

A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DA AUSÊNCIA DE GARANTISMO POSITIVO EM RELAÇÃO À SEGURANÇA PÚBLICA

Rubens de Lyra Pereira¹
Débora Lopes Miranda²

"a improbidade administrativa é um cancro que corrói a administração pública. Pelo seu efeito perverso, que afeta a vida da sociedade causando descrédito e revolta contra a classe dirigente em geral, acaba por minar os princípios basilares que estruturam o Estado Democrático de Direito".

Kyoshi Harada

RESUMO

Na ordem jurídica do Brasil, país de neófito regime democrático, ressalta-se constantemente a necessidade de se assegurar o chamado garantismo negativo, ou seja, se firmar proteção ao indivíduo frente ao estado no que tange à proteção dos direitos fundamentais, repelindo eventuais violações à dignidade da pessoa humana.

Sem prejuízo da incontestável necessidade de se assegurar respeito à dignidade das pessoas, torna-se cada vez mais veemente a necessidade de se ressaltar, também, a proteção aos direitos da sociedade vista como conjunto de pessoas organizadas para o convívio social. É sabido, que a existência da sociedade de forma pacífica e organizada é intimamente atrelada a normas e o descumprimento exacerbado dos fundamentos organizacionais, sob o pretexto de garantia extremada do citado garantismo negativo, ameaça de forma contundente o convívio social, engessando o aparelho estatal.

Assim sendo, o escopo do presente trabalho é a defesa da sociedade, através da responsabilização do mau agente público que, a cada dia, por negligência ou vaidade na defesa de teses inaplicáveis ao nosso contexto social, desgarnece a sociedade deixando nossos irmãos, pais e filhos e mercê da sorte de não ser a próxima vítima da ineficiência estatal.

Palavras chaves: Improbidade Administrativa; Garantismo; Segurança Pública; Direitos Fundamentais.

¹ Graduado em Direito. Especialista em Segurança Pública, Cultura, Cidadania e Direitos Humanos. Mestrando em Justiça Administrativa pela Universidade Federal Fluminense – UFF

² Graduada em Direito. Especialista em Direito Civil e Processo Civil. Especialista em Gestão Pública de Gênero e Raça. Mestranda em Justiça Administrativa pela Universidade Federal Fluminense – UFF.

ABSTRACT

The legal systems of Brazil, neophyte democracy, it emphasizes the need to constantly ensure grantismo called negative, ie if firm protection to the individual against the state regarding the protection of fundamental rights, repelling any violations dignity of the human person.

Notwithstanding the undeniable need to ensure respect for the dignity of people, it becomes increasingly vehement the need to also emphasize the protection of the rights of society seen as a set of organized people to socialize. It is known that the existence of a peaceful and organized way society is intimately tied to standards and exacerbated the failure of organizational foundations, under the pretext of the said guarantee extreme negative garantismo threatens forcefully social interaction, plastering the state apparatus.

Therefore, the scope of the present work is the defense of society through empowerment of poor public servant who, every day, for neglect or vanity in defense inapplicable to our social context theses, desguarnece society leaving our brothers, fathers and children and mercy of fate not be the next victim of state inefficiency.

Key Words: Administrative Misconduct; guaranteeism; Public Safety; Fundamental Rights.

INTRODUÇÃO

Indubitavelmente é grave a crise por que passa a nossa sociedade. É cada vez mais freqüente o envolvimento de agentes públicos em casos de corrupção, abuso de poder, e outros fatos que desvirtuam a legítima função do administrador público. Já dizia Montesquieu na sua famosa obra intitulada "Espírito das leis": "*aquele que detém o poder, tende a dele abusar*".³

Ora, em um Estado Democrático de Direito, tal qual o Brasil, o poder emana unicamente do povo, seu titular legítimo. Quanto a isto, nossa Lei Fundamental é expressa em seu art. 1º, V, parágrafo único.⁴

É a soberania popular fundamento do poder político, e sem ela, este tornar-se-á esvaído de conteúdo. Calha trazer a lume os ensinamentos do mestre Canotilho:

³ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. De L' esprit des lois. Livre VII, chap II. Paris: Garnier/Flamarion. 1979.

⁴ 1.Art. 1º. (...)

V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

*"A articulação do direito e do poder no Estado constitucional significa, assim, que o poder do Estado deve organizar-se e exercer-se em termos democráticos. O Estado constitucional carece de legitimidade do poder político e da legitimação desse mesmo poder. O elemento democrático não foi apenas introduzido para travar o poder (to check the power); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder."*⁵

Dessarte, cumpre a este mesmo povo, detentor legítimo do poder político, controlá-lo. O bem-estar social tem levado o Estado moderno a clamar por mais normas com o intuito de gerar mecanismo para tal mister, pois, o verdadeiro direito é aquele que anda de mãos dadas com a justiça social e com a realidade, tão influenciada pelos ventos de justiça, igualdade e democracia.

Neste particular, devemos atentar para o chamado garantismo positivo, também conhecido como princípio da proibição à proteção deficiente. Tais princípios, oriundos da doutrina alemã (*Untermassverbot*), explicitam a necessidade da existência de dupla garantia estatal, quais sejam: o chamado garantismo negativo e o garantismo positivo.

Cabe-nos ressaltar que a garantia à segurança pública é norma constitucional irrenunciável cabendo, portanto, ao estado, através dos mecanismos que explicitaremos adiante, rechaçar condutas de seus agentes que estejam em desacordo com o ditame constitucional.

Por fim, defendemos que as condutas claramente prejudiciais à segurança pública e aos princípios da administração pública sejam objeto de punição aos agentes públicos que com dolo ou culpa em sentido estrito (negligência, imprudência ou imperícia) façam mau uso do poder estatal a eles atribuído, causando prejuízo social por vezes irremediável, como, por exemplo, as mortes de inocentes que poderiam ser evitadas com o regular planejamento na segurança pública.

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS REGULADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Antes de adentrar o exame propriamente dito da Lei 8.429/92, faz-se mister analisar alguns aspectos introdutórios dos princípios regentes da Administração Pública. O Estado Constitucional Democrático de Direito é aquele onde o estado atua através do direito, onde este delimita o poder através de uma lei superior, sendo esta fruto da vontade popular.

Esta lei superior, ou seja, a Constituição Federal, deve ser compreendida como um sistema normativo composto por princípios (implícitos e explícitos) e normas jurídicas.

⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de Direito*. Lisboa: Gradiva Publicações, 1999. p. 27.

Nesse viés, todas as instituições públicas e privadas, por conseguinte, a Administração Pública, mesmo no exercício do seu poder discricionário, têm que estar de acordo com seus princípios reguladores, sejam expressos ou implícitos, e demais normas jurídicas deles decorrentes.

A Constituição de 1988 trouxe, expressamente no caput do art. 37, os princípios constitucionais regentes da Administração Pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, mais recentemente com o advento da Emenda constitucional n.º 19/98, o princípio da eficiência.

Tais princípios são de basilar importância na atuação administrativa, pois segundo o mestre Celso Antônio Bandeira de Mello: "Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura neles esforçada".⁶

Mas não só a princípios constitucionais expressos que há violação. Os chamados princípios implícitos também o são, pois eles igualmente possuem carga atributiva, axiológica e vinculativa. Convém trazer à colação magistério do abalizado Roque Antônio Carrazza sobre o assunto em pauta: "Não importa se o princípio é implícito ou explícito, mas, sim, se existe ou não existe. Se existe, o jurista, com o instrumental jurídico teórico que a Ciência do Direito coloca à sua disposição, tem condições de discerni-lo. De ressaltar, com Souto Maior Borges, que o princípio explícito não é necessariamente mais importante que o princípio implícito. Tudo vai depender do âmbito de abrangência de um e de outro e, não, do fato de um estar melhor ou pior desvendado no texto jurídico. Aliás, as normas jurídicas não trazem sequer expressa sua condição de princípios ou de regras. É o jurista que, ao debruçar-se sobre elas, identifica-as e hierarquiza-as".

Ademais, e segundo Marino Pazzagli Filho, *"no exame dos atos de improbidade administrativa, é crucial que se levem em conta não apenas os princípios informativos explícitos, mas também os implícitos, para que se caracterize a efetiva deformação funcional e reste à calva o intuito final do agente público ímprobo"*.⁷

No tocante ao princípio da legalidade, este vem expresso no art. 5º, II, da nossa Carta Magna, onde *"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei"*. Entrementes, para a Administração pública, a legalidade passa a ter feições peculiares, pois, sua atuação resta condicionada ao que a lei determina, sendo permitido ao administrador público realizar somente aquelas condutas legalmente previstas.

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 4 ed. São Paulo: Malheiros 1992.

⁷ PAZZAGLINI FILHO et al. Improbidade administrativa. Aspectos jurídicos da defesa do Patrimônio Público. 3 ed. São Paulo: Atlas. 1998.

Vale observar que, nesse sentido, a acepção lei não é restrita, limitando-se a esta ou aquela norma. Seu significado é muito mais abrangente, pois revela não só a lei em si, mas todo o arcabouço legal e constitucional em que está inserida.

Nesse sentido nos ensina, ainda, Marino Pazzaglini Filho: "O princípio da legalidade, pois, envolve a sujeição do agente público não só à lei aplicável ao caso concreto, senão também ao regramento jurídico e aos princípios constitucionais que regem a atuação administrativa. [...] A legalidade é a base matriz de todos os demais princípios constitucionais que instruem, condicionam, limitam e vinculam as atividades administrativas. **Os demais princípios constitucionais servem para esclarecer e explicitar o conteúdo do princípio maior ou primário da legalidade**".(Grifo nosso)⁸

O princípio da impessoalidade revela-se na finalidade da atuação administrativa, não podendo esta agir em benefício de interesses particulares. A conduta do administrador público deve-se pautar sempre na objetividade e parcialidade, tendo como único propósito a supremacia do interesse público.

Agride o princípio da impessoalidade tanto a promoção pessoal do administrador quanto a promoção do interesse secundário do organismo estatal a que pertence o agente público, quando destoante do interesse público primário, que é o alcance do interesse social.

Para não saturar o leitor, deixar-se-á para comentar o princípio da moralidade nos próximos itens, quando na ocasião o confrontaremos com o princípio da probidade. O princípio da publicidade decorre da idéia de transparência da Administração Pública, porquanto não se concebe o trato da coisa pública sem um mínimo de satisfação para a sociedade, afinal o administrador está lidando com uma coisa que não lhe pertence.

É um princípio instrumentalizador do controle externo e interno da gestão administrativa. Ademais, a publicidade é requisito de eficácia dos atos administrativos. Com efeito, a publicidade não pode se confundir com propaganda ou promoção pessoal dos agentes públicos, porquanto diz respeito às **ações da Administração Pública e não de seus servidores**.

Por fim, o princípio da eficiência, que foi elevado a princípio constitucional pela já referida Emenda Constitucional n.º 19/98. Cumpre ressaltar que, malgrado a eficiência ter sido elevada a princípio somente com o advento da supra citada emenda, não se vê atividade administrativa sem o dever de eficiência.

É inerente à atividade administrativa o dever de publicidade, pautando-se pela lei, com vistas ao alcance do fim público (interesse social) e de acordo com os padrões éticos e morais presentes na sociedade, mas também, com o máximo de eficiência, sob pena do ato administrativo não importar nenhum benefício para a sociedade.

Brilhante, a respeito do tema, é o magistério de Alexandre de Moraes:

⁸ PAZZAGLINI FILHO et al. Improbidade administrativa. Aspectos jurídicos da defesa do Patrimônio Público. 3 ed. São Paulo: Atlas. 1998.

"Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes **a persecução do bem comum**, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum".⁹

Existem, entretanto, outros princípios informadores de uma esmerada atividade administrativa, como o princípio da finalidade, da igualdade, da supremacia do interesse público sobre o privado, da lealdade e boa-fé administrativa, da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade.¹⁰

Dessa forma, somente com a observância de todos esses princípios, é que a Administração Pública estará alcançando os fins objetivados pela nossa lei fundamental, conseguindo, assim, pautar-se pelos ditames de um Estado Constitucional Democrático de Direito.

A ANÁLISE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

SUJEITO ATIVO DA IMPROBIDADE

O sujeito ativo do ato de improbidade é o agente público, assim qualificado nos termos do artigo 2º da Lei 8.429/92, sendo que, ao seu lado, poderão figurar particulares colaboradores ou beneficiários dos atos de improbidade.

⁹ MORAES, Alexandre. Direito constitucional. 11ª edição. São Paulo: Atlas. 2002.

¹⁰ "Este princípio enuncia a idéia – singela, aliás, conquanto freqüentemente desconsiderada – de que as competências administrativas só podem ser *validamente* exercidas na *extensão* e *intensidade* proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que são ilegais os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam. Sobretudo quando a Administração restringe situação jurídica dos administrados além do que caberia, por imprimir às medidas tomadas uma intensidade ou extensão supérfluas, prescindidas, ressalta a ilegalidade de sua conduta. É que ninguém deve estar obrigado a suportar restrições em sua liberdade ou propriedade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público.

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricão, terá de obedecer critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricão manejada. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 101)

À luz da Lei n.º 8.429/92, a expressão "agente público" deve ser considerada o gênero do qual emanam as diversas espécies.

Conforme seu artigo 2º, a Lei de Improbidade amplia o conceito de agente público, englobando neste um número considerável de hipóteses. De acordo com o referido dispositivo legal, "reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior."

Num primeiro momento, o artigo 2º abrange aqueles que se relacionam diretamente com a Administração, sendo eles os eleitos, os nomeados, os designados, os contratados, os empregados.

Não obstante, o artigo 3º da Lei de Improbidade amplia o rol dos sujeitos ativos passíveis de responsabilização, englobando também, no que couber, "àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma, direta ou indireta."

Obviamente, o terceiro, o particular, poderá apenas ser co-autor ou participante da conduta ilícita, pois apenas o "agente público" é que disponibilizará de meios eficazes para a realização da conduta lesiva.

Esta ampliação no universo de pessoas cujo procedimento pode ser apontado como ímprobo, dá-se em virtude da possibilidade de pessoas estranhas à Administração, procurarem obter benefícios de maneira reprovável e ilegal.

Caso não fosse ampliado o rol dos possíveis legitimados, o concurso realizado seria estranho à Administração, demandando então procedimento diverso, incompatível com o interesse público.

A lei, portanto, "pretende traçar seu raio de abrangência, para colher em suas malhas toda e qualquer pessoa que com a administração se relacione, tomada essa expressão em seu sentido mais amplo possível."

De maneira genérica, conceitua-se agente público como sendo pessoa física, que toma decisões ou executa medidas relativas ao serviço público, no exercício de suas atribuições formais ou materiais.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves categorizam os agentes públicos da seguinte forma: agentes políticos, agentes particulares colaboradores, servidores públicos e agentes meramente particulares. Quanto aos agentes políticos assim lecionam: "agentes Políticos são aqueles que, no âmbito do respectivo poder desempenham as funções políticas de direção previstas na Constituição, normalmente de forma transitória, sendo a investidura realizada por meio de eleição (no Executivo, Presidente, Governadores, Prefeitos e, no Legislativo, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais,

Deputados Distritais e Vereadores) ou nomeação (Ministros e Secretários Estaduais e Municipais)".¹¹

Em relação aos agentes particulares colaboradores, os referidos autores esclarecem que "são os que executam determinadas funções de natureza pública, por vezes de forma transitória e sem remuneração (ex.: jurados, mesários, escrutinadores, representantes da sociedade civil em conselho), abrangendo, para os fins da Lei da Improbidade, aqueles que tenham sido contratados especificamente para o exercício de determinada tarefa."

No tocante a categoria dos servidores públicos, oportuna a lição desses dois autores: "servidores públicos são aqueles que, qualquer que seja o regime jurídico a que estejam submetidos, possuem um vínculo permanente com os entes estatais da administração direta ou indireta, desempenham funções próprias destes, ou outras úteis à sua consecução, e são remunerados por seus serviços, estando aqui incluídos os membros do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas".

Encerram os referidos autores, asseverando que "Por derradeiro, agentes meramente particulares são aqueles que não executam nenhuma função de natureza pública e mantêm um vínculo com o ente receptor de numerário público (ex.: sócio-cotista de empresa beneficiária de incentivos fiscais, empregado desta, etc...)"

Por sua vez, Marino Pazzaglini Filho, também classifica os agentes públicos em quatro categorias: dos agentes políticos, dos agentes autônomos, dos servidores públicos e dos particulares em colaboração com o Poder Público.

No que tange aos agentes políticos, apresenta conceito semelhante ao anteriormente exposto, acrescentando que estes "são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder."¹²

A segunda categoria, denominada pelo autor agentes autônomos, incluem "os membros do Poder Judiciário, dos Ministérios Públicos, dos Tribunais de Contas e Chefes da Advocacia Geral da União que, regidos por legislação própria, exercem funções superiores e essenciais, mas não participam diretamente de decisões políticas."

Já os "servidores públicos são as pessoas físicas que prestam serviços aos poderes do Estado e às entidades da Administração Pública Indireta de natureza profissional, com vínculo empregatício e remuneração paga pelo Erário."

De acordo com Marino Pazzaglini Filho, nesta categoria não estão inseridos os membros do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas, como ensinam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves.

¹¹ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002

¹² PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada. São Paulo: Atlas, 2002

Por fim, de maneira mais aprofundada, Marino Pazzaglini Filho acrescenta que: “particulares em colaboração com o Poder Público são as pessoas físicas que exercem atividades de interesse público e gerenciam verbas públicas em empresas privadas controladas pelo Estado (nas quais o Erário contribuiu com mais de 50% de seu patrimônio ou renda anual); em entidades particulares de interesse público, que recebam do Estado subsídios (sociais e econômicos), benefícios ou incentivos (fiscais ou creditícios), como por exemplo, serviços sociais autônomos, organizações sociais e organizações sociais de interesse público”.

Partindo deste entendimento, pode-se concluir que, para a efetiva identificação do sujeito ativo do ato ímprobo, há primeiramente que se verificar se tal ato fora cometido por agente público. A condição de agente público haverá de ser aferido a partir da análise do vínculo existente entre o autor do ato e o sujeito passivo imediato por ocasião de sua prática, ainda que por ocasião da deflagração das medidas necessárias à persecução dos atos de improbidade outra seja a sua situação jurídica.", e ainda a verificação de que o mesmo o praticou em razão de sua especial condição de agente público.

ATOS DE IMPROBIDADE

A lei de Improbidade Administrativa, enumera nos artigos 9, 10 e 11, as hipóteses de responsabilização administrativa, antecedentes lógicos ao sancionamento posterior dos agentes públicos ou a ele equiparados para efeito da proteção à probidade. Estes dispositivos indicam, de forma exemplificativa, as condutas que importam em enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e atentem contra os princípios da administração pública. Analisaremos apenas os atos que atentam contra os princípios da administração pública, já que são estes os diretamente ligados à afronta à grantia constitucional à segurança pública.

Constituem os princípios um conjunto de proposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garantem a validade.

São normas gerais, abstratas, nem sempre positivadas expressamente, porém às quais, todo o ordenamento jurídico que se construa com a finalidade de ser um Estado Democrático de Direito, deve respeito.

Condicionam toda a interpretação do Direito, motivo pelo qual são dotados de maior proeminência.

O artigo 37 da Constituição Federal elencou de modo expreso cinco princípios inerentes a Administração Pública: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. No entanto, outros princípios encontram-se inseridos na lei maior apesar de não mencionados em seu artigo 37. Outros ainda, são implicações evidentes do próprio Estado de Direito e, conseqüentemente, do sistema constitucional como um todo.

É importante ressaltar a diferença entre regra e princípio jurídico, para que se possa analisar eventual violação a estes.

Ambos são normas e a distinção entre eles é uma distinção entre espécies normativas. Pode-se apontar cinco critérios diferenciadores entre estas espécies normativas.

Quanto ao grau de abstração, pode-se dizer que os princípios seriam normas com um grau de abstração bastante elevado; enquanto que as regras teriam um grau de abstração mais reduzido.

De acordo com o grau de determinabilidade, os princípios seriam normas que, devido ao caráter vago e indeterminado, necessitam de concretização; enquanto que as regras possuiriam aplicação direta.

O critério do caráter de fundamentalidade determina que os princípios são normas mais importantes do que as regras, devido ao fato de possuírem um papel fundamental na estrutura do ordenamento jurídico.

Conforme o critério da proximidade da idéia de direito, os princípios são "MODELOS" baseados no ideal de justiça ou na idéia de direito, enquanto as regras têm um conteúdo funcional.

Por fim, o critério da natureza normogenética, os princípios são os fundamentos das regras, ou seja, as regras derivam dos princípios.

Dispõe o artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa em seu *caput* que "constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:"

Surge neste momento, uma crítica por parte de alguns autores, dentre eles o ilustre Marcelo Figueiredo. De acordo com a leitura do dispositivo legal, possível extrair que é ato de improbidade praticar ações ou omissões que violem a legalidade. Assim, tem-se que a improbidade nada mais é do que uma violação a legalidade, o que não é verdadeiro. A problemática encontra-se nos resultados e nas conseqüências da ação ímproba e da ação ilegal, tendo em vista que são absolutamente diversas, conforme será demonstrado mais adiante.

Passa-se a examinar as sete espécies exemplificativas de improbidade administrativa atentatórias contra os princípios da Administração Pública.

O inciso I traz como conduta ímproba "*praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência*"

Trata-se da prática por agente público de ato administrativo com fim ilegal, desvio de finalidade ou que extrapola as suas atribuições.

De acordo com Pazzaglini Filho: “Afronta o administrador, na espécie, os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e finalidade que informam sua atuação funcional, agindo fora dos limites de sua competência ou por motivos diversos ao fim inerente a todas as normas (inobservância do interesse público) e ao móvel específico que anima a regra jurídica que esteja aplicando. Excede suas facultades administrativas ou atua no âmbito de sua competência, mas com desvio de finalidade”.¹³

Conforme exposto em capítulo introdutório, a Administração não é senhora dos interesses públicos, devendo portanto agir de acordo com a finalidade prevista em lei sem que haja desvio de poder. O inciso II, define como ato de improbidade administrativa *"retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício."*

É dever do agente público se portar conforme suas obrigações perante a administração, não podendo por capricho, interesse pessoal ou mesmo ineficiência, deixar de cumprir suas obrigações para com a administração. Assim procedente, estará tipificada a conduta do inciso II. Affonso Ghizzo Neto assim elucida o inciso II: **"O agente público, intencional ou culposamente, fica inerte, deixando de executar suas atribuições funcionais. O agente público deve estar investido de competência para a prática do ato omitido, caso contrário, não será sujeito ativo de improbidade."**

A omissão deve ser indevida, sem motivo legal que a justifique. Assim, não haverá ato de improbidade administrativa se o agente público se omitir ou retardar o ato por motivo plausível e razoável."¹⁴ Os incisos III e VII, definem, respectivamente, como ato de improbidade que viola o dever de sigilo:

III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo.

VII – revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Muitos dos atos administrativos precisam ser realizados sem a antecipação da publicidade para não frustrar seus objetivos. Logo, quando exigido (através de lei), é vedado ao agente dar publicidade ou fornecer informações que minem o interesse público.

É fácil perceber que determinadas informações, se vierem à público antes do momento certo, poderão prejudicar ou mesmo impedir o cumprimento da finalidade do ato administrativo.

O inciso IV define como ato ímprobo que viola o dever de publicidade *"negar publicidade aos atos oficiais"*. O princípio da publicidade está previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, funcionando como uma garantia dos administrados.

¹³ PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada. São Paulo: Atlas, 2002

¹⁴ ROSA, Alexandre; GHIZZO NETO, Affonso. Improbidade administrativa e a lei de responsabilidade fiscal – conexões necessárias. Florianópolis: Habitus, 2001

Há de existir transparência na gestão da coisa pública, sendo obrigatória a visibilidade social dos atos praticados.

O inciso V traz como ato de improbidade administrativa por ferir o princípio da isonomia "*frustrar a licitude de concurso público*". O princípio da isonomia garante o tratamento sem distinção de qualquer natureza jurídica. Se assim é, quando a administração realiza concursos públicos deve respeitar o aludido princípio. Não pode haver qualquer modalidade de favorecimento, direto ou indireto.

Por fim, traz o inciso VI como conduta ímproba do agente administrativo "*deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo*."

O agente público tem o dever de prestar contas de dinheiro, bens e outros valores público que tenha utilizado em sua administração. Trata-se de exigência constitucional prevista no artigo 70, parágrafo único. Presume-se que o agente que deixa de prestar contas para com a Administração, o faz por estarem irregulares.

SANÇÕES.

A Constituição Federal dispõe em seu artigo 37, § 4º que "os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos públicos, 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."

Com o intuito de regulamentar e completar o elenco do artigo acima citado surge o artigo 12 da Lei n.º 8.429/92:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por

intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

O ressarcimento integral do dano causado à Administração Pública atinge o direito de propriedade do pelo agente que praticou o ato de improbidade. Ele será determinado por sentença judicial, não havendo necessidade de interposição de ação própria.

Quanto a perda da função pública, vale mencionar que, importa na perda definitiva da função que o agente público esteja exercendo ao tempo da condenação, pouco importando o cargo ocupado quando da prática do ato ímprobo.

A suspensão dos direitos políticos também é prevista no artigo 15 da Constituição Federal.¹⁵ Ao graduar a suspensão deve-se observar os limites mínimos e máximos previstos pela Lei de Improbidade (artigo 9 – 8 a 10 anos; artigo 10 – 5 a 8 anos e artigo 11 – 3 a 5 anos), sendo imprescindível a fundamentação da aplicação do grau imposto.

A multa civil será fixada observadas a natureza e a gravidade do ato ímprobo, levando-se em conta os danos causados ao erário, a capacidade econômica do agente e sua conduta, entre outros.

A perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, por sua vez, também atingirá o direito de propriedade do agente que causou prejuízo à Administração Pública. Para tanto, é necessário comprovar o nexo de causalidade entre a aquisição indevida do bem e o exercício da função pública.

A proibição de contratar com o Poder Público irá limitar a atividade profissional do agente ímprobo. Esta penalidade, contudo, não poderá ser eterna, deverá ter um tempo máximo de duração, sob pena de violação ao artigo 5º, inciso XLVI, *alínea e*) e XLVII, *alínea b*).¹⁶

Ao analisar os incisos do artigo 12 da lei n.º 8.429/92 percebe-se que as penas encontram-se escalonadas de acordo com a gravidade de cada uma das modalidades de ato ímprobo correspondente. No entanto, notória é a polêmica em torno da aplicabilidade das penas constantes no artigo em questão. A leitura do dispositivo leva a conclusão de que as penas obrigatoriamente devem ser aplicadas de forma cumulativa.

¹⁵ Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. (BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: DF: Senado, 1988).

¹⁶ XLVI – a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes: e) suspensão ou interdição de direitos. (BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: DF: Senado, 1988).

XLVII – não haverá pena: b) de caráter perpétuo. (BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: DF: Senado, 1988).

Contudo, é necessário observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na interpretação e na aplicação das penalidades previstas. Isto porque esta aplicação dependerá da análise da conduta do agente caso a caso. A pena deve ser prudente e adequadamente aplicada.

A este respeito, vale lembrar os ensinamentos de Marcelo Figueiredo: “ainda aqui, mostra-se adequado o estudo a respeito do princípio da proporcionalidade, a fim de verificarmos a relação de adequação entre a conduta do agente e sua penalização. É dizer, ante a ausência de dispositivo exposto que determine o abrandamento ou a escolha das penas qualitativa e quantitativamente aferidas, recorre-se ao princípio geral da razoabilidade, incito à jurisdição (acesso à Justiça e seus corolários). Deve o Judiciário, chamado a aplicar a lei, analisar amplamente a conduta do agente público em face da lei e verificar qual das penas é mais "adequada" em face do caso concreto. Não se trata de escolha arbitrária, porém legal”.¹⁷ Ou seja, o agente ímprobo pode sofrer cominações nas esferas penal, civil e administrativa. Sendo este punido com a perda do cargo na esfera administrativa e tal decisão já se tornou definitiva, não se cogitará de aplicá-la no processo judicial.

A aplicabilidade da lei no contexto da segurança pública

Ao violar o princípio constitucional que determina a manutenção da segurança pública, o agente estatal desestabiliza todo o sistema normativo que se quer harmônico. Como já exaustivamente explicitado, o rol de agentes públicos abrangidos pela lei é bastante amplo, impedindo que agente público, ainda que exercendo função de caráter transitório ou com vínculo menos estável com a administração pública possa se eximir da observação do ali disposto, sob pena de lhe serem aplicadas as sanções citadas no capítulo anterior.

Valemo-nos das palavras de Alessandro Baratta, para quem “*esse novo modelo de Estado deverá dar a resposta para as necessidades de segurança de todos os direitos, também dos prestacionais por parte do Estado(direitos econômicos, sociais e culturais) e não somente daquela parte de direitos denominados de prestação de proteção, em particular contra agressões provenientes de comportamentos delitivos de determinadas pessoas*”.

Oportuna se faz a menção à recente interpretação do Supremo Tribunal Federal (Reclamação 2138/DF) no que tange à aplicação da lei de improbidade administrativa aos chamados **agentes políticos**. Tal aplicação foi recentemente rechaçada, sob o argumento de que a tais agentes responderiam apenas por crime de responsabilidade, restando imunes às sanções da lei de improbidade. Discordamos com indignação de tal interpretação já que, com a mais basilar técnica de hermenêutica que se utilize para análise da lei, verificaremos que a intenção do legislador foi abranger o maior número possível de agentes públicos, prevendo a inelegibilidade entre as possíveis sanções a serem aplicadas, o que demonstra claramente a inclusão dos chamados agentes políticos. Indaga-se, neste particular, quais prejuízos seriam impostos ao regular desenvolvimento dos agentes políticos, caso estes

¹⁷ FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade administrativa. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000

atendam aos princípios de probidade da administração? Certamente, o desatendimento a princípios como moralidade, eficiência e publicidade constituem retrocesso na nossa ordem jurídica e úteis são, somente, aos que pretendem dilapidar a coisa pública em benefício próprio ou de terceiros.

Retomando a questão da aplicação da lei de improbidade administrativa para a garantia do princípio da proibição à proteção deficiente cabe-nos propor a forma de implementação de tal aplicação, utilizando-nos de mecanismos existentes em nossa ordem jurídica e subaproveitados pelo receio dos defensores do garantismo negativo exacerbado, sempre sob a argumentação falaciosa do perigo de iminente arbítrio, práticas que sabemos inviáveis no contexto democrático atual e que, ressalte-se, não são aqui defendidas.

Defendemos a sanção ao agente público apenas quando este atue com dolo ou culpa em sentido estrito (negligência, imprudência ou imperícia), devendo, inicialmente o ato do agente ser suspenso ou cancelado através do mecanismo próprio e, em momento posterior, ser apurada a sua responsabilidade que, repita-se, não deverá existir fora das mencionadas hipóteses. O que se quer evitar é a conduta do agente público que, sob o manto da discricionariedade desmedida, adota atitude que lhe convém, seja por corrupção, benefício de terceiros, negociatas políticas ou vaidade acadêmica exacerbada, fazendo da tão calejada segurança pública o seu laboratório para as mais nefastas e risíveis experiências.

No âmbito do poder executivo pode-se utilizar a disposição do artigo 14 da própria lei de improbidade administrativa ao dispor que “Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade”, além do mandado de segurança, também apropriado para cumprir o ditame constitucional de garantia da segurança pública. Nítida é a aplicabilidade de tais instrumentos à política de segurança pública. Assim sendo, quando, por exemplo, determinado dirigente de polícia responsável pelo patrulamento ostensivo da cidade dispõe da distribuição de viaturas em desacordo com as necessidades da população em gritante contrariedade aos dados estatísticos de incidência criminal, cabível será o uso do mandado de segurança para garantir a devida distribuição de patrulhamento. Hipótese não menos clara é a do uso do judiciário para anulação de multas decorrentes de fiscalização eletrônica de veículos existente em área reconhecidamente de risco. A despeito da necessidade de se garantir a ordeira circulação viária, deve-se ponderar os interesses em questão e é inquestionável a preponderância do direito à vida, frente a qualquer outra norma de tráfego. Cabe frisarmos que aos demais poderes da república, quando no exercício de atividade administrativa, também se aplicam os instrumentos aqui expostos, como, por exemplo, o caso de tribunal ou câmara legislativa que se omite na segurança do interior de suas instalações, atentando contra a segurança do público que ali adentra.

Em relação ao poder legislativo, há a previsão das ações de inconstitucionalidade por ação ou omissão quando determinada previsão normativa, ou sua ausência, atentem contra a garantia constitucional à segurança Pública. Conforme o já exaustivamente afirmado pela corte suprema, até mesmo projetos de lei podem ser objeto das ações de inconstitucionalidade, impedindo que o projeto vá adiante.

No que tange ao controle no âmbito do poder judiciário, este será realizado *interna corporis* através dos instrumentos recursais disponíveis, devendo ser utilizadas todas as instâncias disponíveis até a corte suprema, tendo em vista ser a segurança pública norma de caráter constitucional e ser a missão precípua do Supremo Tribunal Federal a defesa da Magna Carta. Além desse mecanismo defende-se o uso do mandado de segurança em matéria criminal, quando a decisão for flagrantemente em desacordo com as provas dos autos e a necessidade de se excluir temporariamente determinado indivíduo do convívio social. É de grande valia o ensinamento do professor Lenio Streck :

“Assim, quando o Estado-juiz concede liberdade a um indivíduo de forma legal/inconstitucional, está, na verdade, incorrendo na violação da Constituição naquilo que esta garante a segurança para todos (art. 5º. caput). Destarte, não é a concessão de um mandado de segurança para possibilitar o recolhimento do indivíduo indevidamente solto que estará violando o princípio da proporcionalidade (sic), mas, sim, estará violando o princípio da proibição de proteção deficiente (insuficiente). Para ser mais claro: isto ocorre quando o Estado-juiz não protege suficientemente os direitos fundamentais dos demais cidadãos da República, os quais, por isto, passam a ter, deste modo, o direito líquido e certo de não serem molestados.

Cabe a análise, por derradeiro, da aplicação do controle aqui proposto em relação ao Ministério Público. A despeito de não ser o objeto do trabalho aqui desenvolvido, vale citar que, com a sua configuração atual, o ministério público é a instituição republicana com menor controle externo de que se tem notícia na ordem jurídica atual. As principais decisões institucionais emanadas de seus órgãos, no âmbito criminal, são decididas internamente sem que se possa, *em tese*, opor questionamento judicial. Assim sendo, por exemplo, quando o órgão do ministério público decide por arquivamento de inquérito em flagrante incongruência com as provas ali existentes, esta decisão, se confirmada pelo procurador geral de justiça ou pelo procurador da república, em âmbito federal, não mais poderá ser questionada e nenhuma medida judicial poderá ser oposta a tal decisão. Este mecanismo, durante governo recente da república brasileira, possibilitou os mais variados e inacreditáveis arquivamentos de inquéritos policiais e ausência de oferecimentos de denúncias, fazendo com que determinado procurador geral da república ficasse conhecido popularmente como “*engavetador geral da república*” .

Tem-se, por óbvio, que instituição de tamanha importância para a república como é o ministério público não pode ser maculada ao alvedrio de eventuais membros mau intencionados, tornando-se clara a necessidade de se estabelecer mecanismo de controle para condutas como a citada, já que, além da impunidade acarretada pelo não-oferecimento de denúncias afrontar diretamente a segurança pública, dá margem a descontrole institucional que não foi o almejado pelo harmônico sistema de freios e contrapesos idealizado pela ordem constitucional vigente.

Ressaltamos que nos poderes legislativo, judiciário, executivo e também no ministério público é plenamente possível a aplicação das sanções previstas na lei de improbidade administrativa, reafirmando nosso desacordo com o imotivado entendimento de que aos chamados agentes políticos não se aplicaria a referida lei.

CONCLUSÃO

O novo século reclama uma inovação na concepção do próprio Direito, visando restabelecer a essência de sua finalidade de servir como instrumento da paz, da harmonia e da prosperidade da sociedade em que tem ele vigência. O Direito não pode, a pretexto de sua aplicação, produzir mal-estar, indignação ou ceticismo no grupo social. Quando tal ocorre, decididamente, o verdadeiro Direito estará passando ao largo ou residirá bem distante daquilo que se apregoa como fruto de sua aplicação.

A primeira premissa básica, a nortear, no Brasil, a aplicação do Direito no terceiro milênio, reside em nunca perder de vista o seu aplicador que o interesse superior da coletividade não pode ser subestimado, qualquer que seja o ramo da árvore jurídica em que se situe a norma objeto de aplicação. Essa simples precaução afastará aberrações, que têm chocado a sociedade, e disseminado intranquilidade nos seus membros.

Necessitamos, por outro lado, extrair do conceito de soberania popular, que a Constituição da República consagra como ponto nuclear de nossa democracia, todas as consequências, todos os vetores dali irradiados, enfim, sepultar as exegeses que estejam em confronto com os efeitos que fluem do preceito contido no parágrafo único do art. 1º, da Lei Maior.

Esta norma emblemática não contém um enunciado banal. Está a significar que ninguém pode arvorar-se em dono do poder. Pertence ele, integralmente, ao povo. Como único soberano, pode este delegá-lo, exclusivamente, para melhor satisfação dos seus interesses. Não há soberania do príncipe. Não pode haver feudos, nem qualquer irradiação de privilégios que denotem ou possam sugerir um sistema de nobreza incompatível com a essência da soberania popular.

A delegação do poder pelo povo, para exercício em seu nome, não pode comportar qualquer distorção que importe, por exemplo, a constatação de improbidade administrativa. Assim, no momento em que se comprova, documentalmente, ação de agente estatal em flagrante confronto com garantia fundamental constitucional de manutenção da segurança pública a soberania popular acha-se mutilada. A permanência, então, do ocupante de função pública, no seu posto, somente poderá justificar-se, tratando-se de um povo, que pretenda viver sob a égide da democracia, diante da fragilidade da concepção que, equivocadamente, cultua sobre a essência daquela delegação.

Nação alguma de homens lúcidos haverá de consentir em que a delegação do poder se transforme em instrumento de pilhagem comprovada dos princípios republicanos. A lucidez é incompatível com isso. Primeiro, porque quando tal ocorre não mais se vivencia a democracia, surge o governo de devassos, que nada tem a ver com esta. Depois, porque a chancela implícita ou explícita de tal postura é incompatível com a essência do direito, que não poderá prestar-se para manter no poder quem dele se utiliza para fins de pura locupletação ou experiências acadêmicas.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, Léo da Silva e outros. **Os crimes contra a administração pública e a relação com o processo disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BARATTA, Alessandro. **La política Criminal y el Derecho Penal de la Constitución: Nuevas Reflexiones sobre el modelo integrado de las Ciencias Penales**. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, n. 2, 1999, p. 110

BUENO, Cássio Acarpinella et. al. **Improbidade administrativa questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. Coimbra: Livraria Almedina, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2000.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes contra prefeitos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Rio de Janeiro: Liber Juris.1987.

MASCARENHAS, Paulo. **Improbidade Administrativa e Crime de Responsabilidade de Prefeito**, LED Editora, 1999

MAZZILLI, Hugro Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**, Ed. RT, 6ª Edição;

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 1992.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **De L' esprit des lois**. Livre VII, chap II. Paris: Garnier/Flamarion. 1979.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 11ª edição. São Paulo: Atlas. 2002.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade administrativa**. 2 ed. Porto Alegre: Síntese. 1998.

Pazzaglini Filho, Marino, Rosa, Márcio Fernando Elias, Fazzio Júnior, Waldo. **Improbidade Administrativa**. São Paulo, Atlas, 1998, p. 39.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**. São Paulo: Atlas, 2002.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios reguladores da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2000.

PAZZAGLI FILHO, Marino. ROSA, Márcio Fernando Elias. FAZZIO JR. Waldo. **Improbidade administrativa – aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Rio de Janeiro, Forense,, v. I

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 79.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROTHERBURG, Walter Claudius. **Ação por improbidade administrativa: aspectos de relevo**, in: SAMPAIO, José Adercio Leite *et al* (org.), *Improbidade administrativa, comemoração pelos 10 anos da Lei n.º 8.429/92*, Belo Horizonte, Del Rey, 2002, pp. 465-6.

ROSA, Alexandre e GUIZZO, Affonso. **Improbidade Administrativa e lei de responsabilidade fiscal – conexões necessárias**. Florianópolis: Habitus, 2001.

SARLET, Ingo. **Constituição e Proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência**. - In: Revista de Estudos Criminais n. 12, ano 3. Sapucaia do Sul, Editora Nota Dez, 2003, pp. 86 e segs

SILVA, José Carlos Sousa. **Abuso de poder no Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Nova Alvorada. 1997

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 5ªed. São Paulo, Editora Malheiros, 2001.