


FLÁVIO CHEIM JORGE
MARCELO ABELHA RODRIGUES
EDUARDO ARRUDA ALVIM
coordenadores

Temas de **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Ada Pellegrini Grinover
Alexandre Freitas Câmara
Ana Maria Goffi Flaquer Scartezzini
Anamélia Grafanassi Moreira
Bárbara Dalla Bernardina Lacourt
Bianca Oliveira de Farias
Bruno Dantas
Bruno Freire e Silva
Carlos Alberto de Salles
Castro Filho
Christina Cordeiro dos Santos
Deborah Maria Akel Mameri
Eduardo Arruda Alvim
Felipe Feliz da Silveira
Fernanda Tartuce
Flávio Cheim Jorge
Francisco Glauber Pessoa Alves
Frederico Jurado Fleury

Fredie Didier Jr.
Henrique Savonitti Miranda
Hermes Zaneti Jr.
Humberto Dalla Bernardina de Pinho
Juarez Freitas
Júlio César Babilon
Liana Mota Passos
Luiz Manoel Gomes Junior
Marcelo Abelha Rodrigues
Marcos Juruena Villela Souto
Miguel Thomaz Di Pierro Junior
Paulo Henrique dos Santos Lucon
Ricardo Alves de Oliveira
Rodolfo de Camargo Mancuso
Rodrigo Mazzei
Teori Albino Zavascki
Thiago Felipe Vargas Simões
Toshio Mukai

Lumen  *Juris* | *Editora*

EFEITOS DA SENTENÇA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE E O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE*

Paulo Henrique dos Santos Lucon**
Bruno Freire e Silva***

Sumário: 1. Introdução. 2. Titulares da improbidade administrativa. 3. Espécies de improbidade e as respectivas sanções. 4. Ação de improbidade administrativa. 5. Eficácia do provimento de mérito na ação fundada em ato de improbidade administrativa. 6. Capítulos de sentença e improbidade administrativa: capítulos declaratório e constitutivo. 7. Capítulos condenatórios e sua dependência. 8. Ressarcimento dos prejuízos. 9. A questão do dolo e da culpa. 10. Prejudicialidade dos capítulos da sentença. 11. Penas restritivas de direitos e a necessária aplicação do princípio da proporcionalidade. 12. Conclusão. Referências Bibliográficas.

1. Introdução

A administração pública é a atividade do Estado que gere os negócios e os interesses da coletividade e assim, deve observar dois importantes princípios do direito administrativo: (I) a supremacia do interesse público sobre o privado; e (II) indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.¹

O agente público ou administrador, pois, no exercício de sua função pública, cargo, emprego ou mandato, deve atuar com estrita observância da probidade administrativa, jamais na busca de satisfação de seus interesses pessoais.

Na Constituição Federal há regras e garantias que se relacionam com a probidade administrativa como a que (i) trata do abuso de poder (art. 5º, LXVIII), (ii) garante o direito ao mandado de segurança contra ato ilegal ou abusivo (art. 5º,

* O presente estudo partiu do artigo "Litiscônsercio necessário e eficácia da sentença na Lei de Improbidade Administrativa", publicado na coletânea **Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais**, São Paulo, Malheiros, 2001 e representa a linha de pensamento lá já exposta. O enfoque aqui, no entanto, é outro, pois se procura mostrar ao leitor a importância dos efeitos da sentença na sentença de improbidade e mais precisamente, a necessidade de modulação da condenação a partir da análise dos atos efetivamente praticados pelos demandados. Paulo Henrique dos Santos Lucon, abril de 2009.

** Advogado. Doutor e Mestre em Direito Processual Civil na USP. Professor Doutor de Direito Processual Civil da USP. Juiz do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Diretor do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Membro do Instituto Ibero-Americano de Direito Processual e da International Association of Procedure Law.

*** Advogado. Doutor e Mestre em Direito Processual Civil na PUC-SP. Professor de Direito do Trabalho da FADISP. Professor Convidado da Pós-Graduação de Direito Processual Civil da UNINOVE, UNAERP e FAAP. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual

¹ Quanto à importância e destaque desses princípios no Direito Administrativo, é a lição de BANDEIRA DE MELO, **Curso de direito Administrativo**, p. 48: "todo o sistema de direito administrativo, a nosso ver, se constrói sobre os mencionados princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e indisponibilidade do interesse público pela Administração".

LXIX), (iii) assegura a qualquer cidadão, o ajuizamento de ação popular para desconstituição de ato lesivo à moralidade (art. 5º, LXXIII), (iv) institui regras com previsão de punição pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, parágrafo 4º) e (v) possibilita a sustação pelo Congresso Nacional, via provocação de seu órgão auxiliar de contas, de despesas ofensivas à moral administrativa (art. 72, parágrafo 2º), entre outras.

Nessa linha, agir com probidade administrativa é “o exercício de qualquer função pública com honestidade, moralidade e eficiência, abstendo-se, portanto, do abuso das prerrogativas inerentes ao mandato, cargo, emprego ou função pública para angariar vantagem ilícita (econômica ou não), para si ou para outrem, bem como o de praticar condutas imprudentes graves que comprometam o bom funcionamento da administração”.²

O combate à improbidade administrativa no campo civil iniciou-se com o Decreto-lei federal n. 3.240, de 8 de maio de 1941, que previa o seqüestro e a perda dos bens de autores de crimes que resultaram prejuízo para a Fazenda Pública, desde que resultasse locupletamento ilícito e subsidiariamente, a reparação civil do dano e a incorporação ao patrimônio público de bens de aquisição ilegítima de pessoa que exercesse ou tivesse exercido função pública.³

A Constituição de 1946, no art. 141, parágrafo 3º, tratou da possibilidade de regulamentação legal sobre o seqüestro e a perda de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, cuja regulamentação legal adveio com a Lei n. 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói).

O Congresso Nacional editou, posteriormente, a Lei n. 3.502/58 (Lei Bilac Pinto), estabelecendo as providências para o combate ao enriquecimento ilícito.

Da mesma forma que a Constituição de 1946 estabeleceu a possibilidade de regulamentação legal sobre o confisco e perda de bens por danos causados ao Erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na Administração Pública direta e indireta. O AI n. 14/69 nesse mesmo sentido estabeleceu nova redação ao artigo 150, parágrafo 11 da Constituição Federal, com ulterior renomeação para o artigo 153, parágrafo 11, da Carta Magna, pela Emenda Constitucional n. 1/69.

A Constituição Federal de 1988, conforme dispositivos acima expostos, foi mais além do que a simples previsão de perda de bens. Em seu art. 37, § 4º, determina que os atos de improbidade administrativa importarão: a suspensão dos direitos políticos; a perda da função pública; a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

2 MIRANDA, *Princípio do juiz natural e sua aplicação na Lei de Improbidade Administrativa*, p. 112.

3 MORAES, *Direito constitucional administrativo*, p. 338-339.

Assim, em atendimento à Constituição Federal, foi editada a Lei 8.429/92 que estabeleceu as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito, atentado contra princípios fundamentais e prejuízo ao erário no exercício do mandato, cargo, emprego ou função Administrativa Pública direta, indireta ou fundacional.

A Lei n. 8.429/92 é resultado do Projeto de Lei n. 1.446/91 que, por ironia do destino, foi enviado pelo ex-Presidente da República Fernando Collor de Mello, que sofreu os efeitos da própria lei que sancionou por atos de corrupção que ensejaram o seu *impeachment*. Na exposição de motivos, o Ministro da Justiça Jarbas Passarinho ressaltou a necessidade de combate à corrupção por se tratar de “uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País”.⁴

Há inúmeras definições encontradas na doutrina para a improbidade administrativa, seja partindo da ética, das raízes etimológicas do conceito ou da moralidade pública. Vejamos.

Conceituar improbidade administrativa não é tarefa das mais simples. Mas, sem dúvida nenhuma, há a necessidade de se partir da idéia que comumente se tem de ética. Nesse campo da gestão pública, a ética está ligada à moralidade administrativa, mas precisamente aos deveres legalmente impostos ao gestor da *res publica*. Daí a razão pela qual a probidade administrativa está intimamente ligada à legalidade.

A ideia de improbidade administrativa está normalmente relacionada com a de prejuízo ou lesão aos cofres públicos: “a improbidade administrativa consiste na conduta econômica eticamente reprovável praticada pelo agente estatal, consistente no exercício indevido de competências administrativas que acarrete prejuízo aos cofres públicos, com a frustração de valores constitucionais, visando ou não a obtenção de vantagem pecuniária indevida para si ou para outrem, que sujeita o agente a punição complexa e unitária, de natureza penal, administrativa e civil, tal como definido em lei”.⁵

Na verdade e partindo-se do que se disse, o ato dito ímprobo é aquele desrespeitoso à moralidade administrativa e violador das normas jurídicas que atribuem deveres ao administrador.

Nessa linha de raciocínio, MARCELO FIGUEIREDO parte das raízes etimológicas para conceituar a improbidade administrativa: “do Latim *improbitate*. Desonestidade. No âmbito do direito o termo vem associado à conduta do administrador amplamente considerado. Há sensível dificuldade doutrinária em fixar-se os limites do conceito de ‘improbidade’. Assim, genericamente, comete maus tratos à probidade o agente público ou o particular que infringe a moralidade administrativa. A lei, como veremos, enumera e explicita situações tidas como violadoras da ‘probidade’. Parece ter circunscrito a punição aos atos e condutas lá estabelecidos. Então, associa as figuras do enriquecimento ilícito, do prejuízo ao erário e da infringência

⁴ Exposição de Motivos. Diário do Congresso Nacional, Seção I, 17 ago., 1991, p. 14.124.

⁵ JUSTEN FILHO, *Curso de direito administrativo*, p. 699.

aos princípios constitucionais, que enumera, como causas suficientes à tipificação das condutas tidas por atentatórias à probidade".⁶

Já FABIO MEDINA OSÓRIO parte da moralidade administrativa para chegar ao conceito final de improbidade: "a moralidade administrativa, dentro de uma concepção mais objetiva, é um princípio constitucional que guarda autonomia em relação à legalidade *strictu sensu*, com caráter plenamente vinculante, que direciona os agentes públicos aos deveres, dentre outros, de probidade, honestidade, lealdade às instituições, preparo funcional mínimo no trato da coisa pública, prestação de contas, eficiência funcional, economicidade. De outro lado, a imoralidade administrativa resulta configurada a partir da agressão a outros princípios que regem a Administração Pública, tais como razoabilidade, proporcionalidade, supremacia do interesse público, impessoalidade, economicidade (em grau elevado), publicidade (gravidade intensa), conjugando-se todos esses tópicos na formatação da moralidade constitucional – que é base da ação popular, da ação civil pública por ato de improbidade administrativa e causa de nulidade do ato administrativo – que se exige do setor público."⁷

Apesar das distintas conceituações da improbidade administrativa, é possível constatar que todas partem de uma origem comum, qual seja a violação pelo agente público dos princípios da probidade e honestidade. Mas, enfim, quem são os titulares do ato de improbidade administrativa?

2. Titulares da improbidade administrativa

É possível classificar os sujeitos da improbidade administrativa, de acordo com a Lei 8.429/92, em ativos, aqueles que praticam o ato, e passivos, as pessoas jurídicas que sofrem as conseqüências dos atos de improbidade.

Os sujeitos passivos podem ser, além da administração central, a autarquia ou a fundação pública (pessoas jurídicas de direito público interno) ou as pessoas jurídicas de direito privado (empresa pública, sociedade de economia mista ou qualquer empresa com envolvimento de capitais públicos).

Em suma, a titularidade passiva da improbidade administrativa é de qualquer entidade pública ou particular que tenha participação de dinheiro público em seu patrimônio ou em sua receita anual. Tal constatação pode ser extraída do art. 1º da Lei n. 8.429/92.⁸

6 MARCELO FIGUEIREDO, **Probidade administrativa**, p. 23.

7 FABIO MEDINA OSÓRIO, **Improbidade administrativa**, p. 158.

8 Art. 1º da Lei 8.429/92: "os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta Lei. Parágrafo único: Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas

Já quanto à titularidade ativa também é bem variada a legitimidade dos agentes. Conforme a leitura do art. 2º da Lei n. 8.429/92 é alargado o conceito de agente público, permitindo-se alcançar toda pessoa que exerce, permanente ou transitoriamente, com ou sem remuneração, em virtude de qualquer forma de investidura ou vínculo, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de ente para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra, ou ainda, de ente subvencionado, beneficiado ou incentivado por órgão público.

Ainda no tocante ao tema, não se pode olvidar os chamados sujeitos ativos impróprios,⁹ extraídos da redação do art. 3º da Lei 8.429/92: "as disposições desta Lei ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta".

GUSTAVO SENNA MIRANDA enumera os seguintes requisitos para que se possa aplicar as sanções da Lei de Improbidade Administrativa aos sujeitos ativos impróprios: "(a) indução do agente público à prática do ato de improbidade; (b) o concurso havendo qualquer uma dessas situações será possível ao terceiro ser responsabilizado. Porém, logicamente que o terceiro só será responsabilizado desde que o ato de improbidade tenha sido praticado por um agente público, requisito indispensável à incidência da Lei n. 8.429/92, tratando-se de um verdadeiro concurso necessário".¹⁰ Como se percebe, deve haver um nexo de causalidade entre o ato praticado pelo sujeito ativo impróprio e o dano ao erário.

A possibilidade de responsabilização do terceiro é um dos grandes avanços da Lei n. 8.429/92 em comparação à anterior Lei n. 3.502/58. O fato de este diploma legal não possuir dispositivo equivalente, inegavelmente comprometia o combate à improbidade administrativa.

3. Espécies de improbidade e as respectivas sanções

Conforme já exposto, a Lei n. 8.429/92 contempla como atos configuradores da Improbidade Administrativa o enriquecimento ilícito, prejuízos ao erário e atentados contra princípios fundamentais, conforme respectivamente se pode constatar da redação dos artigos 9º, 10 e 11 de seu texto.

para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos".

9 V. CARLOS FREDERICO BRITO DOS SANTOS, *Improbidade administrativa*, p. 13.

10 *Princípio do juiz natural e sua aplicação na Lei de Improbidade Administrativa*, p. 173.

As hipóteses de improbidade por enriquecimento ilícito previstas no art. 9º da Lei n. 8.429/92, que produzem acréscimo patrimonial ao agente público ou a um terceiro, constituem as mais graves e reprováveis condutas do administrador. Conforme classificação de MARÇAL JUSTEN FILHO podem ser divididas em quatro grupos:

- (I) Atos de percepção de vantagens indevidas de terceiros, que abrangem os casos em que o sujeito recebe vantagens econômicas, para si ou para outrem, como contrapartida para o desempenho de atribuições ou como condição para o exercício de sua influência. Em alguns casos a vantagem destina-se a permitir a prática de atos ilícitos por terceiros (inc. V), em outros se trata de extrair de atos lícitos vantagens indevidas (incs. I, II e III) e por fim, há hipóteses em que o agente estatal recebe vantagem econômica para praticar, ele próprio, ação ou omissão indevida (incs. VI, IX e X).
- (II) Atos de apropriação indevida, hipóteses previstas nos incisos IV, XI e XII, nas quais o sujeito retira vantagens do patrimônio e dos serviços públicos, de modo a ampliar o seu patrimônio pessoal ou de terceiro.
- (III) Atos em conflito de interesse, como os casos do inc. VIII do art. 9º, em que o sujeito aceita desempenhar atividade em proveito de terceiro, em situação de conflito de interesses.
- (IV) Atos evidenciadores de enriquecimento sem justificativa, como a prevista no inc. VII, que descreve situação jurídica que faz presumir a improbidade. Há nesses casos indício da prática de atos de improbidade, cuja ocorrência é desconhecida. Trata-se da aquisição para si ou para outrem, de bens cujo valor seja desproporcional à evolução patrimonial derivada do desempenho de cargos públicos.

O segundo grupo de atos de improbidade administrativa está positivado no art. 10 da Lei n. 8.429/92 e são os casos que causam lesão ao erário em virtude de ação ou omissão. Aqui é importante frisar que a hipótese de improbidade administrativa envolve um elemento material de resultado, sem o qual não há ilicitude. Não há que se falar em infração, pois, se não ocorrer o prejuízo.

Outra peculiaridade das hipóteses de improbidade por prejuízo ao erário, além do resultado danoso para materialidade da infração, conforme se constata da leitura do *caput* do art. 10, consiste na possibilidade de a conduta que configura a improbidade poder ser dolosa ou culposa, o que não ocorre nas outras situações.

No artigo 11 há uma definição ampla do conceito de improbidade, no sentido de conceber a existência desta nas hipóteses de atentado contra os princípios da Administração Pública, como qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Da leitura do dispositivo, constata-se a necessidade de interpretação restritiva sob pena de qualquer infração ser considerada ato de improbidade. Não se pode con-

fundir, por exemplo, ato ilegal e ato ímprobo.¹¹ Assim, se o sujeito adota uma interpretação que ofende a lei, não é possível submetê-lo ao sancionamento por improbidade. Para a conduta ser tipificada no art. 11 é necessário, ainda, a consumação de um prejuízo econômico aos cofres públicos, de modo a ser qualificado como improbidade. O mesmo se diga em relação aos deveres de honestidade, imparcialidade e lealdade às instituições.

Questão relevante consiste em apurar se as hipóteses previstas nas alíneas dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92 são exemplificativas ou taxativas (*numerus clausus*). No sentido de serem taxativas, sob pena de violação ao art. 5º, inc. XX e XXIX, da Constituição Federal, que estabelecem o princípio da reserva legal, é a lição de PEDRO DA SILVA DINAMARCO.¹²

Em sentido diametralmente oposto, EMERSON GARCIA observa que “da leitura dos referidos dispositivos legais, depreende-se a coexistência de duas técnicas legislativas: de acordo com a primeira, vislumbrada no *caput* dos dispositivos tipificadores de improbidade, tem-se a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, apresentando-se como instrumento adequado ao enquadramento do infundável número de ilícitos passíveis de serem praticados, os quais são frutos inevitáveis da criatividade e do poder de improvisação humanos; a segunda, por sua vez, foi utilizada na formulação dos diversos incisos que compõem os arts. 9º, 10 e 11, tratando-se de prever, específicas ou passíveis de integração, das situações que comumente consubstanciam a improbidade, as quais, além de facilitar a compreensão dos conceitos indeterminados veiculados no *caput*, têm natureza meramente exemplificativa, o que deflui do próprio emprego do advérbio ‘notadamente’”.

Realmente, o legislador não foi taxativo na descrição dos atos que constituem a improbidade administrativa. E tal realidade pode ser constatada pelo uso da expressão ‘notadamente’. Como o legislador se valeu de conceitos jurídicos indeterminados no *caput* dos artigos que estabelecem a improbidade administrativa, é possível concluir que outros atos poderão ser considerados de improbidade, desde que se enquadrem na fórmula genérica utilizada pelo legislador, cuja relação exemplificativa está disposta nos incisos dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.942/92.

Cabe ressaltar, ainda, que “tanto o enriquecimento ilícito como a lesão ao erário ou o atentado aos princípios administrativos não são atos de improbidade administrativa; são efeitos dos atos de improbidade administrativa. A letra da lei é clara. ‘Constitui ato de improbidade administrativa, no art. 9º (importando enriquecimento ilícito), no art. 10 (que causa lesão ao erário) e no art. 11 (que atenta contra os princípios da administração pública). O ato de improbidade é o agir ou não agir.

11 Nesse sentido é a lição de MARCELO FIGUEIREDO, *Probidade Administrativa*, p. 126, citando o voto parcialmente vencido do Desembargador José Santana do Egrégio TJ/SP na ap. cível n. 185.113-5/5-00 (j. 7.8.2002) e, no mesmo sentido, a ap. cível n. 185.161-5/3, julgada no mesmo TJ/SP (j. 10.4.2002), cujo relator foi o Desembargador Antônio Rulli.

12 “Requisitos para a procedência das ações por improbidade administrativa”, p. 332-333.

Enriquecimento ilícito, lesão ao erário e atentado aos princípios administrativos são seus efeitos".¹³

Pois bem. Analisadas as hipóteses de improbidade administrativa, é necessário perquirir as sanções previstas na lei para puni-las e coibi-las. Estas podem ser aferidas no art. 12 da Lei 8.429/92, que estabelece as penas correlacionando-as com as condutas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 da lei.

Em resumo, se o agente público enriquecer indevidamente (art. 9º e seus incisos), enfrentará as sanções do inciso I, art. 12, e poderá: I- perder os bens ou valores que, indevidamente, incorporou a seu patrimônio; II- perder o cargo; III- ter os direitos políticos suspensos por prazo não inferior a oito anos, nem superior a 10 anos; III- pagar multa civil de até três vezes o valor do enriquecimento ilícito; IV- ficar proibido de contratar com o Poder Público ou receber benefícios públicos por 10 anos; e V- ressarcir danos que eventualmente produzir.

Na hipótese de ensejar lesão ao erário, para favorecer terceiro (art. 10 e seus incisos), sem enriquecer-se ilegalmente, ser-lhe-á imputado o regime sancionatório do art. 12, inc. II, e poderá: I- ser compelido a ressarcir os danos; II- perder o cargo; III- ter suspenso seus direitos políticos por prazo não inferior a cinco e não superior a oito anos; IV- pagar multa civil de até duas vezes o valor do dano que causou e V- ficar proibido de contratar com o Poder Público ou receber benefícios públicos por cinco anos.

Por fim, se atentar contra os princípios administrativos, sem enriquecer-se indevidamente e sem causar lesão ao erário (art. 11 e seus incisos), sofrerá as sanções do inc. III do art. 12 e poderá: I- perder o cargo; II- ter suspensos seus direitos políticos por prazo não inferior a três e não superior a cinco anos; III- pagar multa civil de até cem vezes o valor de seus subsídios; e IV- ficar proibido de contratar com o Poder Público ou receber benefícios públicos por três anos.

É possível constatar que existem sanções comuns a todos os casos de improbidade como a perda da função pública, suspensão dos direitos públicos, multa civil e interdição contratual, cujo prazo, montante e condições variam de acordo com a espécie de improbidade praticada.

Diante da gravidade de tais sanções, é necessária a propositura de demanda judicial, com o fim de, por meio de sentença condenatória proferida sempre após cognição exauriente para a prova da alegada improbidade administrativa, impor as penas previstas em lei ao agente público e eventualmente, a um terceiro.

4. Ação de improbidade administrativa

O art. 129, III, da Carta Magna prevê como uma das funções institucionais do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para "pro-

¹³ WALDO FAZZIO JÚNIOR, *Fundamentos de direito administrativo*, p. 176.

teção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos".

Tal dispositivo constitucional ampliou o rol estabelecido no art. 1º, IV, da Lei 7.347/85, com a inclusão, entre os deveres do Ministério Público, da defesa de interesses transindividuais, por meio da ação civil pública, para possibilitar a fixação de responsabilidades por prejuízos causados não somente aos interesses nela expressamente previstos, mas a qualquer outro de natureza difusa ou coletiva.

Entre os interesses não previstos na Lei n. 7.347/85 encontram-se a defesa tanto do patrimônio público como da moralidade administrativa, ambos de natureza difusa.

Nessa linha, "a ação civil pública é o instrumento processual adequado conferido ao Ministério Público para o exercício do controle popular sobre os atos dos poderes públicos, exigindo tanto a reparação do dano causado ao patrimônio público por ato de improbidade, quanto a aplicação das sanções do art. 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal, previstas ao agente público, em decorrência de sua conduta irregular".¹⁴

A própria Administração, entretanto, no exercício da autotutela, pode corrigir eventuais condutas condenáveis. O comportamento inadequado de um servidor público, por exemplo, pode ser revisto pela autoridade competente para exercer o controle administrativo.

O Tribunal de Contas, outrossim, pode apurar e punir a existência de danos ao erário. Porém, tal atuação não terá o condão de evitar a propositura da ação civil pública e a atuação do Poder judiciário na apuração da violação dos princípios da moralidade e probidade administrativa.

Não há como olvidar também a possibilidade do ajuizamento de uma ação popular com fundamento no mesmo fato que enseja a propositura da ação civil pública, uma vez que os atos que ferem a moralidade administrativa, independente de causarem lesão ou não ao patrimônio público, podem ser impugnados por aquele meio processual, o que certamente ensejará a conexão e necessidade de reunião dos processos para julgamento simultâneo, a fim de se evitar decisões contraditórias.

Conforme destaca WALLACE PAIVA MARTINS JÚNIOR, "não há se cogitar, outrossim, da ação popular como excludente da ação civil pública, visto que tanto a ação civil pública como a ação popular servem como meios para anular atos lesivos à moralidade administrativa e ao patrimônio público".¹⁵

Dentro desse contexto, passa-se a analisar a eficácia do provimento de mérito na ação fundada em ato de improbidade administrativa.

¹⁴ MORAES, *Direito constitucional administrativo*, p. 363.

¹⁵ WALLACE PAIVA MARTINS JÚNIOR, *Probidade administrativa*, p. 302.

5. Eficácia do provimento de mérito na ação fundada em ato de improbidade administrativa

Para melhor compreensão da eficácia do provimento de mérito na ação fundada em ato de improbidade administrativa, é necessário entender a disciplina dos capítulos da sentença (*capi di sentenza* para os italianos e *chefs du jugement*, para os franceses), que diz respeito à fragmentação, na sentença, das decisões acerca dos pedidos deduzidos pelo demandante.

Segundo ALBERTO DOS REIS, “quantos os *capítulos*, tantas as sentenças; por outras palavras, numa sentença há tantas decisões distintas, quantos forem os capítulos que ela contiver”.¹⁶ Para CARNELUTTI, “il capo di sentenza è rispetto alla sentenza ciò che il capo di domanda è rispetto alla domanda; come perciò la domanda con più capi si risolve in un *cumulo di domanda*, così è un *cumulo di sentenze* la sentenza contenente più di un capo (*tot capita tot sententiae*). Con particolare riguardo alla sentenza di accertamento, capo di sentenza è la soluzione di ogni questione, di fatto o di diritto, da cui sorge la lite”.¹⁷

Todo dispositivo da sentença contém decisões distintas entre si, denominadas capítulos de sentença: são partes de um todo, mas cada um deles contém o julgamento de uma pretensão distinta. A sentença é, portanto, um todo decomponível em capítulos decisórios. Isso se evidencia não apenas naqueles casos em que a demanda veicula mais de um pedido, mas também quando existe apenas uma pretensão que, se julgada procedente ou improcedente, conterà capítulos distintos relativos aos honorários advocatícios e às despesas processuais. Portanto, é correto afirmar que a sentença de mérito sempre contém mais de um capítulo.

A disciplina dos capítulos da sentença é de grande utilidade na determinação da sucumbência, do efeito dos recursos, da impugnação parcial ou total, da execução provisória etc.

6. Capítulos de sentença e improbidade administrativa: capítulos declaratório e constitutivo

Nos casos de improbidade administrativa é preciso considerar que a sentença de mérito conterà sempre diversos capítulos, alguns autônomos, outros não. Desse modo, é possível determinar o seu real alcance.

Em todos os processos de improbidade administrativa, busca-se a declaração autoritativa de que o ato praticado pelo administrador é de improbidade administrativa. A lei que disciplina a matéria, conforme já visto, considera o ato ímprobo sob três prismas:

¹⁶ ALBERTO DOS REIS, *Código de Processo Civil anotado*, p. 305.

¹⁷ CARNELUTTI, *Sistema del diritto processuale civile*, n. 492, p. 320. V. também, CHIOVENDA, *Principii di diritto processuale civile*, § 84, p. 988.

- a) atos de improbidade administrativa que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º);
- b) atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário (art. 10);
- c) atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da administração pública (art. 11).

Além disso, na maior parte das situações, procura-se também a anulação de atos praticados por autoridade da Administração Pública. Nesse caso, **necessariamente**, *principaliter* de que o ato é ímprobo e também em caráter principal, a desconstituição do aludido ato. Poderá haver ainda demanda destinada à condenação ao ressarcimento pelos prejuízos causados e às sanções restritivas de direitos.

Relativamente ao provimento jurisdicional constitutivo, existem dois momentos lógicos e sucessivos, a saber: a) um momento declaratório, em que o juiz afirma o direito potestativo do autor à modificação, constituição ou extinção de uma relação jurídica indicando as condições legais que autorizam isso e; b) um momento constitutivo, no qual efetivamente se operam tais transformações.

Nos atos de improbidade administrativa, o demandante procura, relativamente a esse capítulo (desconstitutivo) da sentença, uma decisão que conterà (I) um momento declaratório, reconhecendo *principaliter* o direito à desconstituição do ato administrativo e (II) um momento constitutivo, que traz as transformações pleiteadas para retirar do mundo jurídico esse ato.

7. Capítulos condenatórios e sua dependência

Além dos efeitos declaratórios e constitutivos, existem efeitos condenatórios (ressarcimento de danos e penas restritivas de direitos) que são sempre conseqüência do capítulo da sentença em que se reconhece que o ato foi ímprobo e, por isso, sempre dele dependentes.

Definitivamente, esses efeitos condenatórios **não são** secundários, que são assim denominados por serem conseqüentes e acessórios aos efeitos principais. Relacionam-se os efeitos secundários com todos aqueles *indiretos* propiciados pela sentença de mérito e não necessariamente constantes do pedido deduzido na petição inicial. Na sua concepção tradicional, ocorrem por força de literal disposição de lei, tal como se dá com a constituição de hipoteca judiciária por força da sentença condenatória (CPC, art. 466, par. ún.).¹⁸ A importância central do fenômeno não está propriamente na expressa previsão legislativa, mas na circunstância de os efeitos

¹⁸ Sobre efeitos secundários da sentença, v. LIEBMAN, *Eficácia e autoridade da sentença*, p. 75; GRINOVER, *Eficácia e autoridade da sentença*, notas, p. 77; LUCON, *Eficácia das decisões e execução provisória*, n. 103, p. 370-379.

secundários assim serem considerados por sua absoluta falta de autonomia: são acessórios e conseqüentes dos efeitos principais e ocorrerem automaticamente, ainda que não decorrentes de pedido constante da petição inicial, ainda que não constantes do provimento de mérito.¹⁹

Na Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, as penas previstas no art. 12 não são efeitos secundários da sentença reconhecendo, *principaliter*, o ato de improbidade administrativa; são, na realidade, conseqüência do provimento de mérito que declara o ato como ímprobo. Além disso, ainda relativamente às penas, torna-se necessário e indispensável pedido expresso na inicial, para que conste o capítulo condenatório respectivo da parte dispositiva da sentença, apesar de, como visto, o juiz poder aplicar pena distinta da pleiteada pelo autor.

8. Ressarcimento dos prejuízos

Um dos efeitos condenatórios é o que impõe o ressarcimento ao erário público dos prejuízos causados, previsto expressamente no art. 5º da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992: “ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano”. Aqui, relativamente a esse capítulo da sentença, há também dependência da declaração de que o ato foi tido por ímprobo e de sua respectiva desconstituição (quando esta houver sido expressamente pedida e for indispensável ao escopo pretendido), pois, havendo o prejuízo ao erário, não há como negar o reconhecimento do direito ao ressarcimento.

Conforme se verifica da leitura do art. 5º, da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, está previsto o *ressarcimento* dos danos causados à administração por ação ou omissão dolosa ou culposa. Trata-se de uma disposição genérica, a fim de permitir a reposição ao erário público por quaisquer das modalidades de improbidade administrativa (arts. 9º, 10 e 11).

O ressarcimento do dano está intrinsecamente relacionado com o instituto da responsabilidade civil, conforme ressalta FRANCISCO OCTAVIO DE ALMEIDA PRADO: “o ressarcimento integral do dano é, na verdade, previsão atinente à responsabilidade civil e se dará sempre que a conduta configuradora de improbidade administrativa causar prejuízo ao erário”.²⁰

Portanto, são dois os pressupostos concorrentes da declaração da existência da obrigação de restituir aos cofres públicos e da conseqüente condenação ao ressarcimento (sanção executiva): I) a ilegalidade do ato ou a declaração de que o ato é ímprobo; II) a demonstração do dano provocado ao erário, que não pode ser presumido.

¹⁹ V., mais amplamente, LUCON, *Eficiência das decisões e execução provisória*, n. 103, p. 370-379.

²⁰ FRANCISCO OCTAVIO DE ALMEIDA PRADO, *Improbidade administrativa*, p. 146.

O raciocínio é bem simples: sem a prova do dano não há prejuízo, sendo des-
cabida a condenação ao ressarcimento: "para haver obrigação de indenizar, é con-
dição essencial que haja dano".²¹ Como é sabido, são requisitos do ato ilícito a anti-
juridicidade, o dano e o nexo causal. Por esses requisitos, é possível afirmar-se que
o dever de ressarcir somente existirá quando houver nexo de causalidade entre a
conduta (desde que ilícita) e o dano alegado (**desde que existente**).

No direito brasileiro só há nexo de causalidade entre o dano e a ação quando
estiver presente uma relação de necessariedade. Ou seja, só pode ser considerada
causa a ação que acarrete, necessariamente e por si mesma, o dano (CC, art. 1.060).

9. A questão do dolo e da culpa

O elemento subjetivo dos atos de improbidade tem suma importância na apli-
cação das penas. A responsabilidade será sempre subjetiva, figurando como sua pre-
missa a presença da ação ou omissão, dolosa ou culposa. Essa parece ser a correta exe-
prejuízo ao erário.

A *contrario sensu*, os arts. 9º e 11 da mesma lei, ao relacionar atos que impor-
tam enriquecimento ilícito e ofensa a princípios da administração, não prevêm a
culpa no elemento subjetivo das condutas lá previstas. Basta uma leitura no *caput*
desses artigos para se atestar essa afirmação.

De uma interpretação teleológica e lógico-sistemática da lei, conclui-se que a
real intenção do legislador foi prever a modalidade culposa apenas para os crimes que
causem prejuízo ao erário (art. 10) e não os que causem enriquecimento ilícito ou
que infrinjam algum princípio da administração (arts. 9º e 11). Nem se poderia afir-
mar que o silêncio do legislador quanto à modalidade culposa nos arts. 9º e 11 ense-
jaria lacuna da lei, pois esse termo nos remete à *incompletude* da norma legal. Para
KARL ENGLISH, "lacuna é uma incompletude insatisfatória no seio do todo jurídico",²²

21 ANTUNES VARELA, *Das obrigações em geral*, n. 157, p. 591. *Cfr.* nessa linha, no direito alemão, WESTERMANN, *Direito das obrigações*, § 14, n. I, p. 126; no direito italiano, TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, n. 91, p. 215-216; TORRENTE-SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, § 254, p. 431 ("prova dos fatores lesivos"). CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA utiliza-se da expressão "ofensa de um bem jurídico" (*Instituições de direito civil – teoria geral das obrigações*, n. 176, p. 229). Na jurisprudência: TJSP, ap. n. 179.369-1/9, 5ª C., rel. Des. MÁRCIO BONILHA, j. 26.11.1992, v.u., in RT 694/88; TJSP, ap. n. 030.947-5/4, 7ª C., rel. Des. SÉRGIO PITOMBO, j. 16.10.2000, v.u., in Bol. da AASP n. 2.192/1665-j; TJMG, ap. n. 139.339/6.00, 3ª C., rel. Des. José Antonino Baía Borges, j. 12.8.1999, v.u., in Revista Forense, v. 353/326 ("Há que se comprovar, em ação civil pública visando ao ressarcimento dos prejuízos causados pelo Prefeito no Município, o efetivo dano ao erário municipal. Sem esta demonstração, inadmissível a fixação da responsabilidade civil do agente").

22 *Introdução ao pensamento jurídico*, p. 276. ENGLISH observa que "a inexistência da regulação em causa pode corresponder a um plano do legislador ou da lei, e então não representa uma 'lacuna' que tenha de se apre- sentar sempre como uma 'deficiência' que estamos autorizados a superar" (*op. cit.*, p. 281). Fala ainda o autor de "lacuna de lege lata" (*op. cit.*, p. 282). V. ainda, TERCIO SAMPAIO FERRAZ JR., *Introdução ao estudo do direito*, p. 218.

o que, definitivamente, não é o caso. É evidente que o legislador deixou de prever a conduta culposa propositadamente para excluí-la do tipo. Até se poderia fazer uma analogia às normas penais, nas quais as formas culposas somente são puníveis se devidamente tipificadas.²³

O amparo a tudo que se afirmou até aqui está em respeitáveis manifestações da doutrina. Assim é o entendimento de CELSO DELMANTO ao afirmar que a modalidade culposa deve estar prevista textualmente na letra da lei, atentando-se à circunstância de tal previsão ser constitucional (CF, art. 5º, inc. XXXIX): “ninguém pode ser punido por culpa, a não ser naqueles crimes para os quais a lei, expressamente, prevê a punibilidade a título de culpa. Assim, em face do princípio da reserva legal (CP, art. 1º), ninguém pode ser punido por conduta culposa, a menos que a figura penal preveja, textualmente, a punição do agente a título de culpa”.²⁴ Seguindo a mesma linha, JULIO FABBRINI MIRABETE sustenta que: “em princípio, a lei tipifica os crimes dolosos e, assim, o agente só responde pelos fatos que praticar se quis realizar a conduta típica. Mas a lei pode prever, excepcionalmente, a punição por crime por culpa em sentido estrito. Responderá o agente por crime culposo quando o fato for expressamente previsto em lei”.²⁵

A Lei de Improbidade, por seu nítido caráter sancionatório, deve ser interpretada restritivamente, até mesmo por força do comando constitucional esculpido no art. 5º, inc. XXXIX. Seguindo essa linha de raciocínio, só se fala em infrações, sejam penais ou administrativas, por conduta meramente culposa, quando expressamente prevista tal modalidade, como o fez o legislador no art. 10 e não nos arts. 9º e 11. Afinal, a lei tem o intuito de alcançar “o administrador desonesto, não o inábil”.²⁶

E esse também é o entendimento de CLÁUDIO ARI MELLO ao discorrer acerca do elemento subjetivo dos atos de improbidade, pois assevera que os “atos que importarem enriquecimento ilícito e que atentarem contra os princípios da administração pública, serão punidos apenas na modalidade dolosa; os atos que causarem prejuízo ao erário serão punidos tanto na modalidade dolosa como na culposa”;²⁷ “as demais sanções previstas no art. 12, como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, pagamento de multa, etc., dependerão da espécie de ato praticado: se

23 No passado, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu expressamente o caráter penal da Lei de Improbidade Administrativa: STJ, ROMS n. 6182-DF, 2ª T., rel. Min. ADHEMAR MACIEL, j. 20.2.1997, v.u.; STJ, ROMS n. 6197-DF, 2ª T., rel. Min. ADHEMAR MACIEL, j. 17.11.1997, v.u.. Admitindo um “caráter geral” da Lei de Improbidade Administrativa, STJ, REsp. n. 196.932-SP, 1ª T., rel. Min. GARCIA VIEIRA, j. 18.3.1999, v.u. Esse aspecto, aliás, é uma realidade na medida em que a Lei de Improbidade Administrativa prevê sanções restritivas de direitos constitucionalmente previstos.

24 Código Penal comentado, p. 18.

25 Código Penal interpretado, p. 175.

26 STJ, 1ª Turma, REsp. n. 213.994-MG, rel. Min. GARCIA VIEIRA, j. 17.8.99, v.u., in DJ 17.9.99, p. 59. V. ainda, no mesmíssimo sentido, TJSP, Ap. Cív. n. 66.636-5, 1ª C. de D. Púb., rel. Des. LUIZ TAMBARA, j. 7.12.1999, v.u., in LEX-229/123.

27 “Improbidade administrativa – considerações sobre a Lei 8.429/92”, p. 55.

importar enriquecimento ilícito ou violar os princípios da administração pública, serão aplicadas somente quando a conduta for dolosa; quando causar prejuízo ao erário, serão aplicadas seja a conduta dolosa seja culposa”.²⁸

10. Prejudicialidade dos capítulos da sentença

A declaração e a desconstituição do ato jurídico administrativo ímprobo que resultaram nos capítulos declaratório e constitutivo negativo são nitidamente prejudiciais ao que condena a parte ao ressarcimento dos danos (art. 5º) e às sanções restritivas de direito (art. 12) que serão vistas posteriormente.

Haverá um verdadeiro nexo de prejudicialidade sempre que a decisão a ser tomada em uma das ações, pontos ou questões determinar o teor do julgamento de uma delas.

Na clássica lição de BARBOSA MOREIRA, são prejudiciais “as questões de cuja solução dependa o **teor ou conteúdo** da solução de outras”.²⁹ Diferem, assim, das questões preliminares, na medida em que a solução destas depende da “solução de outras, não no seu **modo de ser**, mas no seu próprio **ser**”; são preliminares aquelas que “conforme o sentido em que sejam resolvidas, oponham ou, ao contrário, removam um impedimento à solução de outras, sem influírem, no segundo caso, sobre o sentido em que estas outras hão de ser resolvidas”.³⁰

Assim, claro está que a prejudicialidade abrange apenas **questões prévias de mérito** e sua essência está na relação que a solução de uma questão exerce sobre a solução de outra. A *prejudicialidade* é uma relação entre duas ou mais situações jurídicas, consubstanciada na influência que o julgamento da causa *prejudicial* poderá ter sobre o da *prejudicada*. São elementos essenciais da prejudicialidade: a) a anterioridade lógica; b) a necessidade da subordinação; c) a autonomia — possibilidade de se constituir em objeto de processo autônomo.³¹ Os dois primeiros representam elementos lógicos e o último, elemento jurídico. Só se caracterizará a prejudicialidade se os dois elementos, lógico e jurídico, estiverem associados.

Em síntese, a lógica do provimento de mérito em demanda que se funde em ato de improbidade administrativa deve ser a seguinte: **a)** o ato (p. ex., a contratação) foi de improbidade administrativa (declaração constante no R. *decisum*); **b)** porque foi ímprobo, o demandante pode pretender a sua desconstituição, tendo direito a ela (primeiro momento lógico do capítulo desconstitutivo); **c)** por ter sido reconhecido esse direito, o ato foi desconstituído (segundo momento lógico do capítulo desconstitutivo); **d)** porque o ato é de improbidade administrativa, foi desconstituído e niti-

28 “Improbidade administrativa – considerações sobre a Lei 8.429/92”, p. 56.

29 BARBOSA MOREIRA, *Questões prejudiciais e coisa julgada*, p. 29-30.

30 BARBOSA MOREIRA, *Questões prejudiciais e coisa julgada*, p. 29-30.

31 V. SCARANCE FERNANDES, *Prejudicialidade – conceito, natureza jurídica, espécies de prejudiciais*, p. 37.

damente lesivo, condena-se o demandado ao ressarcimento dos danos, consoante o disposto no art. 5º da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 (primeiro momento lógico do capítulo condenatório); e) porque o ato é de improbidade administrativa, foi desconstituído e restou demonstrada culpa grave e dolo do administrador, há condenação às penas previstas no art. 12, inc. I, da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 (segundo momento lógico condenatório); f) porque existentes esses direitos, cria-se título executivo hábil para exigir seu cumprimento (terceiro momento lógico condenatório – sanção executiva apta a viabilizar a fase executiva).

Quanto às penas restritivas de direito, segundo momento lógico condenatório da sentença, é preciso também estar atento à necessária aplicação do princípio da proporcionalidade. Senão vejamos.

11. Penas restritivas de direitos e a necessária aplicação do princípio da proporcionalidade

A explicação para o que se disse no item anterior é bem singela, mas acarreta projeções de extrema relevância. De um lado, as sanções restritivas de direitos devem ser objeto de pedido, por força do princípio da adstrição (v. arts. 128, 293 e 460 do Código de Processo Civil), que é projeção da garantia constitucional do contraditório;³² de outro, devem constar expressamente da sentença, não sendo uma consequência automática do reconhecimento de que o ato é ímprobo e de sua desconstituição. É preciso que o julgador tenha considerado que o administrador agiu com dolo ou culpa grave ou qualificada, conforme o caso, a partir da prova carreada aos autos. Em função da gravidade das sanções e sua conseqüente excepcionalidade, deve a conduta do administrador ser avaliada detalhadamente em face das circunstâncias constantes do processo e a condenação constar de capítulo da sentença distinto. As sanções restritivas de direitos estão longe de ser um efeito reflexo da procedência de outros pedidos.

Não é por outra razão que essas sanções devem estar descritas no *decisum* juntamente com a motivação adequada que as justifique. Não basta o simples reconhecimento de que o ato praticado foi ímprobo ou ilegal: é preciso que as penas restritivas de direitos guardem proporcionalidade com a extensão do dano e o eventual proveito patrimonial obtido pelo agente (art. 12, par. ún.). A individualização da pena impõe-se não somente no direito penal, mas também no direito civil, administrativo e tributário.³³

32 TJSP, ap. n. 030.947-5/4, 7ª C., rel. Des. Sérgio Pitombo, j. 16.10.2000, v.u., in Bol. da AASP n. 2.192/1665-j.

33 Nesse sentido, TJSP, ap. n. 114.999-5/2, 3ª C., rel. Des. Rui Stoco, j. 30.5.2000, v.u., in RT 781/218. Na doutrina, duas manifestações no mesmo sentido merecem referência: i) "tendo em vista o caráter diminuído da lesão gerada ou a pequena gravidade da conduta ímproba, não terá nenhum sentido a aplicação de todas as sanções cabíveis, posto que se estaria equiparando o réu para outrem, sujeito ativo de improbidades mais graves" (PAZZAGLINI FILHO-ROSA-FAZZIO JÚNIOR, *Improbidade administrativa*, p. 212); ii) "é dizer,

Para fixação da pena a maior, por exemplo, o julgador deve fundamentá-la de forma clara, individualizando cada um dos motivos fáticos presentes nos autos que ocasionaram o seu aumento. Trata-se da proporcionalidade na aplicação da pena ao delito praticado. Assim, a “eficácia da pena aplicada está diretamente ligada ao princípio da proporcionalidade, a fim de assegurar a individualização, pois quanto mais o juiz se aproximar das condições que envolvem o fato, da pessoa do acusado, possibilitando aplicação da sanção mais adequada, tanto mais terá contribuído para a eficácia da punição”.³⁴ O princípio da proporcionalidade relaciona-se com a exigência da medida indicada para o caso concreto, ou seja, “da adequação entre meio e fim, do meio ‘mais idôneo’ ou da ‘menor restrição possível’ do direito ou bem constitucionalmente protegido que, no caso concreto, tem de ceder perante outro bem jurídico igualmente protegido”.³⁵

Isso porque “o princípio da proporcionalidade consiste, principalmente, no dever de não serem impostas, aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, segundo critério de razoável adequação dos meios aos fins. Aplica-se a todas as atuações administrativas para que sejam tomadas decisões equilibradas, refletidas, com avaliação adequada da relação custo-benefício, aí incluído o custo social”.³⁶

No mesmo sentido, destacando a generalidade da aplicação do princípio da proporcionalidade, é a lição de REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA ao se referir a julgados relacionados com hipóteses de desvio de poder: “é pacífica a ideia de que o legislador não pode ultrapassar os limites do ‘razoável’ para estipular sanções. É princípio do direito brasileiro a individualização da pena (art. 5º, XLVI, da CF). Não se pode afirmar que tal dispositivo apenas se aplica ao criminoso. Isso porque a Constituição não necessita descer a detalhes, nem disciplinar casos concretos. Dá limites ao legislador, impondo-lhe restrições. A interpretação restrita de tal dispositivo poderia levar à conclusão de que apenas está outorgando garantia ao réu de processo-crime, mas não pode ser esta a interpretação jurídica. É que a individualização da pena alcança toda e qualquer infração”. (...). “Em síntese, as sanções devem guardar proporções com a finalidade buscada. O excesso deve ser evitado e, em caso de exacerbação, o Judiciário reconhecerá a ilegalidade ou inconstitucionalidade da punição”.³⁷

isolada ou cumulativamente, tudo a depender da gravidade do fato, da conduta do agente, de seu passado funcional, da análise do dano e sua extensão, etc.. As penas podem e devem ser aplicadas isoladamente quando atenderem à sua finalidade. Assim, em determinado caso, apenas a reversão dos bens e multa civil poderão responder à vontade da lei... deve haver proporcionalidade, adequação e racionalidade na interpretação do diploma, a fim de que não haja injustiças flagrantes” (MARCELO FIGUEIREDO, *Probidade administrativa*, p. 177).

³⁴ TACrim-SP, RJDTCrim 29/152, in JÚLIO FABBRINI MIRABETE, *Código Penal interpretado*, p. 325.

³⁵ KARL LARENZ, *Metodologia do direito*, p. 603.

³⁶ ODETE MEDAUAR, *Direito administrativo moderno*, p. 129.

³⁷ REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, *Infrações e sanções administrativas*, ps. 95-96.

A necessidade da aplicação do princípio da proporcionalidade na dosagem de sanções, especialmente as restritivas de direito, pode ser extraído, inclusive, da leitura do parágrafo único do art. 12 da Lei 8.429/92, *in verbis*: “na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”.

Assim, tendo em vista a extrema gravidade de algumas modalidades de sanção por ato de improbidade administrativa como a “perda do cargo público” e a “suspensão dos direitos políticos”, que importam, inclusive, restrição ao exercício da cidadania, a aplicação das sanções previstas na Lei n. 8.429/92 não pode ser realizada de forma irracional ou arbitrária, mas sempre pautada no princípio da proporcionalidade.³⁸

É preciso enfatizar que a cumulação de penas não é automática, mas depende de decisão fundamentada; a perda da função pública, a suspensão de direitos políticos e a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios não são necessariamente cumulativas.

Nesse sentido merecem ser mencionados os julgados a seguir: a) “o juiz na ação de reparação de dano por improbidade administrativa, não é obrigado a impor, em conjunto, as sanções previstas no art. 11, da Lei 8.429/92, podendo determinar apenas a reparação do dano com seus acréscimos legais, em casos menos graves”;³⁹ b) “as demais penalidades previstas para a hipótese dos autos (art. 12, inc. III), quais sejam, a perda da função pública, a suspensão de direitos políticos de três a cinco anos, e a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de três anos, não são cumulativas, devendo ser aplicadas, conforme a gravidade do ilícito cometido, sob pena de, interpretada, literalmente, a norma, se mostrarem exageradas, ‘desarrazoadas e descabidas’”;⁴⁰ c) “agentes Públicos – Improbidade administrativa – Pena – Parcial procedência da ação – Gradação que deve levar em conta a gravidade do ilícito, a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido – Aplicação de uma ou mais sanções – Possibilidade – Art. 12, incs. da Lei Federal n. 8.429, de 1992 – Recursos não providos”.⁴¹

O Superior Tribunal de Justiça também tem aplicado o princípio da proporcionalidade em seus julgamentos de ações de improbidade: “além da fumaça do bom direito e do perigo da demora, que não existe no caso em apreço, é de se somar a esses requisitos a própria razoabilidade para essa constrição, uma vez que não passaria deferir-se a indisponibilidade de todos bens do réu pelo crivo da adequação, neces-

38 Sobre a correlação entre o princípio da proporcionalidade e a atuação do juiz, ver estudo de WILLIS SANTIAGO GUERRA FILHO intitulado “Notas para destacar a importância do princípio constitucional da proporcionalidade no delineamento dos poderes do juiz” in *Os poderes do juiz e o controle das decisões judiciais – estudos em homenagem à Professora Teresa Arruda Alvim Wambier*, Coordenação José Miguel Garcia Medina/Luiz Pedroso de Figueiredo Cruz/Luís Otávio Sequeira de Cerqueira/Luiz Manoel Gomes Junior, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008.

39 TJ-PR, 5ª Câmara, acórdão n. 2777, rel. Des. FLEURY FERNANDES, v.u., in DJ 21.9.98.

40 TJ-SP, 2ª Câmara, Ap. n. 39.205.5/4, rel. Des. CORRÊA VIANNA, v.u.

41 TJ-SP, 4ª Câmara, Ap. n. 22.390-5, rel. Des. CLÍMACO DE GODOY, j. 20.8.92, v.u., in JTJ n. 121/148.

sidade e proporcionalidade em sentido estrito, uma vez que sequer existe a possibilidade de inadimplemento do réu após comprovada a extensão do dano, como reconheceu o acórdão recorrido (enquadramento fático). Não fosse assim, só o fato do ajuizamento da ação civil pública de improbidade poderia ensejar, automaticamente, a indisponibilidade de todos os bens do réu, o que é inaceitável e foge da lógica jurídica, máxime quando contrastada essa hipótese com os princípios constitucionais da ampla defesa, contraditório, presunção de inocência e razoabilidade".⁴²

Por fim, até o Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário, não olvida a aplicação do princípio para que a aplicação das penas sejam compatíveis com as faltas cometidas: *"Administrativo. Recurso em mandado de segurança. Servidor público. Demissão por ato de improbidade. Princípio da proporcionalidade. Pena menos severa. O órgão do Ministério público, que oficiou na instância de origem como custos legis (art. 10 da Lei nº 1.533/51), tem legitimidade para recorrer da decisão proferida em mandado de segurança. Embora o Judiciário não possa substituir-se à Administração na punição do servidor, pode determinar a esta, em homenagem ao princípio da proporcionalidade, a aplicação de pena menos severa, compatível com a falta cometida e a previsão legal. Este, porém, não é o caso dos autos, em que a autoridade competente, baseada no relatório do processo disciplinar, concluiu pela prática de ato de improbidade e, em consequência, aplicou ao seu autor a pena de demissão, na forma dos artigos 132, inciso IV, da Lei nº 8.112/90, e 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/92. Conclusão diversa demandaria exame e reavaliação de todas as provas integrantes do feito administrativo, procedimento inoportável na via estreita do writ, conforme assentou o acórdão recorrido. Recurso ordinário a que se nega provimento."*⁴³

Diante de todo esse contexto doutrinário e jurisprudencial, não há qualquer dúvida de que o juiz deve fundamentar de modo claro os motivos pelos quais aplica as penas restritivas de direito, valendo-se sempre do princípio da proporcionalidade, a fim de evitar injustiças e até mesmo nulidade absoluta da decisão.

12. Conclusão

A declaração de que o ato é de improbidade administrativa e a sua desconstituição em caráter *principaliter* constituem fundamento lógico do capítulo da sentença condenatório, relacionado com o ressarcimento de danos e as sanções restritivas de direitos.

Todavia, para o capítulo condenatório relacionado com o ressarcimento dos prejuízos, imprescindível é a demonstração do dano; para o capítulo condenatório

⁴² STJ, Resp. 769350/CE, 2ª Turma, rel. Min. HUMBERTO MARTINS, v.u., in DJe. 16.05.2008.

⁴³ STF, RMS24901/DF- Distrito Federal, 1ª turma, rel. Min. CARLOS BRITTO, v.u., in DJ. 11.02.2005, p. 00013.

referente às sanções restritivas de direitos, é imperiosa a prova de culpa grave ou dolo do administrador.

Se o agente houver cometido o ato com *dolo*, deverá ressarcir os danos causados ao erário e incorrerá nas modalidades previstas nos arts. 9º, 10 e 11.

Entretanto, se agir com *culpa*, embora tenha que ressarcir os danos, sua conduta somente poderá ser enquadrada em uma das modalidades tratadas no art. 10 e nunca nas hipóteses previstas nos arts. 9º e 11, pois estes últimos não prevêm a modalidade culposa.

Pode configurar-se hipótese de ilegalidade do ato e não de *improbidade do administrador apta a impor as penas restritivas de direitos*. Demonstrados a ilegalidade do ato, o prejuízo ao erário e o nexo de causalidade entre a conduta do administrador e o dano, impõe-se a condenação ao ressarcimento. A ilegalidade do ato não acarreta, por si só, a aplicação das sanções restritivas de direito nem tampouco o retorno ao *status quo ante*. Como muito bem observado, “a lei contempla duas ações em seu bojo: a) a primeira para a repressão da improbidade administrativa, visando à aplicação das sanções do art. 12, inclusive o ressarcimento de dano; b) a segunda para o ressarcimento do dano, quando não ocorra improbidade administrativa (art. 5º)”.⁴⁴ Por isso, evidenciado o prejuízo aos cofres públicos, “qualquer que seja a espécie de improbidade administrativa, o ressarcimento integral do dano será aplicável, seja o ato doloso ou culposos, e, ainda que o ato do agente público não se enquadre em qualquer dos tipos de improbidade, havendo lesão patrimonial, por conduta dolosa ou culposa, dar-se-á o ressarcimento”.⁴⁵

É preciso salientar que sem prejuízo ao erário não se pode falar de condenação ao ressarcimento de danos, por absoluta incoerência. No entanto, pode ser que, não obstante a inexistência de dano, a sentença declare o ato como ímprobo, desconstitua-o e condene o demandado às penas restritivas de direitos. Isso porque “a aplicação das sanções previstas” na Lei de Improbidade Administrativa “independe: I – da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público” (art. 21, inc. I). De todo o modo, as sanções restritivas de direitos não são consequência imediata e automática da declaração de que o ato foi ilegal e da condenação ao ressarcimento do dano.

Hipótese como essa (condenação às sanções sem ter havido dano ao erário) é excepcional, porque a Lei de Improbidade Administrativa não se destina a punir o administrador inábil, que não provocou prejuízo ao erário e por isso mesmo, não teve enriquecimento ilícito.⁴⁶

44 WALLACE PAIVA MARTINS JÚNIOR, “Enriquecimento ilícito de agentes públicos – Evolução patrimonial desproporcional à renda ou patrimônio – Lei federal 8.429/92”, p. 94-95.

45 CLAUDIO ARI MELLO, “Improbidade administrativa – Considerações sobre a Lei 8.429/92”, p. 20.

46 Em sentido semelhante, o Superior Tribunal de Justiça decidiu em caso de contratação pessoal sem concurso público: “não havendo enriquecimento ilícito e nem prejuízo ao erário municipal, mas inabilidade do administrador, não cabem as punições previstas na Lei n. 8.429/92” (STJ, 1ª T., REsp. n. 213994-MG, rel. Min. GARCIA VIEIRA, j. 17.8.1999, v.u.). Em outro julgado, relatado pelo Des. RUI STOCO e mencionado na nota precedente, ficou demonstrada a inexistência de obtenção de vantagem ao Administrador, mas

Desse modo, é correto afirmar-se que, na maior parte das situações, o capítulo condenatório, relativo às sanções restritivas de direitos, depende do capítulo condenatório ao ressarcimento. Mas, repita-se, essa dependência não é determinante para a condenação às sanções pois, como ressaltado, há necessidade de prova e fundamentação adequada da culpa qualificada ou do dolo.

Ainda no capítulo condenatório verifica-se a presença de um capítulo da sentença que impõe a sanção executiva e torna adequada essa modalidade de tutela, mediante a constituição de título judicial hábil. Como visto, esse capítulo refere-se, em conjunto ou isoladamente, à condenação ao ressarcimento de danos e às sanções restritivas de direitos.

Por fim, quanto às sanções restritivas de direito, há necessidade de aplicação do princípio da proporcionalidade, de modo a dosar e individualizar as penas impostas aos agentes públicos e terceiros, evitando-se sentenças injustas e arbitrárias. Evidentemente, exige decisão fundamentada a imposição de qualquer sanção, que não é, pura e simplesmente, um reflexo automático do reconhecimento da ilegalidade do ato.

Referências Bibliográficas

- ANTUNES VARELA, João de Matos. **Das obrigações em geral**, 7. ed., Coimbra, Almedina, 1991.
- BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. **Curso de direito Administrativo**, São Paulo: Malheiros, 2004.
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Comentários ao Código de Processo Civil**, 7. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1998.
- _____. **Litisconsórcio unitário**, Rio de Janeiro, Forense, 1972.
- _____. **Questões prejudiciais e coisa julgada**, Rio de Janeiro, Borsoi, 1967.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e processo, influência do direito material sobre o processo**, São Paulo, Malheiros, 1995.
- CARNELUTTI, Francesco. **Sistema del diritto processuale civile**, Padova, CEDAM, 1936.
- CHIOVENDA, Giuseppe. **La condanna nelle spese giudiziali**, 2. ed., Roma, Foro Italiano, 1935.

"desobediência à legislação de regência que obriga a aplicação das verbas segundo os planos prévios de destinação", restando tipificado o delito de emprego irregular de verbas ou rendas públicas (CP, art. 315) e a figura prevista no art. 1o, IV, do dec.-lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967 ("são crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da câmara dos vereadores: IV – empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam").

- _____. **Principii di diritto processuale civile**, Napoli, Jovene, 1923.
- _____. “Sul litisconsorzio necessario”, in **Saggi di diritto processuale civile**, v. 2, Milano, Giuffrè, 1993
- COMOGLIO, Luigi Paolo. **La garantia costituzionale dell’azione ed il processo civile**, Padova, CEDAM, 1970.
- CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Constituição de 1988 e processo**, São Paulo, Saraiva, 1989 (em coop. com Rogério Lauria Tucci).
- _____. “Sobre a eficácia preclusiva da decisão declaratória de saneamento”, in **Saneamento do processo, Estudos em homenagem ao Prof. GALENO LACERDA**, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1989, coord. Carlos Alberto Álvaro de Oliveira.
- DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. “Reflexões sobre o litisconsórcio”, in **Justitia**, v. 44, 1982.
- DELMANTO, Celso. **Código Penal comentado**, 2. ed., São Paulo, Renovar, 1988.
- DENTI, Vittorio. “Appunti sul litisconsorzio necessario”, in **Rivista di diritto processuale**, v. XIV, Padova, Cedam, 1959.
- DE PAULA, Alexandre. **Processo Civil à Luz da Jurisprudência**, Ed. Forense, 1995.
- DEVIS ECHANDÍA, Hernando. “Facultades y deberes del juez en el moderno proceso civil”, in **Estudios de derecho procesal**, Buenos Aires, Zavalia, 1985.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **Litisconsórcio**, 5. ed., São Paulo, Malheiros, 1997.
- _____. **Manual de direito processual civil**, vol. 1, 2. ed., Rio de Janeiro, Forense, trad. e notas de Cândido Rangel Dinamarco.
- _____. “Litisconsórcio necessário e ato administrativo complexo”, in **Fundamentos do processo civil moderno**, 3. ed., São Paulo, Malheiros, 2000.
- _____. “Litisconsórcio necessário – Controle jurisdicional do ato administrativo”, in **Revista Forense**, Rio de Janeiro, Forense, v. 333.
- DINAMARCO, Pedro da Silva. “Requisitos para a procedência das ações por improbidade administrativa”, in **Improbidade Administrativa – Questões Polêmicas e Atuais**, São Paulo Malheiros, 2001.
- ENGLISH, Karl. **Introdução ao pensamento jurídico**, 6. ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1988, trad. de J. Baptista Machado do original alemão **Einführung in das juristische denken**, Stuttgart, Verlag, 1983.
- FÁZIO JÚNIOR, Waldo. **Fundamentos de Direito Administrativo**, São Paulo, Atlas, 2003.
- _____. **Improbidade administrativa – aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**, 4. ed., São Paulo, Atlas, 1999 (em coop. com Márcio Fernando Elias Rosa e Márcio Pazzaglini Filho).
- FERRAZ TENDENTE, Antônio Scarance. **Prejudicialidade**, São Paulo, Revista dos Tribunais.
- FERRAZ TENDENTE, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito – Técnica, Decisão, Hermenêutica**, 2. ed., São Paulo, Atlas, 1994.

- FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**, 4. ed., São Paulo, Malheiros editores, 2000.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. **As condições da ação penal**, São Paulo, Bushatsky, 1977.
- _____. **Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre coisa julgada** (notas relativas ao direito brasileiro vigente), de Enrico Tullio Liebman, 3. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1984.
- _____. **Os princípios constitucionais e o Código de Processo Civil**, São Paulo, Bushatsky, 1975.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. "Notas para destacar a importância do princípio constitucional da proporcionalidade no delineamento dos poderes do juiz", in **Os Poderes do Juiz e o Controle das Decisões Judiciais, Estudos em homenagem à Profa. TERESA ARRUDA ALVIM WAMBIER**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008, coord. José Miguel Garcia Medina; Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz; Luís Otávio Sequeira de Cerqueira; Luiz Manoel Gomes Junior.
- GUINCHARD, Serge. **Procédure civile**, 23. ed., Paris, Dalloz, 1994 (em coop. com Jean Vincent).
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo, Saraiva, 2006.
- MARTINS JÚNIOR, WALLACE PAIVA. **Probidade Administrativa**, São Paulo, Saraiva, 2001.
- LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**, 3. ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, trad. de José Lamego do original alemão "Methodenlehre der rechtswissenschaft", 6. ed., Berlin Heidelberg, Springer-Verlag, 1991.
- LIEBMAN, Enrico Tullio. **Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre coisa julgada**, 3. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1984, trad. de Alfredo Buzaid e Benvindo Aires, trad. dos textos posteriores à edição de 1945 e notas de Ada Pellegrini Grinover.
- _____. **Manual de direito processual civil**, vol. 1, 2. ed., Rio de Janeiro, Forense, trad. e notas de Cândido Rangel Dinamarco.
- LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Eficácia das decisões e execução provisória**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000.
- _____. "Abuso do exercício do direito de recorrer", in **Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e de outras formas de impugnação às decisões judiciais**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001, coord. Nelson Nery Jr. e Teresa Arruda Alvim Wambier.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. "A lei de improbidade administrativa", in **Revista Justitia**, v. 174, 1996.
- _____. "Enriquecimento ilícito de agentes públicos - evolução patrimonial desproporcional à renda ou patrimônio - lei federal 8.429/92", in **Revista dos Tribunais**, v. 755, set. 1998.

- MEDAUAR, ODETE. **Direito Administrativo Moderno**, 12. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008.
- MEDINA, José Miguel Garcia. **O prequestionamento nos recursos extraordinário e especial**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. "Contrato administrativo – anulação", in **Estudos e pareceres de direito público**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991.
- MELLO, Cláudio Ari. "Improbidade administrativa – considerações sobre a lei 8.429/92", in **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, Revista dos Tribunais, vol. 11.
- MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Código Penal interpretado**, São Paulo, Atlas, 1999.
- MIRANDA, Gustavo Senna. **Princípio do Juiz Natural e sua Aplicação na Lei de Improbidade Administrativa**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2007.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**, São Paulo, Atlas, 2007.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Infrações e Sanções Administrativas**, 2. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005.
- OSÓRIO, FÁBIO MEDINA. **Improbidade Administrativa**, 2. ed., Porto Alegre, Síntese, 1998.
- PASSAGLINI FILHO, Marino. **Improbidade administrativa – aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**, 4. ed., São Paulo, Atlas, 1999 (em coop. com Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior).
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**, 8. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1986.
- PERROT, Roger. **Droit judiciaire privé**, Paris, Sirey, 1991 (em coop. com Henry Solus).
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários ao Código de Processo Civil**, 3. ed., tomo I, Rio de Janeiro, Forense, 1995, atualização legislativa de Sérgio Bermudes.
- _____. **Comentários ao Código de Processo Civil**, 3. ed., t. II, Rio de Janeiro, Forense, 1997, atualização legislativa de Sérgio Bermudes.
- PRADO, Francisco Octavio de Almeida. **Improbidade Administrativa**, Malheiros Editores, 2001.
- PROTO PISANI, Andrea. **Lezioni di diritto processuale civile**, 2. ed., Napoli, Jovene, 1996.
- REDENTI, Enrico. **Diritto processuale civile**, 4. ed., Milano, Giuffrè, 1997, atualização de Mario Vellani.
- REIS, Alberto dos. **Código de Processo Civil anotado**, Coimbra, Coimbra Ed., 1952.
- ROSA, Márcio Fernando Elias. **Improbidade administrativa – aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**, 4. ed., São Paulo, Atlas, 1999 (em coop. com Marino Pazzaglini Filho e Waldo Fazzio Júnior).
- SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. **Improbidade Administrativa**, Rio de Janeiro, Forense, 2002.

- SCHLESINGER, Piero. **Manuale di diritto privato**, 15. ed., Milano, Giuffrè, 1997 (em coop. com Andrea Torrente).
- SOLUS, Henry. **Droit judiciaires privé**, Paris, Sirey, 1991 (em coop. com Roger Perrot).
- SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**, 4. ed., São Paulo, Malheiros, 2000.
- TARUFFO, Michelle. **La motivazione della sentenza civile**, Pádua, Cedam, 1975.
- TORRENTE, Andrea. **Manuale di diritto privato**, 15. ed., Milano, Giuffrè, 1997 (em coop. com Piero Schlesinger).
- TRABUCCHI, Alberto. **Istituzioni di diritto civile**, 39. ed., Padova, Cedam, 1999.
- TUCCI, Rogério Lauria. **Constituição de 1988 e processo**, São Paulo, Saraiva, 1989 (em coop. com José Rogério Cruz e Tucci).
- VINCENT, Jean. **Procédure civile**, 23. ed., Paris, Dalloz, 1994 (em coop. com Serge Guinchard).
- WESTERMANN, Harm Peter. **Direito das obrigações**, Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1983, trad. de Armindo Edgar Laux do original BGB Schuldrecht – Allgemeiner Teil, 2. ed., Heidelberg, Verlag, 1976.