



## 9º Congresso de Pós-Graduação

### O PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE NA APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Autor(es)

---

FILIPPE BRUNELLI FALCAO

Orientador(es)

---

EVERALDO TADEU QUILICI GONZALEZ

#### 1. Introdução

---

A prática de corrupção na Administração Pública integra a história nacional e internacional. Com relação ao Brasil, a coisa pública, não raro, se prestou unicamente a atender aos fins inescrupulosos de agentes públicos que buscavam locupletar-se à custa do erário. Com a promulgação da CF/88, estabeleceu-se no art. 37, § 4º que os atos de improbidade administrativa (IA) importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da sanção penal cabível, sendo referida norma constitucional regulamentada pela Lei 8.429/92, a qual assevera que os atos de IA são aqueles que importem enriquecimento ilícito do agente (art. 9º), causam prejuízo ao erário (art. 10) e atentam contra os princípios da administração pública (art. 11). No art. 12 estão especificadas as penas nas quais incidirão os agentes infratores.

A Lei de IA trouxe certa dose de excessivo rigor no que tange às sanções e os atos que ensejam sua aplicação, haja vista, “embora a lei, nos três dispositivos, tenha elencado um rol de atos de improbidade, não se trata de enumeração taxativa, mas meramente exemplificativa”, isto é, “ainda que o ato não se enquadre em uma das hipóteses previstas expressamente nos vários incisos dos três dispositivos, poderá ocorrer improbidade sancionada pela lei, desde que enquadrada no caput dos arts 9º, 10 e 11” (DI PIETRO, 2007, p. 759).

As medidas judiciais por ato de IA têm se tornado freqüente como instrumento de disputas políticas em virtude da grande margem de discricionariedade deixada pela Lei 8.429/92 para a propositura da Ação Civil Pública.

O presente trabalho se mostra pertinente à medida que a Lei 8.429/92, muitas vezes, tem sido utilizada de forma incoerente e sem observância do princípio da razoabilidade, o qual deve nortear todas as relações jurídicas, com o fito de coibir abusos e proporcionar sua aplicação de forma a contribuir com o bem comum e a consolidação do Estado Democrático de Direito. Nesse sentir, assevera Seligman (2005):

“A proporcionalidade é fundamental à garantia do direito individual da justa aplicação da lei (devido processo legal substantivo) e à própria eficácia da Lei de Improbidade Administrativa, evitando banalizar instrumento de tamanha importância por meio de sua utilização mecânica e indiscriminada.

O princípio da razoabilidade busca proibir a prática de excessos, objetivando impor limitação à discricionariedade administrativa (MOREIRA NETO apud DI PIETRO, 2007, p. 72), sendo corolário de toda atividade Estatal.

Os princípios possuem força normativa, constituindo mais do que alicerces do sistema jurídico, pois ocupam o patamar de verdadeiras normas de observância obrigatória.

Bonavides (2004) sustenta que a juridicidade dos princípios passa por três fases distintas, a saber: a jusnaturalista, a positivista e a pós-positivista. O autor supracitado preleciona (p. 259):

A primeira – a mais antiga e tradicional – é a fase jusnaturalista; aqui, os princípios habitam ainda esfera por inteiro abstrata e sua normatividade, basicamente nula e duvidosa, contrasta com o reconhecimento de sua dimensão ético-valorativa de idéia que inspira os postulados de justiça.

Na segunda fase, os princípios embarcam “nos Códigos como fonte normativa subsidiária ou, segundo Gordillo Cañas, como ‘válvula

de segurança’, que ‘garante o reinado absoluto da lei’” (BONAVIDES, 2004, p. 262).

A terceira fase é a do pós-positivismo, que concerne aos grandes momentos constituintes das últimas décadas do século XX. As novas Constituições promulgadas consagram a hegemonia axiológica dos princípios, os quais são elevados ao patamar de pedestal normativo, sustentando todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais (BONAVIDES, 2004).

Tem-se que os princípios constituem normas a serem observadas em qualquer atividade desenvolvida pelo Estado, não sendo diferente com o princípio da razoabilidade, o qual é fator estruturante de regras, normas e até mesmo outros princípios, sendo usada em várias acepções.

Ávila (2005) destaca três sentidos principais nos quais está inserida a razoabilidade, a saber: dever de equidade; dever de congruência; e dever de equivalência.

No primeiro, a razoabilidade deve ser empregada a fim de buscar a harmonização da norma geral com o caso individual, impondo na aplicação das normas jurídicas a apreciação daquilo que normalmente acontece. Ou seja, a razoabilidade serve de instrumento metodológico para concluir que a incidência da norma é condição necessária, mas não suficiente para sua aplicação, uma vez que, para ser aplicável, o caso concreto deve se adequar a norma geral. Portanto, a razoabilidade atua na interpretação das normas gerais como decorrência do princípio da justiça, consubstanciado no art. 3º da CF/88.

Na segunda acepção, exige-se a harmonização das normas com as suas condições externas de aplicação. Ávila (2005) leciona que “a razoabilidade exige a recorrência a um suporte empírico existente”, ou seja, o legislador deve eleger uma causa que exista e seja suficiente para a atuação estatal, pois a interpretação das normas determina o confronto com parâmetros externos a elas. Tal exigência também se mostra relevante naqueles casos em que a norma foi concedida em determinado contexto histórico, não possuindo mais razão para ser aplicada, em virtude do fenômeno de mutação pelo qual passa toda sociedade.

A razoabilidade também exige uma relação congruente, isto é, uma correlação entre o critério de diferenciação escolhido e a medida adotada pela norma, de modo que, seja sempre proporcional a relação de previsão legislativa e sanção imposta.

Nesse norte, o princípio da razoabilidade ganha espaço relevante na medida em que busca a proibição do excesso, isto é, importa em excluir da configuração dos atos de improbidade e em adequar o sancionamento das condutas insignificantes ou que não se revelem materialmente ofensivas aos valores protegidos pela CF/88 (SELIGMAN, 2005).

É o que ocorre com os atos que importem em lesão diminuta a Administração Pública e aqueles praticados sem má fé do agente infrator.

Quanto às sanções, pelo art. 37, §4º da CF/88, a regra é a sua aplicação cumulativa, todavia, sua flexibilização e alternatividade estão contidas implicitamente na Lei 8.429/92.

Osório (1999) sustenta a necessidade de análise do caso em seu contexto social e político, diagnosticando as conseqüências adequadas e proporcionais, o que possibilita a aplicação não cumulativa das sanções nas hipóteses em que o grau de ilegalidade, apesar de consubstanciar-se em ato de IA sob uma ótica formal e material, não revela nocividade social merecedora de todos os rigores da legislação.

Nota-se que a razoabilidade é princípio basilar à garantia do direito individual da justa aplicação e eficácia da própria Lei de IA, evitando banalizar um instrumento de grande valia por meio do emprego incoerente e indiscriminado da norma.

Destarte, a interpretação razoável da Lei de IA é garantia de sua aplicação, o que significa priorizar os atos mais graves com base no juízo de proporcionalidade.

## **2. Objetivos**

---

Objetivou-se demonstrar que a Lei de IA deve ser interpretada de forma a não permitir uma aplicação draconiana de suas disposições.

## **3. Desenvolvimento**

---

Trata-se de pesquisa qualitativa do tipo bibliográfica e documental feita por meio de método analítico. Para Gonsalves (2003): “A pesquisa documental é muito próxima da pesquisa bibliográfica”, diferencia-se “na natureza das fontes”. A primeira “remete para as contribuições de diferentes autores sobre um assunto, atentando para as fontes secundárias”; já a segunda “recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias”. Deste modo, utilizou-se a doutrina especializada no tema como fonte bibliográfica e a legislação e jurisprudência como fonte documental.

## **4. Resultado e Discussão**

---

Interpretar a Lei de IA de forma razoável é garantir a sua aplicação, uma vez que, a imposição desarrazoada de suas sanções poderá levar a situações nas quais o julgador preferirá não reconhecer a improbidade a aplicar sanções cuja gravidade se revele desproporcional em relação aos fatos praticados. (SELIGMAN, 2005).

Essa tem sido a orientação do STJ e de outros Tribunais.

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 1055644 / GO, Recurso Especial 2008/0099081-3, Ministro Castro Meira, Segunda Turma/STJ)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. INAPLICABILIDADE DA LEI 1.070/50. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DISCRICIONARIEDADE DO JULGADOR NA APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 895530 / PR, Recurso Especial 2006/0229652-0, Ministro Luiz Fux, Primeira Turma/STJ)

EMENTA: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, VI, LEI n.º 8.429/92. DEIXAR DE PRESTAR CONTAS. ATO ATENTATÓRIO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NECESSIDADE DA PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. - Apesar de o ato de deixar de prestar contas constituir um tipo previsto na Lei de Improbidade, somente poderá ser punido o agente público se presente o elemento subjetivo (dolo). Sem um mínimo de má-fé não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública. (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n.º. 1.0092.04.005550-8/001, Desembargados Duarte de Paula, Comarca de Buenópolis, 8ª Câmara Cível/TJMG).

## 5. Considerações Finais

---

Concluiu-se que a doutrina e jurisprudência convergem para a observância do princípio da razoabilidade na aplicação da Lei de IA. Referido princípio possui nítido caráter normativo, impondo sua aplicação aos casos concretos como forma de coibir excessos, o que exige na atuação do legislador e do administrador público a observância da adequação, necessidade e proporcionalidade dos meios. Ao reconhecer a prática de ato de IA há um choque de interesses constitucionalmente tutelados, que só pode ser dirimida pelo exercício da ponderação, ou seja, por um lado estão os direitos fundamentais do agente público, consubstanciados pela cidadania, patrimônio e livre exercício da profissão e, por outro lado, encontram-se bens jurídicos do Estado. A valoração feita pelo legislador preponderou-se pelo interesse coletivo em detrimento do individual, fato este evidenciado nas disposições do art. 12 da Lei n.º 8.429/92, o qual legitimou a restrição dos direitos fundamentais do agente público quando ocorrer ofensa aos bens jurídicos estatais. Entretanto, sempre que a aplicação da Lei de Improbidade mostrar-se inadequada ou desnecessária deverá prevalecer o direito individual.

Finalmente, o rigor excessivo transcende os limites de justiça, primado fundamental do Estado de Direito, além de não concorrer de forma eficaz à contenção do desvio ético na função pública. As sanções devem ser proporcionais à culpa do agente público, fazendo-se com que a interpretação razoável da Lei de Improbidade seja garantia de sua aplicação.

## Referências Bibliográficas

---

- ÁVILA, H. Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa. Rev. Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Bahia, outubro/novembro/dezembro, 2005, n. 4. Disponível: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso:25 set. 2010.
- BONAVIDES, P. Curso de Direito Constitucional. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BRASIL, STJ. REsp 1055644/GO, Recurso Especial 2008/0099081-3, Rel. Min. Castro Meira, 2ª Turma. Disponível:[www.aasp.com.br](http://www.aasp.com.br). Acesso:20 ago. 2010.
- BRASIL, STJ. REsp 895530/PR, Recurso Especial 2006/0229652-0, Min. Luiz Fux, 1ª Turma. Disponível:[www.aasp.com.br](http://www.aasp.com.br). Acesso:20 ago. 2010
- BRASIL, TRF 5ª R. HC 2768-CE (2007.05.00.029302-4). Rel. Des. Disponível:[www.aasp.com.br](http://www.aasp.com.br). Acesso:26 ago. 2010
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Improbidade administrativa e crimes de Prefeitos: de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Improbidade Administrativa e Crimes de Prefeitos: comentários, artigo por artigo, da Lei 8.429/92 e do DL 201/67. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FIGUEIREDO, Lúcia Vale. Ação Civil Pública - Gizamento Constitucional. Rev. Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, 2006, n. 7. Disponível:<http://www.direitodoestado.com>. Acesso:em 20 ago. 2010.
- FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- FREITAS, Juarez. Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação. Rev. de Direito Administrativo, n. 204, p. 65-84, abr./jun. 1996.
- MINAS GERAIS. TJ. Ap. Cível n.º. 1.0092.04.005550-8/001, Des. Duarte de Paula, 8ª Câmara Cível. Disponível:[www.aasp.com.br](http://www.aasp.com.br). Acesso:20 ago. 2010.
- OSÓRIO, Fábio Medina. Princípio da proporcionalidade constitucional: notas a respeito da tipificação material e do sancionamento aos atos de improbidade administrativa reprimidos na Lei 8.429/92. Revista Trimestral de Direito Público, n. 26, p. 258-272, 1999.

OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade administrativa: reflexões sobre laudos periciais ilegais e desvio de poder em face da Lei federal nº. 8.429/92. Rev.Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, 2006./2007, n. 8. Disponível:<http://www.direitodoestado.com>. Acesso:25 set. 2010.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal: legislação e jurisprudência atualizadas. São Paulo: Atlas, 2002.

SELIGMAN, Rogério Ponzi. Princípio Constitucional da Proporcionalidade na Conformação e no Sancionamento aos Atos de Improbidade Administrativa Previstos na Lei nº. 8.429/92. 2005. Disponível: <http://www.mp.sc.gov.br>. Acesso:20 set. 2010.