

**PAULO SÉRGIO ROCHA**  
**FACULDADE DOCTUM DE JOÃO MONLEVADE**

**A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA BAGATELA NA ANÁLISE DOS ATOS  
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**João Monlevade**  
**2018**

**PAULO SÉRGIO ROCHA**  
**FACULDADE DOCTUM DE JOÃO MONLEVADE**

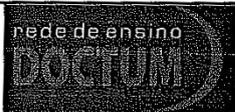
**A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA BAGATELA NA ANÁLISE DOS ATOS  
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito da  
Faculdade Doctum de João Monlevade,  
como requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharel em Direito .**

**Área de concentração: Direito  
Administrativo**

**Prof. Orientador: MSc Amaral Roque  
Bueno**

**João Monlevade  
2018**

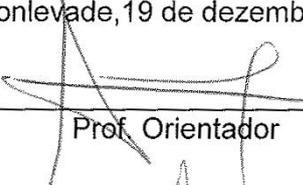
	<b>FACULDADE DOCTUM DE JOÃO MONLEVADE</b> <b>TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO</b>	<b>FORMULÁRIO 9</b>
<b>TERMO DE APROVAÇÃO</b>		

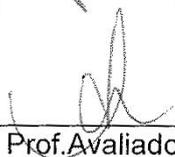
### TERMO DE APROVAÇÃO

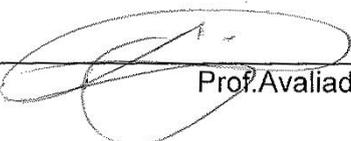
O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: **A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA BAGATELA NA ANÁLISE DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**, elaborado pelo aluno **PAULO SÉRGIO ROCHA**, foi aprovado por todos os membros da Banca Examinadora e aceita pelo curso de Direito da Faculdade Doctum de João Monlevade, como requisito parcial da obtenção do título de

**BACHAREL EM DIREITO.**

João Monlevade, 19 de dezembro de 2018.

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Orientador

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Avaliador 1

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Avaliador 2

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, aos meus familiares e a todos que me apoiaram nessa conquista.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiro a Deus, senhor de todas as coisas, pela minha vida, por guiar meus passos, direcionando-me para o caminho do bem.

Aos meus pais pela minha existência, mesmo não estando presentes, deixaram-me legados que jamais serão esquecidos.

Aos meus queridos filhos Paulo Sérgio e Felipe Augusto por me fazer acreditar que seria possível, e dar sentido a minha vida.

Agradeço, em particular, ao Professor Amaral Roque Bueno, meu orientador, que sempre esteve ao meu lado, apoiando e incentivando a todo o momento.

A todos os professores da Rede Doctum de ensino de João Monlevade/MG por toda paciência, dedicação, respeito e carinho, comigo e com os demais colegas, que não mediram esforços para nos apresentar os ensinamentos necessários para alcançar nossos objetivos ao longo dessa jornada acadêmica,

Aos meus colegas de classe que sempre se fizeram presentes e companheiros nessa empreitada.

Enfim, a todos que de algum modo colaboram para esta realização.

“Só engrandecemos o nosso Direito à vida cumprindo o nosso dever de Cidadão do mundo.” Mahatma Gandhi

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CR/88: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

LIA: Lei de Improbidade Administrativa

STF: Supremo Tribunal Federal

STJ: Supremo Tribunal de Justiça

## RESUMO

O Poder Público é regido pelos princípios expressos na CR/88 em seu artigo 37, sendo que ofensa a eles pode caracterizar ato de improbidade administrativa. Em 1992, com objetivo de proteger o Estado foi criada a Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92, que trouxe nos artigos 9º, 10, 10-A e 11 as situações configuradoras de atos ímprobos. Sobre a análise da configuração típica de condutas ilícitas, o princípio da bagatela, criado pelo entendimento jurisprudencial da Suprema Corte Federal (STF), tem sido cotidianamente utilizado no Direito Penal para retirar a tipicidade material das condutas ilícitas, que preenchem os seguintes requisitos: mínima ofensividade da conduta do agente; nenhuma periculosidade social da ação; reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e inexpressiva lesão jurídica provocada. Nesse sentido, o presente trabalho visa analisar a possibilidade de aplicação do princípio da bagatela também nos caso de improbidade administrativa, em analogia ao direito penal.

**Palavras-chave:** Princípio da bagatela. Improbidade administrativa. Administração Pública.

## **ABSTRACT**

The Public Power is governed by the principles expressed in CR / 88 in its article 37, and that offense to them can characterize an act of administrative improbity. In 1992, in order to protect the State, the Law of Administrative Improbity was created, Law 8.429 / 92, which brought in Articles 9, 10, 10-A and 11 the situations that constitute acts impot. On the analysis of the typical configuration of illicit conducts , the principle of trifling, created by the jurisprudential under standing of the Federal Supreme Court (STF), has been used daily in Criminal Law to remove the materiality of illicit conduct, which meets the following requirements: minimum offensiveness of the conduct of the agent's conduct; no social hazard of action; very low degree of reprobability of the behavior and inexpressive legal damage provada. Endeste, this paper aims to analyze the possibility of applying the principle of trifle also in the case of administrative improbability, in analogy to criminal law.

**Keywords:** Principle trifle. Administrative dishonesty. Administration Public.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1</b>	<b>Princípio da Legalidade.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2</b>	<b>Princípio da moralidade.....</b>	<b>13</b>
<b>2.3</b>	<b>Princípio da razoabilidade e proporcionalidade.....</b>	<b>15</b>
<b>2.4</b>	<b>Princípio da supremacia do interesse público.....</b>	<b>16</b>
<b>3</b>	<b>IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>18</b>
<b>3.1</b>	<b>Natureza jurídica da improbidade administrativa.....</b>	<b>20</b>
<b>3.2</b>	<b>Sujeito passivo.....</b>	<b>21</b>
<b>3.3</b>	<b>Sujeito ativo.....</b>	<b>22</b>
<b>4</b>	<b>PRINCÍPIO DA BAGATELA.....</b>	<b>24</b>
<b>4.1</b>	<b>O princípio da bagatela no direito penal brasileiro.....</b>	<b>24</b>
<b>5</b>	<b>APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA BAGATELA NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>26</b>
<b>5.1</b>	<b>Corrente contrária à concessão da aplicação da bagatela.....</b>	<b>26</b>
<b>5.2</b>	<b>Corrente favorável à concessão da aplicação da bagatela.....</b>	<b>26</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>28</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>29</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública rege-se pelos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, princípios esses expressos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. A violação a esses princípios deve ser punida com severidade, mas o que se verifica é a desproporcionalidade em alguns casos, pois um ato de mínima ofensividade pode receber o mesmo tratamento e punição típica de condutas de fato desonestas. Isso, em alguns casos, enseja a aplicação de uma pena bastante severa, ferindo conseqüentemente à proporcionalidade que inibe os excessos.

Nesse sentido, o presente trabalho tem por escopo avaliar a possibilidade de aplicação do princípio da bagatela nas condutas que ferem a Lei de Improbidade Administrativa. Objetiva-se esclarecer a divergente discussão existente entre os estudiosos do assunto acerca da aplicabilidade do instituto.

O tema apresentado proporciona relevância na seara do Direito Administrativo, uma vez ataca de forma direta o princípio da moralidade administrativa, descrito na Constituição da República, princípio esse que visa analisar a moralidade jurídica das condutas dos que estão com vínculo jurídico ao Estado e ataca os ilícitos praticados por eles.

Como forma de se abordar o tema, o presente trabalho foi dividido em quatro capítulos. O primeiro deles aborda o Princípio da Legalidade, Moralidade, Razoabilidade e Proporcionalidade e Supremacia do Interesse Público, princípios estruturadores constitucionais no tocante à Administração Pública. Em seguida, o segundo capítulo trata da improbidade administrativa, analisando a sua natureza jurídica e outros atributos. O terceiro aborda diretamente o princípio da insignificância, objeto fundamental do estudo. O quarto capítulo apresenta o conflito existente entre o tema, analisando a corrente favorável e contrária.

Este trabalho baseou-se no método de pesquisa dialético, a partir do confronto doutrinário e jurisprudencial, bem como no método comparativo e na técnica de pesquisa bibliográfica, com o intuito de embasar o pertinente estudo e amparar os argumentos expostos.

## **2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Os princípios explícitos e implícitos têm a função de trazer equilíbrio aos atos praticados pelos agentes públicos, pois eles dão direcionamento aos administradores para desempenhar suas funções. Com esse objetivo, demonstram pelos seus atos o que a sociedade espera da gestão de um administrador público.

Nesse entendimento, Di Pietro (2007, p. 27)

Estes princípios, juntamente com o de controle prévio, através do contencioso administrativo da Administração Pública e pelo Poder Judiciário, nasceram com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

As ações dos agentes públicos devem estar amparadas nos princípios da legalidade e da moralidade, além de outros princípios explícitos e implícitos. Alguns doutrinadores fazem uma divisão do princípio da moralidade em duas vertentes que são: moralidade jurídica e a moralidade social. O agente público deve preocupar-se com a moralidade jurídica, ou seja, não cometer atos ilícitos juridicamente relevantes em face da Administração Pública. Já a moralidade social será observada no seio da sociedade, através de comportamentos aceitáveis ou reprováveis por ela.

Os princípios em que os atos da Administração devem ser baseados estão expressos na Carta Magna e em outras leis, sendo que os administradores devem seguir uma lógica para o perfeito entendimento desses princípios.

### **2.1 Princípio da Legalidade**

A legalidade é um dos princípios constitucionais descritos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 que orienta os atos administrativos. Os administradores no ato de suas funções estatais observam o que é descrito na lei.

A legislação prescreve que para o cidadão particular basta a lei não proibir uma conduta. Já os administradores vão além desse conceito. Para que o ato seja legal, ele deverá ser ainda permitido em lei, para que não se cometa abusos e possíveis atos de improbidade.

Nesse entendimento, Meirelles (2009, p. 89)

A legalidade, como princípio da administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeitos aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil, criminal, conforme o caso.

Administração Pública não admite vontades particulares, de modo que o agente público sempre deve agir com a finalidade de atingir o bem comum, os interesses públicos, e sempre segundo aquilo que a lei lhe impõe. Diferentemente, no campo das relações entre particulares, que é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, enquanto que na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

A lei define até onde o administrador público poderá atuar de forma lícita, sem cometer ilegalidades, definindo como ele deve agir.

O administrador público não deve se afastar da legalidade, todos os seus atos devem ser fiscalizados, e quando observado qualquer conduta ilegal, contrária à moralidade administrativa, será punida na forma estabelecida pela lei.

Assim, não é admitido ao administrador público, mediante mero ato administrativo, ou atendendo a sua vontade pessoal, conceder direitos, benefícios, estabelecer obrigações ou impor proibições aos cidadãos. A criação de um novo tributo, por exemplo, dependerá de lei para ser válido. O administrador terá como obrigação observar sempre esses critérios, pois agindo de forma contrária estará infringindo alguns princípios constitucionais, conseqüentemente praticando atos de improbidade administrativa.

Embora a Lei fundamental tenha estabelecido direitos e garantias fundamentais e os princípios norteadores da função administrativa, tem-se observado ainda que existam violações desses preceitos.

O princípio da legalidade, infelizmente, não foge a essa regra. Isso certamente causa descontrole social, pois sua lesão significa que direitos estão sendo desrespeitados e, por conseguinte, que a finalidade pública não está sendo atingida. Não há qualquer possibilidade de se atender ao interesse coletivo na iminência de lesão a direitos fundamentais, uma vez que isso contraria a própria norma constitucional.

A legalidade em seu aspecto conceitual foi aprimorada com o desenvolvimento do Estado de Direito, chegando ao ápice na atual Carta Magna.

Dessa forma, não custa enaltecer que as leis foram criadas para normatizar o convívio social, sendo para isso positivada juridicamente.

Antigamente, viam-se imposições diretas dos soberanos sobre seus súditos. Com o passar do tempo, os administrados foram conquistando direitos e garantias, passando o gestor público a ter seu poder limitado e agindo como legítimo representante dos seus administrados. As revoluções liberais foram responsáveis por isso.

O cumprimento do princípio da legalidade ecoa como condição *sine qua non* da legitimidade estatal na Administração Pública. A doutrina é pacífica ao entender que ao particular é possível fazer tudo o que não esteja proibido em lei, conforme o artigo 5º II, da CF/88. Entretanto, para a Administração só é possível fazer o que a lei expressar.

O princípio da legalidade visa amparar as garantias individuais do homem frente aos possíveis desmandos da Administração Pública.

Esse princípio impede que o gestor desempenhe a atividade estatal fora dos limites legais que lhe são impostos sob pena de responsabilidade. É através do princípio da legalidade que se verifica se a atividade administrativa está em conformidade com a legislação, exigindo que a Administração Pública de todos os Poderes opere de acordo com as normas legais e constitucionais.

Esse princípio é também garantidor do Estado Democrático vigente, uma vez que vincula o gestor público a cumprir as determinações legais que foram concebidas com o intuito de atender ao interesse social, compondo um dos institutos mais eficazes para o combate da improbidade administrativa. É por isso que o controle da constitucionalidade da lei, assim como o da sua aplicação, torna-se tão imprescindível.

## **2.2 Princípio da Moralidade**

O princípio da moralidade está expressamente no artigo 37 da CF/88 e deve ser analisado no que tange às condutas dos entes da Administração Pública direta e indireta, bem como aqueles que de alguma forma, mesmo que de maneira transitória e sem remuneração, exercem atividade pública ou que tenham uma função de interesse público repassada pelo Estado ao ente privado.

A moral, assim como várias palavras do dicionário da língua portuguesa, apresenta um significado amplo, dentro dos quais se destaca a análise da conduta do administrador público em face da moralidade jurídica, ou seja, ter uma conduta honesta, respeitando todos os limites legais e juridicamente relevantes.

A sociedade de um modo global espera de seus administradores uma conduta ilibada, correta, limpa, que a represente com total lisura e transparência, e que seu comportamento possa ser exemplo para futuros administradores.

Um agente público também deve se atentar a outros princípios constitucionais, porém é na moralidade que ele vai buscar o equilíbrio para a análise dos demais princípios. Um ato pode até ser legal, mas, se for imoral, estará comprometendo também a sua licitude. Fica também evidente que se o ato não moral certamente estará próximo de se enquadrar em improbidade administrativa.

Nesse entendimento, Di Pietro (2007, p.78):

Sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estarão havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. É evidente que, a partir do momento em que o desvio de poder foi considerado como ato ilegal e não apenas imoral, a moralidade administrativa teve seu campo reduzido; o que não impede, diante do direito positivo brasileiro, o reconhecimento de sua existência como princípio autônomo

O princípio da moralidade se envolve em determinadas circunstâncias com os princípios da legalidade e da impessoalidade, sendo inclusive divergentes entre alguns doutrinadores. Outros também a relacionam com o princípio da boa-fé, por agirem de forma semelhante,

Nesse sentido, Mello (2005, p. 107)

Compreende-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e da boa fé, tão oportunamente encarecidos pelo mestre espanhol Jesús González Perez em monografia preciosa. Segundo os cânones da lealdade e da boa fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.

No tocante à atuação dos agentes públicos, deve-se analisar sempre a conduta exemplar dos administradores, principalmente aqueles que estão no topo da cadeia hierárquica de subordinação vertical. Esse tem como obrigação se comportar como exemplo para os demais agentes públicos e colaboradores, analisando

inclusive na esfera dos poderes administrativos, normativo, regulamentar, disciplinar e hierárquico, que são os poderes instrumentais para manter a lisura do interesse público e também manter a moralidade na aplicação das punições administrativas em face daqueles que confrontarem as leis e regulamentos dos atos administrativos.

Além de se atentar para a moralidade, o administrador público também deve se valer da ética, pois a prática de um ato contrário a ela, certamente se torna um ato ilegal, trazendo sérias consequências ao princípio da moralidade.

O renomado doutrinador e atual ministro do Supremo Tribunal Federal, Moraes (2006, p.244) narra que:

Difícil de saber por que o princípio da moralidade no direito encontra tantos adversários. A teoria moral não é nenhum problema especial para a teoria legal. As concepções na base natural são analógicas. Por que somente a proteção da legalidade e não da moralidade também? A resposta negativa só pode interessar aos administradores ímprobos. Não à Administração, nem à ordem jurídica. O contrário seria negar aquele mínimo ético mesmo para os atos juridicamente lícitos. Ou negar a exatidão no cumprimento do dever funcional.

Dessa forma, estabelece-se a forma como o administrador deve se comportar perante o princípio da moralidade para que seus atos não sejam alvos de ilegalidades, e passíveis de punições dentro da lei de improbidade administrativa, pois se incorrer em um ato de improbidade poderá sofrer severas punições.

Ao se relacionar moralidade com vontade do agente, a doutrina entende que deve ser levada em consideração a vontade daquele que pratica o ato de improbidade, pois se entende que a responsabilidade do agente é sempre subjetiva, o que exige a demonstração de dolo ou culpa.

Na jurisprudência não há entendimento pacífico a respeito do tema, pois alguns consideram ser imprescindível o elemento do dolo ou da culpa para a prática desse ato, enquanto outros defendem somente ser necessário a não observância do princípio da legalidade. Di Pietro (2009,p.824) acrescenta que, “sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades,” tendo em vista que qualquer malefício ao Estado deve ser punido, contudo, a intenção do sujeito deve ser avaliada para que não se cometa injustiça.

### **2.3 Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade**

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade estão implícitos em nosso ordenamento jurídico e muitos doutrinadores os chamam de princípios da

proibição de excessos. Eles possuem valor e importância iguais aos princípios explícitos e servem para trazer o equilíbrio aos atos praticados pela Administração Pública, bem como pelo Poder Judiciário. Possuem a capacidade de trazer a verdadeira justiça que se espera na interpretação e aplicação das regras pelos aplicadores do Direito.

Também surgiram com o objetivo de restringir o poder do Estado com propósito de se fazer justiça na aplicação de uma reprimenda, como aponta Pimenta (2006, p. 473):

O regime jurídico-sancionatório, por força do princípio constitucional da razoabilidade, está atrelado ao dever de ostentar, entre as infrações e sanções administrativas, como inarredável condição de validade da norma que as institui e do ato administrativo que as aplica, o necessário coeficiente de adequação, necessidade e proporcionalidade, sindicável pelo Poder Judiciário, ao nível do controle de constitucionalidade ou legalidade de produção jurídica.

E corrobora Mello (2005, p. 99):

A Administração, ao atuar no exercício de discricão, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida.

Diante dos fatos expostos, os agentes públicos devem sempre amparar suas ações blindadas nos princípios implícitos da proporcionalidade e razoabilidade, fundamentando as suas ações em consonância com os princípios da CF/88, principalmente no que tange as aplicações do poder disciplinar nas condutas juridicamente relevantes dos seus agentes,

Dessa forma, não deve prevalecer a conduta de sempre punir severamente a ação relevante ao Direito Administrativo e sim analisar a real proporcionalidade entre a conduta e a lesão jurídica afetada, em confronto com outros princípios constitucionais consagrados, como é o caso do princípio da dignidade humana, pois a real importância da punição é aplicá-la de acordo com o prejuízo causado ao erário e não apenas para que sirva de exemplo aos demais. Deve prevalecer à análise da relação causa e efeito.

## **2.4 Princípio da Supremacia do Interesse Público**

A Administração Pública apresenta em sua análise conceitual o importante princípio da supremacia do interesse público, que desempenha importantíssimo

papel na análise dos atos públicos, uma vez que o administrador tem o dever de colocar em evidência o interesse coletivo em relação ao particular, sob pena de nulidade dos atos praticados.

Nesse entendimento Mello (2005, p. 20):

[...] a prevalência dos interesses da coletividade sobre os interesses dos particulares é pressuposto lógico de qualquer ordem social estável e justifica a existência de diversas prerrogativas em favor da Administração Pública, tais como a presunção de legitimidade e a imperatividade dos atos administrativos, os prazos processuais e prescricionais diferenciados, o poder de autotutela, a natureza unilateral da atividade estatal, entre outras.

Do mesmo modo, Di Pietro (2014, p.66) defende a existência de “princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais”.

Esse conceito não ameaça os direitos personalíssimos do particular, como amparados pelo artigo 5º XXXVI da Carta Magna, somente tem o propósito de colocar em destaque a coletividade, pois não se pode dar importância maior ao particular em detrimento a coletividade. Se assim o fosse, o administrador estaria cometendo atos de improbidade previstos na Lei 8.429/92.

Percebe-se nesses casos que as atividades estatais sempre estarão em evidência, primeiro se verifica a satisfação coletiva para assim analisar a coisa particular.

### 3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa está ligada ao princípio da moralidade administrativa, uma vez que seu maior fundamento se encontra nesse princípio, sendo que todo agente público deve ser conduzido pela moralidade e ética, além de observar a legalidade de seus atos. O ato legal ainda deve ser exercido avaliando o princípio da boa-fé, pois somente quando agasalhados por todos esses princípios um ato administrativo pode ser considerado legal e válido.

A improbidade administrativa representa um dos maiores problemas enfrentada pela Administração Pública, pois ao longo dos anos o país esteve envolvido em vários casos de escândalos, corrupção, enriquecimento ilícito, fatos que macularam a imagem de muitos administradores. Os casos em evidência na imprensa demonstram total desrespeito aos princípios basilares da Administração Pública, principalmente ao princípio da moralidade. As queixas por parte da sociedade conduzem a uma maior fiscalização por parte do poder público, sendo que a máquina estatal utiliza-se da lei 8.429/92 para tal controle.

Nesse sentido, Meirelles (2002, p. 87), evidencia que a moralidade administrativa “não se trata da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”.

A Lei 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, define os atos de improbidade, traz suas penalidades e define seus sujeitos. Ela destaca os atos ímprobos como os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), causem dano ao erário (art. 10), os que decorrem da concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art.10-A), ou contrariem os princípios da Administração Pública (art.11).

A moralidade e a probidade administrativa caminham juntas. Ambas resultam no dever que o agente público tem de sempre agir com honestidade no trato da coisa pública, devendo sua conduta estar sempre pautada na boa-fé, atendendo preceitos morais e éticos. Quanto à natureza do ato ilícito, o conceito de improbidade administrativa tem características mais abrangentes.

Nesse sentido Di Pietro (2007, p. 804):

Não se limita aos atos que atentem contra a moralidade administrativa, mas abrange também todos os atos considerados ilegais, ou seja, são considerados atos de improbidade administrativa tanto aqueles que afrontem a moralidade administrativa quanto aqueles que estejam permeados de ilegalidade.

É necessária a prática de ato administrativo para a configuração do ato ímprobo, devendo existir uma conduta do agente público, no exercício de suas funções, gerando dano à Administração Pública. O agente público que não observa os princípios que regem a Administração Pública fere o princípio da boa-fé, cometendo assim, ato de improbidade.

Neste sentido, é o entendimento de Júnior (2006, p. 115):

Porém, o vício de imoralidade administrativa, para caracterizar improbidade, requer uma especial qualificação do ato e seus efeitos, demonstrativa da inabilitação moral e do desvio ético de conduta do agente público. A improbidade administrativa revela-se quando o agente público rompe o compromisso de obediência aos deveres inerentes à sua função, e essa qualidade é fornecida pelo próprio sistema jurídico através de seus princípios e de suas normas das mais variadas disciplinas. [...] A partir desse comportamento, desejado ou fruto de incúria, desprezo, falta de precaução ou cuidado, revelam-se a nulidade do ato por infringência aos princípios e regras, explícitos ou implícitos, de boa administração e o desvio ético do agente público e do beneficiário ou partícipe, demonstrando a inabilitação moral do primeiro para o exercício de função pública.

A ética, a moral, a probidade, e a honestidade se opõem aos atos de improbidade, ou seja, aos valores inerentes a natureza humana que direcionam suas ações. A ética e a moral são norteadores do indivíduo e, assim, determinam a sua observância no comportamento do homem público.

Ainda sobre o conceito de improbidade, disserta Neiva (2009, p. 6):

No aspecto etimológico, improbidade derivaria do latim improbitas expressão que significa má qualidade, imoralidade ou malícia. Isto nos leva a concluir que improbidade revelaria a qualidade do homem que não procede do bem, que age indignamente, porque não tem caráter. Improbidade seria o atributo daquele que é ímprobo, ou seja, aquele que é moralmente mau violador das regras legais ou morais. Vincula-se, portanto, ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má índole.

Costa (2005, p.39) acresce que:

Como infração de natureza disciplinar, a improbidade administrativa define-se como sendo a ação ou omissão, dolosa ou voluntária, praticada por agente público, que consistindo em ato de desonestidade, cause lesão ao erário, implique enriquecimento ilícito (com obtenção de qualquer vantagem patrimonial em razão da função pública que exerce) ou atente contra os princípios da Administração Pública.

A improbidade se materializa no campo administrativo pela conduta ímproba e desonesta do administrador público. Isso ocorre quando qualquer ato é praticado

com total inobservância aos princípios tratados no capítulo anterior. Essas condutas devem ser analisadas e punidas na proporção das lesões provocadas.

### **3.1 Natureza Jurídica da Improbidade Administrativa**

A Lei de Improbidade Administrativa tem o condão de proteger a moralidade administrativa. A Constituição Federal elenca em seu artigo 37, §4º, os vários tipos de punição a que os infratores estão sujeitos, deixando bem claro que todas as modalidades de sanções são sem prejuízos da medida penal cabível. Daí denota-se que a Lei de Improbidade Administrativa diferencia-se da lei penal em seu caráter sancionador

Afirma Junior, (2006, p. 340.) “a lei 8.429/92, como norma regulamentadora do art. 37, §4º, da Constituição Federal tem caráter predominantemente sancionador.” Tais sanções continuam o autor (2006, p. 340), “podem ser vistas como reações sociais, plasmadas nas normas, em face da inobservância de deveres relevantes para a produção e reprodução da vida em sociedade.”

Alguns doutrinadores não reconhecem a natureza penal dos atos de improbidade na seara penal, como Figueiredo (2009, p. 25), que afirma que "a tentativa de imprimir caráter penal à Lei de Improbidade é, inegavelmente, forçada". Outros reconhecem a natureza civil e política da improbidade, como Di Pietro (2017,p. 1011-1012):

Não se pode enquadrar a improbidade administrativa como ilícito puramente administrativo, ainda que possa ter também essa natureza, quando praticado por servidor público. A natureza das medidas previstas no dispositivo constitucional está a indicar que a improbidade administrativa, embora possa ter correspondência na esfera criminal, com a concomitante instauração de processo criminal (se for o caso) e na esfera administrativa (com a perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante) caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário.

Com o entendimento da expressão “sem prejuízo da ação penal cabível”, e com base no disposto no *caput* do artigo 12 da lei, o qual enuncia que as penalidades serão aplicadas “independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica”, praticamente se retira o caráter penal da improbidade administrativa.

Os agentes públicos que não atenderem aos princípios da Administração Pública estarão sujeitos a severas punições, entre elas a suspensão dos direitos

políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e obrigação de ressarcir o erário, conforme previsão do artigo 37, §4º, da Constituição Federal.

De maneira mais específica, a Legislação veio positivar sanções para cada tipo de conduta ímproba do administrador. Para a conduta de enriquecimento ilícito serão aplicadas as sanções presentes no artigo 12, I, da Lei 8.429/92, para as condutas que lesionarem ao erário, as do inciso II do referido artigo, para as condutas atentatórias aos princípios da Administração Pública, o artigo 12, III, e para as que importem concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário inciso IV do mesmo artigo.

As sanções preveem ressarcimento do dano, pagamento de multa civil, perda dos bens, perda da função pública e proibição de contratar com o Poder Público, de receber benefícios fiscais ou creditícios além de suspensão dos direitos políticos.

Essas punições são bastante prejudiciais à figura do gestor público, pois afetam diretamente a sua imagem, fator determinante na carreira de alguns administradores.

A Legislação não pune os infratores da mesma forma. Existe uma gradação entre as sanções em que se verifica que as que descrevem enriquecimento ilícito possuem um peso maior, seguida das que causam prejuízos ao erário, as que concedam benefícios financeiros ou tributários e as que atentam contra princípios da Administração Pública.

### **3.2 Sujeito Passivo**

Os atos administrativos são referenciados pelos seus elementos essenciais, ou seja, o sujeito ativo e passivo. Cada um desempenhando um papel diferente na função administrativa.

O sujeito passivo é aquele que sofre os danos causados pelo agente, Preceitua Garcia (2008, p. 183) que é aquele “titular do bem jurídico ameaçado ou violado pela conduta ilícita.”

Dessa forma, o Estado sempre figurará no polo passivo, ou seja, sempre sofrerá as consequências das ações ímprobas, enquanto os administradores configurarão o polo ativo.

Nesse sentido, relacionam-se todas as entidades públicas diretas ou indiretas, incluindo-se aquelas que recebam subvenção ou incentivos fiscais, as entidades

beneficentes e as que estão inseridas em algum programa do governo recebendo qualquer tipo de verba.

Esses entes são elencados no artigo 1º, *caput* e seu parágrafo único, da Lei 8.429/92.

Sobre sujeito passivo, discorre Di Pietro (2015, p. 980):

o sujeito passivo abrange todas as pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); os órgãos dos três Poderes do Estado; a administração direta e indireta (esta última compreendendo as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista); as empresas que, mesmo não integrando a administração indireta e não tendo a qualidade de sociedade de economia mista ou empresa pública, pertencem ao Poder Público, porque a ele foram incorporadas; e também as empresas para cuja criação o erário público concorreu com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Dessa forma, ao se analisar os sujeitos presentes nos atos de improbidade administrativa encontram-se sempre a figura do Estado, direta ou indiretamente.

### **3.3 Sujeito Ativo**

O sujeito ativo da Lei de improbidade administrativa é bastante abrangente, pois se considera todos aqueles que prestam de alguma forma serviço público. Estão inseridas nessa definição até mesmo pessoas que não fazem parte de qualquer órgão público, bastando que em algum momento tenham concorrido de alguma forma para qualquer atividade estatal.

Nesse entendimento, MEIRELLES (2009, p. 77):

Agentes públicos – são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal, é o gênero que se subdivide em agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados.

Corroborando com esse entendimento Garcia (2008, p. 207):

Trata-se de conceito amplo que abrange os membros de todos os Poderes, qualquer que seja a atividade desempenhada, bem como os particulares que atuam em entidades que recebam verbas públicas, podendo ser subdividido nas seguintes categorias: agentes políticos, agentes particulares colaboradores, servidores públicos e agentes meramente particulares.

A Lei de Improbidade Administrativa, além de não excluir pessoas que estejam a serviço do Estado, ainda descreve as modalidades de prestação dos serviços, seja de forma efetiva ou transitória, podendo ser remunerada ou gratuita.

A legislação ainda agasalha alguns particulares que estejam prestando algum tipo de serviço público. Em um contexto mais amplo são conhecidos como agentes delegatários, ou seja, quando recebem alguma incumbência de realizar alguma tarefa a serviço do Estado.

Alguns doutrinadores ainda mencionam os membros da Magistratura, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, que, apesar de terem institutos e regramentos diferentes, ainda podem ser enquadrados pela Lei de Improbidade.

O conceito de agente público, apesar de abrangente, apresenta algumas particularidades, pois não se pode exigir do particular o mesmo conhecimento exigido do agente público, devido ao conhecimento técnico e específico que é inerente ao funcionário da Administração Pública.

Nesse entendimento, Neiva (2009, p.38) salienta que:

é condição inafastável que esse terceiro tenha conhecimento da irregularidade e aja de forma dolosa ou, excepcionalmente, com culpa grave na hipótese do artigo 10 da Lei de Improbidade. Se não houver culpa ou dolo, o doutrinador pontua que sua responsabilidade deve ser apenas devolver o benefício, pois do contrário afrontaria a Constituição.

Com esses entendimentos, compreende-se que esses funcionários não poderão sofrer as punições inerentes aos funcionários efetivos. Compreende-se também, a definição correta das figuras dos agentes ativo e passivo na Lei de Improbidade Administrativa.

## 4 PRINCÍPIO DA BAGATELA

O princípio da bagatela, também conhecido como princípio da insignificância, muito utilizado no ordenamento jurídico-penal atualmente, possui origem romana, conforme anota Capez (2011, P. 29):

Originário do Direito Romano, e de cunho civilista, tal princípio funda-se no conhecimento brocardo de *minimis non curat praetor*. Em 1964 acabou sendo introduzido no sistema penal por Claus Roxin, tendo em vista sua utilidade na realização dos objetos sociais traçados pela moderna política criminal.

Corroborando nesse sentido Prado (2011, p.182)

De acordo com o princípio da insignificância, formulado por Claus Roxin e relacionado com o axioma *mínima non cura praeter*, enquanto a manifestação contrária ao uso excessivo da sanção criminal, devem ser tidas como atípicas as ações ou omissões que afetem intimamente a um bem jurídico-penal.

O instituto analisado visa caracterizar a retirada material da tipicidade do ato, não interferindo na tipicidade formal, com isso tornando o fato como atípico, inviabilizando nesses casos qualquer tipo de punição.

Neste contexto, Lopes (2000) preceitua que, para que a tipicidade seja reconhecida, tem que se atentar para o teor de sua insignificância, pois, quando analisada em sua concepção formal, existirão os elementos essenciais para a caracterização do crime. Apenas ao analisar o aspecto material é que se verificará essa ideia de insignificância, pois pressupõe retirada material do delito, tornando a conduta atípica e nesse sentido caracterizado o princípio da insignificância.

Seguindo esse raciocínio, pode-se entender que uma punição em determinada situação pode ser bastante desproporcional ao dano causado, pois a tipicidade do ato estaria comprometida, e, se fosse aplicada a pena, essa seria contrária aos outros princípios constitucionais.

### 4.1 O Princípio da Bagatela no Direito Penal Brasileiro

No Brasil, o princípio da bagatela, ou da insignificância, é princípio limitador do Direito Penal e é causa de atipicidade material. Segundo decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, nos crimes que não há violência ou grave ameaça, é cabível a aplicação do princípio em comento, desde que preenchendo os seus requisitos essenciais.

Para que isso ocorra e que possa se aplicar tal princípio, o delito tem que vir amparado sem violência, além de possuir uma mínima ofensividade na conduta. Ou seja, o delito tem que ocorrer sem periculosidade e não pode ser socialmente reprovável, além da lesão provocada ser levíssima. Todos esses requisitos somados possibilitarão ao magistrado a concessão do benefício.

Importante ressaltar que a doutrina brasileira divide esse princípio de duas formas: bagatela própria, que tem como entendimento que os fatos já nascem irrelevantes para o Direito Penal (causa de atipicidade material, irrelevância da lesão ao bem jurídico causado); e a bagatela imprópria, que, embora relevante o fato praticado, a pena no caso concreto mostra-se desnecessária. Está-se nesse sentido diante o fato típico, ilícito e culpável, porém Estado perde o interesse de punir.

A aplicabilidade do princípio da insignificância está aumentando a força perante aos tribunais superiores, cujo remédio constitucional *Habeas Corpus* tem sido uma das peças mais utilizada para que esses tribunais analisem em cada caso concreto e com aprofundamento a relação entre a conduta típica e o fato juridicamente relevante.

Sobre os crimes contra Administração Pública, há inclusive a Súmula 599 do STJ, segundo o qual “O princípio da insignificância é inaplicável aos crimes contra a Administração Pública”.

Importante salientar que não há nenhum instrumento legislativo ordinário ou constitucional que defina ou acate formalmente o princípio da insignificância no ordenamento jurídico nacional.

Esse princípio é uma criação doutrinária, que passou a ganhar importância no cenário jurídico após a Constituição Federal de 1988, pois, paralelamente à necessidade de se punir condutas ilícitas, a punição sempre deve estar em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana, que é princípio basilar da Constituição pátria.

## **5 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA BAGATELA NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

O instituto da bagatela, comumente utilizado na seara penal, é muito discutido no âmbito dos atos regulados pela Lei de Improbidade Administrativa, considerando que tal lei é uma importante ferramenta de combate à corrupção.

Nesse sentido, doutrinadores e jurisprudências apresentam versões conflitantes. Pode-se afirmar que existem duas correntes sobre o tema: uma conservadora contrária à aplicação do referido instituto e a outra progressista, adepta ao emprego.

### **5.1 Corrente contrária à concessão da aplicação da bagatela**

Os fundamentos constitucionais inatingíveis coordenam o bom funcionamento dos entes estatais. A moralidade, base estrutural da Administração Pública, essencial ao funcionamento do governo, rege as atividades exercidas pelos administradores, motivo pelo qual a corrente não considera como condição conceder o benefício afastando a insignificância em ações ímprobas praticadas por administradores.

Para eles, os que cometem desvios ferem a honestidade. Desta feita, vão em sentidos totalmente opostos à moralidade.

Essa condição estaria ligada à transparência dos administradores, determinante na análise da honestidade, condutas imorais ou antiéticas jamais poderiam ser admitidas.

Dessa forma, o administrador obrigatoriamente deve agir com honestidade, e agindo contra o que prescreve a lei deverá ser penalizado.

Nesse sentido, rejeita-se a alegação de insignificância na coisa pública. Essa rejeição parte do pressuposto de que é esperada dos administradores a correta observação da legalidade.

Essa corrente se fundamenta nesses argumentos de proteção à moralidade, rejeitando qualquer possibilidade de ofensa aos princípios constitucionais.

### **5.2 Corrente favorável à Concessão da aplicação da bagatela**

De forma contrária a corrente anterior, a corrente moderna aceita a possibilidade de concessão do instituto da insignificância ou bagatela nas condutas contrárias à Administração Pública. Para tanto, baseia-se no princípio da razoabilidade e da proporcionalidade.

Esclarecem os adeptos dessa corrente que, embora a ética e a moral sejam atingidas, a aplicação de uma reprimenda tem que respeitar alguns parâmetros aceitos socialmente.

Portanto, não seria razoável ou proporcional à aplicação em todos os tipos de conduta, sob pena de ferir outros princípios constitucionais consagrados.

Nesse entendimento, Capez (2008, p.12-13):

Com relação à aplicação desse princípio, nos crimes contra a Administração Pública, não existe razão para negar incidência nas hipóteses em que a lesão ao erário for de ínfima monta. É o caso do funcionário público que leva para casa algumas folhas, um punhado de clips ou uma borracha, apropriando-se de tais bens. Como o Direito Penal tutela bens jurídicos, e não a moral, objetivamente o fato será atípico dado a sua irrelevância.

Condutas como essas, consideradas friamente, deveriam receber tratamento como ilegais. No entanto, eventual repreensão dessa prática não tem aceitação social, mostrando-se como gravosa e desproporcional à lesividade da conduta.

Exemplificando, ao analisar-se a situação de um funcionário público que utiliza caneta e papel pertencente à Administração Pública para anotar um número de telefone de natureza particular, pela letra fria da lei há a configuração de um ato de improbidade e isso enseja a aplicação das penas previstas no artigo 12 da LIA. Porém, não seria razoável a reprimenda, pois o artigo 12 prevê sanções muito desproporcionais ao agravo cometido, motivo pelo qual deve ser considerada a sua insignificância.

Essa corrente defende a igualdade nos ramos do direito, considerando que existe punição também no ramo do direito administrativo e que deverá ser utilizado também o instituto da isonomia.

Dessa forma, as sanções administrativas devem ter tratamento análogo às sanções penais, fazendo assim justiça e tratamento igualitário para o Direito Sancionador.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal é base de todo o ordenamento jurídico brasileiro. Ela rege todos os procedimentos inerentes ao Direito Administrativo. O artigo 37 descreve a os princípios que devem ser seguidos pelos administradores no desempenho de suas funções.

Baseado na legalidade e também na moralidade, o aparato governamental buscou se resguardar dos desvios de condutas praticados pelos seus gestores, impedindo que a coisa pública seja tratada com desleixo, como é o caso da matéria regulada pela Lei de Improbidade Administrativa.

No caso da gestão pública, a ética e a moralidade são elementares, sendo que condutas contrárias aos seus preceitos poderão caracterizar de algum tipo de improbidade administrativa.

Todavia, mesmo considerando os atributos éticos e morais condutas irretocáveis aos administradores, há casos com reduzido grau de reprovação e com larga aceitação social que não ofendem a probidade pública, revelando-se insignificantes. Logo, movimentar-se o aparato judicial para se responsabilizar o autor, certamente seria mais oneroso aos cofres públicos, devido o seu valor ínfimo.

Verifica-se que há aceitação por parte de alguns doutrinadores, que são favoráveis a concessão do benefício do princípio da insignificância, em analogia aos penalistas, em casos irrelevantes. Mas há também aqueles mais conservadores que abominam a aceitação por preservar a moralidade, fundamento essencial ao gestor público.

Aqui, depois de debatido o tema, conclui-se que o princípio da bagatela deve sim ser aplicado na análise da improbidade administrativa, pois se o próprio direito penal como *última ratio* o aceita, não seria razoável e proporcional deixar de aplicar, por analogia, o princípio na esfera do direito administrativo sancionador.

Advirta-se, no entanto, que a concessão do benefício não necessariamente gera a absolvição do administrador, pois existem inúmeras possibilidades para se responsabilizar o agente, devendo apenas considerar a razoabilidade e a proporcionalidade da reprimenda.

## REFERÊNCIAS

- BITENCOURT, Cézár Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral* 1. 15.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BRASIL, Constituição da República de 1988. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28nov. 2018.
- BRASIL. *Lei 8.429*, de 02 de junho de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8429.htm)>. Acesso em: 28 nov. 2018.
- CAPEZ, Fernando. *Curso de Direito Penal,(arts. 1º a 120)*, 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005, V.1,
- CAPEZ, Fernando. *Curso de Direito Penal: parte geral*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CAPEZ, Fernando. *Curso de Direito Penal: parte geral*. v1. 15.ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 29.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- COSTA, José Armando da. *Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005,
- FAZZIO JUNIOR, Waldo. *Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros,2004.
- FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade Administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris Saraiva, 2008.
- GOMES, Luiz Flávio. *Princípio da Insignificância e outras excludentes de tipicidade*.3.ed. ver. atual. eampl. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2013,
- GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal. Parte Geral. Volume 1*. 9. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007
- JESUS, Damásio Evangelista de. *Direito Penal: parte geral*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2009,
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. 3. ed. São Paulo: Saraiva 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008,

Meirelles, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 35. ed, Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19. ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional Administrativo*. 19<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2006,

NEIVA, José Antonio Lisboa. *Improbidade Administrativa: Legislação Comentada* Artigo por Artigo, Doutrina, Legislação e Jurisprudência. Niterói: Impetus, 2009,

PRADO, Francisco Octavio de Almeida. *Improbidade administrativa*. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

PRADO, Luiz Regis, *Curso de Direito Penal Brasileiro: parte geral*, art. 1º a 120, 9. ed. rev. e atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010,

PRADO, Luis Regis. *Curso de direito penal brasileiro: parte geral*. v1. 11.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011,

PESTANA, Márcio. *Direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008,

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. – 28. ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

Pimenta, Jose roberto de, *Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro*, 2006- São Paulo: Malheiros, 2006

QUEIROZ, Paulo de Souza. *Direito Penal: Introdução Crítica*. São Paulo: Saraiva, 2001

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2003,

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.