurador Federal. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto Romeu Felipe Bacelar e em Direito Público pela Universidade de Brasília; Mestre em Direito Penal pela Universidade Estadual de Maringá. É professor universitário e de pós-graduações. Autor da obra "Tutela Penal da Previdência Social", pela Juruá, 2009; e co-autor da obra "Direito Processual Penal Parte I pela Revista dos Tribunais, 2009. < alexandre.lemes@hotmail.com>.

KEYWORDS: Administrative improbity. Penalties. Juridical nature. Independence of instances.

INTRODUÇÃO

A pesquisa a ser empreendida no presente trabalho buscará analisar as consequências dos fatos que importam em improbidade administrativa, comparando-as e diferenciando-as das demais sanções administrativas. O estudo justifica-se para que a sanção não se configure, nunca, em *bis in idem*, mas apenas no correto sancionamento de ilícitos administrativos, da forma preconizada pelo legislador.

Para Kelsen, o Direito pode ser concebido como uma ordem de coerção, uma *ordem estatuidora de atos de coerção*, onde a proposição jurídica que prescreve o Direito toma a forma de afirmação, e, mediante certas condições ou pressupostos determinados por essa mesma ordem jurídica, deve-se executar um ato de coação, ou seja, a norma impõe um mandamento que, violado, dá ensejo à sanção. Já é comezinha a noção de que um mesmo fato pode ensejar a aplicação de mais de uma sanção, se esse fato violar mais de uma ordem jurídica, sem que isso acarrete, necessariamente, um *bis in idem*.

A questão da sanção da improbidade administrativa é, sem dúvida, matéria adstrita ao Direito Administrativo. Ocorre que o tema possui aspectos mais penais que meramente administrativos. Apesar disso, a sanção nunca chega a configurar-se numa pena, no sentido criminal.

Na esfera tradicional do Direito Administrativo já existem outras sanções administrativas para fatos que podem, também, enquadrar-se como improbidade administrativa.

Assim, é possível que um mesmo fato se caracterize como diferentes tipos de ilícitos e gere consequências civis (dever de indenizar o prejuízo causado), penais (privação de liberdade) e administrativas (advertência, suspensão ou demissão) e, além disso, sanções da Lei de Improbidade Administrativa.

Desta forma, torna-se importante o estudo das sanções da Lei de Improbidade Administrativa, para lhe delimitar sua natureza jurídica e distingui-la das demais espécies de sanção.

A diferença entre os ilícitos administrativos e penais consiste não no conteúdo do ilícito, mas na consequência que o ordenamento jurídico atribui ao fato. Se a sanção puder culminar na privação da liberdade, estar-se-á diante de uma sanção penal. Em razão disso, é

possível dizer que os fatos ilícitos penais são, em tese e em regra, mais graves que os ilícitos administrativos.

Além disso, é possível que um mesmo fato se enquadre como ilícito penal (peculato, por exemplo) e também ilícito administrativo (apropriação de patrimônio público). Quando isso ocorre, o sujeito deverá arcar com as consequências de ambas as ordens do ordenamento jurídico, para recompor o *status quo ante* tanto penal quanto administrativamente.

Na esfera administrativa, surgiu com a Constituição de 1988 o princípio da *probidade administrativa*, com conteúdo mais concreto que a antiga *moralidade administrativa*, de feições mais abstratas e de difícil conceituação prática. Dessa demanda constitucional (art. 37, § 4.º) adveio a Lei n.º 8.429/93, que definiu, em linhas gerais, o que é a probidade administrativa que deve ser seguida pelos agentes da Administração Pública e com aqueles que pretendem alguma relação com ela.

Essa nova lei trouxe também sanções para quando configurar-se a *improbidade*. Essas sanções têm natureza, em regra, administrativa; mas diferentemente das demais sanções administrativas, apenas pode ser imposta através da via jurisdicional. E elas, em princípio, não excluem as demais esferas jurídicas de sanções, administrativas ou não.

Se antes dessas noções, era fácil fazer a diferenciação entre os diferentes ilícitos que um fato poderia configurar (civil, penal, administrativo), hoje há a dificuldade na diferenciação da sanção da improbidade administrativa.

Como consequência lógica desse estudo, emitir-se-á um posicionamento conclusivo acerca das diversas hipóteses aventadas, pautado na doutrina, na jurisprudência e no raciocínio lógico e crítico.

Quanto à proposta metodológica, trabalhar-se-á com a pesquisa bibliográfica sob o método de abordagem dedutivo - partindo de teorias e leis mais gerais para ocorrências de fenômenos particulares - com o objetivo de estabelecer um diálogo reflexivo entre a teoria e o objeto da investigação escolhida. Utilizar-se-á, se necessário, a pesquisa documental, para investigar fatos relevantes à temática estudada. Posteriormente, pretende-se analisar e entender dedutivamente pela adequação ou inadequação da posição adotada.

1 REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO E SUA TUTELA JURÍDICA

Há tempo, já, não se costuma classificar o Direito – suas normas – em “público” e “privado”.¹ Apesar disso, continua existindo um regime jurídico público (o chamado Regime Jurídico Administrativo², com normas de direito público que se aplicam quando a Administração Pública se encontra num dos pólos da relação jurídica), diferente do “regime jurídico privado”.

Os âmbitos público e privado remontam ordens distintas, ontologicamente distintas. O público existe para garantir o livre curso do privado. Enquanto o público é visto como estatal, o privado é visto em seu enfoque egoístico.³

O “Regime Jurídico Privado” regula as relações sociais entre particulares. São, por exemplo, as normas do Código Civil que regulam os contratos, entre particulares, de compra e venda, de mútuo, de cessão de direitos, etc. Um dos pilares que orientam esse regime jurídico é a disponibilidade do interesse privado. Essa disponibilidade decorre imediatamente do princípio da liberdade, previsto no inciso II do artigo 5.º da Constituição Federal: “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*”. O princípio da liberdade é decorrente, por seu turno, da opção liberal adotada pelos países modernos, entre eles o nosso, que o colocou como fundamento da República Federativa do Brasil no inciso IV do artigo 1.º da Constituição: “*os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa*”⁴. Tal linha ideológica compreende que o sucesso de todos, e de cada um, depende do seu trabalho e de sua liberdade de iniciativa, com o incentivo (e pouca interferência) do Estado.

Doutro lado, quando a relação jurídica não possui apenas particulares, mas figura em um dos seus pólos a Administração Pública, entram em cena alguns princípios que modificam a estrutura dessa relação. Aquele princípio da liberdade toma outra dimensão: se aos particulares é possível fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração Pública *apenas pode*

¹ Modernamente, não mais se dividem as regras jurídicas apenas em “públicas” ou “privadas”. É movimento recente, marcante e definitivo o surgimento de regras jurídicas que, embora não sejam tradicionalmente “públicas”, não possuem as mesmas características das “privadas”. São, por exemplo, as normas consumeristas e ambientais. Tais normas, embora regulem relações em princípio privatísticas, são normas de interesse público, indisponíveis. Ou seja, mesmo no “regime jurídico privado”, há normas que afastam em parte a disponibilidade do interesse particular.

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 52-58.

³ CARVALHO NETO, Menelick. **A Contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição**. Texto utilizado na Pós-Graduação em Direito Público pela Centro de Estudos À Distância da Universidade de Brasília. 2010.

⁴ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada**. 7.ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, pp. 62-63, 96-99 e 191-195.

*fazer o que a lei permite.*⁵ Na ausência de lei autorizadora, o Estado não pode atuar. Isso decorre de um dos princípios primordiais que orientam a Administração Pública: a indisponibilidade do interesse público. Desse princípio decorre que tudo o que se refere à Administração Pública, às vezes mais, às vezes menos, possui regulamentação diferente das relações entre particulares.

Da indisponibilidade do interesse público surge a ideia natural de que o *público* (o bem público, o interesse social, a busca do bem comum) é algo diferente do privado; e o agente público, que *não é dono da coisa pública, mas com ele possui relação de subordinação*, não pode dele dispor livremente⁶, devendo obedecer à legalidade estrita e aos princípios decorrentes da indisponibilidade do interesse público: a supremacia do interesse público sobre o privado, a impessoalidade, a publicidade, a legalidade estrita, a probidade, entre outros.

Dessa indisponibilidade do interesse público surgiu a teorização da burocracia⁷, fundamentada pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), que pregava que a Administração Pública, enquanto administradora da coisa pública, sempre tendo em vista o bem comum, e não interesses particulares, deveria assegurar, em todas as hipóteses, a estrita obediência às formalidades legais, ou seja, observando a legalidade estrita, vigeria na Administração Pública a *ausência de pessoalidade*, que junto ao princípio da hierarquia, garantiria a competência técnica dos agentes administrativos e asseguraria que os atos administrativos apenas seriam praticados quando preenchidos os requisitos previstos na lei.⁸ Isto é, para garantir o interesse público, controlavam-se, pela lei, os *meios* utilizados pela Administração Pública para a realização dos atos administrativos.

Embora essa teoria não tenha refletido, na prática, garantias de proteção efetiva ao patrimônio público, o que ocasionou (e vem ocasionando) reformas administrativas com vistas à implantação de um “Estado gerencial” (com vistas mais à eficiência, e aos fins buscados pela Administração), as relações em que o Estado está presente estão sujeitas à aplicação de regras distintas do regime meramente privado.

⁵ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, pp. 94-99.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 73.

⁷ WEBER, Max. **Economia e Sociedade. Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. II volume. Tradução de Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora UnB, 2004.

⁸ Assim, por exemplo, para “contratar” um servidor público para trabalhar em seus quadros, em regra a Administração deve abrir um processo de seleção chamado concurso público, com critérios e requisitos objetivos a assegurar que os mais competentes e qualificados (e não apadrinhados) trabalhem para a Administração Pública.

O ordenamento jurídico, no entanto, estabelece mais instrumentos de proteção à Administração Pública e seu regime jurídico administrativo (em última análise, tutela do interesse público) que somente esse sistema burocrático de controle de meios. Mais que a mera legalidade, a lei sanciona a desonestidade do agente público, aumentando o espectro de proteção e punindo os atos que violam o interesse público.

Há, assim, a tutela meramente administrativa, com a previsão dos ilícitos administrativos e faltas funcionais; a tutela civil, com os instrumentos para recomposição de danos; e a tutela penal, com a previsão de crimes que atentam contra a Administração Pública.

A Lei n.º 8.429/92, além desses âmbitos de proteção jurídica, ressaltou a necessidade de honestidade no trato público, criando novas sanções de natureza administrativa e, materializando a intenção constitucional, previu também sanções políticas e novos instrumentos para a recomposição civil dos prejuízos causados à Administração e a anulação de atos de enriquecimento ilícito.

1.1 Proteção da Moralidade Administrativa a partir da Constituição Federal de 1988

A idéia de *probidade* administrativa, por vezes, se confunde com a de *moralidade* administrativa. Maria Sylvia Zanella di Pietro, já no início de suas reflexões sobre o tema, assevera que não é fácil estabelecer distinção entre *moralidade administrativa* e *probidade administrativa*.⁹ De qualquer forma, entende-se a probidade como espécie do *gênero* moralidade administrativa.¹⁰

A Constituição Federal de 1988 inovou, e pretendeu tutelar com mais força a honestidade no trato com o Poder Público. Com efeito, antes da atual ordem constitucional, a legislação aplicável à espécie restringia a desonestidade aos casos de dano ao erário e de enriquecimento ilícito (art. 153, § 11, da Constituição de 1967: “a lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito”).

Com a nova Constituição, a moralidade administrativa consolidou-se como princípio expresso da Administração Pública, no artigo 37, *caput*. Ademais, o artigo 5.º, inciso LXXIII inseriu a lesão à moralidade administrativa como fundamento para a ação popular. A própria Constituição definiu, desde já, também, as sanções que seriam previstas no caso de violação a

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 803.

¹⁰ ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro. **Improbidade Administrativa – questões polêmicas e atuais**. 2.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 111.

esse princípio (art. 37, § 4.º): a suspensão dos direitos políticos; a perda da função pública; a indisponibilidade de bens; o ressarcimento ao erário.

Para regulamentar o § 4.º do art. 37, foi promulgada a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”. Antes dessa lei, vigiam as Leis n.º 3.164/57 e n.º 3.502/58, expressamente revogadas pelo art. 25 da Lei n.º 8.429/92.

A nova lei buscou tutelar a moralidade administrativa de forma mais contundente que a legislação anterior. Com efeito, se antes apenas era considerado violação à moralidade administrativa o ato que causava prejuízo ao erário ou o enriquecimento ilícito (que continuam sendo atos de improbidade administrativa), agora é também improbidade o ato que simplesmente viole os princípios da administração pública; ainda que tal ato não importe prejuízo ou enriquecimento indevido.

No entanto, não é qualquer ato contrário à moralidade administrativa que se configura ato de improbidade. Essa conclusão decorre da simples leitura da Constituição, que indica cada uma dessas figuras em artigos e momentos distintos.¹¹ Embora possuam pontos de contato, esses conceitos não se confundem e sua diferenciação constitui-se ponto nevrálgico à compreensão do alcance da norma.

Com efeito, a idéia subjacente à moralidade administrativa não se confunde com a *moralidade comum*, mas uma *moralidade jurídica*, que consistiria num conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração. Doutro lado, a probidade administrativa é uma *forma* de moralidade administrativa, que consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito próprio ou de outrem a quem queira favorecer.¹² É assente, nesse sentido, que a improbidade administrativa não se equivale à imoralidade administrativa, ou mesmo à ilegalidade: faz-se essencial a presença da má-fé, da desonestidade, do dolo de enganar.¹³

¹¹ ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro. **Improbidade Administrativa – questões polêmicas e atuais**. 2.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 106.

¹² Idem, ibidem.

¹³ Nesse sentido, de que a mera ilegalidade ou imoralidade não se constitui automaticamente ato de improbidade, sendo necessária a má-fé, a doutrina mostra-se uníssona: PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 4.ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, pp. 02-04; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 823-824; MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada**. 7.ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, pp. 2.746-2.747, e todos os autores que tiveram a oportunidade de se manifestar na coletânea de artigos coordenados por Cassio Scarpinella Bueno e Pedro Paulo de Rezende Porto Filho, na obra **Improbidade Administrativa – questões polêmicas e atuais**. 2.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

Outra questão a ser analisada é o sujeito ativo do ato de improbidade. Em princípio, a lei tentou abranger toda pessoa que possuísse algum vínculo especial com o serviço público. No entanto, a questão vem sendo tratado de forma diferente pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Em controvertida decisão do Supremo Tribunal Federal, entendeu-se que a Lei de Improbidade Administrativa não se aplicaria a alguns agentes políticos (aqueles previstos no artigo 52, I e II da Constituição Federal). Nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 2.797 e n.º 2.860, a Corte Constitucional decidiu que tais agentes, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa, com base na lei de improbidade, mas somente por crime de responsabilidade (Lei n.º 1.079/50), em ação que apenas pode ser proposta perante o Supremo Tribunal Federal.

É possível verificar, portanto, que a Lei n.º 8.429/92 não confunde improbidade administrativa com a mera ilegalidade ou com a imoralidade administrativa. A improbidade é espécie do gênero imoralidade, qualificada pela desonestidade de conduta do agente público. Em conclusão a esse raciocínio, assevera-se que atos administrativos contrários aos princípios da legalidade ou da moralidade administrativa (sem índole de improbidade) devem ser atacados por ação popular ou por ação civil pública (ou mesmo através de processo administrativo), mas não por ação de improbidade administrativa.

1.2. Breve esboço teórico da complementaridade das esferas pública e privada

Hoje se sabe que o público não se confunde com o estatal. Ao contrário, sempre que essa redução se verificar, estar-se-á diante de uma privatização do público, passível de objeto de controle de constitucionalidade.¹⁴ Público é o interesse de toda a coletividade, e não apenas do Estado, enquanto personalidade jurídica própria.

E, embora haja, como se disse acima, dois regimes jurídicos distintos (um público, e outro privado), eles não são excludentes. Em verdade, tais esferas completam-se e são interdependentes, formando uma tensão produtiva. A esfera privada não significa um direito absoluto ao egoísmo, porquanto o ordenamento estabelece limites de ordem pública àquela.

Desta forma, o sistema jurídico precisa desenvolver elementos que assegurem o resguardo do interesse público, e que fortaleçam a relação direito-ética-política.

¹⁴ CARVALHO NETO, Menelick. **A Contribuição do Direito Administrativo enfocada da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição**. Texto utilizado na Pós-Graduação em Direito Público pela Centro de Estudos À Distância da Universidade de Brasília. 2010.

O que orienta essa relação entre público-estatal, e também a relação público-privada é o balanceamento de valores onde se aplique o chamado princípio da proporcionalidade. Nesse sentido, é necessário retornar-se ao entendimento do que corresponda o positivismo filosófico; sua suposta superação, e qual a compreensão do “balanceamento de valores onde se aplique o princípio da razoabilidade”, de Alexy.¹⁵ No positivismo, embora as regras jurídicas não sejam aptas a alcançar todas as situações fáticas da vida em sociedade, o sistema jurídico, de alguma forma, indica qual a resposta adequada.

Para Alexy, a aplicação da norma jurídica deve contemplar, simultaneamente, todos os possíveis princípios jurídicos aplicáveis ao caso concreto, graduando-os, proporcionalmente, conforme uma escala de importância,¹⁶ ou seja, a proposta de Alexy é que, diante dos chamados “*hard cases*” (situações não previstas claramente nas regras jurídicas), deve o aplicador da norma buscar a solução dentro do próprio sistema jurídico, por meio da aplicação dos seus princípios jurídicos.

A crítica que se faz a tal interpretação é que se mostra impossível a ponderação de vários princípios a uma mesma situação fática.¹⁷ Ora, a exemplificar a insuficiência das teses positivistas, Scotti explica que a leitura positivista do direito como sistema auto-suficiente de regras, que pretendem regular com alto grau de determinação suas situações de aplicação, deixa escapar a dimensão central de qualquer ordenamento jurídico pós-convencional: sua estrutura principiológica, necessariamente indeterminada em abstrato, embora determinável em concreto, aberta hermeneuticamente à construção intersubjetiva dos sentidos das normas universalistas positivadas enquanto direitos fundamentais.

É neste sentido, e observadas esses apontamentos, que se apregoa a contemporaneidade e necessidade da tutela da probidade administrativa, tal a Lei n.º 8.429/92, na ordem jurídica atual. É necessário que se resguarde a probidade na administração pública, como uma necessidade que foge aos limites e interesses apenas *estatais*, mas entrando na esfera de direitos e necessidades de toda a sociedade e, inclusive, das instituições estatais.

¹⁵ SCOTTI, Guilherme. **Teorias Jurídicas Positivas**. Texto utilizado na Pós-Graduação em Direito Público pela Centro de Estudos À Distância da Universidade de Brasília. 2009.

¹⁶ AZEVEDO, Damião Alves de. **Ao encontro dos Princípios: Crítica à proporcionalidade como solução aos casos de conflito aparente de normas jurídicas**. Texto utilizado na Pós-Graduação em Direito Público pela Centro de Estudos À Distância da Universidade de Brasília. 2009.

¹⁷ AZEVEDO, Damião Alves de. **Ob. cit.**

2 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEU PRESSUPOSTO TEÓRICO

2.1 Histórico

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 31, § 4.º, veicula o mandato expresso de sancionamento aos atos de improbidade administrativa, estipulando que tais condutas acarretarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da responsabilização criminal.

Antes disso, porém, já havia legislação que tutelasse a Administração Pública, estabelecendo sanções para os atos que causassem prejuízo para a Fazenda Pública e locupletamento ilícito ao indiciado.¹⁸ Até o advento da Lei de Improbidade Administrativa, vigoraram as Leis n.º 3.164/57 e n.º 3.502/58, ambas expressamente revogadas pelo art. 25 da Lei n.º 8.429/92.

A Constituição de 1967, consagrando o *status* constitucional da tutela da moralidade pública, estabeleceu, no § 11 do artigo 150 (posteriormente renumerado em § 11 do artigo 153, pela Emenda Constitucional 1/69) que “a lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública.

O regramento legal exigido pela Constituição de 1988 surgiu com a Lei n.º 8.429/92, que disciplinou os atos de improbidade administrativa em três categorias: os atos que importam em enriquecimento ilícito do agente público (art. 9.º), os atos que causam prejuízo efetivo ao Erário (art. 10) e os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). A tais atos, a lei previu sanções não apenas administrativas, mas também de natureza civil e política (art. 12). Para além disso, foram definidos, na lei, os sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade, os procedimentos investigatórios e a respectiva ação de improbidade administrativa, regulando ainda sobre a declaração de bens, prescrição e infrações penais.¹⁹

A Lei n.º 8.429/92 traduz uma evolução em relação à tutela da moralidade administrativa, não se restringindo apenas a atos que causam o enriquecimento ilícito, como as leis anteriores.²⁰

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 806.

¹⁹ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 4.ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 04.

²⁰ Antes da Lei n.º 8.429/92, vigiam as Leis n.º 3.164/57 e n.º 3.502/58, recepcionadas pela Constituição de 1988 e em vigor até 1992.

Há quem atribua à essa lei uma natureza complexa, de forte conotação penal.²¹ Aponta o professor Marçal Justen Filho que a interpretação que se tem dado ao artigo 12 da Lei n.º 8.429/92, no sentido de que a improbidade possui apenas natureza administrativa, é deficiente. Para ele, o dispositivo, ao afirmar que devem ser aplicadas as sanções da Lei de Improbidade, *além* das sanções civil, penais e administrativas já previstas em outros diplomas, é suficiente a confirmar a natureza complexa da improbidade administrativa. Por essa razão, faz-se necessário o aprofundamento do estudo das diferenças entre os ilícitos penal e administrativo.

2.2 Ilícitos administrativos e ilícitos penais

No âmbito da tutela da Administração Pública, evidencia-se uma relação estreita entre o Direito Penal e o Administrativo. Dessa relação, questões como a diferenciação dos ilícitos penais e administrativos, e sanções de cada um desses ramos merecem análise mais detida, para uma maior eficácia na repressão de condutas lesivas à sociedade e ao Estado²².

Para além das semelhanças entre esses ilícitos, que nem sempre o legislador está apto a tratar adequadamente, agrava-se a situação na medida em que, na atualidade, se preconiza a responsabilidade penal da pessoa jurídica. O conceito de sanção penal passa a tomar aspectos diferentes dos que vinham sendo considerados. Se a sanção penal se diferenciava da sanção civil ou administrativa por limitar o indivíduo em sua liberdade, com a pretendida penalização da pessoa jurídica, isso não ocorre. As *penas* às quais estão sujeitos esses entes em nada se diferem das sanções civis ou administrativas (interdição temporária de direitos, suspensão parcial ou total de atividades, prestação pecuniária, etc).

Cabe, diante dessa nova realidade, investigar a *nova feição* que se buscou atribuir à pena e entender se há fundamentação para tanto ou se o legislador equivocou-se e apenas chamou a sanção administrativa de pena, buscando o efeito simbólico do Direito Penal, sem a necessidade de intervenção desse ramo do direito.

²¹ FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 4.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 880.

²² Cf. LEMES, Alexandre Barbosa. **Tutela Penal da Previdência Social**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 104: O Direito é uma ciência cujos ramos são interdependentes. Em razão dessa natureza, o ordenamento jurídico prevê técnicas para que as relações interdisciplinares ocorram de forma a manter a coesão do sistema. Assim é que o Direito Penal que tutela a Ordem Tributária não pode prescindir de elementos próprios do Direito Tributário. Com a edição da Lei n.º 9.430/96, que cria a “representação fiscal para fins penais”, por exemplo, surgiu a discussão no sentido de essa figura consistir-se em condição de procedibilidade para a ação penal. Apesar de não acolhida a tese de condição de procedibilidade, a existência de discussão dobre o tributo em sede administrativa deve ser razão bastante para suspender a ação penal, a fim de evitar-se decisões contraditórias.

De outro lado, exsurge a idéia de um Direito Administrativo sancionador, no qual os conceitos de ilícito administrativo e crime são muito próximos. Essa idéia preconiza uma “terceira via”, entre o Direito Penal e o Direito Administrativo²³.

Apesar do Direito Penal encontrar sua atuação balizada por princípios que visam a liberdade do ser humano, com a mínima intervenção, a edição de normas penais vem tomando novas funções²⁴.

Tem-se a impressão de que a sanção penal é a solução para o resgate da potestade estatal, enfraquecida perante os cidadãos em todos os segmentos sociais²⁵. Essa hipertrofia do Direito Penal, com o crescimento desmedido de tipos incriminadores, acarretou, inegavelmente, “o esvaziamento da força intimidadora da pena como consequência da criação excessiva e descriteriosa de delitos”²⁶. A inflação de leis penais se agravou com a tutela penal de bens jurídicos metaindividuais atinentes à proteção do ambiente, ordem econômica, relações de consumo, erigindo “à categoria de delito uma grande quantidade de comportamentos que, a rigor, não deveriam passar de meras infrações administrativas ou, quando muito de contravenções penais”²⁷.

Ocorre que, muitas das vezes em que o legislador penal utiliza-se da criminalização de condutas que são passíveis de proteção por outros ramos do Direito, o faz visando apenas o efeito simbólico do Direito Penal, muitas vezes sem eficácia ou proporcionalidade. Nesse aspecto, penas exageradamente severas por vezes não são cumpridas. Algumas condutas seriam melhor tuteladas com sanções de natureza civil, de caráter econômico, ou a mera

²³ Neste sentido, conferir: FERRARI, Eduardo Reale, Direito Penal do Consumidor e Constituição Federal Brasileira. **Revista da Associação Brasileira de Professores de Ciências Penais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 1, jul-dez/2004, p. 284.

²⁴ RIPOLLÉS, José Díez. **A Racionalidade das Leis Penais. Teoria e Prática**. Tradução de Luiz Regis Prado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 14. Embora sua obra trate da necessidade de critérios racionais para a elaboração da lei penal, o autor reconhece a existência de *novas funções* para a norma penal: código moral da sociedade, uso da lei penal para fins simbólicos, o protagonismo do direito penal na judicialização de qualquer conflito ou dilemas valorativos sociais.

²⁵ Sobre o tema, merece atenção as ponderações de Cezar Roberto Bitencourt: “criminalidade e violência ocupam o centro das preocupações de todos os segmentos da sociedade brasileira. Tradicionalmente as autoridades governamentais adotam uma política da exacerbação e ampliação dos meios de combate à criminalidade, como solução de todos os problemas sociais, políticos e econômicos que afligem a sociedade. Utilizam o Direito Penal como panacéia de todos os males. Defendem graves transgressões de direitos fundamentais e ameaças a bens jurídicos constitucionalmente protegidos, infundem medo, revoltam e ao mesmo tempo fascinam a uma desavisada massa carente e desinformada.” BITENCOURT, Cezar Roberto. Princípios garantistas e a delinquência do colarinho branco. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 3, jul.set/1995, p. 118.

²⁶ LUISI, Luiz. **Os Princípios Constitucionais Penais**. 2.^a ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003, p. 42.

²⁷ PRADO, Luiz Regis. **Crimes contra o ambiente**. 2.^a ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p.16.

punição administrativa, porque abrangeriam até mesmo os casos de responsabilidade objetiva com a máxima segurança, ainda que com menor rigor²⁸.

Ainda na década de 70, Heinz Mattes analisou a problemática do Direito Penal administrativo e sua relação com o Direito Administrativo puro²⁹. Referido autor estuda a imbricação entre esses dois ramos do direito a partir do estudo do poder de polícia, em que o Estado-administração possui faculdades de intervir na liberdade individual. Sua obra abrange profunda análise dessa relação, desde o ponto de vista histórico³⁰, filosófico³¹, e comparado³². Observa que o pós-guerra alemão induziu à sensível diminuição das faculdades penais da Administração, restringindo-as à esfera do poder econômico.³³ Assevera que a culpabilidade penal distingue o crime do ilícito administrativo, uma vez que a referência ética da personalidade, presente no direito penal, não existe no ilícito administrativo. A consequência do injusto administrativo é uma medida coercitiva meramente administrativa, carecendo-lhe a idéia de expiação; não há na sanção administrativa, também, o objetivo de ressocialização do “*enemigo del derecho*”.

Ao Direito Penal contrapunha-se o ilícito administrativo: se naquele cuida-se do injusto penal, o Direito Administrativo trata de meras infrações administrativas cujo conteúdo de injusto se esgota na transgressão de puros interesses administrativos ou comandos de ordem, carecendo de importância ética. A Lei de Improbidade altera, um pouco, essa noção.

Apesar de ramos diferentes do Direito, e sua interdependência, existe uma importante distinção – não apenas quanto às consequências ou garantias de um e outro – mas também de essência. Embora caiba ao legislador a definição da infração administrativa e do delito, não cabe a ele a mera escolha. O autor de um ilícito administrativo não o pratica de modo genuinamente injusto. A diferença entre as duas esferas funda-se na natureza das coisas,

²⁸ PIMENTEL, Manoel Pedro. Apropriação Indébita por mera semelhança. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 451, mai/1973, p. 327-328.

²⁹ MATTES, Heinz. **Problemas de Derecho Penal Administrativo**. Tradução e notas por José Maria Rodrigues Devesa. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1979. Na Alemanha, sua primeira edição foi publicada em 1971, sendo traduzida para o espanhol apenas em 1979.

³⁰ Estudo do poder de polícia desde a Idade Média, nos Estados Absolutistas, no Iluminismo, até o século XIX, bem como o poder de polícia no Reich, até a lei penal econômica alemã de 1951.

³¹ O poder de polícia na concepção, já vista neste trabalho, de Hegel, Mayer, Goldschmidt, entre outros.

³² Além do ordenamento alemão, Mattes analisa também os sistemas jurídicos austríaco, suíço, francês e italiano.

³³ Em suas palavras: “não se quis abolir por completo o poder penal dos órgãos da administração econômica. Se esperava poder superar, com a teoria do direito penal administrativo, a contradição surgida por este fato com o princípio da divisão de poderes que não devia ser abandonado” MATTES, Heinz. **Problemas de Derecho Penal Administrativo**. Tradução e notas por José Maria Rodrigues Devesa. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1979, p. 229.

antecedendo o direito positivo e cabendo ao legislador apenas reconhecer-lhes e tipificar penalmente os injustos eticamente desaprovados.³⁴

A diferença entre o ilícito civil e administrativo³⁵ e o ilícito penal, é explicada por dois grupos de teorias, denominadas *subjetivas* e *objetivas*³⁶.

Nas teorias subjetivas, a diferença estaria na culpabilidade (no sentido do *querer interno do agente*): nos crimes haveria o dolo, e nos ilícitos civis, apenas a culpa. A teoria subjetiva cai por terra ante a existência de crimes culposos e ilícitos civis dolosos.

Já nas teorias objetivas, tenta-se diferenciar o crime do ilícito civil pela sua forma ou objeto: nos crimes haveria a infração de uma norma de Direito Público, acarretando, mediatamente, um dano social, irreparável; nos ilícitos civis haveria a infração de uma norma de Direito Privado, insuscetível de acarretar qualquer perigo social. Referida teoria não se sustenta frente aos crimes patrimoniais, bem como diante da idéia de que há ilícitos civis que causam danos sociais.

Após analisar tais teorias e seus respectivos fundamentos, Aníbal Bruno conclui que todas essas idéias não propõem uma solução definitiva. Para ele, “é que antes de tudo o problema fora mal formulado: o que se buscava era inexistente, não há diferença em substância entre ilícito penal e civil”.³⁷ O que os distingue é apenas questão de grau, e não de essência”. O que determina se o fato tipificado é crime ou ilícito civil, é a importância que o legislador atribui ao bem jurídico tutelado penalmente, considerando determinadas condições do momento e a insuficiência da sanção civil. Em sentido semelhante é a concepção de Galdino Siqueira, para quem o ilícito civil impõe uma sanção, principalmente patrimonial, em face do fato antijurídico que o direito civil tutela. Apenas quando essa sanção torna-se insuficiente, “porque o ato ilícito, além de ofender o interesse individual, afeta também de modo perigoso a ordem jurídica existente, intervém então o direito penal para sanar a lacuna,

³⁴ “O autor de uma infração da ordem não atua, em consequência, de modo genuinamente injusto, senão torpe ou desagradável, não é anti-social, senão grosseiramente descuidado. Esta índole de ambas esferas jurídicas está fundada na natureza das cosas; antecede a todo direito positivo e por ele é subtraído ao arbítrio do legislador; a este não resta que não reconhecê-lo” MATTES, Heinz. **Problemas de Derecho Penal Administrativo**. Tradução e notas por José Maria Rodríguez Devesa. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1979, p. 1-2.

³⁵ Via de regra, a doutrina jurídico-penal não se ocupou de distinguir entre o ilícito civil, em sentido amplo, e o ilícito administrativo. Ambas as expressões são comumente utilizadas, inclusive, como sinônimas, querendo designar o ilícito de natureza extra-penal, em contraposição com o ilícito penal. Assim, referir-se-á tanto ao ilícito civil, quanto ao administrativo, como sendo sinônimos de ilícito extra-penal, de conformidade com a nomenclatura utilizada por cada um dos autores analisados, sem atentar para as diferenças ontológicas existentes entre ambos.

³⁶ BRUNO, Aníbal. **Direito Penal, parte geral, tomo I: introdução, norma penal, fato punível**. 5.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p.179-181.

³⁷ BRUNO, Aníbal. **Ob. cit.**, p. 180-181.

com a coerção principalmente pessoal, a pena”³⁸. Vale dizer: a diferença entre o ilícito civil e o ilícito penal está tanto em seu aspecto objetivo (interesse tutelado) quanto na natureza da pena.

No entanto, o interesse tutelado não pode ser erigido como único critério para definir a natureza do ilícito, pois tanto o interesse público pode ser protegido por normas de índole civil, como bens de interesse meramente individual podem ser protegidos por normas de direito penal. Por outro lado, a diferenciação segundo a natureza da pena parece ser a forma mais correta de se delimitar os conceitos.

Não mencionando ilícito *civil* em sentido lato, mas tratando do ilícito administrativo, Luiz Regis Prado³⁹ afirma que “através do Direito Penal, o Estado exerce função tipicamente punitiva ou repressiva, como ultima *ratio legis*, de garantia de bens jurídicos fundamentais à vida social”⁴⁰, diferentemente do Direito Administrativo, cujas sanções não têm natureza de *pena*. Conclui, com definitividade, que “o delito e a infração administrativa têm um conteúdo material similar e idêntica estrutura lógica”.⁴¹ Ambas as infrações à norma – penal e administrativa – representam a lesão a um bem jurídico tutelado e demandam uma sanção, como expressão de um juízo desvalorativo ético-social. A diferença entre eles, pois, encontra-se apenas na *quantidade* da sanção, incumbindo ao legislador traçar os limites entre o ilícito penal e o administrativo.

É possível concluir, portanto, que a diferença entre o ilícito extrapenal (civil e administrativos) e o ilícito penal encontra-se tanto na magnitude da lesão aos bens jurídicos tutelados (mais grave no segundo) como na respectiva sanção aplicável.

O interesse público também é critério a defini-los e diferenciá-los, mas não é de sua natureza, porque há tipos penais que tutelam interesses privados e ilícitos civis que tutelam interesses sociais. O *interesse público* é uma das noções jurídicas de conteúdo indeterminado, cuja delimitação cabe ao legislador, *in concreto*, verificar. Assim, é o legislador que optará, dentre os bens jurídicos existentes, aqueles mais importantes e mais violados pelo ser humano, e tutelará pela ordem penal. Assim o fazendo, sancionando determinada conduta com uma pena, esse ilícito será distinto dos demais ilícitos, tão-somente pela natureza e extensão da sanção (penal).

³⁸ SIQUEIRA, Galdino. **Tratado de Direito Penal. Tomo I.** 3. ed., Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1950, p. 32.

³⁹ PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro: parte geral, arts. 1º a 120.** 7.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. v. 1, p. 58.

⁴⁰ PRADO, Luiz Regis. **Ob. cit.**, p. 58.

⁴¹ PRADO, Luiz Regis. **Ob. cit.**, p. 58-59.

Para Francesco Palazzo⁴² e Cerezo Mir⁴³, a diferença entre ilícito penal e administrativo deriva não de seu desvalor intrínseco, mas unicamente do tipo de sanção escolhida pelo legislador.

3 SANÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A questão das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa suscita alguns problemas que não foram ainda totalmente resolvidos pela doutrina e pela jurisprudência. Essas sanções vieram sancionar ou agravar fatos cometidos contra a Administração Pública que não vinham sendo tutelados adequadamente com as sanções tradicionais (civis, penais e administrativas).

A moralidade administrativa, outrora apenas regras morais sem conteúdo jurídico concreto (nalguns casos, de violação a princípios sem enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário), deve ser vista a partir da Lei n.º 8.429/93 como regra positiva imposta, sujeita a sanções jurídicas concretas.

Desde a edição da Lei de Improbidade Administrativa, portanto, atos que causem enriquecimento ilícito, que causem prejuízo à Administração, ou que apenas firam os princípios básicos da Administração Pública já ocasionam a sanção jurídica.

O legislador, num acesso de bom-senso, previu uma lei que vedasse, com mais vigor (atingindo inclusive a liberdade de se candidatar) a violação da moral administrativa (ou, hoje, da *probidade* administrativa).

A Lei n.º 8.429/92 contempla três espécies de atos de improbidade: os que importam em enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário, e os que atentam contra os princípios da Administração Pública. Essas espécies podem ocorrer isoladamente ou mesmo combinando-se. Somente a última espécie (violação aos princípios) pode ser considerada isoladamente, pois uma correta interpretação do sistema de sanções da Lei de Improbidade a considera absorvida pelas anteriores.⁴⁴

Embora se entenda que essa lei possui influência do Direito Penal, as sanções previstas não obedecem à sistemática penal. Com efeito, à semelhança do que ocorre com as

⁴² PALAZZO, Francesco. C. Os critérios de divisão entre sanções penais e sanções administrativas. **Rivista Giuridica de Polizia Locale**. Rimini: Maggioli Editore, 1986, p. 465-487.

⁴³ CEREZO MIR, José. Sanções Penais e administrativas no Direito Espanhol. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, ano 1, n.º 2, abr/jun 1993, p. 27-40.

⁴⁴ DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. Reflexões sobre a “Defesa Antecipada” na Lei de Improbidade Administrativa. **Improbidade Administrativa – questões polêmicas e atuais**. 2.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 91.

sanções funcionais previstas na Lei n.º 8.112/90, a Lei de Improbidade Administrativa separou as sanções em três grupos, ou seja, um para a hipótese do art. 9.º (atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito), um para o art. 10 (improbidade que causam prejuízo ao erário), e outro para o art. 11 (atos que atentam contra os princípios administrativos), sem estabelecer previamente a qual ilícito aplicar-se-iam.

O artigo 12, que estabelece esses “grupos” de sanção, define que na hipótese de improbidade do art. 9º, o agente estará sujeito à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ao ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos (inciso I).

Nos casos de improbidade do art. 10 (prejuízo ao erário), sujeitar-se-á o agente ao ressarcimento do dano, à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, à perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos (artigo 12, inciso II).

Por fim, nos atos de improbidade do art. 11, as sanções poderão ser o ressarcimento integral do dano, se houver a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos (inciso III).

Como é possível a combinação dos ilícitos (um mesmo ato causa prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito, por exemplo), para não se enveredar a uma exegese que conduziria ao absurdo (como, *verbi gratia*, a teoria do concurso material do Direito Penal), havendo simultaneamente ambos os efeitos, o enquadramento correto é o do inciso I, apenas. Assim, as sanções do inciso II seriam reservadas aos casos de prejuízo ao erário sem o enriquecimento ilícito.

Há, ainda, uma outra incongruência nesse artigo: o inciso III estabelece como sanção o ressarcimento integral do dano, se houver. No entanto, se houve ato de improbidade por

violação aos princípios administrativos E prejuízo ao erário, a sanção seria menos severa do que para a hipótese de apenas ter ocorrido dano.

Desta forma, no caso de ocorrer dano ao erário, deverá ser aplicada a sanção do inciso II, ficando para o inciso III apenas os casos de improbidade administrativa atentatórios aos princípios da Administração.

3.1 Natureza jurídica das sanções

Acerca das sanções, a primeira situação que se levanta é quanto a sua natureza jurídica. De início, descarta-se a natureza penal, pela interpretação do dispositivo constitucional que demandou a tutela legal da probidade administrativa.

Deveras, diz o § 4.º do artigo 37 que 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*. Essa última parte da norma reflete que as sanções ali previstas não possuem caráter penal. Isto porque, se o ato de improbidade, configurar-se também em ilícito penal, as consequências penais serão apuradas em processo próprio, distinto e independente da apuração da improbidade segundo a Lei n.º 8.429/92.

Da mesma forma, as sanções da Lei de Improbidade Administrativa não se confundem com as sanções funcionais previstas nos estatutos que regulamentam a vida funcional dos agentes públicos. Essas sanções (que na esfera federal estão previstas na Lei n.º 8.112/90) possuem natureza estritamente administrativa, que decorrem do princípio da hierarquia no serviço público, e consistem na advertência, suspensão e demissão.

As faltas funcionais, além de violar os estatutos, podem configurar-se, concomitantemente, em atos de improbidade administrativa, quando haverá a necessidade da apuração dos fatos (e aplicação das sanções cabíveis) tanto na esfera administrativo-funcional (através do processo administrativo disciplinar ou da sindicância) quanto na esfera da lei de improbidade (através de ação judicial).

Caso o ato realmente configure-se falta funcional e ato de improbidade administrativa, dever-se-á aplicar tanto as sanções previstas na Lei n.º 8.112/90 (na esfera federal, repita-se) quanto àquelas previstas na Lei n.º 8.429/92.

Dessas premissas nasce o problema da natureza jurídica das sanções da lei de improbidade administrativa. Se penais não são, também não são puramente administrativas.

Maria Silvia Zanella di Pietro conclui que as sanções têm natureza eminentemente civil⁴⁵, e explica que a Lei n.º 8.429/92 ampliou o espectro sancionatório previsto na Constituição, para inserir, também como sanções (art. 12): a) a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; b) a multa civil; e c) a proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Mas algumas dessas sanções não são *puramente* civis, porquanto possuem caráter nitidamente *político*, como a suspensão dos direitos políticos.

a) Suspensão dos direitos políticos

Como sanção eminentemente *política*, a perda ou a suspensão dos direitos políticos é consequência grave, a que o ordenamento constitucional apenas prevê em situações peculiaríssimas (cancelamento da naturalização – artigos 15, I, e 12, § 4.º, I; perda da nacionalidade brasileira em razão de aquisição voluntária de outra nacionalidade – art. 12, § 4.º, II; recusa de cumprimento de obrigação legal a todos imposta ou de satisfação de prestação alternativa – artigos 15, IV, e 5.º, VIII; incapacidade civil absoluta – art. 15, II; condenação criminal transitada em julgado – art. 15, III; e condenação irrecorrível em ação de improbidade administrativa (artigos 15, V, e 37, § 4.º).

Os direitos políticos consistem no conjunto de regras constitucionais e infraconstitucionais que regulam e permitem o exercício da soberania popular pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. Esses direitos conferem à pessoa os atributos da cidadania.⁴⁶

A privação desses direitos pode ser definitiva (perda) ou temporária (suspensão), e somente é permitida nas hipóteses previstas constitucionalmente. O seu efeito imediato é a privação dos atributos da cidadania: a elegibilidade e o direito ao sufrágio.

A suspensão dos direitos políticos, decorrente de ato de improbidade administrativa, é autônoma, e imposta no juízo cível na sentença que julgar procedente a ação civil de improbidade administrativa. A imposição decorre do juízo cível e é executada pela Justiça eleitoral, depois da ciência do trânsito em julgado da decisão.

b) Perda da função pública

⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 825.

⁴⁶ MELLO FILHO, José Celso. **Constituição Federal anotada**. 2.^a Ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 149.

A perda da função pública prevista na Lei de Improbidade possui natureza político-administrativa, e consiste na ruptura ou cessação compulsória do vínculo jurídico do agente público com o órgão ou entidade pública. Aplicada pelo juízo cível, passa a vigorar, como na suspensão dos direitos políticos, apenas com o trânsito em julgado da decisão judicial.

Função pública, nos termos da lei, é toda atividade exercida por pessoa física, ainda que transitoriamente e sem remuneração, investida na categoria de agente público por eleição, nomeação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função, na administração direta, indireta ou fundacional dos entes federativos e dos poderes estatais, em empresas incorporadas ao patrimônio público ou em entidades para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual.

Essa pena, diferente de outras, não possui gradação. Ou seja, configurando-se o ato de improbidade, e advindo seu reconhecimento judicial definitivo, incumbe-se-lhe a aplicação. Vale ressaltar que essa sanção incide sobre função pública diversa que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irreversível.

c) Proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios

Tal sanção tem natureza puramente administrativa. Também graduável, pode variar o tempo de sua duração de acordo com a espécie de improbidade administrativa praticada e de acordo com suas circunstâncias, o que será sopesada pelo juiz na ocasião da sentença.

A proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios será sempre temporária, e deve sempre constar expressa e motivadamente na sentença. Sua extensão extrapola o âmbito do ente lesionado, estendendo-se a todos os entes federativos e seus organismos.⁴⁷

Por lógica, a proibição de contratar acarreta, também a vedação de participação em procedimentos licitatórios. Essa vedação também alcança não apenas o ente público que sofreu o ato de improbidade, mas toda a Administração Pública.

d) Multa civil

A multa possui natureza civil. Não tem natureza indenizatória, mas simplesmente punitiva, e é imposta dentro dos limites estabelecidos na lei. O juiz, em cada caso, verificará a

⁴⁷ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 4.^a ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 140.

gravidade do fato, aliada à natureza do cargo do agente ímprobo, das responsabilidades do agente, do elemento subjetivo, da forma de atuação, dos reflexos do comportamento na sociedade e todos os demais elementos informativos colocados à disposição do julgador. Além disso, ao juiz caberá também a análise da capacidade econômico-financeira do réu. A multa civil deve condizer com a real situação patrimonial de quem recebe a penalidade, vez que poderá tornar-se inócua tanto se excessiva quanto se irrisória.⁴⁸

e) Ressarcimento integral do dano

O ressarcimento integral do dano causado ao ente lesado em decorrência do ato de improbidade administrativa praticado pelo agente público possui natureza de indenização, e não propriamente de sanção. No entanto, o legislador houve por bem cumular esse efeito junto às sanções decorrentes do reconhecimento da prática da improbidade. Isso possui uma razão lógica, tal qual a do artigo 91 do Código Penal: a condenação penal torna certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime.

Enquanto função, a Jurisdição é una e indivisível, e expressa o poder estatal soberano.⁴⁹ Isso quer dizer que, mesmo encontrando alguns limites (internacionais, por exemplo), ela não comporta relativizações. Apesar dessa indivisibilidade, a Constituição Federal cria órgãos jurisdicionais distintos, com competências e atribuições próprias, com vistas à melhor prestação jurisdicional.⁵⁰

Essa divisão também importa o reconhecimento de formas procedimentais distintas. Ou seja, a depender do objeto, o sistema jurídico cria ritos procedimentais próprios, mais adequados à sua natureza e ao objetivo que o Processo se propõe, visando à melhor aplicação da norma ao caso concreto.⁵¹ Daí decorrem os ritos procedimentais próprios, e cada qual deve levar em consideração o objetivo pretendido pelo Processo, em cada situação abstratamente considerada, para melhor oferecer a prestação jurisdicional.

Da prática do ato de improbidade decorre uma consequência principal: a sujeição do autor às sanções da Lei n.º 8.429/92l. Ocorre que esse fato é também, no mais das vezes, um ilícito de outra ordem.

⁴⁸ TOURINHO, Rita. **Discrecionalidade administrativa, ação de improbidade e controle principiológico**. Curitiba: Juruá, 2004.

⁴⁹ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 22.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 156.

⁵⁰ LEMES, Alexandre Barbosa. **Ação Civil. Direito Processual Penal – parte I**. Coord. Luiz Regis Prado. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009, p.88.

⁵¹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do Processo de Conhecimento**. 2.ª ed. São Paulo, 2003, p. 70-74.

O mesmo fato pode representar em si mesmo diferentes sortes de ilícitos. Ou seja, uma só falta pode acarretar sanções distintas, cada uma correspondente a uma espécie de ilicitude. Lógico que essas conseqüências não decorrem direta e automaticamente do fato, mas do direito de ação e do processo que ele desencadeia.

Por isso, embora decorram de um mesmo fato, a responsabilidade administrativa (sanções de improbidade), e a responsabilidade civil (dever de indenizar); traduzem relações jurídicas distintas e merecem tratamentos próprios às suas peculiaridades.

Nada obstante, o legislador houve por bem cumular na mesma ação de improbidade administrativa, como “sanção”, a obrigatoriedade de reparar o dano.

Assim, a sentença condenatória da ação de improbidade administrativa, é também título executivo para ressarcimento do dano. Na execução desse ressarcimento, deve a Administração Pública (agora credora) observar as disposições processuais civis (Livro II do CPC). Na indenização dos danos materiais decorrentes de ato ilícito, cabe a atualização do seu valor, utilizando-se, dentre outros critérios, dos índices de correção monetária (Súmula 562 do STF). Incluem-se nos cálculos da execução, além do valor principal do prejuízo causado, corrigido, lucros cessantes e juros de mora.

f) Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio

Essa sanção, que também tem natureza civil, não tem previsão expressa na Constituição como as outras. O ordenamento constitucional prevê, contudo, a indisponibilidade dos bens do agente público ou mesmo de terceiro que auferiu vantagem indevida ou lesionou o erário. Essa indisponibilidade tem natureza cautelar, que visa impedir a dilapidação ou desaparecimento dos bens do réu.

Tal como na reparação do dano, aqui também não há uma verdadeira sanção, mas apenas a indenização (restituição) daquilo que havia auferido indevidamente, punindo-se, assim, seu enriquecimento ilícito. O perdimento, pois, alcança o objeto do enriquecimento ilícito, bem como seus frutos e produtos.⁵²

3.2 Sanções fixas e graduáveis

Essas sanções estão estabelecidas, *a priori*, na própria Constituição Federal, que estabelece que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos

⁵² MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004, p. 411.

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 (§ 4.º do art. 37).

O artigo 12 da Lei n.º 8.429/92, que regulamentou a previsão constitucional, estabeleceu sanções *graduáveis* e sanções *fixas*.⁵³

A suspensão dos direitos políticos, a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios e incentivos fiscais ou creditícios são sanções graduáveis, que poderão variar numa gradação menor ou maior a depender da espécie de improbidade e suas circunstâncias. Os atos que importam em enriquecimento ilícito mereceram, do legislador, uma intensidade maior; os lesivos ao erário intensidade mediana, e menor nos atos de improbidade atentatórios aos princípios administrativos.

Conforme dispõe o parágrafo único do artigo 12, o julgador levará em conta, na aplicação da sanção, a extensão do dano causado, bem como o proveito patrimonial obtido pelo agente público condenado.

De outro lado, a lei estabeleceu também sanções fixas, que não possuem gradação: a perda da função pública, o ressarcimento integral o dano, e a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (na hipótese do art. 9.º). Nesse caso, comprovado o ato de improbidade, a sanção é aplicada e não há graduação, uma vez que em relação a elas não se pode falar em maior ou menor intensidade.

3.3 Independência das instâncias

Outro problema a ser enfrentado é a possibilidade de cumulação de sanções. Vigê, aqui, a ideia da independência das instâncias. Uma mesma conduta pode enquadrar-se como falta funcional, com figura típica do Código Penal e também como ato de improbidade administrativa. O mesmo fato pode representar em si mesmo diferentes sortes de ilícitos. Ou seja, uma só falta pode acarretar sanções distintas, cada uma correspondente a uma espécie de ilicitude.⁵⁴

Apesar dos bens jurídicos tutelados por tais ordens de leis serem os mesmos, cada um desses ramos trata de uma proteção específica, e importará numa consequência própria para cada esfera legal.

Veda-se, pelo ordenamento jurídico, a punição excessiva, ou o *bis in idem*. No entanto, é admitida a proteção concomitante de diferentes ordens de uma mesma situação: o

⁵³ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 4.ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 135.

⁵⁴ BRUNO, Anibal. **Direito Penal. Parte Geral**. Tomo 3.º. 4.ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 243.

fato de um servidor apropriar-se indevidamente de patrimônio público, por exemplo, poderá acarretar, sem que se fale em duplicidade de sanções: a) a imposição de privação de liberdade, como sanção penal, pela prática do crime de peculato; b) a imposição da pena de suspensão ou demissão, pela violação de um dever funcional previsto no estatuto dos servidores públicos; e c) a condenação ao ressarcimento do dano, e a suspensão dos direitos políticos em razão da configuração de ato de improbidade administrativa.

A possibilidade da instauração de processos (penal e civil) de forma autônoma, mas decorrentes do mesmo fato, já é assente jurisprudencialmente, inclusive pela Suprema Corte.⁵⁵ Isto porque a natureza da ação civil de improbidade, que constitui instrumento de tutela jurisdicional dos direitos e interesses metaindividuais, não permite seja ela confundida, em seus objetivos, com a ação penal condenatória, que se destina, considerada a finalidade que lhe é exclusivamente peculiar, a promover a responsabilidade penal do infrator pela prática de fatos delituosos, inexistindo, sob tal aspecto, qualquer situação de litispendência ou de prejudicialidade entre as ações.

A sentença penal, ademais, tem influência apenas sobre a civil, quando restar reconhecida a inexistência do fato, objeto também da persecução civil como improbidade; ou no caso de negativa de autoria do fato.⁵⁶

Em suma, a consagração legal expressa da chamada independência das instâncias força inevitavelmente o reconhecimento de que um agente ímprobo pode (e deve) ser sancionado, pelo mesmo fato, criminal e administrativamente.⁵⁷ Além disso, ainda, deve ser compelido a responder com seu patrimônio pela reparação dos danos causados pelo ato de improbidade, na esfera cível.

CONCLUSÃO

A Lei de Improbidade Administrativa representou um avanço na tutela dos interesses públicos representados pela Administração Pública. Num acesso de bom senso, o legislador atual avançou na legislação que tratava da matéria, que já contava com várias

⁵⁵ Cf. a título de exemplo, o HC 72.506/MG, Relator Ministro Celso de Mello, RTJ 167/167.

⁵⁶ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 4.^a ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 149.

⁵⁷ FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 4.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 859.

décadas de atraso em relação ao atual ordenamento jurídico, e inseriu preciosos conceitos para essa proteção.

Apesar de algumas incorreções e defeitos em sua redação, a Lei n.º 8.429/93 vem contribuindo para a jurisdicionalização da probidade pública. E, tirante alguns excessos por parte de alguns, a lei representa importante instrumento de defesa do patrimônio público, o que tem demonstrado a realidade dos tribunais.

A proteção da esfera pública é, antes, noção essencial de Justiça, e extrapola, em muito, os interesses meramente estatais. Por isso, o sistema jurídico culminou em instrumentos de proteção do interesse público que extrapolam, em muito, a legitimidade apenas da Administração Pública.

Desses instrumentos de proteção (v.g. ação popular, Ministério Público, Tribunais de Contas, conselhos e corregedorias, etc), a lei de improbidade se destaca por seu maior espectro de alcance: a desonestidade (independentemente de prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito) já sujeita o agente público e os particulares a ele associados a sanções graves e intimidadoras.

O legislador avançou em relação ao que já havia no âmbito da punição da imoralidade administrativa: regulamentando a novidade constitucional, previu sanções de natureza não apenas administrativa, mas também de natureza política e meramente civil, ao par da responsabilidade penal.

A cumulação dessas consequências visa assegurar, o melhor possível, a proteção integral do interesse público, independentemente – repita-se – do interesse meramente estatal. Na mesma ação de improbidade, é possível o sancionamento político, administrativo e a obtenção da reparação civil, em prol da coletividade, e não apenas da Administração Pública.

BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, Damião Alves de. **Ao encontro dos Princípios: Crítica à proporcionalidade como solução aos casos de conflito aparente de normas jurídicas**. Texto utilizado na Pós-Graduação em Direito Público pela Centro de Estudos À Distância da Universidade de Brasília. 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. Sao Paulo: Saraiva, 2001.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Princípios garantistas e a delinquência do colarinho branco. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 3, jul.set/1995.

BRANDÃO, Antônio José. **Moralidade Administrativa**. Revista de Direito Administrativo n.º 25.

BRUNO. Anibal. **Direito Penal. Parte Geral**. Tomo 3.º. 4.ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1978.

BUENO, Cassio Scarpinella; e PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. Coordenadores. **Improbidade Administrativa – questões polêmicas e atuais**. 2.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 15. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO NETO, Menelick. **A Contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição**. Texto utilizado na Pós-Graduação em Direito Público pela Centro de Estudos À Distância da Universidade de Brasília. 2010.

CEREZO MIR, José. Sanções Penais e administrativas no Direito Espanhol. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, ano 1, n.º 2, abr/jun 1993.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pelegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 22.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 22.ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.
FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 1984.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Fundamentos de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERRARI, Eduardo Reale, Direito Penal do Consumidor e Constituição Federal Brasileira. **Revista da Associação Brasileira de Professores de Ciências Penais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 1, jul-dez/2004.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa. Comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar**. São Paulo: Malheiros, 1997.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O controle da moralidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 1974.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6.^a ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LEMES, Alexandre Barbosa. **Tutela Penal da Previdência Social**. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. Ação Civil. **Direito Processual Penal – parte I**. Coord. Luiz Regis Prado. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009.

LUIZI, Luiz. **Os Princípios Constitucionais Penais**. 2.^a ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

MATTES, Heinz. **Problemas de Derecho Penal Administrativo**. Tradução e notas por José Maria Rodríguez Devesa. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1979.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Manual do Processo de Conhecimento*. 2.^a ed. São Paulo, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10. ed. São Paulo: RT, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21.^a ed. São Paulo, Malheiros: 2006.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO FILHO, José Celso. **Constituição Federal anotada**. 2.^a Ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Constituição do Brasil Interpretada**. 7.^a ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PALAZZO, Francesco. C. Os critérios de divisão entre sanções penais e sanções administrativas. **Rivista Giuridica de Polizia Locale**. Rimini: Maggioli Editore, 1986.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 4.^aed. São Paulo: Atlas, 2009.

PIMENTEL, Manoel Pedro. Apropriação Indébita por mera semelhança. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 451, mai/1973.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro: parte geral, arts. 1º a 120**. 7.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. v. 1.

_____. **Crimes contra o ambiente**. 2.^a ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

RIPOLLÉS, José Díez. **A Racionalidade das Leis Penais. Teoria e Prática**. Tradução de Luiz Regis Prado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SCOTTI, Guilherme. **Teorias Jurídicas Positivas**. Texto utilizado na Pós-Graduação em Direito Público pela Centro de Estudos à Distância da Universidade de Brasília. 2009.

SIQUEIRA, Galdino. **Tratado de Direito Penal. Tomo I**. 3. ed., Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1950.

TOURINHO, Rita. **Discrecionalidade administrativa, ação de improbidade e controle principiológico**. Curitiba: Juruá, 2004.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade. Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. II volume. Tradução de Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora UnB, 2004.