

DOLO ESPECÍFICO NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DOS §§ 1º E 2º DO ARTIGO 11 DA LEI Nº 8.429/1992

SPECIFIC INTENT IN ACTS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY: ANALYSIS OF §§ 1 AND 2 OF ARTICLE 11 OF LAW Nº 8,429/1992

Valério Moreira de Santana

Bacharel em Direito pela UPIS e Especialista em Direito Penal Econômico pela PUC-Minas. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Titular da 1ª Promotoria de Justiça de Caraguatatuba.
E-mail: valeriosantana@mpsp.mp.br

Recebido em: 05/04/2025 | Aprovado em: 23/07/2025

Resumo: O presente trabalho busca compreender os reflexos trazidos pela inclusão do § 2º ao art. 11 da Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 14.230/2021, a fim de confirmar se tal dispositivo efetivamente passou a exigir a demonstração do denominado dolo específico a todos os atos de improbidade administrativa tipificados no ordenamento jurídico brasileiro. A pesquisa baseou-se no estudo doutrinário e jurisprudencial, com premissas oriundas das bases da responsabilização subjetiva presente nas ciências criminais. Conclui-se que, embora respeitadas vozes defendam o contrário, não há exigência genérica e abstrata de comprovação de dolo específico para os atos de improbidade administrativa, realidade que não foi alterada pelo § 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, incluído pela Lei nº 14.230/2021.

Palavras-chave: improbidade administrativa, dolo específico, beneficiamento próprio ou de terceiros, Lei nº 14.230/2021; § 2º, art. 11, Lei nº 8.429/1992.

Abstract: This paper aims to understand the effects of the inclusion of paragraph 2 in Article 11 of Law No. 8,429/1992, introduced by Law No. 14,230/2021, in order to determine whether such provision effectively established a general requirement to prove the so-called specific intent (dolo específico) in all acts of administrative misconduct typified under Brazilian law. The research was grounded in doctrinal and jurisprudential analysis, based on the principles of subjective liability derived

from criminal law. The conclusion reached is that, although respected scholars argue otherwise, there is no general or abstract requirement to prove specific intent in cases of administrative misconduct—a legal reality that was not altered by paragraph 2 of Article 11 of Law nº 8,429/1992, as amended by Law nº 14,230/2021.

Keywords: *administrative improbity; specific intent; self-benefit or benefit of third parties; Law No. 14.230/2021; § 2, Article 11, Law No. 8.429/1992.*

Sumário: Introdução; 1. A improbidade administrativa e sua repressão constitucional; 2. O dolo na caracterização da improbidade administrativa; 2.1. A concepção de dolo nas ciências criminais; 2.2. O dolo genérico e os atos de improbidade administrativa; 2.3. Dolo específico e os atos de improbidade administrativa; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o combate à corrupção ganhou destaque no noticiário nacional, despertando intenso debate não somente entre os operadores do Direito, mas em toda sociedade. O cenário político, influenciado pela ampla divulgação de investigações – que geraram tanto críticas quanto elogios à atuação dos órgãos de controle e do sistema de justiça –, acabou por redesenhar os contornos normativos do enfrentamento da corrupção, resultando em significativas alterações legislativas.

A fiscalização voltada à repressão de atos de corrupção¹ no sistema não penal insere-se, prioritariamente, na apuração de atos de improbidade administrativa, expressamente mencionados na Constituição Federal e regulamentados, principalmente pela Lei nº 8.429/1992, que, por sua vez, foi profundamente modificada no ano de 2021.

Dentre as diversas modificações promovidas na Lei nº 8.429/1992, destaca-se a inclusão de dispositivo que condiciona a caracterização do ato de improbidade à comprovação de que a conduta funcional do agente teve como finalidade obter proveito ou benefício indevido, para si ou para outrem.

Em razão dessa inovação, parte da doutrina passou a defender a necessidade de demonstração do chamado dolo específico para caracterização de qualquer ato de improbidade administrativa.

¹ Adotando-se para este termo, ao menos neste momento introdutório, conceito elástico popularmente empregado pela sociedade para designar desvios de agentes públicos.

Diante disso, o presente trabalho tem por objetivo, com base no estudo legal, doutrinário e jurisprudencial, analisar se, de fato, mostra-se imprescindível a comprovação de dolo específico para a configuração de todo e qualquer ato de improbidade administrativa.

1. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA REPRESSÃO CONSTITUCIONAL

No ordenamento jurídico brasileiro, o conceito de corrupção encontra-se contido no de improbidade administrativa.

A corrupção caracteriza-se pela obtenção de vantagem indevida para o próprio agente público ou para terceiros, em detrimento da finalidade pública². O Código Penal tipifica o crime de corrupção como a conduta de “solicitar ou receber” vantagem indevida ou “aceitar” promessa de tal vantagem (corrupção passiva) e de “oferecer ou prometer” vantagem indevida (corrupção ativa).

A probidade, por sua vez, ultrapassa a simples vedação de obtenção de vantagem ilícita e se relaciona à noção de honestidade, integridade e boa-fé no exercício da função pública, respaldada por princípios constitucionais e normais gerais do direito³. A improbidade administrativa, por se tratar de ilícito não penal, caracteriza-se pela violação a esses princípios e condutas desonestas, nos termos da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Importa destacar: toda corrupção configura improbidade administrativa, mas nem toda improbidade equivale à corrupção.

A improbidade, juridicamente, possui espectro mais amplo. Por isso, a Constituição Federal, ao tratar da Administração Pública, optou por dispor sobre os efeitos dos atos de improbidade administrativa, e não apenas da corrupção, determinando, em seu art. 37, § 4º, a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

2 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade Administrativa**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2014.

3 NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. 9ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

Traduz-se, portanto, de verdadeiro mandamento constitucional de repressão à **improbidade administrativa**.

A Constituição também reserva espaço à probidade no exercício dos direitos políticos, estabelecendo, no art. 14, § 9º, que a lei complementar disciplinará outras hipóteses de inelegibilidade visando proteger a moralidade, a probidade administrativa e a normalidade das eleições, considerando a vida pregressa do candidato.

Evidencia-se, assim, que a exigência de atuação proba decorre de todo o sistema jurídico, fundado em princípios expressos (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e implícitos (supremacia e indisponibilidade do interesse público) previstos no art. 37 da Constituição Federal e normas correlatas.

E não poderia ser diferente.

A busca pela probidade visa à proteção da Administração Pública e, em última análise, da própria sociedade.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho⁴, o dever de probidade “É o primeiro e talvez o mais importante dos deveres do administrador público. Sua atuação deve, em qualquer hipótese, pautar-se pelos princípios da honestidade e moralidade”.

Se, plano nacional, o constituinte empregou o termo “improbidade administrativa” como mal a ser combatido, no plano internacional, as convenções e tratados utilizam o termo “corrupção” para o fim de abranger condutas que atentam contra a lisura dos agentes públicos.

Diversos tratados internacionais ratificados pelo Brasil reforçam os parâmetros éticos e morais exigidos dos agentes públicos, integrando-se à normatização nacional em prol da probidade.

Em 2000, foi publicado o Decreto nº 3.678, que incorporou ao ordenamento jurídico brasileiro a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais, concluída em Paris no ano de 1997. Essa norma, em seu Artigo 1º, exige que os Estados-partes adotem medidas para criminalizar atos de corrupção praticados por funcionários públicos estrangeiros.

4 FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. 38ª Edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

No ano de 2002, por meio do Decreto nº 4.410, o Brasil internalizou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, datada de 29 de março de 1996. Essa norma estabelece a adoção de medidas preventivas, como a criação de normas de conduta para o exercício adequado das funções públicas, além da instituição de órgãos superiores de controle voltados à prevenção, detecção e punição de práticas corruptas (Artigo III).

Já no ano de 2006, com o Decreto nº 5.687, foi incorporada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003. Seu objetivo é fortalecer as medidas de prevenção e combate à corrupção, por meio da adoção de instrumentos jurídicos, códigos de conduta, criação de órgãos preventivos e medidas administrativas específicas.

Esses tratados compõem um sistema normativo de alcance internacional, irradiando-se sobre a atuação estatal e norteando os órgãos de controle e o sistema de justiça.

No plano infraconstitucional, a principal norma voltada à promoção da probidade e ao combate à corrupção é a Lei nº 8.429/1992, a chamada Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que passou por significativas alterações com a edição da Lei nº 14.230/2021.

2. O DOLO NA CARACTERIZAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Os atos de improbidade administrativa são ilícitos cíveis (em sentido amplo), isto é, ilícitos não penais, inseridos no regime administrativo-constitucional e voltados à repressão de desvios de conduta de agentes estatais.

A principal norma a dispor sobre tais atos é a Lei nº 8.429/1992, a qual estabelece três categorias de improbidade: aquelas que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), as que causam lesão ao erário (art. 10) e as que atentam contra os princípios da administração pública (art.11), fixando sanções específicas.

Segundo Alexandre de Moraes⁵, a Lei de Improbidade Administrativa objetiva punir a conduta ilegal ou imoral do agente público, e de todo aquele que o auxilie, voltada para a corrupção.

Não se pode ignorar o caráter sancionador da norma, o que reforça a necessidade de responsabilização subjetiva do agente. Assim, para que se configure ato de improbidade, é imprescindível a demonstração de dolo – ou seja, de consciência e vontade na prática da conduta ilícita, não se compatibilizando o ilícito com a responsabilização objetiva.

Com o advento da Lei nº 14.230/2021, restou expressamente consignado que “aplicam-se ao sistema de improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (art. 1º, § 4º).

A alteração mostrou-se coerente com os princípios do Estado Democrático de Direito, uma vez que sanções de natureza pessoal (política ou administrativa) devem ser aplicadas com base na demonstração inequívoca da vontade do agente.

Ocorre que a figura do dolo foi amplamente estudada nas ciências criminais. Tais estudos devem, necessariamente, ser considerados.

O empréstimo do saber criminal ao estudo da Improbidade Administrativa e à análise de dolo não possui o condão de transmutar esse tipo de ilícito cível em infração penal; ao contrário, apenas confere maior rigor científico à aplicação da Lei.

Ademais, não há dúvidas de que o dolo mencionado na Lei de Improbidade Administrativa refere-se àquele objeto de estudo do Direito Penal, uma vez que esta Lei não cria conceitos, tampouco existe aprofundamento teórico acerca de eventual nova espécie de instituto jurídico introduzido pela Lei nº 14.230/2021

2.1. A concepção de dolo nas ciências criminais

O dolo constitui conceito historicamente desenvolvido no âmbito do Direito Penal, cuja dogmática consolidou-se por meio da Teoria Geral do Delito, notadamente a partir da Teoria Finalista da Ação.

⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

No âmbito da Teoria Geral do Delito, buscou-se compreender o fenômeno criminoso, com ampla análise da conduta humana – pedra angular para ordenação do conceito de crime. Segundo Bitencourt, é por meio do entendimento dos elementos que determinam a relevância penal de uma conduta e das regras que estabelecem sua aplicação que se alcança a condição de exercitar a prática do Direito Penal⁶.

No nascedouro das ciências criminais, o fenômeno criminoso era compreendido como decorrência de um movimento corporal produtor de modificação no mundo exterior, com conceito de ação humana puramente naturalístico. Após, sob influência do pensamento filosófico neokantiano, esse fenômeno ganhou nova roupagem, afastando-se do conceito puramente naturalista, de forma a conferir especial relevância à noção de culpabilidade, que ainda era entendida como reprovabilidade da conduta e tinha o dolo e a culpa como seus elementos.

Foi na teoria finalista que a ação humana passou a ser analisada sob o ponto de vista ontológico. Nessa fase do pensamento dogmático, o dolo e a culpa migraram para a conduta, deixando de ser compreendidos como elementos da culpabilidade, e se alcançou o entendimento de que a ação humana se refere ao exercício de uma atividade final, isto é, exterioriza um acontecer final, e não causal⁷.

Na linha de pensamento lógico-objetiva, identificou-se que o Direito Penal não cria o conceito de conduta, mas o retira do mundo fenomênico dos fatos, que liga os elementos do crime possibilitando sua sistematização⁸.

A compreensão, portanto, de que toda ação humana é dirigida a uma finalidade levou à concepção de que o dolo (inserido agora na análise da conduta, e não mais na da culpabilidade) refere-se ao elemento subjetivo da conduta e é formado por consciência e vontade⁹.

O próprio Código Penal brasileiro, aproximando-se da teoria finalista em sua reforma de 1984, passou a estabelecer que o crime é doloso

6 BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: Parte Geral. Vol. 1. 25 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

7 BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: Parte Geral. Vol. 1. 25 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

8 BRANDÃO, Cláudio. **Curso de Direito Penal** - Parte Geral. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

9 CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal** - Parte Geral. Vol.1. 28. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

“quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo” (art. 18, inciso I).

Conforme Bittencourt¹⁰:

Welzel elaborou o conceito finalista em oposição ao conceito causal de ação, e principalmente à insustentável separação entre vontade e seu conteúdo. Atribui-se à teoria final da ação o mérito de ter superado a taxativa separação dos aspectos objetivos e subjetivos da ação e do próprio injusto, transformando, assim, o injusto naturalístico em injusto pessoal.

(...)

Para Welzel, “ação humana é exercício de atividade final. A ação é, portanto, um acontecer ‘final’ e não puramente ‘causal’. A ‘finalidade’ ou o caráter final da ação baseia-se em que o homem, graças a seu saber causal, pode prever, dentro de certos limites, as consequências possíveis de sua conduta. Em razão de seu saber causal prévio pode dirigir os diferentes atos de sua atividade de tal forma que oriente o acontecer causal exterior a um fim e assim o determine finalmente”.

Nessa linha, Cláudio Brandão¹¹ ensina que o dolo possui dois elementos, o intelectual (consciência) e o volitivo (vontade):

Como dolo é um processo psíquico, para efeito do seu estudo, a consciência deve ser entendida como percepção do mundo exterior.

No dolo, a consciência refere-se à percepção dos elementos objetivos do tipo. Por exemplo, no crime de homicídio (art. 121 do Código Penal que tipifica: “Matar alguém”) o sujeito deve ter consciência de que mata uma pessoa humana. Além disso, a consciência também deve abranger o curso causal da conduta, que conduz até a percepção do resultado.

Outro elemento do dolo é, como dito, a vontade.

Só é possível a configuração do segundo elemento do dolo, o volitivo, se o elemento intelectual estiver configurado. Tomás de Aquino já ensinava que o intelecto tem primazia sobre a vontade, porque se pode representar mentalmente sem querer, mas não se pode querer o que não se representou. Se, por exemplo, o agente nunca

10 BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: Parte Geral. Vol. 1. 25 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 299.

11 BRANDÃO, Cláudio. **Curso de Direito Penal** - Parte Geral. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

teve consciência da existência de um país chamado Omã (localizado no nordeste da África), jamais pode ter vontade de ir para lá. A consciência é, portanto, previamente necessária para a existência da vontade.

Os elementos estruturantes do dolo penal são perfeitamente aplicáveis à análise dos atos de improbidade administrativa, uma vez que, repita-se, a Lei nº 8.429/1992, mesmo com a reforma de 2021, não inovou conceitualmente em relação à definição de dolo. Assim, a concepção de dolo como vontade livre e consciente de alcançar um resultado ilícito se mostra plenamente compatível com dogmática penal.

Nessa linha, configura-se o ato improprio quando a conduta do agente foi praticada com consciência (percepção das consequências da conduta, de forma a abranger curso causal até determinado resultado) e vontade (elemento intelectual a orientar a prática desimpedida da conduta) de se alcançar o resultado previsto na lei.

Esse direcionamento foi incluído na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.320/2021, a qual incluiu o § 2º ao art. 1º da LIA, dispondo que se considera dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei.

Fixada a premissa que o dolo do ato de improbidade administrativa demanda análise de consciência e vontade, necessário identificar os demais contornos exigidos para adequada compreensão do referido ilícito, tendo por base os ensinamentos advindos das ciências criminais.

2.2. O dolo genérico e os atos de improbidade administrativa

A técnica penal permite verificar a existência de consciência e vontade na realização de uma conduta típica com base na análise do dolo.

A consciência que se exige do agente deve abranger os elementos da figura típica. Conforme Rogério Greco¹²:

A consciência, no entanto, não quer dizer que o agente conheça o tipo penal ao qual se amolda sua conduta, pois, conforme esclarecem Bustos Ramírez e Hormazábal, “a exigência do conhecimento se cumpre quando o agente conhece a situação social objetiva, ainda que não saiba que

12 GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. Vol.1. 27. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

essa situação social objetiva se encontra prevista dentro de um tipo penal”.

Guilherme de Souza Nucci¹³ ensina que o dolo possui como características a abrangência (deve envolver todos os objetivos do tipo), a atualidade (o dolo deve estar presente no momento da ação, não existindo dolo subsequente nem dolo anterior) e a possibilidade de influenciar o resultado (é indispensável que a vontade do agente seja capaz de produzir o evento típico).

Nesse ponto, pertinente observar que, conforme Fernando Galvão¹⁴, o Direito Penal utiliza-se de modelo abstrato de norma proibitiva para o fim de representar genericamente o comportamento humano considerado proibido. Por meio do tipo penal são descritas as possíveis formas de violação do bem jurídico, definindo a matéria de proibição em estrutura indispensável à compressão de seu conteúdo formada por elementos objetivos e subjetivos.

Ensina Galvão (2024) que os elementos objetivos são dados que, constantes da descrição típica, não se referem ao psiquismo do sujeito, mas a características externas da conduta, tais como sujeito ativo, conduta proibida e resultado naturalístico. Os elementos objetivos podem ser meramente descritivos (traduzem de forma clara e simples a exteriorização do comportamento e existem independentemente de qualquer contexto normativo, utilizando-se do verbo para indicar o comportamento proibido) ou normativos (somente podem ser concebidos e compreendidos pela lógica jurídica ou cultural, contendo carga especial de valoração conferida por uma norma jurídica ou uma postura ético-social). Já os elementos subjetivos relacionam-se à intencionalidade do agente, referindo-se a componentes do modelo de comportamento proibido que dizem respeito aos estados e processos anímicos do sujeito, à intenção que move o comportamento humano.

Todos os tipos penais são constituídos por elementos objetivos, mas nem todos possuem elementos subjetivos específicos.

A doutrina, então, passou a classificar o dolo em duas espécies: genérico (vontade livre e consciente de praticar conduta típica, sem

13 NUCCI, Guilherme de S. **Curso de Direito Penal**. Vol. 1. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

14 GALVÃO, Fernando. **Direito Penal: Parte Geral**. 17. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024.

exigência de finalidade específica) e específico (exige, além da consciência e vontade, uma finalidade específica prevista expressamente na norma).

Um exemplo clássico de dolo genérico encontra-se no art. 121 do Código Penal, o qual tipifica o delito de homicídio. Como já indicado por Brandão¹⁵, basta que o agente atue com consciência e vontade de matar alguém, não sendo necessário que o faça com qualquer motivação especial, para se configurar o delito.

Outro exemplo que pode ser citado é o delito de lesão corporal, previsto no art. 129, *caput*, do Código Penal. O tipo não apresenta qualquer finalidade específica para a conduta do agente, bastando a comprovação de que o agente agiu com consciência e vontade de lesionar outrem.

Nesses dois exemplos, o tipo penal é composto unicamente por elementos objetivos, com previsão da conduta proibida, representada pelo verbo, e seu resultado, sem qualquer referência a especial fim de agir do sujeito ativo.

O mesmo raciocínio sistemático deve ser empregado na análise de prática de ato de improbidade administrativa, notadamente porque a Lei de Improbidade Administrativa adota estrutura semelhante à penal em diversos dispositivos, com tipos que descrevem a conduta proibida, os sujeitos ativos e o resultado, sem incluir qualquer finalidade especial de agir.

É o caso do art. 9º, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir, mediante prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, de função, de emprego ou de atividades nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Essa redação contém apenas elementos objetivos: o resultado (enriquecimento ilícito); a conduta (auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida); o sujeito ativo (agente público).

Essa tipificação formada unicamente por elementos objetivos enfrenta a análise do denominado dolo genérico, isto é, de consciência e vontade.

15 BRANDÃO, Cláudio. **Curso de Direito Penal** - Parte Geral - 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

Em outras palavras, exige-se demonstração de que o agente, ciente de que se encontra no exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade em entidade pública, tem consciência de que sua conduta se mostra apta a lhe proporcionar qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida e, ainda assim, decidiu por praticá-la, de forma desimpedida, concretizando o resultado ilícito.

A mesma tipologia puramente objetiva se observa no *caput* dos arts. 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Confira-se:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Na hipótese do art. 10, a Lei apresenta o resultado da conduta (lesão ao erário) e as formas pelas quais essa lesão pode ser materializar: perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens ou haveres das entidades públicas.

Já no caso do art. 11, tem-se resultado normativo – e não naturalístico – traduzido no atentado contra os princípios da administração pública, decorrente da ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade.

Em todos esses casos de tipificação puramente objetiva, o que se deve exigir, até mesmo por questão lógica, é o dolo genérico.

Importante observar que, mesmo antes da reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, a jurisprudência dos tribunais superiores já perfilhava o entendimento de “para correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, estar caracterizada a presença de elemento subjetivo” e “a

configuração do ato de improbidade por ofensa a princípio da administração depende da demonstração do chamado dolo genérico”¹⁶.

Não somente o *caput* dos arts. 9º, 10 e 11 é constituído unicamente por elementos objetivos: diversos de seus incisos também o são.

Em seu art. 9º, a Lei de Improbidade Administrativa elenca diversas condutas que acarretam enriquecimento ilícito, utilizando-se de tipologias puramente objetivas formadas pelo núcleo do tipo (verbo) e elemento normativo, sem qualquer indicação do especial fim de agir do agente. A título exemplificativo, cita-se a hipótese do inciso I do art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir, mediante prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, de função, de emprego ou de atividades nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

Nesse caso, a Lei é clara em estabelecer o resultado (enriquecimento ilícito previsto no *caput* do artigo), a conduta (materializada no verbo receber e seu complemento verbal) e elemento normativo (delimitando as circunstâncias do recebimento da vantagem ilícita em relação à atividade do agente público).

Inexiste especial fim de agir na tipologia, devendo-se, portanto, a análise do dolo ser restrita às seguintes constatações: tinha o agente consciência de que estava recebendo qualquer tipo de vantagem econômica de quem tinha interesse direto ou indireto a ser atingido ou amparado por sua atuação pública? Ainda assim decidiu por receber tal vantagem, de forma desimpedida?

16 Superior Tribunal de Justiça. Resp n. 1.573.026/SE, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 8/6/2021, DJe de 17/12/2021.

Nos atos que causam lesão ao erário, o art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa também apresenta relação de diversas condutas que acarretam esse resultado formadas unicamente por elementos objetivos, sem qualquer indicação de especial fim de agir. Citam-se, a título exemplificativo, os incisos I a VIII, entre outros.

Já em seu art. 11, a Lei de Improbidade Administrativa, ao elencar as condutas que ofendem princípios da administração pública, dispensa a figura do especial fim de agir para as condutas indicadas nos incisos IV, VII, VIII, XI e XII.

Forçoso reconhecer que não se mostra possível exigir a demonstração de especial fim de agir do agente público quando a norma não apresenta qual seria esse especial fim de agir: somente pode se falar em elemento subjetivo específico quando o tipo penal é formado por esse elemento.

Se a tipologia é formada unicamente por elementos objetivos, então o dolo a ser analisado é aquele conhecido por genérico, que demanda exame da consciência e vontade, nos contornos apresentados nas linhas anteriores.

2.3. Dolo específico e os atos de improbidade administrativa

A concepção da finalista da ação humana como dirigida a uma finalidade possibilitou o refinamento de estruturas proibitivas, delimitando o alcance do injusto por intermédio de especial fim de agir inserido expressamente no tipo incriminador – o chamado dolo específico.

Não é demais reforçar que todo o ilícito penal exige a constatação do elemento subjetivo caracterizado pelo dolo (materializado no fato típico), já que decorrente da necessidade de responsabilização subjetiva do agente; mas nem todos possuem em sua estrutura o especial fim de agir (inserido na descrição da conduta proibida, no tipo).

No presente ponto, pois, o dolo específico, isto é, o especial fim de agir expressamente previsto no tipo ao lado de seus elementos objetivos.

Conforme Capez,¹⁷

17 CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal** - Parte Geral Vol.1. 28 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

No elemento subjetivo do tipo, o legislador destaca uma parte do dolo e a insere expressamente no tipo penal. Essa parte é a finalidade especial, a qual pode ou não estar presente na intenção do autor.

Quando o tipo incriminador contiver elemento subjetivo, será necessário que o agente, além da vontade de realizar a conduta (o verbo), tenha também a finalidade especial descrita explicitamente no modelo legal. Na extorsão mediante sequestro (sequestrar alguém com o fim de obter resgate), além da mera vontade de sequestrar, a lei exige que o agente tenha a finalidade de obter uma vantagem como indicação do preço ou do resgate (CP, art. 159).

(...)

Quando o tipo exigir elemento subjetivo, faltando a finalidade especial ao agente, a conduta será atípica por falta de correspondência entre o comportamento e a norma penal.

Frise-se que o dolo é elemento da conduta e não do tipo. O legislador pode, no entanto, destacar uma parte do dolo e inseri-la expressamente no tipo, fazendo com que a conduta só seja típica se aquela estiver presente. Essa parte do dolo é a finalidade especial do agente, o seu fim específico. Quando o agente pratica a conduta, tem uma finalidade em mente, uma vez que em toda ação ou omissão há a vontade como força propulsora. Não é dessa finalidade que o legislador cuidou, mas da finalidade especial, que pode ou não estar presente.

Podem ser citados como tipos penais que exigem finalidade específica, para fins de exemplificação, os delitos de importunação sexual (art. 215-A do Código Penal) e de prevaricação (art. 319 do Código Penal).

Art. 215-A. Praticar contra alguém e sem a sua anuência ato libidinoso com o objetivo de satisfazer a própria lascívia ou a de terceiro: (Incluído pela Lei nº 13.718, de 2018)

Pena - reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, se o ato não constitui crime mais grave. (Incluído pela Lei nº 13.718, de 2018)

Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

Em ambos os casos, a norma penal incriminadora estabelece o especial fim de agir do sujeito ativo. No primeiro caso, o especial fim de agir

(dolo específico) reside na expressão “com o objetivo de satisfazer a própria lascívia ou a de outrem”; já no segundo caso, na expressão “para satisfazer interesse ou sentimento pessoal”.

Como se vê, o elemento subjetivo específico do tipo, isto é, o especial fim de agir indicado na estrutura normativa da proibição, encontra-se fora da conceituação do dolo genérico e refina a conduta proibida.

O chamado dolo específico não se encontra presente em todos os ilícitos penais, mas somente naqueles para os quais foi estabelecido especial fim de agir em sua estrutura tipológica.

É esse o raciocínio que deve ser transportado para análise de atos de improbidade administrativa, de forma a somente se exigir a constatação do chamado dolo específico quando a própria tipologia do ilícito administrativo demandar a presença de especial fim de agir do sujeito ativo.

A título exemplificativo, cita-se o ato de improbidade administrativa previsto no inciso VI do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, que possui a seguinte redação:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Nesse caso, não basta a constatação de que o agente deixou, de forma livre e consciente, de prestar contas quando obrigado a fazê-lo (dolo genérico). Deve ser identificado também o especial fim de agir: conduta praticada com a finalidade de ocultar irregularidades.

A ausência do especial fim de agir descrito na norma desconfigura o ilícito, uma vez que a finalidade específica é parte integrante da norma proibitiva e deve ser preenchida para caracterização do ato de improbidade administrativa.

A proibição normativa, então, emprega a seguinte estrutura: dolo genérico (consciência e vontade de praticar o ilícito) + dolo específico (especial fim de agir)

A comparação entre inciso VIII do art. 10 e inciso V do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa facilita a compreensão acerca da inclusão de especial fim de agir no tipo:

Art. 10. (...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 11. (...)

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

Enquanto o inciso VIII do art. 10 da LIA constitui-se unicamente de elemento objetivo (descritivo e normativo), o inciso V do art. 11 acrescenta finalidade específica no tipo com a expressão “com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros”.

Assim, somente na hipótese do inciso V do art. 11 é que se deve exigir a presença do dolo específico, contentando-se o inciso VIII do art. 10 com o dolo genérico.

2.4. Harmonização entre as disposições da Lei de Improbidade Administrativa e a constatação do dolo

Feita a distinção entre dolo genérico – exigido para todos os ilícitos que demandam responsabilização subjetiva – e dolo específico – exigível apenas quando previsto na estrutura do tipo –, cabe agora verificar a compatibilidade da Lei nº 14.230/2021 com essa sistemática.

O primeiro ponto de análise recai sobre o art.1º, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14.320/2021, que possui a seguinte redação “Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o

resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”.

Nesse ponto inexistem grandes celeumas.

O dispositivo busca aproximar-se da Teoria Finalista e dos ensinamentos das ciências criminais. De fato, dolo estrutura-se nos elementos consciência e vontade, os quais são distintos da voluntariedade.

Conforme Nucci¹⁸, “Agir voluntariamente significa atuar livremente, sem qualquer coação”. A análise da voluntariedade de forma alguma encerra a do dolo e com este não se confunde: enquanto o dolo engloba a consciência e vontade, a voluntariedade se refere à atuação desimpedida de forças externas.

O ponto de maior polêmica reside no art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/2021, os quais estabelecem:

Art. 11. (...)

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

A interpretação meramente literal dos dispositivos poderia conduzir à conclusão de que, doravante, seria necessária a comprovação de dolo específico (beneficiamento próprio ou de terceiros) para a caracterização de todo e qualquer ato de improbidade administrativa.

No entanto, uma análise mais atenta – não somente com base no ensinamento científico sobre o dolo, mas também no conteúdo da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – revela que essa interpretação não se sustenta.

18 NUCCI, Guilherme de S. **Manual de Direito Penal** - Volume Único. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

Primeiramente, o dolo específico, como já visto, trata-se de circunstância acidental da conduta, isto é, fora da abrangência do dolo genérico. Sua exigência não pode decorrer de regra geral, mas deve estar expressamente prevista no tipo.

Não se pode considerar que o § 2º do art. 11 alterou a estrutura de todos os tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa, incluindo neles elemento subjetivo específico não previsto em cada tipologia específica.

Ademais, mostra-se totalmente incoerente defender que o beneficiamento próprio ou de terceiro agora configura especial fim de agir de todos os atos de improbidade administrativa, quando há tipos específicos que tratam esse elemento em sua própria estrutura normativa primária, como desdobramento natural da conduta.

Em outras palavras: quando a norma específica – a própria tipologia do ato de improbidade administrativa – já prevê o beneficiamento (próprio ou de terceiros) como elemento objetivo do ilícito (resultado) não há que se falar na sua utilização como dolo específico.

Nos casos dos atos previstos no art. 9º da Lei n. 8.429/1992 já se tem a figura do beneficiamento próprio ou de terceiros como resultado natural da estrutura tipológica objetiva, sendo incoerente conferir tratamento diverso a esse elemento.

No caso do inciso I do art. 9º, por exemplo, já se tem a previsão de improbidade administrativa na conduta de receber vantagem indevida a título de comissão, gratificação ou congêneres, por quem tem interesse direto ou indireto que possa ser atingido ou amparado pela atuação funcional do agente.

Nesse caso basta identificar se o agente público tem consciência de que sua conduta acarreta o recebimento de dinheiro, bens ou qualquer vantagem por quem tem interesse a ser atingido por sua ação funcional e, ainda assim, opta pelo recebimento de tais valores (dolo genérico). Inexiste previsão de especial fim de agir, e não cabe aqui análise de dolo específico, já que o beneficiamento próprio (recebimento de vantagem indevida) insere no curso causal da conduta como seu resultado natural.

Ora, o art. 9º da Lei nº 8.429/1992 trata exatamente do ato de improbidade que importa enriquecimento ilícito, de forma a estabelecer o beneficiamento próprio do agente público como resultado da conduta (e não como elemento subjetivo específico). O § 2º do art. 11, por se tratar de norma geral, não tem força para modificar a norma específica prevista em cada tipo do art. 9º.

Não significa que os incisos do art. 9º não podem prever especial fim de agir à conduta do agente: a especificidade será pontual, e não genérica, como pretende o § 2º do art. 11.

Cita-se, a título de exemplo, o disposto do inciso V do art. 9º, que apresenta especial fim de agir para o recebimento de vantagem econômica com a expressão “para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita”. Neste caso, tem-se a previsão e especial fim de agir na própria tipologia da norma proibitiva, residindo aqui o chamado dolo específico, e não na previsão geral do § 2º do art. 11.

Também no caso do art. 10 da Lei nº 8.429/1992, são descritas condutas que inserem o beneficiamento de terceiro como resultado natural da conduta que causa lesão ao erário. Seu inciso II, por exemplo, dispõe sobre a conduta de permitir ou concorrer para que qualquer pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores do acervo patrimonial das entidades previstas na Lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie.

Novamente se indaga: não é exatamente o beneficiamento indevido de terceiro que configura a lesão ao erário e, por conseguinte, o ato de improbidade administrativa? Se esse beneficiamento foi inserido pela norma específica como resultado natural da conduta ilícita, então não pode a norma geral pretender transmudá-lo a dolo específico, uma vez que a norma geral somente se aplica à específica naquilo que não lhe for contrária.

A norma geral deve complementar a norma específica, e não alterar seu conteúdo.

Assim, não se aplica a regra geral do § 1º do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa quando a norma específica já prevê o próprio

beneficiamento ou beneficiamento de terceiro como consequência natural do curso causal da conduta.

Somente essa premissa eliminaria, por completo, a tese de que os §§ 1º e 2º da LIA estabelecem a necessidade de comprovação de dolo específico para todo e qualquer ato de improbidade administrativa.

Contudo, à presente argumentação soma-se a análise da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Como já mencionado, a Convenção integra nosso ordenamento jurídico e aborda mecanismos de combate à corrupção. Essa norma não dispõe sobre o conceito de corrupção, mas insere nessa expressão a materialização do mal atinente ao desvio de conduta de agentes públicos a ser combatido pelos Estados. Em seu prefácio, o Secretário-Geral das Nações Unidas destaca “Corruption is na insidious plague that has a wide range of corrosive effects on societies”.

Apesar de não conceituar corrupção, a Convenção elenca ilícitos diversos, os quais, conjuntamente (ou individualmente), podem ser entendidos como “atos de corrupção”, tratando em seu Capítulo III da penalização e da aplicação da lei.

A análise desses ilícitos revela que a Convenção não insere o dolo específico de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade como condição geral dos ilícitos por ela elencados.

Os ilícitos encontram previstos entre os Artigos 15 e 25: suborno de funcionários públicos nacionais (Artigo 15); suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas (Artigo 16); malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público (Artigo 17); tráfico de influência (Artigo 18); abuso de funções (Artigo 19); enriquecimento ilícito (Artigo 20); suborno no setor privado (Artigo 21); malversação ou peculato de bens no setor privado (Artigo 22); lavagem de produto de delito (Artigo 23); encobrimento (Artigo 24); e obstrução da justiça (Artigo 25).

Apesar da diversificação de ilícitos, é somente no abuso de funções (Artigo 19) que a Convenção estabelece o especial fim de agir do agente

público como referenciado no § 2º do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Confira-se:

Artigo 19

Abuso de funções

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o abuso de funções ou do cargo, ou seja, a realização ou omissão de um ato, em violação à lei, por parte de um funcionário público no exercício de suas funções, com o fim de obter um benefício indevido para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade.

Nos demais casos, eventual recebimento de benefício indevido por parte do agente configura elemento objetivo do ilícito, e não especial fim de agir. Nesse sentido é a redação do suborno (Artigo 15), que estabelece que o ilícito reside na solicitação ou aceitação por funcionário público, de forma direta ou indireta, de benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais. Essa técnica também foi empregada nos Artigos 18 e 21.

Nas hipóteses dos Artigos 17, 20, 22, 23 e 24, não se indica qualquer finalidade específica para se configurar o ilícito, não há qualquer menção a especial fim de agir do agente em questão ou à necessidade de se comprovar a prática de conduta com o objetivo de obter proveito ou benefício indevido para si ou para terceiro.

A conclusão não deve ser outra: se a própria Convenção das Nações Unidas contra Corrupção não exige o dolo específico do agente público de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem na configuração dos ilícitos por ela elencados, por que razão a Lei de Improbidade Administrativa haveria de exigí-lo?

A exigência de dolo específico consistente no fim de obter proveito ou benefício indevido próprio ou alheio constitui, na própria Convenção das Nações Unidas contra Corrupção, exceção aplicada a um único tipo de ilícito, não havendo razão para a Lei de Improbidade Administrativa adotar sistemática diferente.

Afinal, o § 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992 é expresso ao afirmar que a exigência se dará “Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção”.

Se não fosse suficiente, tem-se ainda que a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção estabelece em seu Artigo 28 que “O conhecimento, a intenção ou o propósito que se requerem como elementos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção poderão inferir-se de circunstâncias fácticas objetivas”.

Vê-se que, ao contrário de se exigir especial fim de agir (elemento subjetivo específico) para toda e qualquer conduta configuradora de corrupção, a Convenção realça a possibilidade de análise objetiva do ilícito, de forma a evitar a imersão no estado psíquico do agente: é exatamente a sistemática já adotada em nosso ordenamento jurídico para fins de constatação do dolo genérico.

Tem-se, portanto, que os §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, incluídos pela Lei nº 14.230/2021, não estabelecem a necessidade de comprovação do especial fim de agir de obter proveito ou benefício próprio indevido para si ou outrem para todo e qualquer ato de improbidade administrativa, seja pela inaplicabilidade dessa norma geral a casos específicos nos quais o beneficiamento próprio ou de terceiro já constam do ilícito como elemento objetivo, seja pela inexigência da Convenção das Nações Unidas contra Corrupção nesse sentido.

Na realidade, os §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992 devem ser compreendidos como norma de complementação aplicável a tipologias demasiadamente abertas, que não possuem elemento de qualificação da ilegalidade do ato, de forma a estabelecer standard mínimo para aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.

Veja, por exemplo, a hipótese prevista no art. 11, inciso VIII, da Lei de Improbidade Administrativa, que prevê a conduta “descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas”.

Esse dispositivo não apresenta qualquer especialidade para o fim de diferenciar a improbidade administrativa do simples ato ilegal de descumprimento de tais normas; não obstante, já se consolidou na doutrina

e na jurisprudência o entendimento de que a improbidade administrativa se trata de ilegalidade qualificada, não se confundindo com o puro e simples ato ilegal.

Sobre o tema, inclusive, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça que não há tipicidade formal da Lei de Improbidade Administrativa quando eventuais falhas, inabilidades e deficiências técnicas são corrigíveis administrativamente, sem que se lhes atribua o rótulo de improbidade, que demanda a prática de ilegalidade qualificada¹⁹.

Os §§ 1º e 2º do art. 11, então, normatizam esse entendimento de que a improbidade não se confunde com o simples ato ilegal, estabelecendo critério de qualificação da conduta e delimitando o alcance da norma a se evitar sua aplicação excessiva e desproporcional.

Outro exemplo de fácil compreensão é a previsão do art. 52 da Lei nº 10.527/2001.

Por meio desse dispositivo, imputa-se ato de improbidade administrativa ao Prefeito quando este deixa de proceder, no prazo de cinco anos, ao adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público (inciso II) ou quando deixa de tomar as providências necessárias para garantir a revisão do plano diretor a cada dez anos (inciso VII, primeira parte).

Nesses casos, não basta a constatação da pura e simples ilegalidade para incidência da improbidade administrativa: deve-se identificar a existência da ilegalidade qualificada, a qual se consolida na aplicação dos §§ 1º e 2º do art. 11 da LIA, como norma de subsunção mediata e de complementação da conduta improba para os tipos demasiadamente abertos.

Os §§ 1º e 2º do art. 11 da LIA são normas gerais, para complementação dos tipos de improbidade demasiadamente abertos que não apresentam qualificação mínima para caracterização do ato improprio a ponto de diferenciá-lo do simples ato ilícito.

Considerando o exposto, possível concluir que os §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992 são normas gerais de complementação de tipos

¹⁹ Superior Tribunal de Justiça, AgInt no REsp n. 1.409.556/SC, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 22/9/2020, DJe de 29/9/2020.

demasiadamente abertos que não apresentam qualificação mínima para caracterização do ato ímprobo, não aplicáveis aos casos para os quais o tipo da conduta proibida (norma específica): **(i)** já dimensiona a qualificação do ato ímprobo incluindo o beneficiamento próprio ou de terceiro como elemento objetivo (como na hipótese do art. 9º, *caput*, e seu inciso I, bem como do art. 10, *caput*, e seu inciso I, por exemplo); **(ii)** já prevê o especial fim de agir do agente público em sua estrutura (como no caso, por exemplo, do art. 11, inciso VI).

CONCLUSÃO

A Lei nº 8.429/1992 representa marco essencial na consolidação da probidade na Administração Pública e sua aplicação encontra respaldo não apenas no texto constitucional, que impõe mandado de repressão aos atos de improbidade administrativa, mas também em convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, consolidando sistema normativo que visa à integridade administrativa.

As alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, especialmente no que se refere à configuração dos atos de improbidade administrativa, não alteraram a natureza jurídica desses ilícitos, tampouco abalaram estrutura histórico-científica de responsabilização subjetiva e os fundamentos dogmáticos já consolidados nas ciências criminais. Ao contrário, reafirmam a necessidade do dolo – entendido como consciência e vontade – para a imputação de sanções no âmbito da improbidade administrativa.

Assim, forçoso concluir que os §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, incluídos pela Lei nº 14.230/2021, não estabeleceram exigência de comprovação do dolo específico de obtenção de proveito ou de benefício indevido próprio ou para terceiros para todo e qualquer ato de improbidade administrativa, como vem sendo defendido por estudiosos do tema. Ao contrário, trata-se de norma geral de complementação para tipologias ímprobos demasiadamente abertas, que não incluem o beneficiamento próprio ou de terceiro como elemento estruturante do tipo ou que não preveem especial fim de agir como elemento subjetivo em seu tipo.

A relevância dos §§ 1º 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, incluídos pela Lei nº 14.230/2021, é inegável, pois resultado de longos debates

jurisprudenciais e doutrinários acerca do alcance da Lei de Improbidade Administrativa, notadamente no que se refere à qualificação do ato ilegal para configuração do ímprobo. Não obstante, não se pode permitir que sua interpretação seja ampliada sem substrato científico, de forma a exigir dolo específico nos casos para os quais a própria tipologia legal já prevê, como elemento objetivo, o resultado lesivo – como ocorre, por exemplo, nos arts. 9º e 10 da LIA.

Ainda que a técnica legislativa não se mostre a mais satisfatória aos anseios da Constituição Federal e da sociedade, cabe ao intérprete lançar olhar técnico e comprometido com os princípios da legalidade e da proporcionalidade, sem ceder a pressões ideológicas ou a distorções que decorrem do debate público acalorado sobre o tema.

A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa demanda equilíbrio, para se garantir a proteção da Administração Pública e, simultaneamente, assegurar a preservação dos direitos fundamentais daqueles contra quem se imputa a prática de atos lesivos.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: Parte Geral. Vol. 1. 30 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2024.

BRANDÃO, Cláudio. **Curso de Direito Penal** - Parte Geral - 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, AgInt no REsp n. 1.409.556/SC, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 22/9/2020, DJe de 29/9/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.573.026/SE, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 8/6/2021, DJe de 17/12/2021.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal** - Parte Geral Vol.1. 28 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.

ESTEFAM, André. **Direito penal**, Volume 1 – parte geral (arts. 1º a 120). 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo** - 38ª Edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

GALVÃO, Fernando. **Direito Penal**: Parte Geral. 17. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. Vol.1. 27ª Edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa**: Direito Material e Processual. 9ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

NUCCI, Guilherme de S. **Manual de Direito Penal** - Volume Único. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

NUCCI, Guilherme de S. **Curso de Direito Penal** - Vol. 1. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das nações unidas contra a corrupção**. 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf>.