



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 57

226

abril a junho de 2020

SENADO FEDERAL



A aplicação do princípio da insignificância no processo de improbidade administrativa

Fundamentos constitucionais

NUNO M. M. S. COELHO
ADRIANA DE OLIVEIRA IZÁ

Resumo: Este artigo discute a aplicabilidade do princípio da insignificância a casos de improbidade administrativa, posicionando-se em relação à questão com base na investigação acerca da integridade do Direito e da unidade do direito sancionatório (serão aplicáveis ao processo de improbidade, em razão da natureza e da severidade sancionatória da Lei nº 8.429/1992, as garantias constitucionais penais e processuais penais – entre elas, o princípio da insignificância?), da natureza dogmático-penal do instituto da insignificância (o que representa, para a pretensão de sua aplicação aos casos de improbidade, o fato de conceber-se como excludente de tipicidade *material*?) e de seu fundamento constitucional (em que princípio constitucional está fundada a insignificância?).

Palavras-chave: Princípio da insignificância. Improbidade administrativa. Devido processo legal.

***Minima non curat lex* and protection of public service integrity in Brazil**

Abstract: This article focuses on the applicability of *minima non curat lex* in cases of corruption of public officers. It faces the problem from the perspective of the unity and integrity of law and sancionatory administrative law (considered the severity of the penalties of sancionatory administrative law in Brazil, is it correct to deny, in this field, the constitutional guaranties which are assured to the criminal accused? Especially the *minima non curat lex* principle?), from the perspective of its relationship to criminal science (what does it mean, the fact that *minima non curat lex* to be considered a cause of exclusion of material typicity?), and from the perspective of

Recebido em 20/2/20
Aprovado em 2/4/20

its constitutional grounding (which constitutional principle supports *minima non curat lex?*).

Keywords: *Minima non curat lex*. Administrative improbity. Due process of law.

1 Introdução

A proteção dos direitos fundamentais da pessoa acusada de improbidade administrativa é um dos temas mais desafiadores do Direito Político brasileiro. Entre as questões controvertidas que suscita, está a aplicabilidade do princípio da insignificância nesse contexto. Vamos discutir o tema e posicionar-nos na perspectiva do enquadramento dogmático-penal do instituto e do quanto podemos aprender sobre ele como exigência de tipicidade material que funciona como garantia de direitos fundamentais do acusado.

Cumpre, pois, examinar se ele pode ser admitido como um princípio geral do direito sancionador – portanto, não apenas do Direito Penal –, o que será feito à luz da reconstrução de seus fundamentos constitucionais.

2 Enquadramento dogmático-penal do princípio da insignificância

Não existe consenso doutrinário sobre a origem do princípio da insignificância. Sustenta-se que tenha surgido na Idade Média, com as expressões *minima non curat praetor* e *minima non curat lex*: o pretor – ou a lei – não cuida de coisas pequenas: “A mencionada máxima jurídica, anônima, da Idade Média, eventualmente usada na forma *minimis non curat praetor*, significa que um magistrado (sentido de *praetor* em latim medieval) deve desprezar os casos insignificantes para cuidar das questões realmente inadiáveis” (SILVA apud REBÊLO, 2000, p. 31).

O princípio tem ampla adoção no *common law*, com incidência em diferentes ramos do Direito, tais como responsabilidade civil, tributação, direitos autorais e Direito Criminal.

Marco contemporâneo da introdução do princípio da insignificância na doutrina penal, a obra de Claus Roxin, *Política Criminal e Sistema Jurídico Penal*, de 1964, esclarece a bagatela como excludente de tipicidade:

Aqui pertence igualmente o chamado princípio da insignificância, que permite excluir logo de plano lesões de bagatela da maioria dos tipos: maus-tratos são uma lesão grave ao bem-estar corporal, e não qualquer lesão; da mesma forma, é libidinosa no sentido do código penal só uma ação sexual de alguma relevância; e só uma violenta lesão à pretensão de respeito social será criminalmente injuriosa. Por “violência” não se pode entender uma agressão mínima, mas somente a de certa intensidade, assim como uma ameaça deve ser “sensível”, para adentrar no marco da criminalidade. Se reorganizássemos o instrumental de nossa interpretação dos tipos a partir destes princípios, daríamos uma significativa contribuição para diminuir a criminalidade em nosso país (ROXIN, 2002, p. 47).

Mobiliza-se o conceito de “violência” como agressão mínima necessária para a configuração do crime. Ao mesmo tempo, toda ameaça deve ser “sensível”. Requer-se que a efetiva ofensa ou ameaça ao bem jurídico protegido se mostre capaz de atrair a reprovabilidade social e, assim, a sanção penal. Dessa forma, a aplicação do princípio da insignificância deve ocorrer à luz do sistema jurídico-constitucional e das circunstâncias fáticas, atendendo não simplesmente à literalidade da lei, mas também ao bem jurídico por ela protegido e impedindo sua utilização banalizada.

A proteção do Direito Penal ergue-se contra a ofensa considerável ao bem jurídico tutelado. A ofensa insignificante, por mais óbvia que seja a correspondência *prima facie* entre o tipo legal e a conduta do agente, deve ser ignorada pelo sistema penal, por não haver abalo à ordem social: a “tipicidade [...] material está voltada com ênfase para a intolerabilidade da conduta tendo como critério norteador o parâmetro da significância/insignificância do comportamento” (LIMA; LIMA NETO, 2015, p. 18).

A contribuição de Roxin (2002) é importante desenvolvimento da dogmática penal na

perspectiva do Estado Democrático de Direito e de suas exigências garantistas. Esclarece-se a tipicidade como elemento essencial do crime em sua dimensão material. Não basta apenas que ocorra a correspondência exterior entre o comportamento verificado historicamente e aquele descrito pelo texto da norma: exige-se a verificação da tipicidade material; exige-se relevante lesão ou ameaça ao bem jurídico protegido pela norma penal. De outra forma, o poder punitivo do Estado não encontra, verdadeiramente, limites. Greco (2006, p. 72) escreve:

Ao realizar o trabalho da redação do tipo penal, o legislador apenas tem em mente os prejuízos relevantes que o comportamento incriminado possa causar à ordem jurídica e social. Todavia, não dispõe de meios para evitar que também sejam alcançados os casos leves. O princípio da insignificância surge justamente para evitar situações dessa espécie, atuando como instrumento de interpretação restritiva do tipo penal, com o significado sistemático político-criminal da expressão da regra constitucional do *nullum crimen sine lege*, que nada mais faz do que revelar a natureza subsidiária e fragmentária do direito penal.

O instituto da insignificância impõe-se como limitador do poder punitivo estatal – e, assim, como garantia dos direitos fundamentais –, uma vez que a técnica da tipicidade não é capaz de evitar a criminalização de muitas condutas que não merecem a severa repressão penal, em que pese ter sido forjada para limitar o poder do Estado, assegurando previsibilidade e segurança ao indivíduo, que pode conhecer com antecedência de quais condutas deve abster-se porque reputadas criminosas, portanto, reprováveis e puníveis.

Por mais fechados que sejam os tipos penais, não se alcança, por meio da sua subsunção aos fatos, mais do que a verificação da correspon-

dência formal entre comportamento histórico e descrição textual do tipo – correspondência *prima facie*, e não uma correspondência propriamente *jurídica*, que apenas se verifica quando a tipicidade é enriquecida com outros elementos normativos impostos pelo sistema jurídico-constitucional.

Na lição de Roxin (2002), trata-se de fazer justiça à finalidade da lei, que descreve os tipos penais em vista dos prejuízos que uma conduta pode causar à vida comum – o que impõe afastar a tipicidade quando danos ou riscos não se verificam de modo relevante. Compreendido dessa forma, não se verifica o crime senão quando comprovada a tipicidade material, o que determina limites importantes ao poder estatal de imposição de sanções penais.

À mesma conclusão se chega por força da subsidiariedade e da fragmentariedade características do Direito Penal. A sanção penal somente se aplica como *ultima ratio*, diante da insuficiência dos outros instrumentos de promoção e repressão do ordenamento jurídico (subsidiariedade). Por essa razão, a norma penal não compreende todas as condutas humanas, mas apenas parcelas muito bem definidas do agir humano (fragmentariedade).

Como se vê, apenas a compreensão constitucionalmente adequada da tipicidade penal (que a exija como tipicidade também e especialmente *material*) pode assegurar que o Direito Penal se mantenha subsidiário e fragmentário, uma vez que a tipicidade meramente formal pode resultar em uma tal extensão constitucionalmente ilícita do poder punitivo do Estado, que o leve a alcançar condutas suficientemente reguladas por outros ramos do Direito ou mesmo por outras ordens normativas, como a moral ou a política.

A rigor, revela-se a insuficiência da técnica da tipificação como método para a proteção dos direitos individuais diante do poder estatal. Tal deficiência subsiste ainda que os tipos sejam

fechados, com a estrita descrição dos comportamentos reprimidos, o que leva a perguntar sobre os limites do poder punitivo do Estado nos casos em que as sanções têm fundamento em tipos abertos, como muitas vezes ocorre no Direito Penal, ou em que nem mesmo há a exigência de tipicidade. É o que ocorre no horizonte da repressão à improbidade administrativa, em que se verifica, de acordo com alguns, tipicidade aberta, ou mesmo a ausência de tipicidade, de acordo com outros.

O fato de a tutela da improbidade administrativa afastar-se da técnica tipificadora característica do Direito Penal¹ terá por consequência o afastamento da aplicação do princípio da insignificância nos casos de improbidade? Ou reforma a sua exigência?

A resposta a essas perguntas exige outros desenvolvimentos.

3 Fundamento e aplicabilidade sistemática do princípio da insignificância: legalidade e Estado de Direito

A ideia central a animar o princípio da insignificância é a ausência de lesividade suficiente em determinadas condutas que justifique a constrição dos direitos fundamentais do acusado.

O Direito Penal impõe sanções de máxima gravidade, cuja aplicação apenas se mostra racionalmente admissível nas hipóteses de considerável lesão a bem jurídico, ao indivíduo, ao Estado ou à coletividade. O requisito da ofensividade ensina que a insignificância deve ser aplicada aos

¹ Para Capez (2010, p. 57), “por força do princípio da legalidade, a exigência de adequação típica de um fato à norma, para a imposição de sanções, não é fenômeno privativo do direito penal, estendendo-se para além dos domínios penais, no qual se incluem os atos de improbidade administrativa”. Nesse ponto, o autor endossa as posições de Fábio Medina Osório e Regis Fernandes de Oliveira.

fatos em que a conduta é ilícita, à primeira vista, mas em que não existe ofensa ao bem jurídico tutelado capaz de justificar a punição legal.

O argumento até aqui nos conduz ao problema do fundamento do princípio da insignificância. Nesse sentido, Harger (2010) afirma que

[a]s limitações à aplicação do poder punitivo estatal são extraídas diretamente do princípio constitucional do Estado de Direito, e isso faz com que as noções de teoria geral do direito que foram aprofundadas pelos estudiosos do direito penal possam ser aplicadas às demais categorias de ilícitos. Garante-se, assim, que a repressão administrativa ou judicial de condutas ilícitas ocorra de modo não arbitrário.

Não há segurança em obrigar a fazer ou deixar de fazer algo somente em virtude da lei (legalidade) ou de não ser punido senão por crime rigorosamente previsto por lei anterior (legalidade, tipicidade e anterioridade penais), se o ato de que somos acusados, processados e condenados não se apresentar também como ameaça ou dano efetivos e sérios aos bens protegidos pela ordem jurídica. Essa é uma perspectiva importante para sabermos se o princípio da insignificância se aplica apenas ao campo penal ou se se estende a todo o horizonte do direito sancionatório.

A questão de saber se a proibição da banalização da repressão estatal não é um princípio simplesmente criminal, mas se aplica a toda a ordem jurídica em sua função sancionatória, encontra resposta no princípio da legalidade e no próprio princípio do Estado de Direito, que submete o Estado à lei, ao Direito e à Constituição.

A lesão causada à legalidade e ao Estado de Direito – que decorre da aplicação de sanções sem a limitação imposta pela exigência de que os atos sancionados, além de previstos na lei como ilícitos puníveis, sejam também antijurídicos em sentido material (ofendendo ou ameaçando

concreta e seriamente os bens jurídicos) – não ocorre apenas no horizonte do Direito Penal, mas também em todas as searas em que se imputem sanções. Se os princípios da legalidade e do Estado de Direito fundamentam a aplicação do princípio da insignificância no Direito Penal – ao impedir que autoridades persecutórias promovam a acusação de indivíduos por fatos cuja lesividade é insuficiente para justificar a compressão dos direitos fundamentais impostos pelas sanções previstas e mesmo pela mera existência da investigação ou do processo –, há fortes razões para estender sua aplicação a todos os campos em que há persecução e aplicação de sanções, ainda que não penais.

4 Fundamento e aplicabilidade sistemática do princípio da insignificância: proporcionalidade e razoabilidade

Com razão apontam os juristas a implicação do princípio da insignificância no princípio da proporcionalidade, da razoabilidade e do devido processo legal.

Para alguns, razoabilidade e proporcionalidade são princípios; para outros, postulados. Uns os consideram expressões sinônimas; outros os distinguem. Ávila (2018, p. 164) explica que

[o]s postulados normativos aplicativos são normas imediatamente metódicas que instituem os critérios de aplicação de outras normas situadas no plano do objeto da aplicação. Assim, qualificam-se como normas sobre a aplicação de outras normas, isto é, metanormas. Daí se dizer que se qualificam como normas de segundo grau. Neste sentido, sempre que se está diante de um postulado normativo, há uma diretriz metódica que se dirige ao intérprete relativamente à interpretação de outras normas. Por trás dos postulados, há sempre outras normas que estão sendo

aplicadas. Não se identificam, porém, com as outras normas que também influenciam as outras, como é o caso dos sobreprincípios do Estado de Direito ou da segurança jurídica. Os sobreprincípios situam-se no nível das normas objeto de aplicação. Atuam sobre outras, mas no âmbito semântico e axiológico sobrejacentes e não no âmbito metódico, como ocorre com os postulados. Isso explica a diferença entre sobrenormas (normas semântica e axiologicamente sobrejacentes, situadas no nível do objeto de aplicação) e metanormas (normas metodicamente sobrejacentes, situadas no metanível aplicativo).

Assim, razoabilidade e proporcionalidade, segundo o autor, são considerados postulados normativos, diferentes dos princípios. Ao lado da razoabilidade e da proporcionalidade, Ávila (2018) destaca o postulado da unidade do ordenamento jurídico, que tem como componentes a coerência e o postulado da hierarquia, segundo o qual a interpretação jurídica deve estruturar-se em critérios constitucionais. A conexão de sentido fundamenta-se na ideia de unidade e coerência do sistema jurídico, bem como preconiza clareza conceitual, unidade formal e plenitude sistemática. Desse modo, a análise da razoabilidade e da proporcionalidade não é apenas uma tarefa de subsunção, mas de equivalência entre dimensão e punição, bem como justificativa do princípio promovido em face do direito fundamental atingido.

No exame da razoabilidade-equivalência analisa-se a norma que institui a intervenção ou exação com a finalidade de verificar se há equivalência entre sua dimensão e aquilo que ela visa a punir ou financiar. No exame de proporcionalidade investiga-se a norma que institui a intervenção ou exação para verificar se o princípio que justifica sua instituição será promovido e em que medida os outros princípios serão restringidos. No exame da proibição de excesso analisa-se a norma que institui a intervenção ou exação para comprovar se algum princípio fundamental não

está sendo atingido no seu núcleo. Por esse motivo, surge a questão de saber se há uma restrição excessiva dos princípios fundamentais (ÁVILA, 2018, p. 180).

A proporcionalidade-equivalência analisa a medida e o critério de fixação, ao passo que a proporcionalidade investiga a relação entre a finalidade da medida e a restrição causada nos direitos fundamentais.

Bonavides (2018), por seu turno, entende a proporcionalidade como princípio presente no texto constitucional, protetor do cidadão contra os excessos do Estado e garantidor dos direitos constitucionais:

No Brasil a proporcionalidade pode não existir enquanto norma geral de direito estrito, mas existe como norma esparsa no texto constitucional. A noção mesma se infere de outros princípios que lhe são afins, entre os quais se avulta, em primeiro lugar, o princípio da igualdade, sobretudo em se atentando para a passagem da igualdade-identidade à igualdade-proporcionalidade, tão característica da derradeira fase do Estado de direito (BONAVIDES, 2018, p. 444).

Silva (2002, p. 32) distingue razoabilidade e proporcionalidade:

Essa configuração da regra da razoabilidade faz com que fique nítida sua não-identidade com a regra da proporcionalidade. O motivo é bastante simples: o conceito de razoabilidade, na forma como exposto, corresponde apenas à primeira das três subregras da proporcionalidade, isto é, apenas à exigência de adequação. A regra da proporcionalidade é, portanto, mais ampla do que a regra da razoabilidade, pois não se esgota no exame da compatibilidade entre meios e fins.

Ainda que considere razoabilidade sinônimo de proporcionalidade, Barroso (1998) utiliza as nomenclaturas “razoabilidade externa” e “razoabilidade interna”. A razoabilidade externa

deve ser aferida com base na compatibilização com os fins admitidos e preconizados pelo texto constitucional; em contrapartida, a razoabilidade interna cuida da compatibilidade entre meio e fim.

Esta razoabilidade deve ser aferida, em primeiro lugar, dentro da lei. É a chamada razoabilidade interna, que diz com a existência de uma relação racional e proporcional entre motivos, meios e fins. [...] De outra parte, havendo razoabilidade interna é preciso verificar sua razoabilidade externa, isto é: sua adequação aos meios e fins admitidos e preconizados pelo Texto Constitucional. Se a lei contravir valores expressos ou implícitos no Texto Constitucional, não será legítima nem razoável à luz da Constituição, ainda que o fosse internamente (BARROSO, 1998, p. 71).

Outro importante teórico contemporâneo, Dworkin (2000), também desenvolve sua influente teoria fundada nas ideias de unidade e coerência construtivas do Direito como ordenamento. Ele considera a integridade postulado ínsito ao sistema jurídico constitucional. A integridade exige que as normas públicas da comunidade sejam criadas e interpretadas de modo a expressar um sistema único e coerente de justiça e equidade. Nesses termos, diante do sistema constitucional, toda lei e toda decisão judicial devem buscar proporcionar aos jurisdicionados segurança jurídica pautada nos elementos de equidade, razoabilidade e proporcionalidade.

Proporcionalidade e razoabilidade – pouco importa se concebidos como idênticos ou como autônomos entre si, se em relação de parte e todo ou ainda se como postulados ou princípios metódicos ou princípios constitucionais (dificilmente a doutrina acordará acerca dessa questão, que é provavelmente apenas teórica) – impõem ao julgador a consideração da adequação das sanções previstas abstratamente pelo legislador e impostas concretamente pela autoridade administrativa ou judicial ao grau de lesividade efetiva ou potencial (risco) verificado na conduta, vedando a imposição de sanções capazes de restringir direitos fundamentais a atos que não perturbem, de modo sério, a ordem social. Sendo imperativos que decorrem da própria sistematicidade do Direito, a proporcionalidade e a razoabilidade – que exigem, no Direito Penal, a exclusão do crime quando verificada a insignificância da conduta, ainda que aparentemente típica ou típica em sentido apenas formal – impõem também a sua aplicação no campo do Direito Administrativo sancionatório, uma vez que se impõem a todo o Direito, como condição de sua unidade e coerência.

Nesses termos, a insignificância não surge apenas como princípio autônomo, mas também como elemento hermenêutico interno da proporcionalidade, limitando a proibição do excesso e a adequação dos atos restritivos aos fins constitucionais e aos direitos fundamentais.

A regra da proporcionalidade ostenta, assim, o caráter instrumental de controle contra o excesso dos poderes estatais.

Portela (2015) descreve a relação da proporcionalidade e razoabilidade com o princípio da insignificância:

Ora, o princípio da insignificância tem estreita ligação com o postulado da proporcionalidade/razoabilidade. É possível concebê-lo como uma sua específica manifestação. A noção de bagatela surgiu mesmo como preceito de política criminal, para aqueles casos em que a eventual pena a ser aplicada traria mais malefícios à sociedade do que o próprio crime. De fato, não havendo relevante afetação do bem jurídico tutelado pela norma e que justifica a existência das penalidades por ela cominadas, as restrições de direitos que se impusessem sobre o autor da conduta *prima facie* ilícita – porque formalmente subsumida ao tipo, sendo o próprio tipo indício de antijuridicidade – acarretariam mais prejuízo à sociedade que o próprio delito, gerando insegurança jurídica e deslegitimando o ordenamento jurídico, pelo seu desligamento e distanciamento dos fatos e pela injustiça das consequências normativas. O Direito não se sustenta com a sistemática produção de decisões iníquas, ainda que derivem elas da simples aplicação da lei.

Sob essa perspectiva, garantir a observância da proporcionalidade e razoabilidade na aplicação das sanções administrativas, inclusive no âmbito da improbidade administrativa, é assegurar ao *sistema jurídico* (ao *Direito*, além da consideração isolada desta ou daquela lei) seu papel de proteção e promoção de bens jurídicos que o Direito (como sistema, insista-se, fundado sobre valores comuns cuja proteção justifica – exige e limita – toda e qualquer repressão estatal) considera relevantes, impedindo sua utilização vulgar, seletiva e ilegítima porque destituída de suporte lógico-jurídico, sistemático, teleológico e axiológico.

5 Fundamento e aplicabilidade sistemática do princípio da insignificância: devido processo legal (substancial e formal)

O princípio da proporcionalidade conduz ao ditame constitucional do devido processo legal.

Razoabilidade e Devido Processo Legal andam juntos. São princípios complementares, indissociáveis. Melhor dizendo, impossível compreender o Devido Processo Legal sem a razoabilidade, embora esta decorra daquele em seu desenvolvimento histórico. A razoabilidade é princípio que decorre da adoção do Devido Processo Legal na ordem constitucional, eis que, com efeito, ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o Devido Processo Legal (art. 5º, LIV, CF/88), motivo pelo qual

haveria a possibilidade de se sustentar o caráter expresso do princípio da razoabilidade (OSÓRIO, 2018, p. 180).

De origem vetusta, o princípio do devido processo legal é instituto central na experiência jurídica ocidental. Nery Junior (2017) ensina que o primeiro documento a mencionar esse princípio teria sido a *Magna Charta* de João Sem-Terra, de 1215, quando assinalou o direito ao legítimo julgamento de acordo com a lei, ainda que sem mencionar expressamente a locução *due process of law*:

39 – Nenhum homem livre será detido ou aprisionado, ou privado de seus direitos ou bens, ou declarado fora da lei, ou exilado, ou despojado, de algum modo, de sua condição; nem procederemos com força contra ele, ou mandaremos outros fazê-lo, a não ser mediante o legítimo julgamento de seus iguais e de acordo com a lei da terra (MAGNA..., [1215]).

Os artigos 20 e 21 inauguram a ideia do devido processo legal substancial, que respeita a adequação entre penas e sanções:

20 – Um homem livre não poderá ser multado por um pequeno delito a não ser em proporção ao grau do mesmo; e por um delito grave será multado de acordo com a gravidade do mesmo, mas jamais tão pesadamente que possa privá-lo de seus meios de vida. Do mesmo modo, tratando-se de um mercador, deverá ter este resguardada a sua mercadoria; e de um agricultor, deverá ter este resguardado o equipamento de sua granja – se estes se encontrarem sob a mercê de uma corte real. Nenhuma das multas referidas será imposta a não ser mediante o juízo de homens reputados da vizinhança.

21 – Condes e barões não serão multados a não ser por seus iguais, e em proporção à gravidade de suas ofensas (MAGNA..., [1215]).

Sua origem remonta, assim, à tradição do *common law*.² Contudo, a tradição do Direito continental adota o princípio do devido processo legal, sem qualquer dúvida, nos seus dois sentidos (material e formal), como se lê na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (Paris, 1789):

Artigo 5º – A Lei não proíbe senão as ações prejudiciais à sociedade. Tudo aquilo que não pode ser impedido, e ninguém pode ser constringido a fazer o que ela não ordene.

[...]

²No horizonte do *common law* não há dúvida quanto à sua aplicação em todos os âmbitos da juridicidade. Veja-se a definição de Cooley (1873 apud TRIBE, 2000, p. 34, tradução nossa): “Vida, liberdade e propriedade são postos sob a proteção de princípios estabelecidos e conhecidos, que não podem ser dispensados seja em normas gerais seja em casos particulares; nem por cortes ou autoridades administrativas, nem pelos próprios legisladores”.

Artigo 7º – Ninguém pode ser acusado, preso ou detido senão nos casos determinados pela Lei e de acordo com as formas por esta prescritas. Os que solicitam, expedem, executam ou mandam executar ordens arbitrárias devem ser castigados; mas qualquer cidadão convocado ou detido em virtude da Lei deve obedecer imediatamente, senão torna-se culpado de resistência.

Artigo 8º – A Lei apenas deve estabelecer penas estrita e evidentemente necessárias, e ninguém pode ser punido senão em virtude de uma lei estabelecida e promulgada antes do delito e legalmente aplicada.

Artigo 9º – Todo o acusado se presume inocente até ser declarado culpado e, se se julgar indispensável prendê-lo, todo o rigor não necessário à guarda da sua pessoa deverá ser severamente reprimido pela Lei (DECLARAÇÃO..., [1789]).

No Brasil, o devido processo legal é norma de direito fundamental, previsto no inciso LIV do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2019a]). Trata-se de princípio dirigido a toda atividade processual do Estado, tanto administrativa quanto legislativa ou judicial: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Segundo Neves (2016, p. 114), esse princípio é também recepcionado no Brasil em seus dois sentidos – substancial e formal:

No sentido substancial o Devido Processo Legal diz respeito ao campo da elaboração e interpretação das normas jurídicas, evitando-se a atividade legislativa abusiva e irrazoável e ditando uma interpretação razoável quando da aplicação concreta das normas jurídicas. É campo para a aplicação dos princípios – ou como prefere parcela da doutrina, das regras – da razoabilidade e da proporcionalidade, funcionando sempre como controle das arbitrariedades do Poder Público.

[...]

No sentido formal encontra-se a definição tradicional do princípio, dirigido ao processo em si, obrigando-se o juiz no caso concreto a observar os princípios processuais na condução do instrumento estatal oferecido aos jurisdicionados para a tutela de seus direitos materiais. Contemporaneamente, o Devido Processo Legal vem associado com a ideia de um processo justo, que permite a ampla participação das partes e a efetiva proteção de seus direitos.

Como se vê, o princípio do devido processo legal desenvolve-se no pensamento constitucional brasileiro em estreita ligação com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

No âmbito processual, Tavares (2012, p. 741) conceitua o devido processo legal como “a garantia concedida à parte processual para utilizar-se da plenitude dos meios jurídicos existentes, e Devido Processo Legal no âmbito material como a necessidade de respeito ao critério da proporcionalidade, resguardando a vida, a liberdade e a propriedade”.

Para Didier Junior (2010), trata-se de fonte de todos os demais princípios e norma fundamental que deve ter sua aplicação observada em todos os

campos do Direito. Segundo ele, princípio do devido processo legal é o mais importante princípio de Direito Processual:

[a] locução “devido processo legal” corresponde à tradução para o português da expressão inglesa “due process of law”. Law, porém, significa Direito, e não lei (“statue law”). A observação é importante: o processo há de estar em conformidade com o Direito como um todo, e não apenas em consonância com a lei. “Legal”, então, é adjetivo que remete a “Direito”, e não à Lei (DIDIER JUNIOR, 2010, p. 41).

E continua: “Desse enunciado normativo extrai-se o princípio do devido processo legal, que confere a todo sujeito de direito, no Brasil, o direito fundamental a um processo devido (justo, equitativo etc.)” (DIDIER JUNIOR, 2010, p. 41).

O reconhecimento dos desdobramentos do princípio do devido processo legal é dever de todo esforço de interpretação constitucional, como proteção e como garantia dos direitos fundamentais, já que a CRFB adotou de forma expressa, em seu preâmbulo, o paradigma do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, Carvalho Filho (2015, p. 1.011) conceitua:

O princípio do Devido Processo Legal (*due process of law*) é daqueles mais relevantes quando se trata de examinar os efeitos da relação jurídica entre o Estado e os administrados. Trata-se de postulado inerente ao Estado de Direito, que, como sabemos, foi a situação política em que o Estado reconheceu que, se de um lado podia criar o direito, de outro tinha o dever de submeter-se a ele. A lei, portanto, é o limite de atuação de toda a sociedade e do próprio Estado.

Sundfeld (2001, p. 174) destaca: “O devido processo é garantia dos particulares frente ao Estado. Garantia ao mesmo tempo passiva, isto é, dirigida à pessoa enquanto sofre o poder estatal, e ativa, destinada a propiciar o acionamento da máquina estatal pelos membros da sociedade e a obtenção de decisões”.

Na observação de Moraes (2002, p. 136), “o que se exige do Poder Público, portanto, é uma coerência lógica nas decisões e medidas administrativas, bem como na aplicação de medidas restritivas e sancionadoras”.

Assim, para ser “devido”, não é suficiente que o processo cumpra apenas as formalidades legais. A decisão processual deve ser justa, nos moldes da proporcionalidade e razoabilidade, respeitando a dimensão substancial do princípio do devido processo legal. Atente-se em que os propósitos do devido processo legal impõem não apenas a segurança quanto à forma do julgamento (juiz natural, direito de defesa, contraditório...), mas também reclamam decisão *justa*, compatível com a gravidade do ato.

Quanto ao objeto específico deste estudo, pergunta-se pelos limites que o devido processo legal impõe ao processo de improbidade administrativa e de suas penas.

Em sua versão formal, o princípio do devido processo legal determina a aplicação do princípio da insignificância na medida em que proíbe que todo o ônus decorrente da simples existência do processo de improbidade administrativa recaia sobre o acusado em razão do cometimento de atos de lesividade reduzida. O órgão julgador não pode abster-se de reconhecer as consequências diretas ou indiretas do simples processamento da improbidade administrativa na vida do agente público: o grande impacto existencial, como a quase certa decretação processual da indisponibilidade de bens do réu (mesmo antes de estabelecer-se a relação processual, uma vez que pode ocorrer ainda durante a fase administrativa ou especialmente antes do recebimento da inicial, com a intimação para defesa prévia), as despesas financeiras com a defesa, o descrédito moral e o prejuízo político decorrentes de ser o agente público acusado de “desonestidade” (“improbidade”) (JUSTEN FILHO, 2009). Trata-se de prejuízos que atingem fundo o acusado e sua família, seus projetos e sua dignidade, nada autorizando que recaiam sobre o agente, salvo na hipótese de ser a conduta efetiva e significativamente lesiva aos bens jurídicos protegidos pelo sistema jurídico. Nesse quadro, impõem-se novas exigências ao sistema de persecução penal e extrapenal nos âmbitos de responsabilidade política³, político-administrativa⁴ e administrativa⁵.

Se o devido processo legal formal impede que atos que efetivem lesões insignificantes possam dar ensejo ao constrangimento decorrente da simples existência do processo de improbidade administrativa, ele deve ser observado, em primeiro lugar, pelo titular da ação⁶ – que não deve propor a ação quando se tratar de lesão insignificante – e, especialmente, pelo juiz, já no juízo de prelibação a que deve proceder por força do art. 17, §§ 7º e 8º, da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, [2019c]).

Além de sua aplicação na absolvição do réu acusado de dano insignificante, o princípio do devido processo legal formal exige que o juiz impeça até mesmo a constituição da relação processual. Deve-se rever a forma

³ Referimo-nos a processos de natureza jurídico-política, tais como os regulados pelo Decreto-lei nº 201/1967 (BRASIL, [2009]) ou pela Lei nº 1.079/1950 (BRASIL, [2000]), que regula o *impeachment*.

⁴ Admitindo-se, como o faz o STF, ser essa a natureza do processo de improbidade administrativa.

⁵ Referimo-nos a processos disciplinares e outros processos administrativos tendentes à aplicação de gravames a servidores ou a particulares.

⁶ De regra, o Ministério Público – ou a pessoa jurídica interessada, nos termos do art. 17 da Lei nº 8.429/1992 –, zelo que infelizmente tem sido raro verificar-se, especialmente do Ministério Público, ante a irresponsabilidade pessoal e institucional que ora vige quanto ao exercício de suas altas funções.

como se tem aplicado, na fase postulatória do processo de improbidade administrativa, o princípio *in dubio pro societate* (COSTA, 2015). Não se pode seguir admitindo que sua aplicação conduza de forma automática à instauração do processo – sem qualquer exame sério da ofensa ao princípio do devido processo legal formal.⁷

O princípio do devido processo legal prescreve não somente o direito à notificação do denunciado, mas também o direito a uma decisão que, à luz das circunstâncias do caso concreto, leve a sério seus argumentos e considere – além de outros aspectos relevantes que também poderão conduzir à rejeição da inicial – se se trata de ação inepta em razão de ser insignificante a lesão apontada. A possibilidade de defesa mediante a notificação prevista no dispositivo mencionado visa a resguardar o impacto sobre os direitos do denunciado.

Por outro lado, considera-se (brevemente, pois o raciocínio nesse campo em grande parte coincide com o desenvolvido a propósito do princípio da proporcionalidade) o devido processo legal em sua acepção material. Trata-se, também aqui, de princípio com força normativa em todas as searas do direito sancionatório, e não apenas no Direito Penal. Ele exige, como condição de validade das leis (de acordo, por exemplo, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão), que elas apenas imponham sanções em razão de atos efetivamente lesivos aos bens jurídicos protegidos. Proíbe-se a punição de atos incapazes de abalar a ordem social, o que justifica a aplicação do princípio da insignificância também nos casos de improbidade administrativa.

Especialmente em se tratando de legislação com tipos abertos – que prescreve punição até mesmo por ofensas a princípios administrativos, como a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) –, a sua aplicação despreocupada com as exigências do devido processo legal material afronta o conteúdo constitucional dos direitos fundamentais, pois, a princípio, todo ato irregular pode ser enquadrado como ofensa a princípios administrativos. É imperioso, por isso, que a ofensa a esses princípios seja significativa.

A par de todos esses fatos, não pode o intérprete da lei eximir-se da responsabilidade de analisar o caso concreto e de atuar nos moldes formais e materiais da Constituição. Cabe a ele realizar interpretação levando também em conta o caráter substancial dos limites dos direitos fundamentais, equalizando o bem promovido e o direito restringido. Utilizando-se das

⁷ Observa-se que o princípio não tem respaldo constitucional, fazendo com que a dúvida não favoreça o réu, mas, sim, a sociedade – razão pela qual muitos criticam sua adoção. A ministra Maria Thereza de Assis Moura (BRASIL, 2012, p. 9) destaca que “a acusação, no seio do Estado Democrático de Direito, deve ser edificada em bases sólidas, corporificando a justa causa, sendo abominável a concepção de um chamado princípio *in dubio pro societate*”.

ideias de José Carlos Vieira de Andrade, ao tratar dos limites imanes dos direitos fundamentais, Pereira (2005, p. 421, grifo do autor) destaca:

Para o autor, o conceito de limites imanes está muito mais ligado à idéia de interpretação (e, portanto, de *delimitação*) dos preceitos constitucionais que prevêm cada um dos direitos fundamentais. O que se pergunta – diz ANDRADE – é pelo domínio de proteção (a hipótese) da norma. Se num caso concreto se põe em causa o conteúdo essencial de outro direito, se se atingem intoleravelmente a moral social ou valores e princípios fundamentais da ordem constitucional, deverá resultar para o intérprete a convicção de que a protecção constitucional do direito não quer ir tão longe. E, então, o direito tem de respeitar os direitos dos outros, os princípios fundamentais ou as leis, porque não restringem o seu âmbito, tal como é constitucionalmente protegido.

De acordo com essa lógica de atuação, devem ser processados os casos de improbidade administrativa tendo por parâmetro o sistema por inteiro, e não apenas o conteúdo textual de uma lei, desligado da integridade que deve reger a atuação jurisprudencial e do respeito ao devido processo legal em suas duas dimensões.

6 Natureza jurídica das sanções e do processo de improbidade administrativa

Até aqui, expuseram-se muitos argumentos para demonstrar que o princípio da insignificância não deve ter aplicação apenas no Direito Penal, devendo-se também admiti-lo como princípio vigente no horizonte do Direito Administrativo sancionador. Recomendam-no os princípios da legalidade, do Estado de Direito, da proporcionalidade e do devido processo legal, em sentido material e formal.

Contudo, ainda é necessário questionar se o fato de tal princípio nascer vinculado à subsidiariedade e à fragmentariedade, características do Direito Penal, não sugeriria ainda a sua circunscrição a esse ramo do Direito.

A propósito dessa questão surge um aspecto especialmente importante no âmbito da improbidade administrativa: é correta, do ponto de vista do sistema constitucional de direitos e garantias, a técnica legislativa vigente no Brasil de imposição de sanções gravíssimas, como a suspensão de direitos políticos e a perda da função pública por meio de um processo de natureza cível – tal como é o processo de improbidade administrativa – sem a observância das garantias penais e processuais penais previstas na Constituição?

Deve-se notar que o legislador não esteve totalmente alheio a essa questão, razão pela qual estabelece, no art. 17, §§ 7º e 8º, da Lei nº 8.429/1992,

o juízo de prelibação, à semelhança do previsto nos arts. 513 e ss. do Código de Processo Penal (BRASIL, [2019b]), assim como determina, no art. 17, § 12, a aplicação “aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, *caput* e § 1º, do Código de Processo Penal” (BRASIL, [2019c]).

Apesar disso, o acusado de improbidade administrativa não se cerca de outras garantias penais e processuais penais, o que configura, de acordo com importante crítica, lesão aos fundamentos do Estado Democrático de Direito em todos os aspectos até aqui já discutidos – legalidade, Estado de Direito, devido processo legal material e formal –, em razão da efetiva desproporcionalidade representada pelo fato de suas sanções serem efetivamente mais graves que aquelas previstas pelo Direito Penal.⁸

Trata-se de estratégia punitivista que visa a sancionar de modo mais eficiente? Não há dúvida de que esse ponto de vista é acolhido por autoridades e parte da doutrina. Mas é de espantar que se possa acreditar manter-se um discurso científico-jurídico íntegro e comprometido com

os postulados do Estado Democrático de Direito ao afirmar-se que a eficiência na aplicação de sanções graves (equivalentes à sanção penal ou mais graves que ela) possa ser obtida à custa da observância dos direitos materiais e processuais fundamentais do acusado.

Trata-se de uma das questões atuais em que mais fortemente ecoa a exigência de integridade dos intérpretes do Direito. Será admissível, do ponto de vista lógico, sistemático, teleológico e axiológico, recusar as garantias penais e processuais ao acusado a quem se pretende aplicar sanções tão ou mais graves que as sanções penais, tão somente com o argumento de que a lei diz que tais sanções não são “penais”?

Isso nos remete aos fundamentos de validade do Direito Penal e do Direito em geral. De um lado, como adverte Capez (2010) em sua obra *Limites Constitucionais à Lei de Improbidade*, o Estado de Direito impõe limites ao que pode ou não ser objeto do Direito Penal:

De pouco adiantaria assegurar ao cidadão a garantia de submissão do poder persecutório à exigência prévia de definição legal, se o legislador tivesse liberdade para eleger de modo autoritário e livre de balizas quais os bens jurídicos merecedores de proteção, ou seja, se pudesse, a seu bel-prazer, escolher, sem limites impostos por princípios maiores, o que vai ser e o que não vai ser crime.

[...]

Com efeito, um Direito Penal democrático não pode conceber uma incriminação que traga mais temor, ônus e limitação social do que benefício à coletividade (CAPEZ, 2010, p. 33-42).

Observa-se aqui uma primeira limitação ao poder punitivo, relacionada ao que foi exposto sobre o princípio da insignificância como excludente do crime por afastar a tipicidade material: se só pode ser criminalizado pelo Estado aquilo que ofende a ordem social do Estado

⁸ Confira-se a crítica do ministro César Asfor Rocha, acompanhado pelos ministros Barros Monteiro, Francisco Peçanha Martins, Vicente Leal, José Delgado, Fernando Gonçalves e Humberto Gomes de Barros, do Superior Tribunal de Justiça, no HC 22.432 (apud COSTA, 2012): “A Lei nº 8.429/92 prescreve, no seu art. 12, um largo elenco de sanções de sumíssima gravidade, sendo de destacar a perda da função pública e suspensão dos direitos políticos por um lapso de 8 a 10 anos (art. 12, I); a primeira sanção (perda de função pública) é a mais exacerbada do Direito Administrativo Disciplinar e a outra (suspensão dos direitos políticos) é a mais rude exclusão da cidadania. A meu ver, a Lei nº 8.429/92 veicula inegáveis efeitos sancionatórios, alguns deles, como a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, somente impingíveis por ato de jurisdição penal, o que faz legítima, ao que entendo, a aplicação da mesma lógica sistêmica que se usa nessa forma jurisdicional especializada (penal), onde não se duvida da plena fruição do foro especial por prerrogativa de função. De menor relevo, ao que posso ver, que a Lei nº 8.429/92 denomine de civis as sanções de que cogita, pois a natureza das sanções consistentes na perda da função pública e na suspensão dos direitos políticos, por mais que se diga ao contrário, extrapolam abertamente os domínios do Direito Civil e se situam, também sem dúvida, nos domínios do Direito Penal (sancionatório)”.

Democrático de Direito (o que implica haver dano *significativo* a bem *jurídico*), também na aplicação dos tipos existentes é imperiosa a verificação da efetiva e significativa lesão ou risco para evitar que a literalidade dos tipos penais leve à punição de condutas que não tenham causado dano juridicamente significativo.

Ao mesmo tempo, a unidade lógica e axiológica do sistema jurídico exige proporcionalidade no estabelecimento de crimes e suas sanções, uma vez que “a pena, isto é, a resposta punitiva estatal ao crime, deve guardar proporção com o mal infligido ao corpo social. Deve ser proporcional à extensão do dano, não se admitindo penas idênticas para crimes de lesividade distintas, ou para infrações dolosas e culposas” (CAPEZ, 2010, p. 43).

Com base nessas exigências lógicas e axiológicas, compreendem-se os princípios da fragmentariedade e da subsidiariedade do Direito Penal, que não cobrirá com sua ameaça todas as ações, mas apenas aquelas mais graves, que não sejam eficientemente protegidas pelos outros ramos do Direito. Assim, as punições do Direito Penal serão previstas apenas para essas condutas, cuja gravidade exige não só o estabelecimento dos limites ao que pode ser razoavelmente instituído como crime, mas também toda a plêiade de garantias do acusado, que estão no centro do constitucionalismo desde sua fundação iluminista.⁹

Não pode o legislador estabelecer qualquer conduta como criminosa. Só poderá fazê-lo com relação a comportamento especialmente danoso à vida comum. Se o fizer, deverá cercar o acusado das condutas tidas por criminosas das garantias especiais de que é titular. Não poderá obviamente

⁹ É despiendo recomendar a leitura do clássico *Dos delitos e das penas*, de Beccaria (2006), um dos livros que muitos citam, mas que nem todos se lembram de ler? Com certeza vale a pena estar entre aqueles que conhecem mais do que os títulos dos livros importantes.

impor sanções equivalentes ou mais graves a comportamentos menos danosos, tampouco poderá impô-las sem assegurar as garantias que devem cercar os acusados ameaçados com tais sanções, com o argumento de que se trata de sanções de natureza extrapenal. Nesse caso, deve-se investigar

se o enquadramento formal do ilícito em um determinado diploma legal extrapenal, cujas penas imponham, tal como as sanções penais, as mesmas restrições, os mesmos gravames, aos direitos dos indivíduos, poderá ter o condão de afastar algumas garantias individuais do cidadão, com grave violação aos postulados maiores do Estado Democrático de Direito.

[...]

Vislumbra-se que, se no direito penal, historicamente, um sistema jurídico extremamente rígido, fechado, opera-se a busca pelo conteúdo valorativo do nexo de causalidade, sob o influxo de teorias filosóficas e sociológicas, para se limitar o *jus puniendi*, seria paradoxal impedir tal busca no âmbito dos atos de improbidade administrativa, que não são considerados ilícitos penais, mas possuem o mesmo caráter coativo das sanções penais (CAPEZ, 2010, p. 175).

O fato de não haver um fundamento ontológico para distinguir entre ilícitos de natureza penal ou extrapenal não deve obscurecer a questão de integridade. Historicamente, as garantias penais e processuais penais foram e são afirmadas em razão da gravidade das sanções com que os acusados são ameaçados.

Para afastar esse regime protetivo, não bastará a doutrina, a lei ou a jurisprudência declararem que tais sanções e o respectivo processo não tenham natureza penal. Sem qualquer dúvida, essa estratégia representa descompromisso com os fundamentos da ordem jurídica constitucional democrática e ruptura com seus fundamentos liberais.

7 Conclusões

Forjado no *common law*, em que tem aplicação ampla, o princípio da insignificância assumiu renovada importância no *civil law* em razão de sua teorização por Roxin (2002), que o esclareceu como exigência de tipicidade material da conduta, requisito para sua criminalização. Não basta que o comportamento seja *prima facie* correspondente à descrição típica: não basta a tipicidade formal, insuficiente para conter o poder punitivo do Estado e garantir os direitos fundamentais da pessoa humana quando acusada.

A pesquisa sobre a aplicabilidade do princípio da insignificância ao processo de improbidade administrativa conduz à investigação sobre os fundamentos do direito sancionador e do próprio Direito, convocando as exigências de proporcionalidade e razoabilidade e mobilizando os princípios constitucionais do Estado de Direito, da legalidade e do devido processo legal, em sentido formal e material.

O devido processo legal exige que a punição estatal seja limitada quanto ao procedimento e à substância de suas ações, normas e sanções. Ele impõe o reconhecimento do princípio da insignificância como um princípio geral do direito sancionador, e não apenas do Direito Penal, na medida em que não se justificam nem a mera existência do processo (com os danos que inevitavelmente traz, do ponto de vista jurídico, moral, político, patrimonial e familiar), nem muito menos a aplicação das graves sanções por improbidade a atos que não atentem de modo suficientemente (proporcionalmente) significativo contra os bens jurídicos protegidos pela tutela da probidade na Administração.

A conclusão é que o princípio da insignificância, como princípio geral, deve orientar também a interpretação da LIA, devendo ser levado a sério pelo autor da ação – que não pode propô-la de modo leviano, sem que a conduta apresente efetivamente risco ou lesão relevantes ao bem jurídico protegido –, assim como pelo juiz, tanto no momento do recebimento da inicial (após a defesa prévia) quanto ao sentenciar.

Sobre os autores

Nuno M. M. S. Coelho é doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil, com estágios doutorais na Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra, Portugal, e no Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal (Bolsa CAPES); graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil; pós-doutor em Filosofia pela UFMG, Belo Horizonte, MG, Brasil, e em Direito pela Universidade de Munique, Alemanha; professor da Faculdade

de Direito da USP, Ribeirão Preto, SP, Brasil, e da Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, SP, Brasil; advogado.
E-mail: nunocoelho@usp.br

Adriana de Oliveira Izá é mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, SP, Brasil; pós-graduada *lato sensu* em Direito Público Constitucional e Administrativo pela Universidade de Franca, Franca, SP, Brasil; advogada.
E-mail: adrianaoliveiraiza@gmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

COELHO, Nuno M. M. S.; IZÁ, Adriana de Oliveira. A aplicação do princípio da insignificância no processo de improbidade administrativa: fundamentos constitucionais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 57, n. 226, p. 187-206, abr./jun. 2020. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/226/ril_v57_n226_p187

(APA)

Coelho, N. M. M. S., & Izá, A. de O. (2020). A aplicação do princípio da insignificância no processo de improbidade administrativa: fundamentos constitucionais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 57(226), 187-206. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/226/ril_v57_n226_p187

Referências

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito constitucional. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, v. 6, n. 23, p. 65-78, abr./jun. 1998.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas: texto integral*. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2006. (Coleção a Obra-prima de cada Autor).

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 33. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 abr. 2020.

_____. *Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm. Acesso em: 7 abr. 2020.

_____. *Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 7 abr. 2020.

_____. *Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 7 abr. 2020.

_____. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 7 abr. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). *Habeas Corpus nº 175.639/AC*. Processo penal. *Habeas corpus*. Roubo circunstanciado e quadrilha. Rejeição da denúncia. Ausência de justa causa. Recurso em sentido estrito. Provimento pelo Tribunal *a quo*. Remissão ao chamado princípio *in dubio pro societate*. Ilegalidade. Reconhecimento [...]. Impetrante: Defensoria Pública do Estado do Acre. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado do Acre. Paciente: Sebastião Moreira de Carvalho; José Souza Mendes. Relatora: Min. Maria Thereza de Assis Moura, 20 de março de 2012. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1132861&num_registro=201001048838&data=20120411&formato=PDF. Acesso em: 7 abr. 2020.

CAPEZ, Fernando. *Limites constitucionais à Lei de Improbidade*. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31.12.2014. São Paulo: Atlas, 2015.

COSTA, Cristiane Souza Braz. Improbidade [administrativa]. Imprescindibilidade da descrição do elemento subjetivo do tipo. Rejeição liminar da petição inicial. *Jus*, [Teresina], ago. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22524/improbidade-administrativa-imprescindibilidade-da-descricao-do-elemento-subjetivo-do-tipo-rejeicao-liminar-da-peticao-inicial>. Acesso em: 7 abr. 2020.

COSTA, Gustavo Roberto. *In dubio pro societate* é realmente um princípio? *Justificando*, [s. l.], 26 nov. 2015. Disponível em: <http://www.justificando.com/2015/11/26/in-dubio-pro-societate-e-realmente-um-principio/>. Acesso em: 7 abr. 2020.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. [S. l.: s. n., 1789]. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf. Acesso em: 7 abr. 2020.

DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil*. 12. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2010. v. 1.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000. (Coleção Justiça e Direito).

GRECO, Rogério. *Curso de direito penal*. 6. ed. rev. e atual. até 31 de março de 2006. Niterói: Impetus, 2006. v. 1.

HARGER, Marcelo. A utilização de conceitos de direito criminal para a interpretação da Lei de Improbidade. *Jus*, [Teresina], set. 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/17434>. Acesso em: 7 abr. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito administrativo de espetáculo. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/03/direito-administrativo-espetaculo.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2020.

LIMA, Alberto Jorge C. de Barros; LIMA NETO, Manoel Cavalcante de. Improbidade administrativa: estrutura jurídica dos tipos e controle judicial – uma perspectiva dogmática para proteção dos direitos fundamentais. *Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL*, [Maceió], v. 6, n. 1, p. 3-21, 2015. Disponível em: <http://www.seer.ufal.br/index.php/rmdufal/article/view/1804/1338>. Acesso em: 7 abr. 2020.

MAGNA Carta: (Magna Charta Libertatum). [S. l.: s. n., 1215]. Disponível em: http://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/Normas_Direitos_Humanos/MAGNA%20CARTA%20-%20PORTUGUÊS.pdf. Acesso em: 7 abr. 2020.

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

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal*. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 8. ed. completamente revista com base no novo CPC. Salvador: JusPODIVM, 2016.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

PEREIRA, Ruitemberg Nunes. *O princípio do devido processo legal substantivo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. (Biblioteca de Teses Renovar).

PORTELA, Marcel Fortes de Oliveira. A ação de improbidade administrativa e o princípio da insignificância. *Jus*, [Teresina], abr. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/38697/acao-de-improbidade-administrativa-e-o-principio-da-insignificancia>. Acesso em: 7 abr. 2020.

REBÊLO, José Henrique Guaracy. *Princípio da insignificância: interpretação jurisprudencial*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

ROXIN, Claus. *Política criminal e sistema jurídico-penal*. Tradução de Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 91, n. 798, p. 23-50, abr. 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. rev., aum. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

TRIBE, Laurence H. *American constitutional law*. 3rd ed. New York: Foundation Press, 2000. v. 1.