

A INTERSEÇÃO DO DIREITO PENAL NAS LEIS Nº 8.429/1992 E 14.230/2021: A EXIGÊNCIA DO DOLO COMO ELEMENTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Diego de Medeiros Santos

Bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Membro do grupo de pesquisa Direito Administrativo Brasileiro. Participante do projeto de pesquisa Controle dos Atos Jurídicos Administrativos no Direito Administrativo Brasileiro/UFRN.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8901-477X>
e-mail: diegodemedeirosantos@gmail.com

Vladimir da Rocha França

Doutor em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor Titular de Direito Administrativo do Departamento de Direito Público do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Advogado.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9977-3617>

Recebido em: 18/11/2022

Aprovado em: 16/02/2023

RESUMO

Nesta pesquisa, objetiva-se proporcionar algumas considerações sobre a relação existente entre o direito penal e o direito administrativo no que diz respeito à improbidade administrativa. A Lei nº 14.230/2021 alterou a Lei nº 8.429/1992 e eliminou a forma culposa da conduta ímproba, em que se exige o elemento do dolo para que o ato de improbidade seja reconhecido, fatores estes que serão analisados desde a visão da doutrina penalista como administrativista. Para tanto, utiliza-se de pesquisa quali-quantitativa, documental, exploratória, descritiva, com método hipotético-dedutivo. Este estudo surge da necessidade da compreensão do instituto do dolo e como o direito penal pode auxiliar a Administração Pública na identificação e punição dos atos de improbidade. A investigação limita-se aos estudos de dados referentes às condenações por ato de improbidade administrativa, assim como a comparação dos relatórios em períodos antes e depois da incidência da Lei nº 14.230/2021. Diante da pesquisa realizada, foi possível identificar elevados números de condenações por improbidade administrativa, a presença da subjetividade e abstração nas decisões proferidas em razão da ausência de tipificação taxativa das condutas inflacionárias e, por conseguinte, o ferimento do princípio da tipicidade advindo do Direito Penal. Por fim, com a exigência do dolo na conduta dos agentes públicos para a configuração de improbidade, constatou-se, presunçosamente, um movimento Estatal para seu distanciamento da responsabilização pelos atos ímprobos dos agentes públicos.

Palavras-chave: Direito Penal. Lei de Improbidade Administrativa. Dolo. Princípios penais e administrativos.

THE INTERSECTION OF CRIMINAL LAW IN LAWS 8.429/1992 AND 14.230/2021: THE REQUIREMENT OF DOLUS AS ELEMENT OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY

ABSTRACT

In this research, the objective is to provide some considerations on the existing relationship between criminal law and administrative law with regard to administrative improbity. Law nº 14.230/2021 amended Law nº 8.429/1992 and eliminated the culpable form of improper conduct, where the element of intent is required for the act of improbity to be recognized, factors that will be analyzed from the point of view of penal doctrine as administrative. For this purpose, quali-quantitative, documental, exploratory, descriptive research is used, with a hypothetical-deductive method. This study arises from the need to understand the institute of fraud and how criminal law can help the Public Administration in identifying and punishing acts of improbity. The investigation is limited to studies of data referring to convictions for acts of administrative improbity, as well as the comparison of reports in periods before and after the incidence of Law nº 14.230/2021. In view of the research carried out, it was possible to identify high numbers of convictions for administrative improbity, the presence of subjectivity and abstraction in the decisions given due to the absence of exhaustive typification of inflationary conduct and, therefore, the injury of the principle of typicality arising from Criminal Law. Finally, with the requirement of malice in the conduct of public agents for the configuration of improbity, it was found, presumptuously, a State movement to distance itself from accountability for the dishonest acts of public agents.

Keywords: Criminal Law. Administrative Misconduct Law. Deceit. Criminal and administrative principles.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo apresentará discussões sobre a relação existente entre o Direito Penal e o Direito Administrativo por meio do estudo das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, a qual excluiu a forma culposa do ato de improbidade administrativa, passando a ser admitida atualmente apenas mediante a comprovação do dolo. Nessa perspectiva, o artigo se dispõe a analisar como se deu essa interseção do Direito Penal com o Direito Administrativo e verificar a existência de possíveis diferenças no instituto do dolo previsto no Código Penal de 1940 e a Lei nº 14.230, que trata sobre a improbidade no âmbito da Administração Pública.

Nesse segmento, por meio de técnicas exploratórias serão observados os instrumentos que compõem e cerceiam a Lei nº 14.230/2021, mediante uma análise doutrinária a partir da influência da multidisciplinaridade existente entre os aspectos administrativos e penalistas. Outrossim, é importante ressaltar que a pesquisa não apresenta limitações no que tange a estes pontos, tendo em vista a dedicação sobre a visão estatística acerca dos números de condenações

por ato de improbidade administrativa, evidenciando diante disso a pesquisa quali-quantitativa, por meio da qual será realizada a comparação quantificada entre as condenações antes e após a vigência da Lei nº 14.230/2021.

Além disso, será evidenciada pela pesquisa descritiva, a exposição de conceitos fundamentais para o Direito Penal e para o Direito Administrativo, dentre os quais cabe destaque o conceito de dolo, de improbidade administrativa e suas figuras correlatas, o que concretiza novamente a ideia de intervenção do Direito Penal nos aspectos teóricos e práticos da Administração Pública, fator que expressa a multidisciplinaridade supracitada entre os ramos do direito focos de investigação ao decorrer do presente artigo.

Destarte, para que se obtenha um melhor entendimento acerca das questões que permeiam a situação motora do presente trabalho, o estudo se dividirá em três tópicos centrais, nos quais serão discutidos, preliminarmente, a multidisciplinaridade do direito nas Leis nº 14.230/2021 e Lei nº 8.429/1992; o tratamento acerca da exigência do dolo na conduta de improbidade administrativa e quais são as implicações disso no âmbito da Administração Pública e seus respectivos agentes públicos; por fim, a análise estatística sobre as condenações por ato de improbidade administrativa antes e depois da incidência da Lei nº 14.230/2021, que apresenta como requisito central a existência do dolo na conduta e qual a influência do Direito Penal em face desse novo requisito estabelecido.

2 A MULTIDISCIPLINARIDADE DO DIREITO NAS LEIS Nº 14.230/2021 E 8.429/1992

De acordo com Ferreira e Oliveira (2010, apud Fernandes, 1997), o vocábulo improbidade significa falta de qualidade de algo. Aplicando esse significado à administração, chega-se ao sentido de administração que carece de qualidade, isto é, uma gestão precária, assim, “ser probo e agir dentro da moralidade significa dizer que o administrador público agiu dentro da legalidade. Se o administrador for ímprobo e imoral, seus atos também serão ilegais” (IAROSZESKI; SANTOS; ROSA, 2013, p. 232).

Segundo Di Pietro (2020, p. 1824), para entender o significado de improbidade administrativa deve-se pensar exatamente no que é contrário a isto, que é o princípio da probidade administrativa, acerca do qual “exige-se a observância de honestidade, boa-fé, condutas de lealdade, morais, éticas, enfim, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna da Administração Pública”. Logo, ao passo em que a improbidade é o oposto, depreende-se, então, que o indivíduo em questão não segue esses requisitos estabelecidos, age de má-fé e não age em face de preceitos honestos, morais, entre outros.

Entretanto, um aspecto relevante de ressaltar é que Di Pietro (2020) apresenta em suas conceituações alguns pontos tomando como base a legislação anterior, isto é, a Lei 8.429/1992 que determina que somente os agentes públicos eram enquadrados na improbidade administrativa, o que se determinava como crime de responsabilidade, já com a nova redação a legislação enquadra também os agentes políticos¹.

Com o advento da nova Lei nº 14.230 em 2021, essa categorização tornou-se mais abrangente, posto que se passou a incluir também os servidores públicos em geral, estando estes sujeitos ao mesmo regime que os agentes políticos se encontravam. Logo, não se restringe mais a somente os agentes políticos, os servidores públicos, que antes eram punidos por enriquecimento ilícito, também poderão ser punidos em face das práticas ímprobas aqui discutidas.

A Lei supracitada discute em seu art. 1º, §5º, que os atos que incorrem em improbidade administrativa correspondem a atos ilícitos que

violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

No que tange ao direito penal, o que se enquadra com relação à improbidade administrativa recai na questão de responsabilização tripla, o que quer dizer que um ato cometido pelo agente poderá ser responsabilizado nas três esferas de governo, civil, penal e administrativa (FERREIRA E OLIVEIRA, 2010). Por si só não constitui um crime propriamente dito, porém pode corresponder a depender do caso. Porém, caso corresponda a também um crime, “[...] a apuração da improbidade pela ação cabível será concomitante com o processo criminal (FERREIRA E OLIVEIRA, 2010, p. 44).

Dentre os elementos para que se constitua a improbidade administrativa, Di Pietro (2020, p. 1871) pontua a necessidade de existência de determinados elementos, como sujeitos ativo e passivo, a ocorrência do ato disposto em lei, ato este danoso e que “gere prejuízo para o erário ou atentado contra os princípios da Administração Pública”, bem como o elemento subjetivo como o dolo, não mais se enquadrando na nova lei as hipóteses anteriores de culpa.

¹ “Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior” (Lei nº 8.429/1992). Já a nova redação dada pela Lei nº 14.230/2021 expõe “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei”.

2.1 O dolo e a má-fé

Na lei anterior, o elemento subjetivo presente na conduta por parte do indivíduo que pratica a improbidade administrativa era a culpa ou o dolo. Entretanto, com a inserção da nova Lei nº 14.230 no ano de 2021, o legislador excluiu a modalidade culposa, deixando esta de existir na norma e inseriu o dolo como elemento essencial na prática de improbidade administrativa. A legislação anterior e a vigente dispõem, respectivamente, das seguintes formas:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer **ação ou omissão, dolosa ou culposa**, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei [...]

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 [...] (grifos nosso)

Sob essa perspectiva, a própria legislação supracitada dispõe em seu art. 1º, § 3º, que “o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação do ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa”. Desse modo, ao passo em que não existe o dolo na conduta realizada não se configurará como improbidade administrativa.

Para compreender melhor acerca do que significa o dolo, busca-se a definição existente no direito penal, por meio do seu art. 18 que diz que se configura crime doloso “quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo”. Ou seja, o dispositivo mencionado trata acerca de duas modalidades de dolo, o direto que ocorre quando o agente possui a vontade livre e consciente de praticar a conduta; e o indireto na modalidade eventual, sob o qual o “agente, conscientemente, admite e aceita o risco de produzir o resultado” (DELMANTO, 2016, n.p.).

Para além destes, Delmanto (2016) também pontua a existência de concepções doutrinárias sobre a existência de outras espécies de dolo, que também reverberam no contexto prático e são passíveis de destaque: o preterdolo – em que há o dolo na conduta antecedente e culpa no resultado diverso produzido, isto é o agente queria praticar determinada conduta, porém a partir desta o resultado foi diverso do que intencionava. Há também o dolo de dano e de perigo, sob os quais o agente assume o risco de causar dano ou assume o risco de produzir o perigo, respectivamente.

Além disso, destaca-se também o dolo genérico e o específico acerca dos quais Delmanto (2016, n.p.) diz que:

Para a doutrina finalista, não há essa divisão, pois o dolo é considerado único, sendo o fim especial (que a teoria clássica chamava de dolo “específico”) elemento subjetivo do tipo ou do injusto. A antiga escola clássica, porém, faz uma divisão do dolo, entendendo que, no dolo “genérico”, há a vontade de praticar o fato descrito na lei, e, no dolo “específico”, também existe a vontade de produzir um fim especial.

Mediante essa análise do conceito de dolo e o desdobramento de suas espécies no direito penal, compara-se estes com o apresentado pela Lei de Improbidade Administrativa perscrutada na presente pesquisa. O art. 1º, § 3º da supracitada lei dispõe que se considera o 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”.

Ao analisá-lo de início pensa-se diretamente que se configuraria como um dolo direto, entretanto, se comparado à concepção de dolo específico apresentada por Delmanto (2016), verifica-se que essa modalidade descrita na Lei de improbidade administrativa se aproxima do denominado dolo específico, posto que não basta somente a vontade do agente em querer produzir a conduta, mas este a faz objetivando um fim específico.

Não tangente a isso, entra-se em discussão a questão de má-fé a qual também se configura como um elemento que reveste a conduta do agente no caso da improbidade administrativa (MEZZAROBÀ; DIAS; FERREIRA, 2019). Para explicar a má-fé, Di Pietro (2020, p. 257) realiza uma diferenciação entre esta e a boa-fé e acerca disso a autora diz que “[...] a boa-fé abrange um aspecto objetivo, que diz respeito à conduta leal, honesta, e um aspecto subjetivo, que diz respeito à crença do sujeito de que está agindo corretamente. Se a pessoa sabe que a atuação é ilegal, ela está agindo de má-fé”. Desse modo, observa-se que a má-fé, nesse caso, está diretamente ligada ao dolo supracitado, posto que o agente sabe que a conduta a ser realizada é ilegal, é ímproba, mas mesmo sabendo disso decide praticar o ato.

2.2 A violação aos princípios da Administração Pública

A administração pública é regida por dois princípios implícitos que norteiam o direito administrativo e destes decorrem os outros princípios devidamente expressos na Constituição Federal do ordenamento pátrio. Estes correspondem a supremacia do interesse público sobre o privado, bem como a indisponibilidade, pela Administração, do interesse público (DI PIETRO, 2020), que são tratados pelo doutrinador Bandeira de Mello (2014) como as pedras de toque do Direito Administrativo.

No que diz respeito ao primeiro, para que seja possível compreendê-lo é fundamental entender o que é interesse público. Há na doutrina a existência de um entendimento simplório que diz que interesse público significa o oposto de interesse privado. Isso não está incorreto, entretanto, não é o suficiente para defini-lo, especialmente por colocar o interesse público como alheio aos interesses individuais que o integram como um conjunto. Desse modo, Bandeira de Mello (2014) entende que o interesse público corresponde a uma dimensão pública dos interesses individuais, os quais são reunidos e formam um todo.

Nesse sentido, entende-se que o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado externaliza a ideia de que os atos praticados pela administração pública devem ser destinados ao atendimento do interesse público, isto é, aos interesses que compõem o todo organizado, não atender ao interesse privado dos agentes que exercem a administração ou o interesse próprio Estado (BANDEIRA DE MELLO, 2014).

Concernente ao segundo princípio implícito, este liga-se diretamente ao já discutido, e é necessário compreender que ele determina que o interesse público não se encontra disposto aos agentes administrativos, isto é, estes interesses não estão dispostos livremente a esses particulares, visto que o órgão administrativo é responsável por responder e respeitar o interesse público, logo não se encontra disponível à arbitrariedade dos agentes para atenderem seus interesses, mas sim o da coletividade (DI PIETRO, 2020).

Dentre os princípios explícitos que decorrem dos implícitos apresentados, estes encontram-se dispostos expressamente no art. 37 da Constituição Federal, no entanto, embora todos sejam violados quando ocorre o ato de improbidade administrativa, para fins de análise no presente artigo, dar-se-á atenção aos princípios da legalidade, moralidade e probidade administrativa.

Correspondente ao princípio da legalidade, Bandeira de Mello (2014, p. 104) estabelece que este é “a completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes [...] só pode ser a de dóceis, reverentes [...] cumpridores das normas fixadas”. Desse modo, todo e qualquer ato realizado por agentes públicos deve estar de acordo com a legalidade, até mesmo a pouca quantidade de discricionariedade auferida a tais agentes também encontra amparo na legalidade, para evitar, justamente, que se dê espaço à arbitrariedade em vez desta.

Nesse sentido, na medida em que se evidencia um ato de improbidade administrativa, sob o qual o agente tem a intenção direta (o dolo) de praticar atos devidamente proibidos e passíveis de sanções, isto é, atos que se distanciam da legalidade e se aproximam da corrupção desvirtuando com isso a finalidade da Administração Pública, estar-se-á violando diretamente

o princípio da legalidade, posto que este princípio “é o suporte e o limite da atuação do gesto, seus atos só terão validade com a plena observância da lei” (LEÃO, 2002, p. 3).

Acerca do princípio da moralidade, Bandeira de Mello (2014) aponta que todo agente público deve exercer o seu cargo levando em consideração princípios éticos além disso não se refere à moral comum, mas a valores alicerçados nas próprias normas jurídicas, por isso este princípio atua como uma espécie de apoio à legalidade, traz maior coerência a este.

Ainda com relação a este princípio, Di Pietro (2020) ressalta que é bastante difícil discuti-lo sem colocá-lo ao lado da probidade administrativa, posto que estes configuram-se como uma espécie de complemento, em face de a moralidade prevista constitucionalmente ainda ser um conceito um pouco aberto. Logo, a referência a probidade na Lei 14.230 serve como um acréscimo a este outro princípio. Dessa maneira, ambos estão relacionados à ideia de honestidade em face tanto do ponto de vista legal formal quanto do ponto de vista de atuação em conformidade com tais normas, isto é, honestidade formal e prática (DI PIETRO, 2020).

A própria Lei nº 14.230 citada estabelece em seu art. 11 os atos de improbidade administrativa que violam os princípios da Administração Pública. Este artigo está disposto da seguinte maneira:

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:

- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;
- 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;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

Dessa forma, ao passo em que os indivíduos cometem quaisquer um dos atos nesta lei listada, pode-se estar diante de improbidade administrativa de modo a ferir os princípios que norteiam o direito administrativo. Vê-se novamente que o dispositivo mencionado faz menção à ação ou à omissão dolosa, elemento este primordial para que se configure o ato.

3 A EXIGÊNCIA DO DOLO NA CONDUTA ÍMPROBA

Para Neisser (2018), com o tratamento da improbidade administrativa a partir da Lei nº 8.429/1992 iniciou-se os questionamentos acerca da natureza civil ou penal do instituto, ocorre que com o passar dos incansáveis debates tanto na Assembleia Legislativa, como no curso do processo administrativo, percebe-se que jamais houve consenso ou unanimidade sobre tal natureza.

A exigência do dolo na conduta de improbidade, ao contrário do que muitos pensam não foi um movimento exclusivo do Poder Legislativo para efetivar tal mudança, as modificações se iniciaram com a julgada do Mandado de Segurança nº 24.631-6/DF, que teve sua decisão publicada no ano de 2008, quando o relator, Ministro Joaquim Barbosa, considerou que nem toda ilegalidade poderia ser uma conduta ímproba, logo, estabeleceu três requisitos para que a conduta de improbidade fosse efetivamente reconhecida que são: a comprovação do dolo, má-fé ou de erro grosseiro na atuação (MEZZAROBA; DIAS; FERREIRA, 2019). Na ementa o relator expôs:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA.

I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável. ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir.

II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer danos ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato.

III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado danos ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida disciplinares jurisdicionais às instâncias próprias, responsabilização do advogado público pelo parecer de natureza meramente opinativa.

Mandado de segurança deferido. [Mandado de Segurança nº 24.631-6/DF (Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno/STF, julgado em 01/02/2008)]

O julgado foi de grande relevância e impacto para a Administração Pública, e foi retirada a proteção que esta tinha em seus agentes e pondo o erário em situação mais vulnerável. Em contrapartida, a mobilização favoreceu os agentes públicos, em especial aqueles que eram condenados por improbidade em situações em que não havia constatação dolosa, má-fé e tampouco o erro grosseiro.

As doutrinas elaboradas por Fabio Medina Osório, Delmanto e Neisser, por sua vez, apresentavam conflitos, assim como o existente entre a legislação e o Poder Judiciário. As correntes apontavam a necessidade da comprovação do dolo nos atos de improbidade administrativa, enquanto outras defendiam a tese de que a improbidade feria os princípios administrativos e a simples lesão seria o suficiente para que a conduta fosse tipificada. De acordo com Osório (2018, p. 254),

não se pode dissociar o ato ímprobo do processo de adequação típica e do reconhecimento da culpabilidade constitucional, aquela da qual dolo e culpa derivam diretamente. A responsabilidade subjetiva, no bojo do tipo proibitivo, é inerente à improbidade administrativa, sendo exigíveis o dolo ou a culpa grave, embora haja silêncio da LIA sobre o assunto.

Em contramão, houve quem se posicionasse de forma contrária ao pensamento defendido por Osório, em que se ocorreu a justificativa da lesão dos princípios administrativistas e a reafirmação do artigo 111 da Lei nº 8.429/1992, que discorria sobre a não exigência de que o agente atuou com dolo ou culpa, e se bastava a ilicitude ou imoralidade (JURUENA e LEAL, 2014).

A problemática tomou dimensões extensas levando o próprio Superior Tribunal de Justiça a divergir em suas decisões entre Primeira e Segunda Turma. Por meio do REsp 604.151/RS (Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, julgado em 25/04/2006) e REsp 734.984/SP (Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, julgado em 18/12/2007), a Primeira Turma dispõe que o silêncio da lei afastava a conduta culposa das condutas ímprobas. Para justificar a decisão, esta alegou que a Lei de Improbidade apresenta estreita relação com a técnica penal, a qual trata que com a exceção dos casos dispostos em lei, a punição é tangenciada e aplicável somente aos crimes praticados de forma dolosa (FERREIRA, 2019). Nos julgados, a Primeira Turma traz a abordagem de que somente em casos excepcionais a modalidade culposa deveria incidir sobre os atos de improbidade ao expressar em suas ementas que

[...] tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ associam a improbidade administrativa a noção de desonestidade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, e que se admite a configuração de improbidade por ato culposos (Lei n. 8.429/1992, art. 10). O enquadramento nas previsões dos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade, portanto, não pode prescindir do reconhecimento de conduta dolosa [REsp 604.151/RS (Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, julgado em 25/04/2006)]

[...] o ato de improbidade, na sua caracterização, como de regra, exige elemento subjetivo doloso, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa [REsp 734.984/SP (Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, julgado em 18/12/2007)].

No que diz respeito à Segunda Turma (REsp 737.279/PR, REsp 988.374/MG e REsp 488.882/SP), esta apresentou fundamentação com teor elevado do positivismo jurídico, na qual dispôs que o artigo 11 da Lei de Improbidade deixa clara a desnecessidade de enquadramento do dolo na conduta do agente, em que se poderia vincular ao dolo ou culpa, tudo isso mediante motivação do princípio da moralidade administrativa que seria fortemente desrespeitado em situações que a exigência do dolo fosse necessária para a tipificação do ato de improbidade (FERREIRA, 2019). As ementas dos respectivos julgados constam as seguintes posições:

[...] a lesão a princípios administrativos contida no art. 11 da Lei n. 8.429/92, em princípio, não exige dolo ou culpa na conduta do agente nem prova da lesão ao erário público. Basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade [REsp 737.279/PR (Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, j. 13/05/2008)].

[...] a contratação de escritório de advocacia quando ausente a singularidade do objeto contratado e a notória especialização do prestador configura patente ilegalidade, enquadrando-se no conceito de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, caput, e inciso I, que independe de dano ao erário ou de dolo ou culpa do agente [REsp n. 488.882/SP (Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, j. 17/04/2008)].

Em busca do equilíbrio do confronto existente em face legislativa, judiciária e doutrinária, o Superior Tribunal de Justiça por meio do REsp n. 875.163/RS (Rel. Min. Denise Arruda, 1ª Turma, j. 19/05/2009), determinou que a comprovação do dolo seria necessária para que a conduta ímproba fosse efetivada, no entanto, fez a ressalva que o dolo poderia ser direto ou genérico, mediante simples comprovação de que houve a violação dos deveres do agente público e o respeito aos princípios do Direito Administrativo. Para tanto, deve haver a constatação do elemento subjetivo na conduta do agente, dada a impossibilidade de incidência da Responsabilidade Objetiva em casos que versam sobre improbidade administrativa. Na íntegra, o julgado dispõe em sua ementa:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ELEMENTO SUBJETIVO. PRECEDENTES DO STJ. PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

1. A configuração de qualquer ato de improbidade administrativa exige a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público, pois não é admitida a responsabilidade objetiva em face do atual sistema jurídico brasileiro, principalmente considerando a gravidade das sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa.
2. Assim, é indispensável a presença de conduta dolosa ou culposa do agente público ao praticar o ato de improbidade administrativa, especialmente pelo tipo previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, especificamente por lesão aos princípios da Administração Pública, que admite manifesta amplitude em sua aplicação. Por outro lado, é importante ressaltar que a forma culposa somente é admitida no ato de improbidade administrativa relacionado à lesão ao erário (art. 10 da LIA), não sendo aplicável aos demais tipos (arts. 9º e 11 da LIA).
3. No caso concreto, o Tribunal de origem qualificou equivocadamente a conduta do

agente público, pois a desídia e a negligência, expressamente reconhecidas no julgado impugnado, não configuram dolo, tampouco dolo eventual, mas indiscutivelmente modalidade de culpa. Tal consideração afasta a configuração de ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública, pois não foi demonstrada a indispensável prática dolosa da conduta de atentado aos princípios da Administração Pública, mas efetiva conduta culposa, o que não permite o reconhecimento de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92.

4. Provimento do recurso especial. [REsp n. 875.163/RS (Rel. Min. Denise Arruda, 1ª Turma, j. 19/05/2009)].

Desse modo, verifica-se que a divergência entre as turmas se configura, pois, a Primeira entendia que deveria haver a exigência do dolo, enquanto a Segunda exigia somente a mera violação dos princípios da Administração Pública, fator que fez com que o REsp n. 875.163/RS ajustasse as medidas da Segunda Turma para que afastasse a Responsabilidade Objetiva em sede de improbidade administrativa.

De acordo Neisser (2018), toda a confusão legislativa, judiciária e doutrinária se deu simplesmente pelo defeituoso texto legal, e deixou de especificar cada uma das formas típicas e qual seria o elemento subjetivo de cada modalidade de conduta de ato de improbidade. O autor ainda afirma que a restrição da tipificação do ato de improbidade administrativa apenas para as condutas dolosas, fez com que o Estado tornasse evidente o distanciamento da necessidade de responsabilizar àqueles que efetivaram atos de improbidade, onde se exclui “o elemento volitivo e dando prevalência a um elemento cognitivo - esfumado por uma presunção que decorreria da posição do agente público” (NEISSER, 2018, p. 255).

Nesse sentido, por analogia, para Neisser (2018), a Lei nº 14.230/2021 consiste em um ato negativo para a população tendo em vista seu caráter de distanciamento e mitigação da responsabilização nos atos da Administração Pública, assim como

cria-se, na prática, uma posição absoluta de garantir, sem previsão legal, que seria inerente a todo agente público, algo que o compromisso com uma visão garantista no âmbito do direito sancionador repele com veemência (p. 255).

Segundo Marcelo Harger (2014), a Lei de Improbidade Administrativa apresenta forte ofensa ao princípio da tipicidade, previsto no inciso XXXIC do art. 5 da Constituição Federal. O autor explica que o postulado do Direito Penal deveria ser também aplicado no Direito Administrativo para que, assim, a legalidade penal e administrativa resultasse em uma harmonia. Dessa forma, verifica-se que esse princípio passou a ser incidente no Direito Penal para que não houvesse o arbítrio punitivo, assim como ocorre na Lei de Improbidade, e, mesmo com sua alteração, no ano de 2021, trouxe as condutas de forma taxativa, que fere, portanto, a

sua legalidade, tendo em vista a necessidade que a lei descreve com termos exatos a conduta punível.

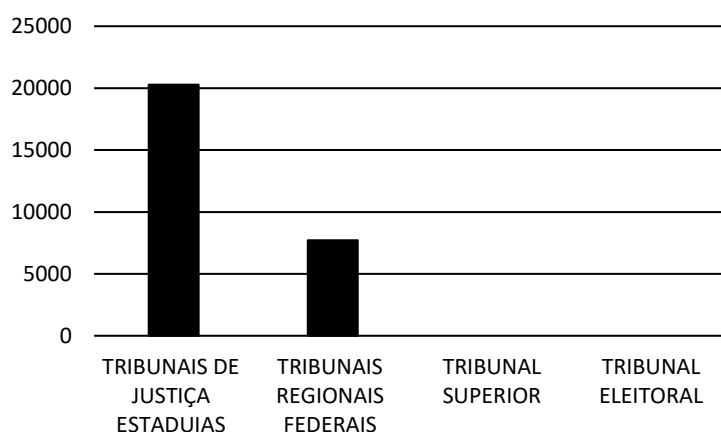
Desse modo, o direito nunca será justo se não houver o respeito às ponderações e multidisciplinaridade nas matérias jurídicas, não é possível a punição do cidadão e agente pública com uma noção aberta que se vincula ao arbítrio punitivo; não é legal estabelecer deveres prescritos de forma tão discricionária, com a motivação de a punição é devida se não respeitados; não se pode deixar vulnerável o agente à punições que a Administração sequer elenca fatores precisos para o descumprimento das condutas legais e; por último, não é possível a punição dos indivíduos por condutas que serão analisadas exclusivamente sobre o aspecto subjetivo de suas ações (FERREIRA, 2001).

4 OS NÚMEROS DE CONDENAÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Para Vivian Ferreira (2020) a natureza da improbidade administrativa ter fundamento no direito administrativo e aplicações de sanções de origem civis não afasta o instituto do campus penal. A característica de um único ato ser submetido a diversos regimes de responsabilidade na esfera penal, civil e administrativa. Para a autora é comum a constatação de cidadãos que respondem ação penal e outra de improbidade administrativa e até mesmo uma ação popular e outra de improbidade. Apesar dos tribunais tentarem assegurar a ideia de que o direito de cada área possui independência, é impossível fechar os olhos para o contato evidente entre as matérias.

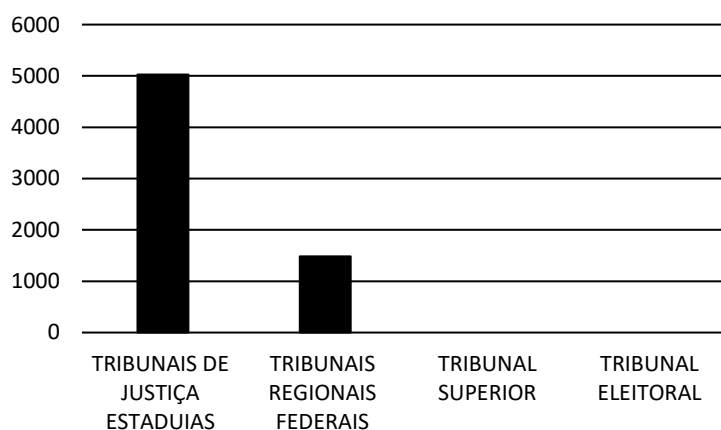
Assim, em razão da dificuldade em atender aos requisitos de provas exigentes do Direito Penal, este fator pode ser um dos grandes motores para que os órgãos de controle sejam seduzidos pelo uso de princípios abstratos e dotados pelo mecanismo de presunção, “o que leva ao voluntarismo na condução das ações de improbidade administrativa por parte do Poder Judiciário” (FERREIRA, 2020, p. 266-267). Dada tal discricionariedade aos órgãos de controle, o Brasil sofre com o excesso de processos de improbidade administrativa, sendo necessária a análise comparativa entre os períodos que marcam a exigência do dolo na conduta do agente, a partir da vigência da Lei nº 14.230/2021, e o lapso temporal anterior com a vigência da Lei nº 8.429/1992 que admitia a culpa ou dolo para “tipificação” do ato de improbidade.

GRÁFICO 1: Condenações referentes apenas à improbidade administrativa com trânsito em julgado (2008-2022)



FONTE: Elaborado pelo autor. Relatório CNJ (2022)

GRÁFICO 2: Condenações referentes apenas à improbidade administrativa em órgão colegiado (2008-2022)



FONTE: Elaborado pelo autor. Relatório CNJ (2022)

Analizados os gráficos 1 e 2, constata-se que na Justiça Estadual tramitaram e transitaram em julgado 25.296 ações de improbidade administrativa as quais condenaram os agentes públicos com fundamentos nas Leis nº 8.429/1992 e Lei nº 14.230/2021, desses resultados por volta de 1/3 são referentes aos julgados de órgãos colegiados. Enquanto para a Justiça Federal o montante foi de 9.191 ações de improbidade, as quais transitaram em julgado e, por conseguinte, condenaram os agentes envolvidos nas condutas ilícitas dos últimos 14 anos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022).

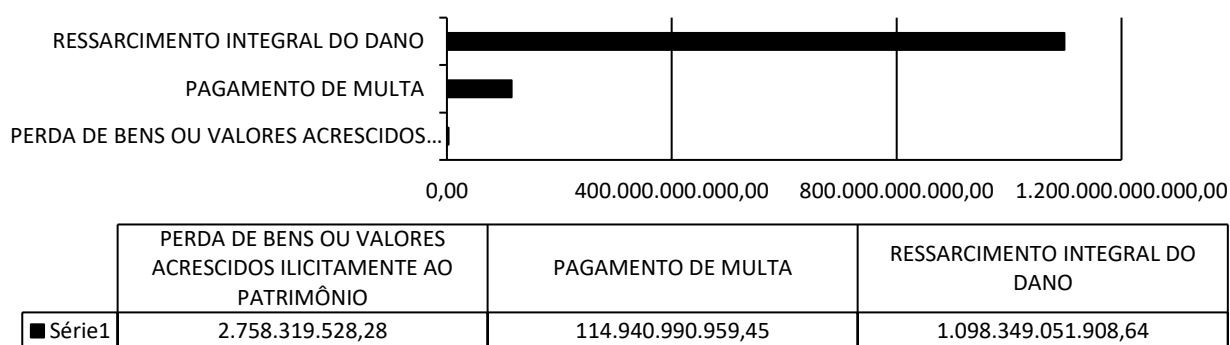
No que concerne à comparação de dados de condenações por improbidade administrativa em relação aos impactos da vigência da Lei nº 14.230/2021, tem-se que, nos anos de 2019 e 2020, houve 8.034 condenações, já para os anos de 2021 a quantia foi de 3.420 e 2022 (até julho) com 1.316 condenações. Ressalta-se que os resultados não expressam a

integralidade dos impactos da Lei nº 14.230/2021 por dois motivos: (i) a vigência da lei é de outubro do ano de 2021, o que resulta em impacto mínimo nas condenações constatadas no referido ano e; (ii) o ano de 2022 ainda está em seu sétimo mês, logo, não se é possível realizar projeções de quantidade de condenações (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022).

Apesar de tais dificuldades, é possível considerar que as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 não foram suficientes o bastante para que as condenações fossem reduzidas, além disso, a legislação também deixou de lado o aspecto taxativo das condutas ímprobas, que facilita ainda mais o arbítrio da punição com a utilização da discricionariedade e julgados subjetivistas com fundamentações abstratas.

Quantificadas as condenações, faz-se pertinente a análise dos impactos positivos destas e os negativos das condutas de improbidade ao erário público.

GRÁFICO 3: Comparação entre danos e restituições ao erário público



FONTE: Elaborado pelo autor. Relatório CNJ (2022)

Diante do estudo do gráfico 3 que foi extraído do relatório Conselho Nacional de Justiça (CNJ) observa-se que no decorrer dos anos de 2008 até julho de 2022 se tem o montante de perda de bens ou valores de natureza ilícita no valor de mais de dois bilhões de reais, o que indica os grandes impactos existentes das condutas de improbidade ao patrimônio público. Em contrapartida, tem-se o resultado de que o pagamento de multas advindas das condenações supera em por volta de 5.700% os valores adquiridos ilicitamente pelos agentes ímprobos e o resultado integral do ressarcimento do ano resulta em R\$ 1.098.349.051.908,64 (um trilhão e noventa e oito bilhões e trezentos e quarenta e nove milhões e cinquenta e um mil e novecentos e oito reais e sessenta centavos) (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022).

Diante da análise de tais constatações, observa-se que o retorno financeiro para o erário público é superior ao retirado por atos de improbidade cometidos pelos agentes público, isso ocorre em razão da natureza dos atos não serem, exclusivamente, de retirada financeira

propriamente dita do erário público, mas também por meio de condutas que tratam sobre atuação, comportamento e cobranças indevidas de taxa, por exemplo.

Nesse sentido, verifica-se que o Estado, de certa forma, acaba por gerar um montante financeiro muito superior aos valores descontados indevidamente de sua conta pelos seus agentes. Seria essa a motivação que torna a conduta de improbidade diretamente vinculada à julgamentos com base em um arbítrio punitivo, em que se fundamenta decisões com bases abstratas e tipificações taxativas inexistentes na legislação? Nada se pode afirmar acerca de tais dados, somente exaltar o fato que coexistem dois lados a serem vistos e estudados, o posicionamento e fiscalização realizados pelo Estado e as condutas dos seus agentes.

5 CONCLUSÃO

O trabalho proposto alcançou os objetivos delimitados inicialmente, e foram observados parâmetros que evidenciam o curso histórico incidente do Direito Penal na Lei de Improbidade Administrativa, em aspectos conceituais, práticos e estatísticos.

Em primeiro plano, quanto aos fatores introdutórios sobre a interseção do Direito Penal nas Leis nº 14.230/2021 e 8.429/1992, foi observada a multidisciplinaridade do direito sobre a Lei de Improbidade e as alterações trazidas no ano de 2021, isso se dá por uma construção histórica em que, por muitos anos, a lesão à probidade administrativa era tratada como crime de responsabilidade, aspecto extraído diretamente do Direito Penal, em que se delimitava elementos constitutivos para a tipificação das infrações. Apesar da tentativa por parte da doutrina, Poder Judiciário e Legislativa em expressar a independência das áreas do direito, é inegável a correlação existente entre as matérias, e que se justifica, até os dias de hoje, no momento em que uma conduta improba pode ser geradora de responsabilidade nas três esferas que constituem o governo: administrativa, civil e penal. Dessa maneira, é inegável a constatação da multidisciplinaridade na Lei de Improbidade e, por consequência, as influências do Direito Penal nessa.

Além disso, quanto ao tratamento acerca do dolo e a má-fé, verifica-se que o conceito de dolo adotado na Lei de Improbidade retrata um aspecto menos incisivo sobre os agentes, enquanto para a conceituação pelo campo penal complementa melhor os aspectos a serem observados nas condutas. Para a legislação aqui tratada, o dolo é a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito “tipificado” de forma abstrata, enquanto para a visão do doutrinador Delmanto (2016) seria incidente o dolo quando o agente conscientemente, admite e aceita o risco de produzir o resultado. Têm-se, portanto, o afastamento, no âmbito administrativo, do fator em que o agente assume o risco de produzir o resultado, que gera um

suposto afastamento do Estado da responsabilização prevista legalmente para agentes ímprobos.

No que tange ao estudo da violação aos princípios da Administração Pública, constata-se que a lesão apresenta dimensões elevadas ao levar em consideração que os princípios decorrem de dois principais os quais instituem as pedras de toque do Direito Administrativo. Dados tais pressupostos, observa-se a violação, em especial, dos princípios da moralidade e legalidade, isso pois o tratamento foi sobre a eficácia e validade da Lei de Improbidade Administrativa, em razão de sua interseção com o Direito Penal e a exigência do dolo nas condutas dos agentes ímprobos.

Quanto à exigência do dolo na conduta de improbidade administrativa, alteração trazida pela Lei nº 14.230/2021, constata-se que o movimento de gerou a modificação tem como marco o ano de 2008 com o julgado do Mandado de Segurança nº 24.631-6/DF, que trouxe em sua fundamentação que o simples ato culposos não configuraria um ato de improbidade. Posteriormente, em 2010 o Superior Tribunal de Justiça manifestou-se no sentido de exigir a presença de apenas um dolo genérico nas condutas dos agentes ímprobos para que estes fossem condenados nos termos da Lei de Improbidade. Por fim, nota-se a vigência da Lei nº 14.230/2021 que alterou a Lei de Improbidade ao trazer a exigência do dolo nas condutas dos agentes. Ocorre que esses posicionamentos não foram absolutos, houve divergências dentro do próprio Poder Judiciário, bem como nas correntes doutrinárias, que concretiza a ideia da insegurança jurídica acerca da exigência do dolo, em que se pressupõe o afastamento do Estado de sua competência de responsabilizar os agentes ímprobos.

No que concerne aos números de condenações por ato de improbidade administrativa no período de 2008 até julho de 2022, verificam-se números elevados de condenações por improbidade, o que gera o dilema entre a existência de muitos agentes ímprobos ou a discricionariedade e o arbítrio punitivo favorecem o crescente número de condenações. Assim, constata-se que as correntes doutrinárias e pesquisas recentes indicam a presença de fundamentações genéricas e a subjetividade nas tipificações das condutas ímprobos previstas na lei são as principais aliadas da constância das quantias elevadas de condenações de agentes por improbidade administrativa. Ademais, diante do estudo dos danos e restituições ao erário público advindos das condutas ímprobos e condenações de perdas, danos e multas, respectivamente, observa-se que o ressarcimento ao erário é 5.700% superior ao que é retirado ilicitamente por meio de condutas de improbidade. Os referidos resultados geram questionamentos acerca das vantagens que o Estado é contemplado ao condenar seus agentes por improbidade administrativa, entretanto, o simples estudo dos relatórios do Conselho

Nacional de Justiça não são suficientes para afirmar um suposto enriquecimento ilícito do Estado por meio do exercício do indevido arbítrio punitivo.

Ante ao exposto, identifica-se que o Direito Penal realiza uma grande interseção sobre a Lei de Improbidade Administrativa, em especial, quanto ao ferimento ao princípio da tipicidade das condutas de improbidade, conjuntura esta que se vincula aos princípios do direito administrativo, a moralidade e legalidade. Assim, o que deveria ser tipificado taxativamente é disposto de forma subjetiva e abstrata pela legislação em questão, bem como a incidência do *in dubio pro reo* passa a ser desconsiderado com a utilização de uma fundamentação que busca a condenação com base em tipificações que sequer o agente poderia ter ciência em razão da ausência de sua forma expressa de maneira taxativa. Desse modo, a Administração Pública poderia aprender muito mais sobre sanções com o Direito Penal e deixar de lado, nestas situações, a supremacia dos seus interesses e dar espaço ao campo que realiza isso desde sua essência, para que se evite, portanto, o exercício indevido da autotutela com a expressão do arbítrio punitivo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, 25 out. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.230%2C%20DE%2025,Art. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, 2 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial nº 488.882/SP**. Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, j. 17/04/2008. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial nº 604.151/RS**. Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, j. 25/04/2006. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial nº 734.984/SP**. Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, j. 18/12/2007. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial nº 737.279/PR**. Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, j. 13/05/2008. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial nº 875.163/RS**. Rel. Min. Denise Arruda, 1ª Turma, j. 19/05/2009. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial nº 988.374/MG**. Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, j. 06/05/2008. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Mandado de Segurança nº 24.631-6/DF**. Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 01/02/2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 01 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade**. Brasil, 2022. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/relatorioQuantitativoCondenacoes.php. Acesso em: 30 jun. 2022.

DELMANTO, Celso. **Código penal comentado**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. E-book . 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERREIRA, Bilmar Angelis de Almeida; OLIVEIRA, Maria Christina Barreiros D'. Improbidade Administrativa: uma revisão crítica. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**, Brasília/Df, v. 1, n. 4, dez. 2010. Disponível em: <http://periodicos.processus.com.br/index.php/egjf/article/view/48>. Acesso em: 16 jun. 2022.

FERREIRA, Daniel. **Sanções administrativas**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. **A moralidade administrativa e a responsabilização judicial do agente político**: um estudo sobre a improbidade administrativa no Brasil. 2020. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: 10.11606/T.2.2020.tde-25032021-194013. Acesso em: 16 jun. 2022.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV [online]**. 2019, v. 15, n. 3. DOI: 10.1590/2317-6172201937. Acesso em: 15 jun. 2022.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**: artigos 121 a 212 do Código Penal. 19 ed. v.2. São Paulo: Atlas, 2022.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**: artigos 213 a 361 do Código Penal. 19 ed. v.3. São Paulo: Atlas, 2022.

HARGER, Marcelo. Aspectos inconstitucionais da Lei de Improbidade Administrativa. **A&C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Curitiba, PR, v. 14, n. 55, 2014. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/109>. Acesso em: 16 jun. 2022.

IAROSZESKI, Cristina Elena Bernardi; SANTOS, Sebastião Donizete Lopes dos; ROSA, Wendell Luis. Da Ilegalidade à Improbidade do Administrador Público. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, Ribeirão Preto, v. 1, n. 1, p. 219-234, set. 2014. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/359>. Acesso em: 16 jun. 2022.

JURUENA, Cynthia Gruendling; LEAL, Rogério Gesta. Interlocuções necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa. **Barbarói**, Edição Especial, n. 42, p. 268-287, 2014.

LEÃO, Maria do Carmo. A improbidade administrativa. **Prim@ Facie**: Revista do PPGCJ, UFPB, Paraíba, v. 1, n. 1, p. 107-112, abr. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/4322>. Acesso em: 16 jun. 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SANTOS, D. M.; FRANÇA, V.R. A Interseção do Direito Penal nas Leis nº 8.429/1992 e 14.230/2011: a exigência do dolo como elemento da improbidade administrativa.

MEZZAROBÀ, Orides; DIAS, Jean Colbert; FERREIRA, Anderson. Uma Nova Concepção Sobre a Lei de Improbidade Administrativa e seu Alcance: o dolo e a má-fé como elementos fundantes da responsabilização. **Revista Relações Internacionais do Mundo Atual**, Curitiba, v. 3, n. 24, set. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21902/Revrma.v3i27.3925>. Acesso em: 15 jun. 2022.

NEISSER, Fernando Gaspar. **A responsabilidade subjetiva na improbidade administrativa**: um debate pela perspectiva penal. 2018. Tese (Doutorado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. DOI:10.11606/T.2.2018.tde-08092020-025053. Acesso em: 16 jun. 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.