

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós- graduação em Direito

Lysandro Alberto Ledesma

**DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: Imputação Penal e principiologia no  
enfrentamento à improbidade administrativa no Brasil**

Belo Horizonte

2025

Lysandro Alberto Ledesma

**DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: Imputação Penal e principiologia no enfrentamento à improbidade administrativa no Brasil**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais através do Mestrado Interinstitucional (MINTER) PUC Minas e Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Roberto Cintra Bezerra Brandão

Belo Horizonte

2025

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

L473d

Ledesma, Lysandro Alberto

Direito administrativo sancionador: imputação penal e principiologia no enfrentamento à improbidade administrativa no Brasil / Lysandro Alberto Ledesma. Belo Horizonte, 2025.

119 f.

Orientador: Cláudio Roberto Cintra Bezerra Brandão

Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Mato Grosso. Tribunal de Justiça - Jurisprudência. 2. Dolo (direito penal). 3. Imputação. 4. Improbidade administrativa. 5. Ilícito administrativo. 6. Sanção administrativa. 7. Punição. 8. Segurança jurídica. I. Brandão, Cláudio Roberto Cintra Bezerra. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 343.35

Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Marques de Souza e Silva - CRB 6/2086

Lysandro Alberto Ledesma

**DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: IMPUTAÇÃO PENAL E  
PRINCIPIOLOGIA NO ENFRENTAMENTO À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO  
BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

---

Prof. Dr. Cláudio Roberto Cintra Bezerra Brandão (Orientador)

---

Prof. Dr. Guilherme Colen - PUC Minas (Banca Examinadora)

---

Prof. Dr. Leonardo Siqueira - FADIC (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 18 de junho de 2025.

*Dedico este trabalho, inicialmente, ao jovem Lysandro que durante muitos anos aguardou e venceu barreiras para a conclusão deste Mestrado, com superação e muita determinação alcançou este sonho tão desejado.*

*Dedico este estudo também à minha esposa Lygia, linda e amorosa, pelo apoio incondicional e fortaleza na construção deste sonho. Bem como aos meus dois pequenos filhos (João Alberto e Joaquim Antônio) que alegam meu caminho em cada palavra e cada reflexão sobre o tema com um sorriso e brincadeiras constantes.*

## **AGRADECIMENTOS**

*Agradeço à minha esposa e meus filhos por apoiarem e darem suporte durante tantas madrugadas para alcançar esse resultado tão desejado.*

*Agradeço também aos meus pais por sempre incentivarem o estudo e demonstrarem para mim todos os dias que o caminho do conhecimento se constrói com dedicação e muita determinação.*

*Agradeço aos Professores e colegas de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas, em especial ao meu orientador Professor Cláudio Roberto Cintra Brandão pelo maravilhoso atendimento em cada reunião e pela riqueza intelectual que conseguiu transferir a este autor com muita simpatia e extremo carisma.*

*Agradeço também ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, na pessoa de nosso Coordenador Dr. Antônio Sérgio Cordeiro Piedade.*

## RESUMO

A pesquisa busca aferir critério e meios de identificação do dolo dentro dos atos de improbidade administrativa, possuindo como substrato de criação as normas do Direito Administrativo Sancionador, visto seus princípios basilares adotados pela Constituição Federal. Foi identificado a necessidade de reconhecimento da unidade sistêmica e principiológica dos sistemas punitivos estatais, tanto manifestados pelo direito penal quanto pelo direito administrativo. Para isso, se buscou uma pesquisa de campo, utilizando como elemento da pesquisa as decisões do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso que reconhecer e a forma como reconheceu o dolo nas condutas de improbidade administrativa, seja reconhecendo ou negando sua existência, dentro do lapso temporal de 1 ano. A pesquisa conclui com a possível identificação do elemento subjetivo dolo nas ações de improbidade administrativa como sendo suficiente o dolo genérico, tendo em vista que dentro do sistema punitivo adotado no Brasil, ainda tem que se manter o Direito Penal como *ultima ratio*, não sendo possível que esta matéria preveja critérios menos rigorosos de aplicabilidade do que aqueles instrumentos intermediários de punibilidade, tal como o Direito Administrativo Sancionador. Para se alcançar este resultado, necessário a fixação de standares probatórios que permitem a aferição correta do elemento de prova, conferindo ao julgador elementos para fundamentar suas decisões, bem como, segurança jurídicas aos jurisdicionados para transparência e clareza na retributividade dos atos praticados.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo Sancionador, *jus puniendi*, dolo, improbidade administrativa, dolo específico, jurisprudência, standares probatórios, segurança jurídica.

## ABSTRACT

The research aims to assess the selective methods and means of identifying intent within acts of administrative misconduct, having as its basis the norms of the Administrative Sanctioning Law, given its basic principles adopted by the Federal Constitution. The need to recognize the systemic and principled unity of state punitive systems, both manifested by criminal law and administrative law, was identified. To this end, a field research was sought, using as research element the decisions of the Court of Justice of the State of Mato Grosso that recognize and the way in which intent is recognized in conducts of administrative misconduct, whether recognizing or denying its existence, within the time period of 1 year. The research concludes with the possible identification of the subjective element of intent in administrative misconduct actions as generic intent being sufficient, considering that within the punitive system adopted in Brazil, Criminal Law must still be maintained as the ultima ratio, and it is not possible for this subject to provide for less rigorous criteria of applicability than those intermediate instruments of punishability, such as Sanctioning Administrative Law. In order to achieve this result, it is necessary to establish evidentiary standards that allow the correct assessment of the element of proof, providing the judge with elements to substantiate his decisions, as well as legal certainty for the jurisdictional parties for transparency and clarity in the retribution of the acts committed.

**Keywords:** Sanctioning Administrative Law, jus puniendi, intent, administrative improbity, specific intent, import, evidentiary standards, legal certainty.



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2. O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO BRASIL E SEUS FUNDAMENTOS .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 O conceito e histórico do direito administrativo sancionador no Brasil.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 Os fundamentos constitucionais do direito administrativo sancionador no Brasil .....</b>	<b>21</b>
<b>2.3 Os fundamentos infraconstitucionais do direito administrativo sancionador no Brasil à luz da improbidade administrativa .....</b>	<b>30</b>
<b>3. IMPUTAÇÃO TÍPICA PENAL E APLICAÇÃO AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>39</b>
<b>3.1 Princípio da legalidade e reserva legal na visão da tipicidade por ato de improbidade administrativa .....</b>	<b>39</b>
<b>3.2 Possibilidade de utilização da imputação penal para fixação e definição do ato de improbidade administrativa .....</b>	<b>47</b>
<b>3.3 Dolo e seus fundamentos para conceituação e aplicação prática .....</b>	<b>55</b>
<b>4. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE A PARTIR A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>	<b>65</b>
<b>4.1 Mapeamento da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso a respeito da improbidade administrativa .....</b>	<b>66</b>
<b>5. A SEGURANÇA JURÍDICA DISPENSADA NO TRATAMENTO DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....</b>	<b>80</b>

5.1 Leitura crítica da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Mato Grosso a respeito da improbidade administrativa .....	81
5.2 Estabelecendo critérios para uma maior segurança no enfrentamento à improbidade administrativa no contexto do direito administrativo sancionador .....	84
5.3 Definição dos elementos caracterizadores da conduta .....	89
5.4 Meios de provas utilizados para fins de comprovação e real tipificação do ato de improbidade administrativa .....	94
5.5 Regime Sancionatório da improbidade administrativa e suas consequências ao Direito Penal .....	99
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103

## **REFERÊNCIAS**

## 1. INTRODUÇÃO

A civilização contemporânea desde o início de sua formação em grupo, com uma rudimentar noção de sociedade, sempre buscou formas de garantir a punição para qualquer pessoa que se comporte contrariamente aos interesses daquela comunidade, sejam eles religiosos, patrimoniais, morais ou tão somente comportamentais. A evolução da sociedade e a criação de Estados tornou a aplicação de tais circunstâncias punitivas mais complexas e a transformou de maneira institucional, profissionalizando o retorno daquela transgressão a cada um que ali tenha incidido.

O Direito Penal possui uma forma densa em sua historicidade e dogmática e com um nível de aperfeiçoamento intelectual que corrobora os interesses da sociedade, pois ao longo muito tempo teóricos e aplicadores da lei se debruçavam em seu conteúdo, buscando coerência, convergência e eficácia. Consequentemente, tal ramo se encontra dentro do denominado Direito Punitivo e é uma manifestação expressa do *jus puniendi* estatal, destinado a conferir paz social com força e segurança quando violações de seus bens jurídicos se tornarem um risco para a sociedade.

Paralelamente a isso, o Estado moderno ao longo dos séculos ganha mais autonomia e mais determinação para falar em nome da sociedade, sendo inevitável neste ponto a contribuição dos Contratualistas que permitiram a retribuição da ação do Estado em detrimento da concessão de uma parcela de sua liberdade. Neste diapasão, inicia o aperfeiçoamento e melhoramento de um ramo do Direito destinado exclusivamente a delimitar normas de atuação deste ente e a forma como o interesse particular se submeterá aos serviços e interesses públicos desempenhados pelo Poder Público.

Assim, o Direito Administrativo foi se tornando cada dia mais legiferante, pois foram sendo criadas normas necessárias ao fiel desempenho das atividades estatais. Dentro destas necessidades que foram sendo criadas a este ramo, surge a autotutela da Administração Pública, circunstâncias suficiente e necessária para que o Poder Público possa corrigir falhas e desvios que firam o interesse público. Com estes critérios se delimitou dentro da Administração Pública o poder de aplicar sanções e buscar soluções para condutas violadoras de seus agentes ou terceiros.

Visando possibilitar o regramento desta atuação estatal nasce o Direito Administrativo Sancionador, que possui suas origens vinculadas ao *jus puniendi*, como um ramo e subespécie deste, ladeando junto com o Direito Penal esta função na sociedade. Em sua forma de se expressar, o Direito Administrativo Sancionador possui duas vertentes, a primeira delas é reprimir condutas de seus próprios servidores e de terceiros que o Poder Público detém qualquer relação jurídica, desta forma o sancionamento advém do Direito Administrativo Disciplinar e do poder de autotutela na aplicação de sanções violadoras de contratos ou normas relacionados à Administração Pública. Um outro ponto, que também surge como fundamento dentro do Poder Administrativo Sancionador, é a responsabilização de agentes em virtude da prática de atos de improbidade administrativa.

Diferentemente da primeira vertente acima referida, quando a Administração Pública busca responsabilizar algum agente público diante de atos de improbidade administrativa, se impõe a necessidade de respeito à cláusula de reserva Constitucional, sendo tais sanções apenas aplicadas pelo Poder Judiciário. Mais fácil, neste ponto, se evidenciar a proximidade de tal vertente com o Direito Penal, e o fundamento desta submissão para aplicação junto ao Poder Judiciário possui origem no próprio Direito Punitivo, tendo em vista a gravidade das sanções, e possibilidade de atingir o direito fundamental do ser humano com sua repressão, tal como se observa na suspensão de direitos políticos, que, com sua aplicação, retira aquele agente de atuação dentro do cenário político.

A imputação das condutas ímprobadas portanto, necessitam ser feitas ao Poder Judiciário de maneira formal e com pleno respeito ao devido processo legal, com as garantias intrínsecas ao próprio direito penal. Este é especificamente o tema abordado com o presente estudo, pautando-se dentro da avaliação destas normas e princípios do Direito Penal, estabelecendo como recorte hermenêutico a avaliação do dolo, como elemento subjetivo aplicado tanto na tipicidade penal quanto na tipicidade dos atos de improbidade administrativa.

A orientação teórica e a influência de países que adotaram a unicidade deste sistema punitivo, tal como a experiência espanhola, aproxima os conceitos de imputação típica, e permite a comparação teórica entre o conceito e dimensão

do dolo na conduta ímproba e na conduta criminosa. Concluída a análise dogmática da concepção do dolo, e como dito, pelo fato da improbidade estar vinculada à reserva jurisdicional para aplicação, se tornou necessário o cotejo de seu conteúdo com a forma de aplicação pelo Poder Judiciário. Para isso, se buscou analisar a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, com o intuito específico de delimitar o dolo da conduta ímproba e como tem sido a fundamentação dos Desembargadores na compreensão deste elemento subjetivo, após as modificações legais da Lei de Improbidade Administrativa e as modificações interpretativas proporcionadas pelos Tribunais superiores.

O mapeamento da jurisprudência e a tentativa de encontrar resultados que apontem um padrão de entendimento ou delimitação intelectual estável do tema despertou a possibilidade de cientificidade da matéria. Uma vez que ainda, encontra-se viva na doutrina a discussão quanto ao real significado do dolo e a utilização de toda dogmática penal para a construção da imputação ímproba adequada. Vale reforçar também que, se ao mesmo tempo que o Direito Administrativo Sancionador como uma manifestação do Poder Punitivo fixa condutas severas aos agentes, de igual modo ele não pode possuir mais requisitos de aplicabilidade que o próprio Direito Penal, pois, isso subverteria totalmente o conceito de *ultima ratio* tão referendada e defendida dentro do próprio ordenamento jurídico.

A subdivisão do estudo almeja a possibilidade de elucidação e balizas teóricas do elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa, conferindo segurança jurídica na imputação típica, para que, possa servir de paradigma aos casos apresentados, sobretudo em julgamentos do Poder Judiciário. Impossível alcançar este fundamento sem uma base lógica e racional para possibilitar substrato adequado de julgamento, e para isso, também se adentrará em temas necessários de dimensionamento e avaliação de provas produzidas nas ações e a forma como elas podem ser recebidas e aceitas, sobretudo logicamente num sistema racional.

Portanto, a improbidade administrativa será apresentada dentro do filtro técnico na busca de resultados satisfatórios de compreensão e técnicas de julgamento hábeis com o sistema punitivo e com pleno respeito aos direitos e

garantias fundamentais, adotando a linha mestra e dogmática do direito criminal para esse fim.

## **2. O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO BRASIL E SEUS FUNDAMENTOS**

Este capítulo introdutório da dissertação tem por objetivo específico delimitar o conceito de direito administrativo sancionador e estabelecer seus fundamentos constitucionais e infraconstitucionais. Para tanto, inicialmente, será realizada uma abordagem histórico-conceitual do direito administrativo sancionador no Brasil, para, na sequência, investigar os fundamentos constitucionais e infraconstitucionais deste direito.

O estudo será perspectivado pelo método hipotético-dedutivo, com base na técnica de pesquisa bibliográfica e documental. Serão analisadas obras nacionais e internacionais (livros e artigos científicos sobre o tema), além de documentos legais que dão sustentação ao direito administrativo sancionador no ordenamento jurídico brasileiro.

### **2.1 Conceito e história do direito administrativo sancionador no Brasil**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 conferiu uma nova roupagem à Administração Pública, pois ao mesmo tempo que enalteceu a relação jurídico-administrativa do Estado Brasileiro, também exigiu a presença densa de Direitos e Garantias fundamentais dentro de cada ponto de atuação do Poder Público, servindo como norte e orientação para qualquer decisão ou conduta atinente ao interesse público.

Nesse contexto, quanto ao Direito Administrativo Sancionador, cumpre salientar que, em sua construção histórica, ele nasce para salvaguardar direitos e proteger a tutela coletiva que demanda uma atuação até mesmo repressiva em defesa do interesse público. Então o Direito Administrativo Sancionador nasce como um elo de interseção para unir conceitos do Direito Penal e Processual Penal, incluindo institutos e conceitos para então restringir o poder punitivo estatal, sobretudo pela função densa que a dogmática penal apresenta sobre o assunto.

A história do Direito Administrativo Sancionador possui um grande avanço junto às Cortes Constitucionais Europeias a partir da década de 1960, pois o estudo do poder de punir estatal após o encerramento das Guerras Mundiais ganhou bastante repercussão, ao ponto de Guskow (2022, p. 53) reconhecer que “para reconhecer-se a unidade ontológica da ilicitude, o que culminou com o reconhecimento do jus puniendi único do Estado, emanado tanto da Administração quanto dos juízes, como expressões de uma só singularidade: o ordenamento punitivo estatal”. Neste ponto observa-se que o autor se refere a uma distinção muito clara sobre o Direito Administrativo aplicado pelo Poder Público unilateralmente. Todavia, como foco e delimitação do tema do presente trabalho se concentrará na perspectiva de que, tal como ao direito criminal, também é aplicado àquele ramo do Direito o princípio de reserva jurisdicional no âmbito da improbidade administrativa.

Para os teóricos do Direito, eternos observadores de movimentos sociais, a cada modificação de estruturas de poder dentro de uma comunidade, se faz um movimento entre o Direito Penal e o Direito Administrativo de outro lado. Para isso, a criação e conceituação destes dois ramos do Direito mudou muito e teve idas e vindas com o Pós-Guerra, em especial na Alemanha. Então, ao longo dos anos se verifica um acréscimo constante de condutas nas duas áreas do conhecimento. Sobre o tema, Oliveira (2012, p. 91) destaca que:

Historicamente o que assistimos é a passagem de condutas do Direito penal para o Direito administrativo, ou o inverso – do administrativo para o penal. Vale observar, contudo, que hoje há um cenário de sobreposição no qual podemos verificar que a transferência da conduta descrita como tipo penal para o Direito Administrativo sancionador não significa sua descriminalização, senão o reforço da normal penal (muitas vezes sob a alegação da relevância do bem jurídico protegido). Também muitas vezes a incorporação de proibições administrativas ao catálogo de sanções penais não reflete a eliminação dessa conduta do conjunto do Direito Administrativo sancionador.

Se de um lado a necessidade de repressão frente a uma infração penal é premente e consentânea com os ditames constitucionais, com o mesmo grau de repressão, o Direito Administrativo busca sua estrutura para garantir validade de seus conceitos. A propósito desse tema, vale colacionar os ensinamentos de Guardia (2024, p. 776), para quem, desde uma perspectiva histórica, torna-se possível

constatar um movimento pendular de transição de condutas do Direito Penal para o Direito Administrativo, bem como o inverso. Hodiernamente, não apenas no ordenamento jurídico pátrio, mas também em outros Estados, desvela-se um cenário de sobreposição, no qual o deslocamento de um tipo penal para o Direito Administrativo não corresponde à respectiva descriminalização da conduta. É inegável, portanto, que a hipertrofia do Direito Administrativo sancionador vem acompanhada de um processo de expansão do Direito Penal.

Com essa ponderação, posiciona-se, portanto, o Direito Administrativo Sancionador como um substrato que confere mais legitimidade e força ao próprio Direito Penal, pois, se ao mesmo tempo em que se busca enaltecer a *ultima ratio* deste último, também se pretende a queda do punitivismo constante, em especial para condutas ilícitas mais singelas cujo resultado prático pode ser resolvido claramente pelo Direito Administrativo. Oliveira e Grotti (2020, p. 94) pontuam, sobre o assunto, que

o ordenamento administrativo, para plenitude de sua efetividade na defesa de interesses públicos, necessita lançar mão de sanções jurídicas, no regramento das condutas intersubjetivas de agentes públicos e de administrados (pessoas físicas e jurídicas). A institucionalização de modelos sancionatórios é condição indispensável para resguardar os bens e interesses valiosos à forma de organização política do Estado. Nestes modelos, as sanções decorrem do processo de imputação de responsabilidade em razão da prática de ilícitos. Este crescimento das normas jurídico-administrativas sancionadoras é um fenômeno dinâmico – cujo encadeamento e delineamento caminham com a mutabilidade dos interesses públicos no tempo e no espaço – e obriga o Direito Público a estudar as mudanças e tendências ocorridas/em curso, considerando os desafios que se levantam no horizonte próximo. Isto ocorre no Direito Penal e no Direito Administrativo Sancionador, que deve congrega as normas estatais sancionadoras não aplicadas pela jurisdição penal.

O desenvolvimento e a construção dos conceitos remontam uma época histórica do Poder Punitivo na qual tanto o Direito Penal quanto o Administrativo se interseccionam concedendo ao Estado autoridade para desempenhar ambos os papéis. Contudo, se observou que, aos olhos dos súditos, se enaltecia e fortalecia demais um Estado, que com todo poder em suas mãos possuía notas de autoritarismo. Consequentemente, a cisão ocorreu, permanecendo o Direito Administrativo Sancionador amplo para o Estado, assumindo o Direito Penal uma roupagem de proteção de direitos e garantias fundamentais, freando a atuação forte do poder público em face dos cidadãos. Contudo, no mesmo



cenário isso não foi feito para o Direito Administrativo e, hodiernamente, se visualiza a necessidade de fazer com que ele alcance a densidade teórica e dogmática que o Direito Penal atingiu. A respeito do assunto, Santos, Joseph e Arruda (2022, p. 22) esclarecem que

o Direito Administrativo Sancionador ocupa uma certa posição de relativa insegurança. Isso porque, à falta de uma teoria geral – já satisfatoriamente desenvolvida no Direito Penal – e de uma lei geral sobre sanções administrativas – e mesmo de um tratado internacional - socorre-se na doutrina processual-penal e processual-civil, descrevendo uma paradoxal tentativa de afirmar -se autônomo, sendo ainda, e ao mesmo tempo, uma incontestável manifestação da função administrativa, devendo, por isso, reportar-se a toda dogmática administrativista, cujo regime jurídico também não está codificado, nem mesmo está suficientemente regulamentado no texto constitucional.

Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que a punitividade garante satisfatividade nas ações do Estado, torna-se necessária uma releitura para a adequada posição das sanções administrativas dentro do ordenamento jurídico, sobretudo para o fortalecimento e a construção do Direito Penal. Pois não se vê compatível com seus fins se utilizar um instrumento ainda em construção, que é o Direito Administrativo Sancionador, sem a presença forte de princípios constitucionais que o amparem como meio de aplicação em condutas mais singelas, evitando a chamada Administrativização do Direito Penal que muitas vezes é aplicado em fatos cujos demais segmentos punitivos poderiam atuar anteriormente. Nessa construção, portanto, se garante um mecanismo de utilização e fixação do instrumento punitivo com respaldo e com a dogmática adequada, qual seja, propriamente do Direito Criminal, em especial quanto à sua imputação típica, para se identificar como correta e adequada a aplicação das sanções decorrentes deste Direito Administrativo, dessa vez, com respaldo e proteção principiológica advinda da Constituição Federal.

Consequentemente, o recorte que se busca neste capítulo introdutório é fixar a compreensão de que o Direito Administrativo Sancionador permeia todas as atividades jurídicas ou não, as quais implicam a atuação do Poder Público dentro de seu perfil punitivo. Cita-se como exemplo o caso da atuação do Fisco quando impõe uma multa ou, consequentemente, uma penalidade ambiental aplicada pelos órgãos competentes, ou até mesmo quando a Administração Pública impõe punições aos seus próprios servidores. Neste desiderato, busca-

se incluir o direito administrativo sancionador como fundamento teórico e como sustentáculo para que se possa legitimar uma punição no âmbito da improbidade administrativa.

O conceito do Direito Administrativo Sancionador pode ser identificado por duas perspectivas. Primeiramente, o perfil judicial punitivo, e aí estamos falando de ações civis públicas que impõem punições à prática de atos de improbidade administrativa; de outro lado, ele será processo administrativo sancionador, ocasião em que serão impostas medidas administrativas como sanção, entre elas multas, restrições a direitos, cassações e interdições de locais. Para esse conceito, Carvalho e Arantes (2024, p. 181) salientam que

o Poder Estatal é possuidor do *ius puniendi*, sendo o mesmo responsável por processar, julgar e punir aqueles que ferem os dispositivos legais vigentes, esse mesmo poder pode ser exercido por meio da via judicial ou administrativa. O Direito Administrativo Sancionador é um desdobramento do Direito Administrativo, e pode ser aplicado conforme explicado anteriormente pelo Estado.

Para tanto, se extrai do contexto Constitucional uma gama de princípios e necessidades interpretativas, sobretudo conhecendo claramente o conceito teórico de direito administrativo sancionador. Trata-se, portanto, de um núcleo de garantias que não está adstrito exclusivamente à seara criminal. A partir das lições de Gonçalves e Grilo (2021) é possível afirmar que em nenhum momento a atuação da Administração Pública pode ser pautada por parâmetros que fujam do total respeito e convergência dos direitos e garantias individuais. Sendo assim, por se tratar de uma sanção, observa-se que, qualitativamente, a ideia de punição não distingue propriamente a administrativa ou penal, tratando apenas de questão semântica teórica.

Na análise interpretativa e sua necessidade de adequação dentro dos direitos fundamentais, se traduz claramente essa necessidade de freio para o Estado e proteção ao cidadão, sobretudo quando estamos diante de um sistema punitivo, seja criminal ou administrativo. De acordo com os ensinamentos de Gonçalves e Grilo (2021, p. 467):

O Estado é o detentor do *jus puniendi*, sendo prerrogativa sua prever, normativamente, os casos nos quais alguém será sancionado pela sua conduta ilícita. Por adequação ou intensidade, algumas penas são de natureza penal; outras penas serão

administrativas. Entretanto, analisando sob o prisma da teoria geral do direito, o direito sancionador é o mesmo, em sua origem. Seja ele instrumentado pela Administração Pública, seja pela Justiça Criminal ou Cível, em ambos os casos o Estado administra a aplicação da pena ao cidadão, por meio de órgãos e entidades públicas criadas com essa finalidade. A intensidade como as garantias são previstas para o processo penal não o distanciam, em sua essência, da natureza jurídica sancionatória do direito administrativo sancionador.

Para fins de conceituação e alocação teórica, inevitável ir ao encontro de diversos estudiosos para afirmar que, em verdade, não existe diferença ontológica quanto ao poder de aplicar sanções dentro do sistema punitivo, seja proveniente de ilicitudes penais ou administrativas. Para Medina (2020), o Estado, ao exercer seu *jus puniendi*, apresenta uma gama de modalidades punitivas que são elencadas para diversas áreas do Direito; contudo, em sua essência, não se distingue critérios específicos de punição para uma ou outra área, exercendo todas igualmente, porém algumas com restrição (penas e sanções) mais graves.

Como muito bem explanado por Junior (2024, p. 187), trata-se “de ramos decorrentes de uma unidade superior: o *jus puniendi* estatal que tutela bens jurídicos considerados mais relevantes para a sociedade a ponto de merecerem proteção em caráter preventivo (finalidade preventiva geral)”. Ao contrário da demanda penal que encontrou guarida em diversos fundamentos e princípios dentro da Constituição Federal, o Direito Administrativo Sancionador não encontra o mesmo substrato. Vale lembrar que tal ramo inclui qualquer outra modalidade punitiva em que a Administração Pública assume protagonismo para imposição de sanções. Contudo, para fins de recorte conceitual, na presente pesquisa, se observará seus impactos apenas na improbidade administrativa.

O Direito Administrativo Sancionador, sob o enfoque da improbidade administrativa, recebe roupagem Constitucional no art. 37, 4º<sup>1</sup>, da Constituição Federal, que garante a necessidade de responsabilização decorrente de atos de improbidade administrativa. Contudo, o texto constitucional não conceitua ou delimita os meios e caminhos para satisfazer o anseio da administração pública.

---

<sup>1</sup> “§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (Brasil, 1988).

A contribuição teórica de Guskow e Silva Oliveira (2024, p. 25), sobre o assunto, tem sido fundamental, pois aponta os seguintes ensinamentos:

Está em ascensão o direito administrativo sancionador, um ramo do direito administrativo, paralelo ao direito penal, mas que com ele interage, por serem emanções de uma mesma fonte: o *jus puniendi*, ou poder de punir do Estado. Segundo essa linha de pensamento, a potestade sancionadora da Administração Pública convive com a potestade penal dos juízes e tribunais, formando um poder punitivo geral do Estado, que se subdivide nessas duas manifestações.

Para tanto, e seguindo as diretrizes internacionais de Convencionalidade, vale reforçar que também a Administração Pública está vinculada ao bloco de constitucionalidade que obriga a atenção plena do princípio da Juridicidade Administrativa. Consequentemente, a pessoa humana passa a ser o foco e principal fundamento da atuação administrativa, pois a Constitucionalização dos direitos humanos fundamentais ressoa como um *standard* aos conceitos clássicos do Direito Administrativo, tal como a presunção de legitimidade dos atos do agente público e supremacia do interesse público serão observados casuisticamente, a fim de não ferir princípios fundamentais amparados em Convenções Internacionais. Sobre esse assunto, é sempre oportuno lembrar os ensinamentos de Arcaro Conci e Tonet (2024, p. 55):

O Princípio da Juridicidade convencionalizado é fruto dessa integração normativa, textual e jurisprudencial e implica o reconhecimento, pelos atores estatais, do arcabouço de proteção multinível e do pluralismo de ordens jurídicas que objetivam proteger os direitos fundamentais e a máxima proteção da dignidade da pessoa humana. Logo, o Princípio da Legalidade estrita se mostra ineficiente, diante desse novo cenário, para vincular e orientar a administração. Consequentemente, o Direito Administrativo Sancionador parcela do Direito Administrativo que se dedica a sujeitar o administrado a restrições a seus direitos fundamentais. Deve, assim, como campo que está entre aqueles em que o abuso do poder é uma possibilidade, especialmente por decorrência do uso cada vez mais reiterado de regulações com elevado grau de indeterminação, com aumento da discricionariedade daquele que decide, deve se submeter a essa diversidade de fontes jurídicas.

A mudança de paradigmas dentro do Direito Administrativo enterra por definitivo a visão autoritária e absolutista do nascimento do Estado Moderno, e garante plena efetividade de respeito e equiparação da pessoa humana. Neste capítulo, como se evidencia do até aqui exposto, busca-se uma fixação da

legitimidade do Direito Administrativo Sancionador, o qual, especificamente na improbidade administrativa, se utiliza do substrato teórico do Direito Penal e Processual penal para atingir seus fins. Afinal, como mencionado anteriormente, a busca por responsabilização de atos ímprobos, além de constar expressamente na Constituição Federal, encontra respaldo também na Convenção de Mérida, a qual será objeto de aprofundamento nos próximos tópicos desta pesquisa.

Sempre oportuno lembrar que, em sede constitucional e, em especial, quanto à existência e validade de um Direito Administrativo Sancionador, existe um fundamento teórico que legitima sua existência. O combate à corrupção transformou-se num direito fundamental ao qual o Estado não detém o condão de se afastar, uma vez que, deve agir positivamente para evitar estes atos, surgindo, portanto, diversos mecanismos que buscam a plena realização de tal fundamento. Sobre isso, Santos (2012, p. 4) assevera que “devemos falar em um ‘direito fundamental à probidade administrativa’”, na medida em que “há um verdadeiro direito fundamental coletivo da sociedade a uma Administração Pública honesta, que apresenta os contornos identificadores dos direitos difusos”.

A Administração Pública prova, com mecanismos de plena satisfação dos demais direitos fundamentais, claramente denota-se dentro do conceito de cláusula aberta de direitos fundamentais, circunstância aparada especificamente pelo art. 5º, §2º da Constituição Federal, posto a identificação de direitos fundamentais materiais não escritos. Ainda neste tema, continua Santos (2012, p. 11) afirmando que:

A tutela da probidade administrativa é concretizada em várias frentes, e as normas definidoras de atos de improbidade administrativa, previstas na LIA, também se inserem no âmbito do combate internacional à corrupção, que se desenvolve no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos e tem como fundamento a efetivação dos direitos humanos, cuja violação coloca em xeque os pilares da democracia e da república.

Premente, portanto, a necessidade de fixação de balizas sólidas e com fundamentos suficientes que permitam ao Direito Administrativo Sancionador atingir seus fins e corresponder à perspectiva internacional que se espera com o combate à corrupção, estimulando e solidificando todas as investigações

penais e administrativas. Viu-se na Carta Magna a densificação de sua atividade, porém, ainda se questiona a forma e quais possibilidades que ele se alcançará na estrutura jurídica do Estado Democrático. Ou seja, qual será o posicionamento e segurança que o Poder Judiciário terá ao aplicar seus institutos, sem parecer aos olhos do cidadão um “trem desgovernado”, pois em alguns momentos se recrudescer a interpretação e permite sua aplicação e em outros se flexibiliza demais, agindo em desconformidade do rigor hermenêutico inerente ao Direito Penal.

## **2.2 Os fundamentos constitucionais do direito administrativo sancionador no Brasil**

A Constituição Federal, como elo de proteção dos Direitos e Garantias fundamentais, hoje, com o Estado contemporâneo, é de extrema valia sua discussão, sobretudo pela ampliação constante de conceitos deste jaez no âmbito internacional. Em essência, diversos princípios permeiam a atuação da Administração Pública dentro do sistema punitivo da improbidade administrativa. Logicamente, por se tratar de punição advinda de processos judicializados, é inegável se reconhecer a base estrutural de aplicação principiológica, para tanto, observa-se atenção especial ao devido processo legal, com o contraditório e ampla defesa (art. 5º, LIII<sup>2</sup>, LIV<sup>3</sup> e LV<sup>4</sup>), bem como o princípio da legalidade (art. 5º, II<sup>5</sup>), segurança jurídica e irretroatividade (art. 5º, *caput* e XXXIX<sup>6</sup> e art. 37,

---

<sup>2</sup> LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente; (Brasil, 1988).

<sup>3</sup> “LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; (Brasil, 1988).

<sup>4</sup> “LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”; (Brasil, 1988)

<sup>5</sup> II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”; (Brasil, 1988)

<sup>6</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
(...)

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;” (Brasil, 1988)

*caput*<sup>7</sup>), princípio da culpabilidade e pessoalidade da pena (art. 5º, XLV<sup>8</sup>), princípio da individualização da sanção (art. 5º, XLVI<sup>9</sup>) e princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (art. 1º e 5º, LIV<sup>10</sup>).

Viu-se, então, que na Carta Magna a densificação de princípios e garantias penais é de especial relevância, com fundamentos práticos que permitem a irradiação de seus conceitos e valores para as demais searas do Direito Punitivo, sobretudo por inexistir qualquer mácula, já que são protetivas dos direitos fundamentais e servem como um substrato de garantias ao cidadão. Assim, Dezan e Parente (2023, p. 131) indicam que, não obstante sua similitude, não aceitam a fixação definitiva de que todo substrato penal poder ser utilizado ao Direito Administrativo Sancionador, sobretudo por circunstâncias clássicas que impedem essa subsunção, de modo que vale reafirmar seus fundamentos:

[...] não parece haver dúvida de que o poder punitivo estatal seja o mesmo, existindo apenas uma discricionariedade do legislador para configurar algumas condutas como crimes ou infrações administrativas, cabendo ainda a ele determinar as respectivas sanções. Além disso, dúvida também não existe de serem o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador fundamentados no texto constitucional. Dessas premissas, por outro lado, não é possível extrair a conclusão de estarem o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador submetidos aos mesmos princípios constitucionais, sendo tais princípios aplicados de modo idêntico nesses dois ramos jurídicos.

---

<sup>7</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:” (Brasil, 1988)

<sup>8</sup> “XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;” (Brasil, 1988)

<sup>9</sup> “XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

- a) privação ou restrição da liberdade;
- b) perda de bens;
- c) multa;
- d) prestação social alternativa;” (Brasil, 1988)

e) suspensão ou interdição de direitos;

<sup>10</sup> “LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;” (Brasil, 1988)

Consequentemente, admite-se para tais autores a utilização de comandos constitucionais com similitude, porém, não que sejam utilizados de maneira irrestrita a todos os fundamentos amparados pelo Direito Penal. Cumpre observar que tal análise refere-se ao ramo do Direito Administrativo Sancionador que possibilita a fixação de sanções administrativamente, e não propriamente os atos de improbidade administrativa. Estes ficam de fora desta avaliação, em razão de sua singularidade conceitual e pragmática, posto que, assim como o Direito Penal, são submetidos ao crivo do Poder Judiciário para sua aplicação. Traduz-se, assim, o foco do desenvolvimento deste trabalho nos capítulos seguintes, verificando se é possível esta aproximação da improbidade administrativa ao direito criminal e quais fundamentos podem ser utilizados que prevejam a coerência interpretativa.

A doutrina, em sua grande parte, identifica a improbidade administrativa como um instituo em transição, entre o Direito Penal e o Direito Administrativo, sobretudo porque as sanções impostas pelos respectivos atos de improbidade detêm maior intimidação até mesmo do que alguns elencados pela legislação penal, tal como a perda do cargo público e proibição de contratar com a Administração Pública. Com um importante avanço doutrinário e análise sistêmica dos institutos do direito criminal e administrativo, Oliveira (2012, p. 191) expõe que se admite,

inclusive, a subsidiariedade das regras de Direito Penal substancial na aplicação das normas sancionadoras administrativas, aproveitando-se os princípios exaustivamente trabalhados no Direito Penal (culpabilidade, imputação subjetiva de responsabilidade, causa excludentes de ilicitude e tipicidade) na interpretação das regras administrativas.

Inevitável se admitir que, para fins de coesão do presente trabalho, é prudente a fixação de balizas muito bem definidas para o princípio da legalidade, sobretudo pela indissociável averiguação do dolo e da necessidade de capitulação de condutas partindo de tipos extremamente abertos, tais como se observa dentro dos atos de improbidade administrativa. Por sua vez, a lesividade da conduta também transfigura a real intenção e análise dos efeitos da conduta outrora praticada, continuando a imputação até a antijuridicidade e culpabilidade.



Para isso, vale sempre lembrar os ensinamentos e orientações de Gonçalves e Grilo (2021, p. 476), quando salientam que,

nesse contexto, é preciso que o juiz, ao analisar as condutas que se imputam como ímprobas ao sujeito ativo, verifique a ocorrência de subsunção fático descritiva à lesividade ou tipicidade material. No caso da improbidade administrativa, a submissão do conceito legal (tipicidade formal) à lesividade assume uma relevância muito maior, se compararmos a casos de subsunção a crimes de previsão normativa mais fechada.

Assim, no campo da configuração dos atos de improbidade administrativa, a aplicação das sanções pressupõe um esforço de elevada cognição jurisdicional: será preciso filtrar ou depurar os termos genéricos da lei para afunilar e concentrar a subsunção ao fato concreto subjacente, em análise concreta.

No campo da improbidade administrativa, muito mais do que para muitos crimes, portanto, é de demasiada relevância o apreço pelos princípios constitucionais do direito sancionador. Deve ser exigida a configuração de uma efetiva ação reprovável do ponto de vista subjetivo, analisando-se a atuação do agente e as circunstâncias que envolvem o fato concreto, e não a natureza do ato de improbidade em tese.

Dentro desta perspectiva de capitulação da conduta, em especial com destino à real imputação típica para os atos de improbidade administrativa, como dito, a legalidade assume essencial relevância para o tema, sobretudo pela sua averiguação adequada de tipicidade. Logo, não é primazia buscarmos uma unidade principiológica e estrutural na dogmática necessária, como já mencionado por Mattos (2024, p. 92)

A “nova” LIA expressamente determinou o posicionamento hermenêutico e dogmático a ser estabelecido ao sistema da improbidade. Entretanto, tal comando não foi seguido pelo STF, e, em razão da natureza cogente de sua jurisprudência firmada em repercussão geral, os demais tribunais brasileiros acabaram por manter as lacunas interpretativas do sistema. Por tais razões, propõe-se a interpretação sistêmica do Direito Público Punitivo/Sancionador, com a unificação dos princípios e garantias atinentes a todas as atividades sancionatórias do Estado, com o fim de, em novo estudo, propor a posição dogmática argumentativista do sistema da improbidade, tornando evidenciada a natureza jurídica do instituto e de suas sanções, bem como sua carga principiológica aplicável.

A premissa de que a unicidade para o *jus puniendi* deve ser pautada caso a caso, não sendo possível a fixação de princípios e diretrizes únicas para sua interpretação, reforça a singularidade na construção de cada tema atinente tanto ao Direito Penal quanto ao Administrativo Sancionador. Com efeito, apesar de

suas similitudes, eles apresentam diferenças consideráveis, dificultando a completa subsunção de ambos para a respectiva aplicabilidade. Exemplo fundamental para tal avaliação é a tipicidade, pois encontra reflexo cristalino dentro do princípio da legalidade. Com muita didática Shuenquener de Araújo (2020, p. 07) assevera que

o tipo precisa prever exatamente a caracterização do ilícito, bem como a respectiva pena que lhe é cominada. Essa forma de abordagem deve guiar o intérprete da norma, pois não se pode criar um crime sem lei prévia que determine precisamente os contornos da conduta típica e antijurídica punível. A adoção de uma interpretação exemplificativa da legalidade na seara penal poderia conduzir a uma realidade distópica, em que os cidadãos são privados do seu direito de ir e vir sem saber exatamente por que ou por qual crime estão sendo acusados. Sob outro prisma, o alcance do princípio da legalidade na esfera administrativa sancionadora é distinto em relação ao Direito Penal. Ainda que as punições aplicadas pela Administração Pública devam vir acompanhadas de garantias aos administrados, a fim de evitar arbitrariedades e supressão de direitos fundamentais, a concepção da máxima taxatividade do Direito Penal não comporta transposição para o Direito Administrativo Sancionador.

Com bastante eficiência se apresenta a crítica de Medeiros (2017, p. 176) sobre esse viés unicamente garantista de apenas apresentar a origem em comum do direito punitivo. E, mesmo utilizando de parâmetros constitucionais, como acima mencionado, resta essencial o recorte e a correta aplicação de seus conceitos para não fugir da funcionalidade inerente a cada estrutura jurídica:

Com efeito, subjacente ao direito penal uma maior gravosidade ético-social que justifica a privação da liberdade individual. Lida-se com os bens jurídicos mais caros à sociedade, como a vida e a integridade física. Ao mesmo tempo, privar a liberdade ambulatorial dos indivíduos exige maiores garantias e controle da atuação estatal. Daí porque, nesse campo, os princípios da segurança jurídica e democrático se expressam com vigor destacado, para exigir que a lei editada pelo Poder Legislativo – e somente ela – seja o veículo para definição dos delitos e das penas. Já no direito administrativo, lida-se com esquemas sancionatórios que precisam ser dinâmicos. Eles geralmente respondem a demandas variáveis e urgentes da sociedade, em regra dissociada de um juízo de desvalor ético-social.

Este conjunto de ideias e raciocínios expostos serão aprofundados no capítulo seguinte, porém com a especificidade de aplicação restrita aos atos de improbidade administrativa, que, apenas por estarem dentro da aplicação do Direito Administrativo Sancionador, necessitam de uma transfiguração e ditames

próprios, pois em todos seus fundamentos possuem peculiaridade impossíveis de serem desconsideradas.

Em julgamento do Tema 1.199 pelo Supremo Tribunal Federal, restou compreendido que os ramos não são possíveis de serem unificados, sobretudo pelo fato de que cada um possui um conjunto de garantias constitucionais que precisam ser aplicadas de modo específico. Mas, certamente, no que tange ao Direito Penal e Administrativo Sancionador vê-se claramente a relação íntima que tais instrumentos manifestam em especial no âmbito punitivo. Ainda que seja esta a dificuldade, observa-se que, inevitavelmente, no patamar sancionatório, haverá de ter a discussão sobre o *bis in idem* das sanções, posto que em alguns momentos elas podem ser colidentes (Supremo Tribunal Federal, 2022).

Partindo dessa premissa constitucional, vê-se então que a subsunção parte das mesmas diretrizes, tanto no Direito Penal quanto no Administrativo Sancionador. Sobre o tema, convém expor os ensinamentos de Daguer (2023, p. 84), pois o autor enaltece o risco de sobreposição punitiva em face da desconsideração desta unidade principiológica:

Ao Direito Penal deve recair a tutela dos bens jurídicos indispensáveis à vida em sociedade, levando-se em consideração o necessário caráter de *ultima ratio*, subsidiariedade, fragmentariedade, proporcionalidade e etc. Hodiernamente, o Direito Penal deixou de ser caracterizado por bens jurídicos individuais, dando espaço à modalidade de bens jurídicos supraindividuais, que tutelam interesses difusos e coletivos, não se vinculando a uma só pessoa ou a um único indivíduo.

O Direito Administrativo Sancionador, não conta com uma sistematização de regras a ele aplicáveis, e nem existem diretrizes gerais a serem observadas. Nos últimos anos, passou a ser observada a sua utilização como forma de repressão, assim como no Direito Penal.

Por consequência, torna-se fundamental observar que o recorte teórico e a própria construção intelectual do Direito Penal diferem muito do Direito Administrativo, sobretudo porque aquele já remonta à principiologia de conceitos de 4.000 anos, ao passo que o Estado Moderno surge como o criador e propulsor do Direito Administrativo Moderno. As críticas propostas também assumem viés puramente conceitual e detêm toda legitimidade possível, afinal, enquanto o Direito Administrativo se vê cada dia mais presente dentro da vida do cidadão, com diversas intervenções econômicas e regulações cada dia mais apuradas, o Direito Penal busca a menor interferência e presença possível, buscando a

legitimidade de bens jurídicos tutelados que seja mais sensível a todos. Sobre isso, Medeiros (2017, p. 34) pontua que,

de um lado o direito penal passou por uma espécie de “administrativização” no que tange à suas características originais. Viu-se que a sanção penal se abriu a tipos menos comprometidos com um juízo de desvalor ético-moral e mais voltado a conter riscos considerados socialmente relevantes (nos chamados tipos de perigo abstrato). Testemunhou-se a incorporação da função simbólica à pena, voltada a atender clamores sociais e políticas criminais populistas, em detrimento de sua histórica vertente de *ultima ratio*. De outro lado, o direito administrativo sancionador foi de certa forma “criminalizado” ao se afirmar como um *locus* mais conveniente e adequado, em muitos casos, para acomodar condutas tidas como de menor relevância, até então tratadas pelo direito penal. Segundo parte dos doutrinadores essa “despenalização” se fez necessária justamente para resgatarem a essência e a credibilidade do direito penal, bem como para se desobstruir a Justiça Criminal.

As definições que apresentam um respaldo constitucional sobre a possível conjunção de pressupostos e unicidade de princípios aos dois ramos do Direito, uma vez que ambos (Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal) são decorrentes do mesmo sistema punitivo, e, se apresentam repletos de nuances e definições jurídicas que ora podem se aproximar e outrora podem se afastar conforme de verificará nos capítulos seguintes quando se abordar as técnicas de fixação da tipicidade e culpabilidade das condutas criminosas e dos atos de improbidade.

Será inevitável a releitura atenta dos elementos de todo ato de improbidade administrativa, sobretudo em razão da referência constitucional expressa indicada pela Lei nº 8.429/1992. Assim, vê-se claramente que o legislador infraconstitucional reconhece a existência do que se denomina de princípios constitucionais do direito administrativo sancionador<sup>11</sup>. A partir dessa indicação, Guskow (2022, p. 44) destaca que,

como o termo não é utilizado pela Constituição brasileira, interpreta-se que tais princípios se circunscrevem aos direitos e garantias fundamentais outrora integrantes somente do direito penal, como a

---

<sup>11</sup> “Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.  
[...]

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (Brasil, 1992).

legalidade, a tipicidade, a presunção de inocência, a vedação a penas perpétuas.

Então, mesmo reconhecendo a mesma origem quanto ao poder de punir que se manifesta tanto no contexto do direito criminal quanto no âmbito do direito administrativo sancionador, verifica-se que, no que tange à improbidade administrativa, é possível a delimitação de princípios e conceitos criminais para sua fiel observância, até para que seja possível sua subsunção e aplicação, já que para ambos ainda se trata de resguardar a cláusula jurisdicional.

Buscando conhecer e entender o que significam os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, se apresentam os mesmos princípios clássicos da dogmática penal, incluindo na avaliação um perfil mais protetivo na interpretação se seus significados. Parametrizando efetivamente o conceito com normas penais, tais como tipicidade, presunção de inocência, culpabilidade, dosimetria da pena entre diversos outros apresentados. Nesse sentido, Mattos (2021, p. 16) assevera que

a conceituação da improbidade administrativa passa pela filtragem dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, de modo que a imputação de conduta ímproba não pode ser mais definida ao “bel prazer” do órgão acusador, ela deve ser antecedida de um exame de: (a) legalidade formal ou tipicidade; (b) legalidade material ou lesividade; (c) individualização da conduta; (d) antijuricidade; (e) culpabilidade; (f) retroatividade da lei mais benigna; (g) ampla defesa e contraditório, (h) no bis in idem, entre outros.

Diante das ponderações e observações já indicadas, evidencia-se que existe uma grande luta e necessidade para se garantir uma posição epistemológica própria do Direito Administrativo Sancionador, pois vale mencionar que se a própria norma o indica expressamente, assim como fez a Lei de Improbidade Administrativa, com muito mais fundamento há a necessidade de se elencar e indicar claramente qual o respaldo constitucional legitimador de sua atuação. No entanto, a simples aplicação de princípios penais para este referido ramo do direito punitivo de maneira irrestrita, está longe de ser pacífica e apresenta várias polêmicas que podem engessar a atuação Administrativa do Poder Público. Ciente disso, com uma visão coerente e em discordância da grande parte da doutrina, Matos (2022, p. 91) expõe essa dificuldade de maneira muito didática da seguinte forma:

Cremos que o fundamento para a equívoca interpretação está na linguagem. Ao conjecturarmos a exegese de sistema jurídico que tem como código punir ou não punir, somos influenciados pela linguagem empregada e conduzidos a buscar referências em estruturas já concretas e que representam aquele modelo buscado. É por meio da linguagem que construímos nosso conhecimento. A linguagem do código jurídico penal (punir/não punir) é de tal modo arraigada em nossos sentidos, que não conseguimos enxergar a possibilidade de que um sistema, no caso o administrativo sancionador, que tenha o mesmo código, possa ser independente daquele aprendido como único.

Em certa análise se valora propriamente o tipo da infração administrativa, em comparação com o próprio tipo penal, e logicamente em razão da subjacente proteção aos bens jurídicos mais especiais da sociedade o Direito Penal detém valoração ao extremo em seus elementos, ao contrário das sanções administrativas. Sobre esse ponto, Matos (2022, p. 86) continua afirmando que “a fraca densidade valorativa dos preceitos punitivos no direito administrativo sancionador são sua característica. Os valores a serem protegidos constam de outras normas que disciplinam a vida em sociedade”.

Nessa argumentação se faz muito coerente o fundamento que se pretende aplicar, ou seja, fixação de bases e diretrizes de aplicação e tipificação do Direito Administrativo Sancionador, dentro da dogmática do direito penal. Assim, o presente trabalho não tem o condão de ir de encontro a tais fundamentos, pois o silogismo é parte integrante da interpretação, já que se reconhece que a unicidade dos dois institutos é possível pela convergência de sua história e de seus fundamentos, qual seja, o *jus puniendi*, é fraco e necessita de complementação, pautando-se que a seletividade do Direito Penal sofre com aplicação em condutas demasiadamente singelas.

Para tanto, esse não é o foco do presente trabalho. O que aqui se propõe é uma avaliação do Direito Administrativo Sancionador aos olhos da improbidade administrativa. E é impossível aplicarmos o mesmo entendimento sobre atos de improbidade administrativa e meras aplicações pecuniárias de multa, a título de exemplo. Portanto, para a improbidade será necessário um conceito mais sofisticado de aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, tal como expressamente indicado na Lei nº 8.429/1992.

Evidencia-se, neste contexto, que ao permitirmos a fundamentação constitucional dos princípios do Direito Administrativo Sancionador, é impossível não fixarmos como balizas os conceitos atinentes aos princípios do direito penal. Ora, impossível se aplicar uma sanção de improbidade sem atentar no mínimo à proporcionalidade, individualização da pena, e culpabilidade do agente. Nesse ponto, e bem avaliando a aplicação para os atos de improbidade de princípios penais, Serrano (2020, p. 129) ensina que:

Correlacionando a proteção constitucional da individualização da pena ao Direito Administrativo Sancionador, não se verifica na base ordinária da legislação infraconstitucional qualquer disposição quanto ao caminho a ser seguido pelo aplicador da sanção, devendo diante de cada caso concreto ser verificada na legislação de regência a p revisão de dosimetrias objetivas sob os mesmos paradigmas da seara penal, ou a aplicação da sanção deve se ater às limitações impostas pela proporcionalidade em sentido estrito.

Apenas contextualizando, porém, sem desmerecer a importância da contribuição doutrinária acima tratada, até mesmo por se tratar de um posicionamento vanguardista e visionário, atualmente, com a alteração da Lei nº 14.230/2021, existem critérios mais sofisticados de aplicação da sanção de improbidade administrativa. Assim, permite-se ao Juiz ingressar em diversos meandros da conduta delitiva fixando a melhor individualização da pena possível. Porém, ainda com certo grau de abstração e generalidade que poderá ser corrigido. Contudo, convém novamente distanciar a improbidade daquele papel de sanções administrativas decorrentes do mesmo Direito Administrativo Sancionador porque, para essas decisões, ainda permanece válida a crítica do autor, necessitante de aperfeiçoamento da autoridade administrativa no instante em que proferir qualquer decisão sancionatória.

### **2.3 Os fundamentos infraconstitucionais do direito administrativo sancionador no Brasil à luz da improbidade administrativa**

Aos aplicadores do Direito, ressurgem a necessidade de substrato teórico e potencialidade argumentativa dentro da dogmática e dentro de fundamentos coerentes com o sistema de Justiça. Para tanto, observa-se que, no tocante à improbidade administrativa, seus fundamentos partem da necessidade de

capitulação e compreensão do que sejam os referidos atos. Vale mencionar, a propósito, que ímproba é a tarefa desonesta, que macula a ética ferindo a integridade e conseqüentemente o ordenamento jurídico.

A improbidade por si, portanto, encontra-se inserida dentro do contexto do Direito Administrativo Sancionador, e retirando o aspecto autocompositivo que as demandas podem tomar, inevitavelmente, quando afirmamos na aplicação condenatória de suas sanções somente poderão ser feitas sob o aval do Poder Judiciário, nunca decorrentes exclusivamente da autotutela da Administração Público, para isso salutar acompanhar as conclusões de Mattos (2024, pg.65):

“há sanções administrativas que, assim como as penais, somente podem ser impostas ao particular pelo “Poder” Judiciário, como se dá nos casos de improbidade administrativa, ante a maior gravidade e atingimento de direitos fundamentais do cidadão.”

Ainda possuem diversos pontos a serem esclarecidos e que permite que a doutrina se debruce sobre eles para fins de identificar adequadamente a estrutura necessária para a imputação típica da improbidade administrativa, Parte do raciocínio que conceitos teóricos da dogmática penal são claramente utilizados como balizas interpretativas dentro da improbidade administrativa, como é o caso do dolo. Por outro lado, a supremacia do interesse público permite a modificação dos conceitos penais para uma maior flexibilização de aplicação, como é o caso da definição dos elementos típicos da conduta, como dever de honestidade e probidade que gozam de generalidade e subjetividade, totalmente rechaçadas pelo Direito Penal, que a muito tempo já discutiu sobre vocábulos como o que significa ‘mulher honesta’. Para fins de coerência conceitual, vale transcrever as palavras de Magami Junior (2024, p. 206):

O Direito Administrativo Sancionador material é o instrumento regente na aplicação das sanções decorrentes de atos de improbidade administrativa e, por ser um desdobramento do Direito Penal, decorrem de uma unidade superior: o *iuspuniendi* estatal, que tutela bens jurídicos considerados mais relevantes para a sociedade, sendo sua distinção apenas formal, porquanto a sanção administrativa é imposta por autoridade administrativa e a penal ou decorrente de atos de improbidade por autoridade judiciária, o q que enseja algumas restrições às primeiras, como por exemplo, a limitação da decretação



de prisão somente pela autoridade judiciária competente (princípio da reserva de jurisdição nos casos de privação ou restrição de liberdade), conforme art.5º, LXI, da CF.

Para tanto, se percebe que existe uma atividade necessária para o reconhecimento da improbidade administrativa e pode-se identificar a cláusula de reserva jurisdicional, comum a todo sistema punitivo, vê-se sua aproximação direcionada aos conceitos da dogmática penal. Sendo em certo plano um receio da doutrina, a viabilidade de transposição de garantias penais para o direito administrativo sancionador. Inevitável a reflexão com os ensinamentos de Medeiros (2017, p. 168):

o discurso de transposição das garantias penais previstas na Constituição ao campo administrativo pôde disseminar-se com ampla aderência. Foi alimentado, ainda, pelo sentimento geral de que o Direito Administrativo sancionador, diante da magnitude alcançada não poderia estar submetido a um regime jurídico frágil.

Vê-se que a inicial e sedutora intenção de acoplar garantias penais adaptando-as ao Direito Administrativo Sancionador, pois, são muito bem aceitas e fáceis de verificação quando se obtém unicidade do poder punitivo estatal, compreendendo que pena e sanção é apenas uma diferença semântica, quando ao fim ontologicamente podem significar a mesma coisa, já que ambas são limitadoras de direitos do cidadão. Porém, numa visão mais aprofundada, se observam entraves que a mera transposição de conceitos não consegue desvendar, enfraquecendo e tornando o Direito Administrativo Sancionador por efetivo e cheio de incertezas. Consequentemente a isso, se distancia de sua eficácia para fins de aplicação pelo Poder Judiciário, tornando os atos de improbidade muito abstratos conceitualmente.

Neste contexto semântico, a aproximação junto ao Direito Penal é interessante, já que na sua essência a improbidade não é apenas um desvio de conduta, passível de correção por procedimento disciplinares, pois estes não detêm uma gravosidade extrema, vez que ainda necessitamos da inevitável reserva jurisdicional para garantir sua aplicabilidade. Justen Filho (2021, p. 12) compactua dos seguintes ensinamentos:

Uma mesma conduta pode ser corrupta e ímproba, mas pode haver improbidade sem corrupção. Afirma que a improbidade “consiste em uma ilegalidade que envolve também uma violação à honestidade. Justamente por isso apresenta usualmente uma dimensão patrimonial relevante. Não significa afirmar que improbidade envolva exclusivamente atos patrimonialmente danosos ao Estado. Pode haver improbidade sem lesão patrimonial, naqueles casos em que houver a violação a um dever de honestidade destituído de cunho diretamente econômico.

Vê-se aqui a possibilidade de compreensão de que mecanismos de Direito Penal serão utilizados pela Lei de Improbidade Administrativa, posto que, apesar dele encontrar-se topograficamente dentro do Direito Administrativo Sancionador, trata-se de um meio mais sofisticado para coibir condutas mais gravosas, em especial porque serão fixados pelo título de condenação pelo Poder Judiciário. Convém reforçar o que Guskow (2022, p. 91) entende: “No seio da probidade administrativa estão os comandos éticos mais importantes, cuja inobservância configura grave atentado contra a ordem administrativa”.

Convém ressaltar sempre que o afã de cumprir Convenções Internacionais que protegem a probidade da Administração Pública e o efetivo combate à corrupção não podem servir de mecanismos para desvirtuamento ou extensão conceitual de elementos há muito tempo consolidados, seja pelo Direito Administrativo ou Criminal, tal como se observa a responsabilidade objetiva na Lei Anticorrupção, aplicada para as empresas. Barrilari (2022, p. 6) apresenta interessante conclusão sobre o tema:

Não são poucos os desafios que se colocam diante da incompletude do Direito Administrativo Sancionador brasileiro. Desde as críticas quanto ao risco de cumulação de sanções penais e administrativas, há algum tempo objeto de acuradas análises doutrinárias, a imprecisão gerada pela indefinição quanto às garantias que se lhe são aplicadas, além do recorrente debate quanto à distinção ontológica com o ilícito penal, geram conflitos que poderiam ser superados na consolidação jurisprudencial da interpretação unitária do *jus puniendi* estatal. A decisão do Supremo Tribunal Federal, nesse caso, deixou mais uma vez em aberto, a possibilidade de se estender às sanções punitivas o mesmo feixe de garantias constitucionais das sanções penais.

Conforme referido anteriormente a sobredita decisão em que a autora menciona é a Repercussão Geral do Tema 1199, pois, se utilizou em diversos pontos do julgamento, vários conceitos e princípios penais para afastar e modificar a aplicabilidade de alguns termos da Lei 8.429/92, ao mesmo tempo que deixou de aprofundar no real significado e possibilidade de definição de quais parâmetros o Direito Administrativo, nesse papel punitivo da improbidade administrativa pode assumir. Para isso, será melhor externado conceitos e posições na análise do dolo da conduta, posto a robustez e coerência que o Direito Penal apresenta para este elemento típico.

A dificuldade também apresentada pelo Leading Case, que deu origem ao comentado Tema 1.199, trouxe repercussões que merecem destaque, pois, se ao mesmo tem os Ministros reconhecem que por exclusão ('sem prejuízo da ação penal cabível' – art. 37, §4º da CF) as sanções da improbidade administrativa detém natureza civil, com a mesma tranquilidade não se pode afirmar que a tipificação da improbidade seguira este mesmo objeto, pois, em seus termos, ao se respeitar os princípios do Direito Administrativo Sancionador, se utilizara o substrato de direitos e garantias do Direito Penal para sua compreensão. Tal matéria será melhor aprofundada quando do estudo da imputação penal e seu impacto na tipificação dos atos de improbidade. Sobre o tema, se indica o posicionamento de Santos, Duarte e Contão (2023, pg. 14) que deixa claro essa visão doutrinária:

Importante definir a aplicação do art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal, vez que, expresso na Nova Lei de Improbidade Administrativa que se aplicam ao sistema da improbidade administrativa disciplinado na lei os princípios do direito administrativo sancionador, e sendo abolido a tipificação de condutas na modalidade culposa, cabe definir os efeitos da NLIA, sobretudo, para os processos que já tiveram o trânsito em julgado, e que estão em curso.

Conforme referido anteriormente, impossível não se reconhecer que para os atos de improbidade administrativa existe uma roupagem diversa dos demais segmentos sancionadores da administração pública, uma vez que diante da reserva Jurisdicional de aplica da punição, oportuno lembrar que a Autoridade

Administrativa não pode aplicar suas sanções diretamente. E para este fim, também se apresentam outros desafios.

A carência de uma dogmática da improbidade administrativa, sólida tal como a jurídico-penal, enfraquece seus institutos e apenas retribui insegurança jurídica aos cidadãos. Abstração de conceitos teóricos, ausência de proporcionalidade na fixação das sanções, não aprofundamento dos institutos de dolo e culpa, entre outros fundamentos, repercutem diretamente na resposta que este ramo do Direito Administrativo entrega ao Estado Constitucional. Para tanto, Saidler (2021, pg. 54) ensina que:

Em síntese, a função da dogmática é essencialmente limitar o poder punitivo do Estado, racionalizando a imputação da pena a um indivíduo e reduzindo a discricionariedade judicial na aplicação da pena.

Por essa razão, é muito importante que exista uma dogmática jurídica para reger o processo de imputação de qualquer forma de responsabilidade. E é também por isso que a situação hoje vivenciada nos processos de responsabilização por atos de improbidade administrativa é insustentável e precisa ser enfrentada.

Ainda há que se fazer um apontamento crítico de que na fixação das referidas sanções o juiz anteriormente à reforma de 2021 levava em conta a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido. Algo muito singelo e de pouca profundidade se comparamos todo a complexidade da dosimetria penal, contudo, tal circunstância modificou-se consideravelmente após a Lei nº 14.230/2021, em que no art. 17-C<sup>12</sup> prevê vários fundamentos suficientes para

---

<sup>12</sup> Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no [art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015](#):  
(...)

IV - considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa:

- a) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade;
- b) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida;
- c) a extensão do dano causado;
- d) o proveito patrimonial obtido pelo agente;
- e) as circunstâncias agravantes ou atenuantes;

que o Magistrado ingresse profundamente na averiguação da culpabilidade do agente ímprobo. E se observados seus fundamentos e circunstância se observará que se aproximam muito da área criminal, algo somente possível pela nova releitura dos conceitos ímprobos com os princípios Constitucionais do Direito Penal.

Sob este fundamento, nasce o questionamento e o conflito doutrinário, seria suficiente a aplicação da dogmática penal para os atos de improbidade administrativa? Aqui se encontra o fundamento principal deste trabalho, pois visa este objetivo principal. Para isso, ainda existem mecanismos apontados pela doutrina para se alcançar a melhor resolução, sobre isso, concentrou muito bem o raciocínio Saidler (2021, pg.54), com o seguinte ensinamento:

No entanto, é evidente que esta aplicação depende de uma fundamentação jurídica que a sustente. Diante disso, menciona-se que há diferentes opções de argumentação jurídica, para se sustentar essa transposição, como, por exemplo: a defesa de que a improbidade administrativa possui efetivamente a natureza penal, em todos os sentidos (formal e substancial); na ideia de um *jus puniendi* único, com apenas um regime jurídico aplicável a todo direito sancionador, como fez a Espanha; com o reconhecimento de um estatuto constitucional único para ambos os ramos, ainda que ele não se identifiquem no âmbito infraconstitucional; na simples defesa da utilização de analogia, invocando identidade de razões; ou, conforme se defenderá nesse estudo, a defesa de que o alcance da dogmática penal não se restringe ao que está enquadrado formalmente como Direito Penal.

Verifica-se então claramente que são inúmeras opções conceituais e intelectuais que podem ser defendidas e sustentadas dentro da ordem jurídica. Cada evolução da doutrina ou modificação legislativa verifica-se, na verdade, que a tutela da probidade administrativa assume um papel mais ativo, de modo a encontrar seu próprio espaço dentro do ordenamento jurídico. Importante contribuição de Mazzilli (2022, pg.382) para esta conceituação, em especial pela

---

f) a atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva;

g) os antecedentes do agente

digressão conceitual e interpretativa que ele faz das ações de improbidade administrativa nos seguintes termos:

Assim, devemos concluir que o que a lei quer dizer é que, em face das mudanças introduzidas pela LIA, nas ações de improbidade administrativa devem-se invocar não as regras gerais dos sistema da LACP, e sim, naquilo que for aplicável, os princípios garantistas do Direito Administrativo Sancionador, do Direito Penal e do Direito Processual Penal, quando do processo para impor as sanções de que cuida a LIA, que, embora não cheguem ao ponto da privação da liberdade - como na lei penal -, podem importar em graves sanções de cassação de cargos públicos e de direitos políticos, afora a natural responsabilização patrimonial. É por essa razão que a Lei 14.230/2021 mandou aplicar nas ações de improbidade os princípios do Direito Administrativo Sancionador, ainda que, evidentemente, as sanções da LIA não sejam impostas pela Administração e sim apenas por meio de jurisdição vera e própria.

As várias intersecções da doutrina indicam que na verdade existem vários caminhos a serem seguidos, porém, retoma-se que a ausência de uma dialética dogmática forte da improbidade administrativa faz que com que seus termos sejam aplicados com muita insegurança jurídica. Vale repensar que, mesmo diante de sua inclusão dentro do Direito Administrativo Sancionador, mesmo assim, os princípios utilizados em essência são aqueles atinentes à área criminal. Processualmente, reconhecida que não se trata de uma ação penal (por consectário - não fica penas), também não se encontra bem definida como ação civil, pois a própria lei exclui essa definição. Tudo isso para reforçar a necessidade de se traduzir a linguagem e buscar uma coerência de significados com o presente trabalho.

Ainda existem circunstâncias e meandros que enaltecem e possibilitam a utilização de princípios penais para o fortalecimento das ações de improbidade administrativa com aspectos discutíveis do ponto de vista acadêmico como o princípio do ne bis in idem, contudo não é o foco primordial do presente trabalho. Conforme mencionado e alocado a discussão para a aplicação do Direito Administrativo Sancionar dentro da improbidade administrativa, a doutrina busca conceitos, Braga Miranda (2024, pg. 5) reforça que:

No que tange a questão da Improbidade Administrativa, o Direito Administrativo Sancionador é seu eixo central, de caráter não penal,

que busca fortalecer o cumprimento dos princípios constitucionais fundamentais do direito público e da atividade estatal, estando, portanto, os dois institutos vinculados.

Contudo essa discussão é importante para fins unicamente de alocar a improbidade administrativa dentro dos fundamentos e princípios reinantes do Direito Administrativo Sancionador, como se viu acima, partindo da premissa de que o este ramo do Direito possui dois viés, um relacionado às infrações administrativas e outro relacionado a improbidade administrativa, significativa parcela da doutrina entende não ser possível a aglutinação e aplicação de princípios penais para a segunda modalidade (infrações administrativas) pois tratam-se de sistemas punitivos diametralmente opostos, e a dogmática penal engessaria a atuação da Administração Pública. Por outro lado, para as ações de improbidade administrativa se reconhece mais próxima a relação e permite claramente a utilização de todos princípios e regras já consolidados pelo Direito Penal.

Consequentemente, a importância de trazer a tona o *ne bis in idem*, reforça esta ideia de aplicação da dogmática e princípios penais em especial pela decisão do STF, que trouxe expressa previsão para aplicação do *ne bis in idem* para as esferas penal e da improbidade administrativa. Nesse contexto, Lobo da Costa (2024) afirma que: “diante dos crescentes espaços de sobreposição entre Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador, bem como do aumento contínuo do rigor atribuível a este, a aplicação do *ne bis in idem* transversal deve ser objeto de maior atenção da doutrina brasileira”.

Ciente desta possibilidade de se utilização de princípios e normas penais, Constitucionalmente identificadas, surgirão diversos caminhos e possibilidade que esse Direito Administrativo Sancionador, e especial para aplicação da improbidade administrativa terá que discutir, assim como o fez o Direito Penal ao longo dos séculos. Ora, se o desvalor da ação penal sempre foi discutido, assim como seus eventuais resultados, e nesse ponto, um tabu precisa ser avaliado, estamos falando por exemplo da aplicação do princípio da insignificância. Para fortalecer essa discussão, Castro (2015, pg. 183) afirma que:

A aplicabilidade do princípio da insignificância, ainda, pode ser defendida com o fundamento de que, enquanto no Direito Penal, em razão da subsidiariedade e da fragmentariedade, há um quantitativo menor de condutas puníveis, no Direito Administrativo ocorre o oposto, com uma maior amplitude de condutas tuteláveis, o que indica a necessidade de uma aplicação mais acentuada deste princípio, fazendo com que a Administração não gaste recursos (físicos e financeiros) com comportamentos inexpressivos e incapazes de ocasionar um dano efetivo ao Erário ou à coletividade.

Ainda que timidamente, certamente no âmbito da improbidade administrativa, haverá a adequação da capitulação típica para destinar os esforços punitivos dentro de condutas de grave desonestidade funcional e atos de corrupção. E adquirindo toda bagagem e dimensão intelectual da permissividade de se utilizar conceitos oriundos do direito criminal, isso se adentrará nas discussões em todos os momentos.

### **3. IMPUTAÇÃO TÍPICA PENAL E APLICAÇÃO AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A segurança jurídica oferecida pela tipicidade penal garante satisfação e aplicabilidade dos institutos jurídicos, pois, orienta os passos em que o interprete deve seguir para subsumir a norma e atender a proteção do bem jurídico almejado. Neste sentido, a improbidade administrativa busca definir balizar sólidas e diretrizes para que se dê plena validade na punição de suas condutas, em especial atenção ao risco de violação da reserva legal, bem como na abstrata conceituação de seus termos que podem acarretar numa responsabilização objetiva dos agentes.

#### **3.1 Princípio da legalidade e reserva legal na visão da tipicidade do ato de improbidade administrativa**

O estudo do ilícito assume diversas formas de observação e raciocínio do interprete pois, se por um lado encontramos o princípio da fragmentariedade do Direito Penal em que nos apresenta a resposta estatal para uma parcela do ilícito, já que será aplicado quando infligirem violação aos bens jurídicos mais



caros e sensíveis da sociedade. Por outro lado, o Direito Administrativo Sancionador não goza do mesmo instituto, já que traz uma subsunção mais simples, unicamente de aplicar uma sanção para o ilícito administrativo, tendo como foco sempre a restauração do poder público e não a reparação do indivíduo para retorno da vivência em comunidade.

O princípio da legalidade, na acepção da reserva legal é um dos pilares e fundamentos de legitimidade para o Direito Penal moderno, tanto que em nosso ordenamento, se encontram explicitamente, seja na Constituição da República quanto expressamente no Código Penal. Por sua vez, o desafio que se apresenta é nitidamente delicado tendo em vista que em muitos aspectos da improbidade administrativa, existem vários tipos abertos que necessitam de complementação de normas secundárias, e por esse fato muitos reforçam que seria impossível exigir o princípio da reserva legal para tipificação destes atos. Para tanto, convém reforçar as palavras de Fukassawa (2023. pg.60)

No âmbito administrativo, em razão da multiplicidade de condutas puníveis, a lei talvez não conseguisse abrangê-las dado o nível de detalhamento que seria necessário; do contrário, haveria de descrevê-las infinitamente, e ainda assim, de maneira mais ampla. Seria impossível uma lei descrever todas as infrações disciplinares, sobretudo aquelas menos graves em que pudesse o servidor incidir. Por isso, o recurso às descrições genéricas delas, o que pode comprometer a reserva legal absoluta. Rigorosamente, atento ao princípio da legalidade formal dos tipos, o comportamento disciplinar punível, em simetria com o direito penal, deve estar exaustivamente descrito, delimitando com segurança e de maneira hermética a matéria de proibição.

Nesse mesmo sentido, a aplicação da reserva legal diretamente ao Direito Administrativo Sancionador, sobretudo pelo fato de não exigir a legalidade formal e estrita para sua tipicidade, até mesmo pela sua flexibilidade e agilidade de modificação, sobre esta visão, convém lembrar as palavras de Araújo, Branco e Costa (2020, pg. 743)

O tipo precisa prever exatamente a caracterização do ilícito, bem como a respectiva pena que lhe é cominada. Essa forma de abordagem deve guiar o intérprete da norma, pois não se pode criar um crime sem lei prévia que determine precisamente os contornos da conduta típica e antijurídica punível. A adoção de uma interpretação exemplificativa da legalidade na seara penal poderia conduzir a uma realidade distópica, em que os cidadãos são privados do seu direito de ir e vir sem saber exatamente por que ou por qual crime estão sendo acusados.

Sob outro prisma, o alcance do princípio da legalidade na esfera administrativa sancionadora é distinto em relação ao Direito Penal. Ainda que as punições aplicadas pela Administração Pública devam vir acompanhadas de garantias aos administrados, a fim de evitar arbitrariedades e supressão de direitos fundamentais, a concepção da máxima taxatividade do Direito Penal não comporta transposição para o Direito Administrativo Sancionador.

Nesse diapasão, tem que se ponderar que ao referir o Direito Administrativo Sancionador como instituto inaplicável a alguns princípios do Direito Penal, não se está tomando por base o real fim desta escrita que é aplicação das sanções nas ações de improbidade administrativa, como fundamento primordial o combate à corrupção. Então, há que estabelecer clarividente a distinção entre o foco punitivo do Direito Administrativo, quando buscar na Justiça (pois, se exige a reserva jurisdicional, conforme visto anteriormente) a punição por atos de improbidade administrativa e quando se há uma punição administrativa decorrente do Poder Disciplinar ou de autotutela da Administração Pública. Aponta-se também, aos olhos de alguns Autores, que para a Administração Pública seria mais adequado dispensar a legalidade estrita e se concentrar no princípio da juridicidade, em que se permitira uma avaliação ampla da conduta que viole alguma regra de todo o ordenamento jurídico.

Convém observar nas palavras de Mattos (2024, pg. 88) que o princípio da legalidade irradia por todo o ordenamento jurídico, uma vez que é ele quem define qual conduta é lícita ou ilícita, e quando nos deparamos em sede de Direito Punitivo, se aquela conduta ensejara uma sanção ou não. Este Autor, continua esclarecendo que tal princípio é uma contracautela necessária ao Estado Democrático de Direito, pois é a linha mestra destinada a frear e controlar qualquer atividade do Estado direcionada à punição do cidadão.

Com muita sabedoria e com amparo no Julgamento do tema 1.199/ STF (2021) Mattos (2024, pg.93) reforça a necessidade de se fixar parâmetros coerentes entre todas as demandas do direito punitivo, sendo imprescindível, portanto, a atenção e validação do princípio da legalidade para a tipificação e eventual punição de atos de improbidade administrativa:

Portanto, ainda que não haja pacificação doutrinária acerca da unidade absoluta do *ius puniendi*, e esta consiste justamente na problemática da pesquisa, filia-se até então, para apresentação de hipóteses à problemática de pesquisa, à corrente que identifica o poder estatal como retrato da soberania, portanto uno e indelegável, assim como o

poder de punir exclusivo do Estado que, para poder restar concentrado em um único ente, tem de respeitar os direitos e garantias constitucionais de forma unificada a fim de preservar o Estado Democrático de Direito. Essa possível unidade do poder punitivo estatal foi tratada no acórdão do Tema 1.199/STF, conforme restou demonstrado no capítulo anterior; entretanto, como se pôde concluir, mesmo que para alguns Ministros haja íntima relação entre os ramos punitivo-sancionatórios do Estado, especialmente entre o Direito Penal e o Administrativo Sancionador, os princípios a cada um deles aplicáveis não merecem unicidade, definindo-se, para cada um, qual das garantias constitucionais deverá ser respeitada.

A ponderação de observância dos princípios constitucionais dentro da improbidade administrativa advém, de termo expresso na legislação, conforme pode se observar pelo art. 1<sup>a</sup>, § 4<sup>o</sup><sup>13</sup> da Lei de Improbidade Administrativa. E como tal, o “direito administrativo sancionador” não consta expresso na Carta Magna, assim, prudente a adesão aos princípios constitucionais inerentes à natureza jurídica desta função, que é o Poder Punitivo estatal.

Todavia, esta não é a única aproximação que se faz peculiar dentro dos ramos do ordenamento jurídico, para comparação e aproximação, tem-se como exemplo a legalidade tributária. Aplicando esta temática e enaltecendo esta comparação entre o mesmo princípio da legalidade, se menciona os ensinamentos de Lodi Ribeiro (2002, pg. 325)

entre o tipo penal e o tipo tributário se baseia na subordinação da instituição de tributos. crimes e penas ao princípio da reserva de lei. No entanto, há mais dissonâncias do que identidades entre os dois ramos do Direito. A diversidade entre as funções das normas tributária e penal constitui o principal ponto de distinção a inviabilizar a equiparação dos critérios de interpretação estabelecidos em cada um dos referidos ramos. A norma penal tem a função retributiva, visando a evitar a prática do ato típico antijurídico. Portanto é uma norma odiosa punitiva.

Para isso, se observa incongruência na doutrina administrativista reconhecer que em alguns pontos deve se utilizar parâmetros e contextos do direito penal, em especial seus princípios fulcrais, todavia, por outros aspectos, não se permite a utilização do direito penal, sob o fundamento de tratar-se de parâmetros e institutos muito diferentes. Como mencionado acima, os institutos e os fundamentos teóricos são conflitantes, porém como bem reconhece a doutrina, o argumento sólido cai por terra quando nos dedicamos à improbidade

---

<sup>13</sup> “§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.” (Brasil, 2021)

administrativa, sobretudo porque além de fazer parte do Direito Administrativo Sancionador, está arraigada e presente junto ao Direito Punitivo, que traduz a própria essência do Direito Penal, sendo para este segmento, plenamente possível a aplicação dos princípios mencionados unicamente para a improbidade administrativa.

Esse movimento, também feito pela Jurisprudência aproxima sobremaneira os conceitos necessários do Direito Penal para subsunção típica, sobretudo com as alterações proporcionadas pela lei 14.230/2011, em se que garante a tipicidade de aplicação, exigindo-se em vários casos a continuidade típico-normativa. Ou seja, se buscando uma referência dentro da legalidade estrita para fins de imputação, para isso, oportuno mencionar as palavras de Resende e Molinaro (2019, pg. 165)

a Corte Interamericana de Direitos Humanos entendeu que as garantias previstas no art. 9º do Pacto de San José da Costa Rica, quais sejam, os princípios da legalidade, da tipicidade e da retroatividade da lei penal mais benéfica, devem ser asseguradas no âmbito do direito administrativo sancionador, uma vez que as sanções administrativas, assim com as criminais, são expressões do poder punitivo estatal, que implicam restrição, privação ou alteração de direitos das pessoas.

Neste caso específico<sup>14</sup>, se apresentou claramente a violação do princípio da legalidade, em especial do art. 1º, (1)<sup>15</sup> da Convenção Americana de Direitos Humanos, uma vez que fora aplicada administrativamente a sanção de demissão de alguns juízes do Poder Judiciário, sem a expressa previsão de uma tipicidade e legalidade dos atos. Oportunamente, se fixou o entendimento de que é indispensável para toda e qualquer manifestação do Poder Punitivo, o respeito aos princípios da legalidade, tipicidade, anterioridade e culpabilidade, Neste sentido, vê-se a conclusão do julgamento *caso Lopez Lone e outros X Honduras*:

---

<sup>14</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso López Lone e outros Vs. Honduras. Sentença de 05 de outubro de 2015. Série C, Nº 302. Parágrafo 255.

<sup>15</sup> Artigo 9. Princípio da legalidade e da retroatividade: "Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinqüente será por isso beneficiado." (1969)

The Court has established that Article 9 of the American Convention, which establishes the principle of legality, is applicable to matters pertaining to administrative sanctions. In this regard, it should be recalled that, administrative sanctions, like criminal sanctions, are an expression of the punitive powers of the State and, at times, they are of a similar nature to criminal sanctions because both of them entail impairment, deprivation or alteration of human rights. Consequently, in a democratic system, it is necessary to take special care to ensure that such measures are adopted strictly respecting the basic rights of the individual and following a careful verification of the effective existence of a wrongful conduct. Furthermore, in the interest of legal certainty, it is essential that the norm establishing the sanction exists and is known or can be known, before the act or omission occurs that violates it and that it is sought to sanction. Accordingly, the Court considers that the principle of legality also applies to disciplinary matters, even though its scope depends greatly on the matter regulated. The precision of a norm establishing a sanction of a disciplinary nature may be different from that required by the principle of legality in a criminal matter, owing to the nature of the disputes that each one is designed to resolve.<sup>16</sup>

Reportando esta discussão para dentro de tema enfrentado neste trabalho, a discussão gira em torno, portanto, da necessidade de se obter segurança jurídica e precisão típica no reconhecimento dos atos de improbidade, para tanto, se utilizando de princípios muito debatidos e fortalecidos na área criminal. Vê-se então, que, se a Corte Internacional de Direito Humanos em julgamento definitivo decide que a legalidade deve ser observada mesmo diante de punições administrativas. Então, uma vez fixado tal entendimento e considerando que o raciocínio dentro das ações de improbidade administrativa deve ser interpretado segundo os princípios do Direito Administrativo Sancionador, ele também devera ser respeitado não apenas pelo Poder Judiciário, mas também pelo próprio Ministério Público no instante em que tipificar seguramente a conduta e deflagrar a ação correspondente.

---

<sup>16</sup> “A Corte estabeleceu que o artigo 9 da Convenção Americana, que estabelece o princípio da legalidade, é aplicável em matéria de sanções administrativas. A esse respeito, cabe lembrar que as sanções administrativas, assim como as penais, são uma expressão dos poderes punitivos do Estado e, às vezes, são de natureza similar às sanções penais, porque ambas implicam em prejuízo, privação ou alteração de direitos humanos. Consequentemente, em um sistema democrático, é necessário ter um cuidado especial para garantir que tais medidas sejam adotadas respeitando estritamente os direitos básicos do indivíduo e após uma verificação cuidadosa da existência efetiva de uma conduta ilícita. Além disso, no interesse da segurança jurídica, é essencial que a norma que estabelece a sanção exista e seja conhecida ou possa ser conhecida, antes que ocorra o ato ou omissão que a viola e que se busca sancionar. Consequentemente, a Corte considera que o princípio da legalidade também se aplica em matéria disciplinar, ainda que seu alcance dependa em grande parte da matéria regulada. A precisão de uma norma que estabelece uma sanção de natureza disciplinar pode ser diferente daquela exigida pelo princípio da legalidade em matéria penal, em razão da natureza dos litígios que cada uma delas se destina a resolver.”

Citando a referida Decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos Resende e Molinaro (2019, pg. 170), reafirmam que a partir disso, todo e qualquer desejo do Poder Público em punir administrativamente infrações administrativas perpetradas pelos agentes públicos, devem ser utilizados critérios normativos objetivos que permitam a clara identificação da conduta ilícita.

Corriqueiramente, dentro do Direito Punitivo se busca a fuga constante de conceitos jurídicos indeterminados, e justamente este ponto é o objetivo do presente estudo. Observou-se que, diante da peculiaridade de cada sistema jurídico nada se falou explicitamente sobre a improbidade administrativa, porém como explicado anteriormente, esta, como uma manifestação do Direito Punitivo, segue todas suas limitações e interpretações. E verificou-se esta coerência, pois na própria decisão da Corte acima mencionada, se exigiu o respeito ao princípio da legalidade quando diante de uma sanção limitadora de direitos humanos, tal como demonstrado pelo trabalho. Consequentemente, além de todas as indicadas pela legislação (ex. art. 12, I da LIA<sup>17</sup>), a improbidade ganha muita força nessa interpretação em razão a suspensão dos direitos políticos como uma de suas sanções.

Num outro contexto, mas ainda recebendo influência internacional, se observa que modernamente o combate à corrupção encontra respaldo na comunhão de esforços de diversos países, tal como se observa pela constante normatização no Direito Internacional. Para isso, inclui-se a improbidade administrativa como fundamento concreto para essa análise, respeitando e aplicando seus institutos, pois reconhece sua prevenção e validade no combate à corrupção. Bem explicado este fundamento com as palavras Bastos (2021, pg. 116)

O caráter poliédrico dos comportamentos de corrupção exige a necessidade de buscar uma coerência sistêmica da aplicação das regras previstas no microsistema de tutela do patrimônio público, com a possibilidade de complementar as regras já existentes. Ademais, os padrões éticos, a eficiência administrativa e o controle da gestão

---

<sup>17</sup> I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos. (Brasil, 1992)

pública são características indissociáveis da gestão pública pós-moderna.

Ao mesmo tempo em que o sistema internacional buscar franquear aos países a plena organização normativa de combate à corrupção, as normas internas buscam se readequar a tais anseios e sedimentar conceitos sólidos que garantam proteção e segurança ao cidadão. Para isso que se admite esta proximidade e reconhecimento de que realmente há a necessidade de se unir os dois blocos de aplicação do Direito Punitivo, seja no campo do direito criminal, quanto na improbidade administrativa. Além disso, Bezerra Filho (2022, pg. 108), prenuncia que serão mais institutos jurídicos que tomarão por base o Direito Penal, sendo um direcionamento tanto da Legislação, mas com respaldo na doutrina e Jurisprudência:

Destaque-se que a Lei de Improbidade Administrativa encampou princípios da dogmática penal ao igualar situações assemelhadas, tais como, o princípio da culpabilidade (artigo 59 do Código Penal e artigo 17-C da LIA); da proporcionalidade; da individualização da pena (artigo 5º, inciso XLVI, da CF); do instituto da continuidade delitiva e do concurso de crimes (artigos 69, 70 e 71 do Código Penal e artigo 18-A da LIA). Assim como nesta Lei, o Código Penal e de Processo Penal, igualam tipificações idênticas de tratamento normativo que demonstram a similitude do Direito Sancionador e do Direito Penal. Inferindo-se, assim, que o Direito Administrativo Sancionador é embasado nos princípios instrumentais de controle do poder punitivo estatal em situação idêntica aos regramentos do Direito Penal.

Verifica-se com tais fundamentos, que o desenvolvimento desta visão acerca da improbidade administrativo e direito penal não ficarão adstritos aos princípios, existindo uma ampla discussão ainda sobre os demais temas. Para tanto, e em especial a legalidade, manifestação pela essência da reserva legal, permite sua aplicação dentro da improbidade, buscando efetividade e fuga dos conceitos jurídicos indeterminados, permitindo para isso normas de improbidade administrativa com tipicidade aberta para serem ressignificados com complemento de normas administrativas.

Com muito coerência em admitir o reconhecimento de princípios penais, entre eles a legalidade, com fundamento na tipicidade, Osório (2012, pg. 16) reafirma que:

não há que se negar a evidência de que somente a lei pode fixar procedimentos, infrações e sanções, tal com o ocorre no Direito Penal, admitindo-se apenas os matizes do Direito Administrativo (por exemplo, não há uma reserva de lei formal federal nesse campo). O devido processo garante uma perspectiva razoavelmente isonômica aos jurisdicionados e administrados no campo do Direito Sancionador. Da legalidade decorre, de modo muito específico, a garantia da tipicidade, que significa diretamente a função de separar o proibido do permitido por meio das descrições legais. Não se pode rechaçar normas dotadas de conceitos indeterminados ou normas em branco. Mas a conduta proibida deve conter uma previsão mínima na lei, que legitima o poder punitivo estatal à luz do princípio democrático

Reforçando a plena disponibilidade e aplicações dos institutos acima colacionados, além de sua plena possibilidade, tais fundamentos reforçam a segurança jurídica necessária para se evitar injustiças em manifestações violentas do Direito Punitivo. Para isso, e como fundamento primordial convém mencionar que para fins de imputação do ato de improbidade, inegável de corte interpretativo da tipicidade, pois o Direito Administrativo Sancionador reconhece como legalidade positiva, ou seja, o agente público só poderá agir dentro dos ditames e restrições da lei. Por sua vez, o direito criminal se parte partir análise da legalidade negativa, isto é, o particular pode fazer tudo desde que a lei não proíba. Com base nesta distinção, Costa (2020, pg. 80) reforça:

É uma visão que enxerga, na aplicação monolítica do instrumental trazido pela Lei nº 8.429/1992, a solução para melhoria da Administração Pública, extirpando de suas fileiras qualquer um que indique possibilidade de desvio, por menor que este venha a se revelar. Algo parecido já foi e ainda é buscado com o ferramental do Direito Penal, na esperança do efeito dissuasório das reprimendas duras aplicadas aos agentes públicos desviantes.

Sempre importante asseverar, consequentemente, que a proximidade dos institutos e dos fundamentos que muitas vezes se analisa é a partir da reprimenda, vale dizer, considerando que a improbidade administrativa detém penas duras, e tramitação do processo e sua adequada tipificação deve respeitar balizar mais solidas de direitos e garantias fundamentais, autorizando neste ponto o direito criminal para dar suporte hermenêutico dentro de sua dogmática.

### **3.2 Possibilidade de utilização da imputação penal para fixação e definição do ato de improbidade administrativa**



O sistema punitivo estatal, como fundamento da vida em sociedade, repercute constantemente dentro da imputação penal, até mesmo pela funcionalidade de proteção de bens jurídicos mais especiais e fundamentais na vivência em sociedade.

Da mesma forma como foi desenvolvendo o conhecimento e construção de todo aspectos semântico em volta do Direito Punitivo, se observa, com mais ênfase neste instante a possibilidade de se utilizar os fundamentos teóricos e parâmetros de aplicabilidade do Direito Penal dentro do Direito Administrativo Sancionador. Como visto, a doutrina administrativista ainda se encontra relutante para isso, contudo, ao realizar o corte epistêmico no Direito Administrativo Sancionador, unicamente pertinente à improbidade administrativa, a doutrina parece aceitar com mais tranquilidade essa intersecção de matérias. Sobre o tema, continua Mattos (2024, pg. 94):

Ainda assim, chegou-se ao que se chama de decisão-média, sem que os conceitos e naturezas fossem expressamente fixados, o que consiste na problemática da pesquisa em razão da dúvida acerca da posição dogmática da improbidade e, consequentemente, dos princípios a ela aplicáveis. Como hipótese de solução para tal problemática, entende-se que o *ius puniendi* estatal, como poder-dever, há de ser uno, pois, como amplamente defendido na pesquisa, consiste em direito exclusivo do Estado de punir seus cidadãos em razão do cometimento de atos ilícitos (epistemologicamente idênticos), como retrato da soberania, e, ainda que tal poder irradie por diversas esferas do direito (dimensões), há de observar o núcleo mínimo constitucional de contracautelas limitadoras, que não se dividem em dimensões, mas focam no próprio direito de punir do Estado para evitar excessos e arbitrariedades como ferramenta de manutenção do Estado de Direito.

Convém mencionar também que dentro da estrutura proposta pela dogmática penal, é possível sua importação para o Direito Administrativo Sancionador, não apenas pela proximidade ontológica entre ambos institutos, mas como salvaguarda de direitos e garantia fundamentais em especial na aplicação de sanções ao administrado faltoso. Com muita coerência e didática as palavras de Dezan e Carmona (2021, pg. 696) foram:

Desse modo, entendemos que o sistema proposto por Francesco Carrara, com suas fases de aferição da imputação física, moral e legal, deve ser levado a efeito de forma analítica, detalhada, importando dos estudos sistematizados de direito penal a estrutura do conceito analítico, estratificado, de ilícito, com todos os seus elementos, para, ao final, o intérprete e aplicador do direito poder atribuir à pessoa

acusada a responsabilidade pela conduta faltosa contra a Administração Pública.

Ainda verifica-se amplo o debate acerca da possibilidade de utilização de vários conceitos penais dentro da improbidade administrativa, primeiramente, porque a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não é uníssona neste assunto, e sobretudo pela gama de princípios penais que poderão ser aplicados, pois, ainda necessita de ampla conceituação teórica, cito como exemplo, a insignificância, a proibição de analogia em *malam partem*, retroatividade de lei mais benigna, entre diversos outros que ainda encontram-se pendente de aplicação dentro da improbidade administrativa.

Convém sempre ter em mente que a própria legislação não define o que é ato de improbidade administrativa, e a própria semântica dificulta tal análise, assim, um parcela grande da doutrina segue os parâmetros de Hugo Mazzili, em que reforça tratar-se de um ato ilícito, praticado como consequência de desonestidade e imoralidade do agente, vale dizer Mazzili (2023, pg. 587); “a improbidade administrativa não consiste apenas na prática do ato ilícito pelo agente público, mas sim na prática de ato cuja ilicitude decorra de desonestidade ou imoralidade do agente.”

Ciente desta base, convém observar o que é imputação penal e a forma como ela pode ser aplicada para tipicidade dos atos de improbidade administrativa. E por qual motivo se delimita a necessidade de se utilizar a teoria do crime para tipificação da improbidade administrativa, encontra-se a resposta clara com as palavras de Rocha (2024, pg. 87): “A teoria do crime, por sua vez, sistematiza racionalmente os critérios de imputação de responsabilidade penal de modo a fundamentar a legitimidade da intervenção punitiva. Os critérios de imputação de responsabilidade reunidos na teoria do crime são normativos e devem ser estabelecidos por lei.”

Ainda sobre a imputabilidade penal, muito se discute sobre sua adequação e perfeita aplicação dentro de normas incriminadoras, todavia, mesmo no direito penal existe muita discussão em conflito que enaltece a constante evolução da doutrina, haja visto como exemplo a imputabilidade da pessoa jurídica, que ainda encontra um tabu em seu reconhecimento. Para isso, o legitimando a imputação penal nos conceitos teóricos da improbidade administrativa, didático os ensinamentos de Osório (2012, pg. 18)

A ideia de responsabilidade subjetiva, que permeia toda a aplicação do regime jurídico de Direito Sancionador, incluindo Direito Administrativo Sancionador, envolve um juízo sobre a imputabilidade geral do sujeito. No mesmo viés, segue a noção obrigatória de causalidade normativa adequada. Essa causalidade remete ao vínculo entre o desvalor da conduta e o resultado normativamente esperado, vínculo que há de ser com provado e narrado, ao menos em tese, na própria inicial acusatória.

Para melhor definição de como proceder à imputação típica dos atos de improbidade administrativa, parte-se do conceito de imputação objetiva, pois, no segmento teórico é a que mais se adequa à necessária aplicação da tipicidade dos atos de improbidade administrativa, afinal, impossível não debater quanto à natureza jurídica destes atos. Para isso, em análise da sua natureza jurídica, com observância do julgamento do tema 1.199 (2021) pelo STF, Sundfeld e Nakayama (2024, pg. 115) reafirmam que:

Optar pela explicação de que a improbidade administrativa tem natureza penal significaria estender aos acusados as garantias constitucionais já reconhecidas aos réus em processos criminais (como a tipicidade); por outro lado, afirmar sua natureza civil possibilitaria um processo mais flexível, com menos exigências ou formalidades legais (como a desnecessidade de comprovação do *periculum in mora* para medidas cautelares). Já as perspectivas que aludiram a uma natureza híbrida ou de direito administrativo sancionador procuravam construir um meio termo entre as duas correntes antagônicas (civil e penal).

Para reafirmar sua adequação dentro da imputação, vê-se que com as decisões judiciais é essencial a densificação doutrinária para se alcançar o entendimento do que venha a ser a materialidade dos atos de improbidade administrativa, com a indicação explícita de sujeitos ativos, de resultados naturalísticos (visto a necessidade de demonstração de prejuízo), de nexo de causalidade e elemento subjetivo. Com sucesso, e muito didaticamente, Pereira (2021, pg. 46) indica esses fundamentos:

Na seara da improbidade administrativa (e também, no cometimento de crimes contra o patrimônio público), são sujeitos ativos o autor, coautor, partícipe e o autor imediato – sendo aquele(s) que no exercício da função pública, direta e indiretamente realiza o núcleo do tipo legal incriminador. O primeiro é aquele que executa diretamente o núcleo do tipo. A coautoria é quando duas ou mais pessoas, em comunhão de esforços (cada um pratica uma ação em particular) para a consumação do ato ilegal, com efeitos mediatos ou imediatos.

Da mesma forma em que a produção doutrinária se desenvolveu e estabeleceu dificuldade para a identificação do que seria o ato de improbidade administrativa, necessário o reconhecimento de que desde sua promulgação e com a decisão do STF no tema 1.199 (2021), há que se mudar as balizas hermenêuticas para se alcançar a compreensão da imputação típica que neste instante se busca. Vale dizer, que tão bem conceituado por teóricos como Emerson Garcia (2012) defendia que:

A improbidade administrativa, portanto, sempre estará associada à violação da juridicidade, o que, obviamente, não prescinde dos temperamentos oferecidos pelo critério de proporcionalidade, evitando, com isso, a incidência da Lei nº 8.429/1992 em condutas de pouca ou nenhuma lesividade ao bem jurídico tutelado.

No desenvolvimento desta avaliação, se vai além para reafirmar que este entendimento transmuda para a visão de que não será toda ilegalidade que necessariamente se produzirá atos classificados como improbidade administrativa, visto que a proporcionalidade indicará se existe a grave desonestidade ou abuso severo de prerrogativas administrativas. Realizando o cotejo analítico que se busca neste trabalho também apontamos que dentro da seara penal, este mesmo entendimento e significado detém força dentro do princípio da adequação social, pois afeta a própria tipicidade material da conduta.

Sobre o tema, trata-se, portanto, do mesmo raciocínio utilizado para a área penal, uma vez que ela também tem o condão de excluir a tipicidade das condutas. Bitencourt (2010, pg. 49) reforça que:

Segundo Welzel, o Direito Penal tipifica somente condutas que tenham uma certa relevância social; caso contrário, não poderiam ser delitos. Deduz-se, conseqüentemente, que há condutas que por sua “adequação social” não podem ser consideradas criminosas. Em outros termos, segundo esta teoria, as condutas que se consideram “socialmente adequadas” não podem constituir delitos e, por isso, não se revestem de tipicidade.

Interessante comparar os fundamentos e reconhecer que a existência de atos de improbidade administrativa, se aproxima dentro dos conceitos e interpretações também feitas pelo direito criminal. Vale reforçar que dentro do Direito Administrativo Sancionador, a improbidade administrativa também é vista

como último estágio e *ultima ratio* de punição, assim como o Direito Penal, se posiciona dentro do todo ordenamento jurídico.

Os elementos que são identificados para fins de imputação típica da improbidade administrativa são 4: a-) sujeito passivo; b-) sujeito ativo; c-) ocorrência de ato lesivo, e; d-) dolo como elemento subjetivo. Inicialmente, seja o sujeito passivo ou o sujeito ativo do ato de improbidade, é fácil sua constatação pois advém de termo expresso da lei, identificando que para tanto, é necessário o vínculo com a administração pública, seja da administração pública direta ou indireta ou que tenha algum recurso ou incentivo do poder público, tal como menciona o art. 1, §5<sup>o18</sup>, §6<sup>o19</sup> e §7<sup>o20</sup> da Lei 8.429/92.

Por sua vez, o sujeito ativo do ato de improbidade administrativa, é todo aquele que presta serviço ao Estado, ou terceiro que contribua dolosamente para a prática do ato de improbidade administrativa, ou até mesmo um particular que receba recursos públicos, podendo ser pessoa física ou jurídica, como preceitua o art. 2<sup>o</sup> *caput*<sup>21</sup> e parágrafo único<sup>22</sup>, desta mesma lei.

Ainda como fundamento crucial para a imputação típica adequado dos atos de improbidade administrativa, o terceiro elemento apontado é o que mais goza da tipicidade, para cada um dos atos praticados, com suas peculiaridades intrínsecas a cada conduta. Para isso, também se avaliará a correspondência entre a ação humana e o resultado naturalístico que é identificado como elementar de cada um dos tipos indicados. Com essa reflexão e dentro ainda da análise típica, Cremonezi e Cambi (2024, pg.5), apresentam com os seguintes

---

<sup>18</sup> § 5<sup>o</sup> Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, bem como a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além da administração direta e indireta em todos os níveis federativos. (Brasil, 1992)

<sup>19</sup> § 6<sup>o</sup> Os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidades privadas que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos, estão sujeitos às sanções desta Lei. (Brasil, 1992)

<sup>20</sup> § 7<sup>o</sup> Mesmo entidades privadas que não integram a administração indireta, mas que tenham sido criadas ou custeadas com recursos públicos, estão sujeitas às sanções desta Lei, limitando-se o ressarcimento de prejuízos à contribuição dos cofres públicos. (Brasil, 1992)

<sup>21</sup> Art. 2<sup>o</sup> 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. 1<sup>o</sup> desta Lei. (Brasil, 1992)

<sup>22</sup> Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente. (Brasil, 1992)

fundamentos indicando claramente os elementos descritivos das condutas dentro da Lei de Improbidade Administrativa:

Trata-se de uma reforma legislativa que gerou impacto em processos que se encontravam em andamento e questionamentos acerca da constitucionalidade e convencionalidade da Lei n. 14.230/2021 junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Dentre as principais mudanças de natureza material, a nova legislação exclui qualquer possibilidade de condenação por conduta culposa, passando a exigir o dolo, que vem agregado a outras circunstâncias, conforme se reportem às condutas abarcadas pelo artigo 9º, 10º ou 11 da LIA, o que demanda do intérprete um esforço crescente para se comprovar a subsunção da conduta. As condutas descritas no artigo 9º da LIA dispensam maior aprofundamento probatório sobre o elemento subjetivo do agente, pois “ninguém se enriquece ilícitamente de forma culposa” ou mesmo com finalidade diversa do tipo. Os atos que causem prejuízo ao erário, ao contrário, exigem a comprovação do resultado naturalístico e também do elemento subjetivo, justamente para diferenciar o ato ímprobo da mera inaptidão do gestor. As condutas que afrontem os princípios, em decorrência da tessitura aberta e, mesmo após o estabelecimento do rol taxativo, demandam evidências da lesividade expressiva e o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para pessoa ou entidade (LIA, artigo 11, § 1º e 4º).

Partindo da premissa de que existem elementos típicos plenamente identificados, as condutas acima referidas assumem o papel de elementos descritivos do ato de improbidade administrativa, devendo serem subsumidas para o comportamento do agente, elencando o respectivo nexos causal entre o ato e a consequência. Num primeiro momento tanto no art. 9º<sup>23</sup> quanto no art. 10<sup>24</sup> da Lei 8.429/92, o seja enriquecimento ilícito ou o prejuízo ao erário denotam uma visão objetiva já que poderá ser demonstrada fisicamente no mundo exterior. Por sua vez, o art. 11<sup>25</sup> desta mesma lei se apresenta mais colacionada dentro do elemento subjetivo para que possa garantir coerência dentro da punição almejada, porém este tema específico será aprofundado em tópico apartado.

---

<sup>23</sup> Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Brasil, 1992)

<sup>24</sup> 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: (Brasil, 1992)

<sup>25</sup> 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: (Brasil, 1992)

Interessante observar que a partir desta visão de como os elementos necessários à configuração do ato de improbidade administrativa são identificados, chega-se à problemática na tomada de decisões necessárias do administrador público. Melhor dizendo, se quando diante de uma decisão a ser tomada o administrador pauta-se no medo para permanecer inerte e não tomar esta decisão, ele evita que seu ato, ao menos teoricamente, cause danos ao erário ou que ele enriqueça ilicitamente, de maneira dolosa. Foi nesta temática que surgiu dentro a noção do que se convencionou chamar Direito Administrativo do Medo. Nesse sentido, Iachizki, Gonçalves e Junior (2024, pg. 285) explicam que:

Notadamente, sabe-se que a fiscalização é responsável pela busca na excelência de uma boa execução e distribuição dos bens e recursos públicos. No entanto, essa fiscalização traz consigo um sentimento de medo ao administrador público da atualidade, o qual desempenha sua função com vistas apenas a evitar uma futura responsabilização (penal, civil e administrativa), em atitude de autoproteção, e nesse sentido, acaba gerando falhas no sistema prestacional de serviços públicos, distanciando-se cada vez mais do princípio da eficiência.

A impotência desta visão é essencial para a correta identificação e imputação dos atos de improbidade administrativo, pois, se por um lado os administradores públicos alegavam medo da responsabilização em razão de suas decisões, por outro lado a nova roupagem exposta pelo Direito Administrativo Sancionador deve servir de fundamento para conferir mais segurança nas decisões que anteriormente teriam sido paralisados pela inércia. Para isso, ainda há quem defenda que ainda não foi suficiente as modificações para conferir segurança a este administrador público, vale reforçar o entendimento de Iachizki, Gonçalves e Junior (2024, pg. 2568) continuam afirmando que:

“notamos que a Lei traz maior segurança para a atuação dos gestores, que atualmente temem ser alvo de responsabilização pessoal por mero entendimento divergente do controlador, cominando em relevante instrumento de valorização e confiança no gestor público honesto.”

Nesse sentido, buscou-se com a plena fixação de conteúdo para fins de indicação correta dos elementos dos atos de improbidade administrativa, se

alcançar a possibilidade de imputabilidade deste ato. Para tanto, com o acréscimo de sofisticação e requisitos para a punição do ato ímprobo, confere sem dúvida mais segurança ao Administrador Público na tomada de decisões e possibilidades de implementar validamente os recursos públicos em retorno à Comunidade.

### **3.3 Dolo e seus fundamentos para conceituação e aplicação prática**

A imputação típica é retratada como a identificação correta da subsunção do fato à norma, confrontando e preenchendo os elementos típicos para o interprete, garantindo a segurança jurídica e solidez na aplicação das sanções pessoais para o agente atingido. Logo, um dos elementos que mais tem demonstrado debate de seus significados é o dolo, como elemento subjetivo. Se ao mesmo tempo se busca garantir que o agente ao praticar um crime, ou um ato de improbidade administrativa tenha consciência e vontade de seus atos naturalísticos, também buscamos a certeza de que tal consciência atinge a voluntariedade desejada de querer e buscar um fim específico, tal como tem se exigido nos atos de improbidade administrativa.

A doutrina e a jurisprudência sempre indicaram a grande dificuldade e celeuma interpretativa referente à definição do elemento subjetivo da improbidade administrativa, como reforça Capez (2023, pg. 144):

Antes do advento da 14.230/2021, havia na Lei de Improbidade Administrativa uma zona de penumbra, na qual os direitos e garantias do cidadão podiam ser simplesmente proscritos pelo simples fato de que não havia consenso acerca de sua natureza jurídica, e, cumpria ao intérprete e aplicador do direito a árdua tarefa de buscar limitações ao *jus puniendi* estatal, em consonância com os princípios baluartes do Estado Democrático de Direito.

A responsabilidade objetiva é o temor moderno de todo segmento jurídico punitivo, sendo rechaçada pelos teóricos, assim, busca-se evita-la de qualquer jeito. E da mesma forma como se identificava a ação de improbidade administrativa como de natureza cível, pouco se debatia sobre o dolo e também a culpa, se reconhecendo a punibilidade unicamente na busca apenas da causalidade cível de fato e consequência. Para isso também, que se vê importante o tema desafiado no presente estudo.



Consequentemente, para entender o dolo, inevitavelmente deve-se passar pelo seu conceito e definir o que significa voluntariedade, uma vez que em sua essência o agente elege os mecanismos corporais e voluntários para atingir aquela finalidade. Com todo arcabouço temático da dogmática penal, Brandão (2000, pg.91) elucida com muita didática que Welzel assim define:

A direção final da ação debruça-se em duas fases. A primeira fase ocorre na esfera do pensamento e abarca três elementos: o primeiro é o fim que o agente almeja; o segundo são os meios que o mesmo deve adotar para a consecução dos fins e o terceiro são as consequências secundárias coligidas ao emprego dos próprios meios. A segunda fase ocorre no mundo real, é a realização concreta da ação que se opera. É um processo causal dominado pela determinação do fim, dos meios e dos efeitos concomitantes na esfera do pensamento.

Se existe esta voluntariedade, temos claro que o agente que pratica um ato de improbidade administrativa, tem o desejo de se comportar contrariamente à norma, trata-se de uma escolha que lhe garante convergência dentro dos resultados almejados. Contudo, muito bem ponderado por Ferreira (2019, pg.146), a voluntariedade não se confunde com vontade, tendo em vista os fundamentos indicados pelo Ministro Mauro Campbell Marques<sup>26</sup>:

A tese da voluntariedade da conduta foi rebatida pelo Ministro Mauro Campbell Marques, que, a partir de uma reconstrução teórica, sustentou que, no campo do Direito Administrativo Sancionador, aplica-se o princípio da culpabilidade, segundo o qual a punição de qualquer pessoa depende da sua atuação com dolo ou culpa, admitindo-se apenas excepcionalmente a responsabilização objetiva no âmbito não sancionatório do Direito Civil. Nesse sentido, defendeu que não basta o nexo causal entre o ato e o resultado delitivo, sendo fundamental a subjetividade, vale dizer, que a ação seja orientada a um resultado querido, diferenciando-se a voluntariedade da vontade.

Interessante observar que essa discussão, dentro do Supremo Tribunal Federal, ocorreu no ano de 2010, momento em que se utilizou de alguns conceitos e da dogmática penal para fundamentação do entendimento inicial do que seria o dolo na improbidade administrativa. Com o tempo, e atualmente após o julgamento do Tema 1.199 (2021) a discussão tomou mais contornos, se vislumbrando a retirada da conduta culposa e proeminência do que se convencionou chamar de dolo específico. Atualmente, a própria legislação, em

---

<sup>26</sup> STJ, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 02 mar. 2010, DJe: 23/06/2010.

seu art. 1º, §2º<sup>27</sup> da Lei 8.429/92 aumenta os requisitos deixando claro que para a configuração do dolo, seja de qualquer das condutas tipificadas na lei, deve estar presente o especial fim de alcançar o resultado ilícito, e não sendo suficiente apenas a voluntariedade.

Impossível não reconhecer que o recrudescimento dos requisitos do dolo para além da consciência e vontade, se orienta pelas bases teóricas do finalismo, dentro da improbidade administrativa, buscando efetivamente a comprovação de que além de desejar praticar a conduta ele deve querer o resultado ilícito, conforme explica Carvalho (2023, pg. 924): “o legislador, assim, parece ter adotado a teoria causalista, obrigando à comprovação de que o agente quis obter o resultado ilícito, o que caracteriza o dolo específico.”

Por sua vez, a consciência como requisito do dolo também se faz presente para a improbidade administrativa, partindo da premissa de ser uma faculdade dentro do intelecto do agente destinada a possibilitar o conhecimento de que o ato ímprobo está sendo praticado, tal como menciona nas palavras de Dezan e Cremonezi (2021, pg. 702):

“Consciência de que, com sua conduta, poderá alcançar determinado resultado, ou seja, conhecimento da relação de causa e efeito entre a conduta (comissiva ou omissiva) e o resultado, querendo esse mesmo resultado (dolo direto) ou assumindo o risco de o produzir (dolo indireto eventual)”.

Enaltece-se com esses conhecimentos que inevitavelmente, há que se reconhecer o elemento subjetivo da conduta ímproba, nesse diapasão, aponta a doutrina administrativista um certo receio em reconhecer dentro do Direito Sancionador a análise do dolo. Contudo, como reafirmado anteriormente, essa relutância apenas existe para as figuras disciplinares e autopunitivas do Direito Administrativo. Ao que parece existir, dentro da subespécie da punição derivada dos atos de improbidade administrativa, existe plena análise do elemento subjetivo dolo, pois além de expressamente previsto na lei, também se defende que pelo fato da punição estar dentro da cláusula de reserva jurisdicional, a mesma é feita pelo Poder Judiciário, ou seja, outra estrutura judicante destinada

---

<sup>27</sup> § 2º 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.

a avaliar o ato praticado. Para isso, continua reafirmar Dezan e Carmona (2021, pg. 707) que:

Ainda importa anotar que a legalidade da tipificação de qualquer ilícito (a condição de ser ou não legal tipificação da infração administrativa), por apresentar uma *descrição de conduta* imposta ou proibida, implica a necessidade de aferição dessa conduta subsumida à tipificação, o que infere a incontornável aplicação da Teoria da Ação ou da conduta humana não somente obrada com *voluntariedade*, mas, ainda, obrada com dolo ou culpa – elementos subjetivos da conduta, retratados na descrição típico-legal. Disso ainda se infere a plena aplicabilidade do conceito analítico estratificado, bipartido ou tripartido, de ilícito, já desenvolvido no âmbito das teorias do ilícito penal, ao ilícito administrativo.

Com efeito, em um Estado Constitucional de Direito, há de se aceitar, com base na constatação de identidade ontológica entre o ilícito penal e o ilícito administrativo, um núcleo teórico sobre a imputação da conduta infratora como pressuposto da responsabilização do autor do ilícito, que, necessariamente, perpassa pela aferição de teor ou não o agente atuado com dolo ou culpa. Esta aferição do elemento anímico do agente infrator compreende a base da responsabilização subjetiva, caracterizada como pressuposto e elemento central da aplicação de sanções pelo Estado.

Diante dos apontamentos retratados, e cumprindo a expressa disposição legal, vê-se que no âmbito da improbidade administrativa existe a necessidade latente do aplicador da lei adentrar no elemento anímico da conduta do agente e explicar a vontade que ele tinha quando praticou o ato, além de plena consciência de que possui movimentos corpóreos para praticar aquele ato. Até aqui, verifica-se satisfeito o conceito e existência do dolo, fato inclusive muito debatido e deliberado na jurisprudência. Ocorre que, por disposição expressa do art. 1º, §2º<sup>28</sup> da Lei de Improbidade Administrativa, exigiu-se mais um elemento para o dolo, que é o alcance do resultado ilícito almejado na conduta. Circunstância que se convencionou chama-se de dolo específico, conforme a seguir analisado.

Assim, diferentemente da área criminal em que o dolo específico repercute dentro do especial fim de agir do agente, sendo expresso pela legislação conforme a tipificação de cada conduta, na área administrativa, tal requisito advém como aplicação expressa para todos os ilícitos indicados nos

---

<sup>28</sup> § 2º 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. (Brasil, 2021)

art. 9º, art. 10 e art. 11 da Lei. 8.429/92. Osório Medina (2022, pg.118) retrata essa modificação legislativa com o seguinte postulado:

Tendo em conta a estrutura dos textos e do verbo das ações correspondentes, não cabe dúvida de que se trata de tipos exclusivamente dolosos, até porque a Lei exige expressamente o dolo específico para todos os tipos sancionadores, seja em relação à violação às normas, seja no tocante ao enriquecimento ilícito ou à lesão ao erário. À luz da lei anterior, já dizia o Superior Tribunal de Justiça, ninguém poderia perseguir fins sem as correspondentes intenções ou, no mínimo, sem a finalidade, que pressupõe intenção. Todavia, atualmente, na perspectiva concreta da Lei de Improbidade Administrativa, exige-se, além da ofensa relevante ao bem jurídico tutelado, o dolo específico. O comportamento previsto na norma resulta orientado para um objetivo a ser alcançado dolosamente, e esse objetivo precisa estar previsto no tipo sancionador. Isso não dispensa a necessidade de um maior aprofundamento do exame do dolo em termos concretos, respeitadas as regras processuais de distribuição do ônus probatório.

Consequentemente, a mera voluntariedade e consciência passam a ser o caminho, sendo essencial de alcançar o resultado ilícito pretendido pela conduta de modo a possibilitar essa real compreensão do ato diligentemente orquestrado para lesar o erário público. Significa reforçar que se trata da má-fé plenamente articulada pelo agente para alcançar o resultado final da conduta, ou, conforme bem explica Gajardoni (2022, pg. 86):

Há de se ter em mente que o dolo, especialmente para fins de caracterização de ato de improbidade, poderá e deverá ser tratado como não apenas a vontade livre e consciente, mas a vontade livre e consciente de praticar os atos de tal maneira, que vão além do ato praticado sem cuidado, sem cautela, e sim com a ausência de cuidado deliberadas de lesarem o erário. Então o dolo específico, especialmente para fins de caracterização de ato de improbidade, é o ato eivado de má-fé. O erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem até ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes, mas não mais caracterizarão atos de improbidade. Será considerado, portanto, dolo específico não aquela ausência de diligência em se praticar o ato, mas de não atuar com a diligência necessária e assim possibilitar o ato. O dolo não é de atingir, mas equivalente a atingir de modo a ser considerado desdém ao exercício da função. Conforme dito, portanto, da mesma forma que a má-fé passa a ser elemento essencial para caracterização do ato de improbidade, a boa-fé também deverá ser levada em consideração para a excludente da caracterização.

Interessante reavaliar dois pontos que serão debatidos no presente trabalho, primeiramente, se exigir a presença de dolo específico em todas as condutas tipificadas pela Lei. 8.429/92 repercute processualmente dentro do

quadro probatório, pois, necessário se faz seguir em frente a adentrar na investigação do resultado efetivamente almejado e alcançado pelo agente ímprobo, de novo, transpondo os limites únicos da consciência e vontade do dolo, sob pena de transformar-se em conduta atípica. Outro ponto é que, com o julgamento do tem 1.199 (STF, 2021), não se exigiu explicitamente a presença do dolo específico, e sim unicamente dolo, conduzindo a interpretação amparada pela doutrina e a visão literal da legislação, trazem esta conclusão para os julgados subsequentes.

Na mesma senda, tem sido as decisões do Superior Tribunal de Justiça, pois, além de reconhecer que textualmente o elemento subjetivo específico consta na Lei de improbidade Administrativa, também não chega à análise aprofundada em razão de que teria que se adentrar no conteúdo fático das demandas, violando a Súmula 7<sup>29</sup>, deste mesmo Tribunal Superior.

Nesse ponto, verifica-se também uma proximidade grande no conceito de dolo específico com a noção de má-fé, cujo conteúdo também se exige para fins de configuração do ato ímprobo. Buscando uma definição nesse sentido, Batista (2024, pg. 108) reforça:

Se a improbidade administrativa, conforme sua própria etimologia, exige para sua consumação uma disposição psíquica inquinada por má-fé, consciente de que age incorreta e egoisticamente, é inafastável a conclusão de que a improbidade só pode ser concebida enquanto ato doloso.

A má-fé elencada pela doutrina afasta qualquer juízo de presunção, sendo esta plenamente demonstrada, ou seja, trata-se de uma gerência previamente e diligentemente orquestrada para alcançar aquele fim ilícito. Partindo de algumas controvérsias, já apontadas acerca das modificações na Lei de Improbidade Administrativa, reconhecendo a necessidade real de tipificação tanto formal quanto material da conduta, a Associação dos Procuradores da República emitiu a nota técnica n. 002/2021 com diversos apontamentos sobre o dolo dos atos de improbidade administrativa, para isso se destaca o seguinte trecho:

---

<sup>29</sup> “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”. (1990)

Do ponto de vista da tutela da probidade e do patrimônio público, a ação de improbidade administrativa só se mostrará viável se, realizado um esforço hercúleo ou desproporcional, o autor da ação (Ministério Público) trazer a demonstração do dolo específico. Os dispositivos, por outro lado, são totalmente desnecessários sob o ponto de vista do Direito Sancionador, pois o conceito de dolo na avaliação de uma conduta humana está há muito sedimentado no Código Penal, “quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo”, nos termos do seu artigo 18, inciso I. O trecho do PL que faz menção à expressão “não bastando a voluntariedade” é redundante, pois faz da “consciência” um falso elemento cognitivo superior e de difícil captura probatória, ao contrário da voluntariedade, que por si é algo perceptível por dados objetivos da realidade. Uma das razões do dolo ser, simultaneamente, “consciência e voluntariedade” é justamente minimizar as dificuldades clássicas da “prova do dolo”, que o PL parece desnaturar.

Há que estabelecer uma ponderação inevitável sobre a exigência do dolo específico, no seguinte sentido. É sabido que o Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, já sendo plenamente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº. 5.687/2006, especificamente em seu artigo 19<sup>30</sup> se faz menção à responsabilização subjetiva do agente público que receber benefício indevido para si ou para outrem. Com uma redação genérica, portanto, não elenca a necessidade de especial fim de agir na prática de ato de corrupção, ainda, no artigo 20<sup>31</sup>, quando elenca hipóteses de enriquecimento ilícito, deixa também de mencionar qualquer intenção subjetiva especial, tal como referido na Lei de Improbidade Administrativa.

Diante desse compromisso assumido no cenário internacional, portanto, se conclui que a Lei de Improbidade Administrativa vai além em suas exigências no que tange ao elemento subjetivo dos atos de improbidade administrativa, ultrapassa das exigências internacionais do artigo 1º deste mesmo decreto no instante em que se compromete em fortalecer medidas para prevenir e combater de modo eficaz a corrupção. Sobre o tema, e de maneira muito clara, Batista (2024, pg. 117) reforça que:

---

<sup>30</sup> 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. (Brasil, 2006)

<sup>31</sup> Com sujeição a sua constituição e aos princípios fundamentais de direito, 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 enriquecimento ilícito, ou seja, o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público relativos aos seus ingressos legítimos que não podem ser razoavelmente justificados por ele. (Brasil, 2006)

novel redação exorbitou desmedidamente os termos apregoados pelo Decreto nº 5.687/2006. Embora o art. 11, § 1º, justifique a exigência formulada com base no firmado durante a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a verdade é que o mesmo artigo contraria a própria Convenção ao instituir regra que torna sobremaneira difícil a execução de seus objetivos.

Isso porque o Artigo 1 do Decreto nº 5.687/2021 estabelece como finalidade: “Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção.” Ora, é indubitável que instituir condição tão estrita para a caracterização de um ilícito tão amplo e diversificado como a improbidade administrativa equivale a justamente debilitar as medidas de prevenção e combate à corrupção. É irônico que um preceito legal, que declare se alicerçar nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, faz na verdade um grande desserviço a ela.

Partindo de uma premissa crítica, tal como se vislumbra no presente trabalho há que se ponderar também que ao tratar sobre o dolo específico do ato de improbidade administrativa, o Legislador optou por estabelecê-lo no conteúdo geral da norma. Ou seja, deixou-se de constar explicitamente como elemento típico da improbidade, visto que não se elencou expressamente como elementar dos art. 9º, art. 10 e art. 11 da Lei de Improbidade. O que se pode reforçar, como sendo um caminho legítimo de aprofundamento doutrinário, é que, ao se utilizar os parâmetros típicos do causalismo penal, buscando sempre a finalidade da conduta do agente, trata-se meramente de orientação interpretativa dentro do prenúncio geral da norma, servindo como fundamento para compreensão do instituto. Porém, tal raciocínio não tem sido debatido ou se consolidado pela doutrina e jurisprudência.

Trazendo à baila o controle de Convencionalidade essencial na compreensão das normas internacionais, vale a pena lembrar conceitos advindos da própria Constituição Federal para que seja possível o cotejo analítico do que está sendo mencionado neste capítulo. Tratam-se de mandados de criminalização e obrigações processuais penais positivas, sobre isso, indico as palavras de Cordeiro, Oliveira e Pereira (2024, pg. 111)

A supremacia da Constituição reveste-se de eficácia normativa. Por causa disso, dirige e limita a liberdade de conformação da legislação ordinária. Da mesma forma, as convenções internacionais de direitos humanos também têm superioridade normativa em relação à legislação interna de cada país. Por isso, os mandados de criminalização, previstos em documentos internacionais, longe de representar meras

recomendações, possuem inquestionável coercibilidade, impondo a alteração da ordem jurídica nacional, para acolhê-los.

Assim, na improbidade administrativa também devem ser referidos os diplomas internacionais como elo interpretativo e esclarecedor no que tange à proteção dos bens jurídicos defendidos no presente trabalho. Assim, vê-se que a legislação infraconstitucional foi além das exigências necessárias tanto pela Constituição Federal quanto pela Convenção Internacional sendo, no mínimo incoerente com a unidade dogmática dentro do Direito Punitivo que permite, portanto, a adoção de conceitos originários do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador.

Melhor esclarecendo, quando existe um compromisso do Poder Público em tomar medidas hábeis para combater a corrupção, tem-se que uma das modalidades intermediárias do Poder Punitivo, que é o Direito Administrativo Sancionador, impõem mais condições de avaliação para proteção da probidade administrativa do que os próprios crimes de corrupção elencados no Código Penal. Assim, os requisitos do dolo para tipificação dos crimes com a mesma temática (combate à corrupção) são menos criteriosos do que os atos de improbidade administrativa, impossível não reconhecer a incoerência sistêmica na defesa deste fundamento.

Com fundamento na adequada efetividade dos direitos fundamentais, além da aplicabilidade imediata destas normas Constitucionais, reconhece-se neste cenário que a não implementação de políticas suficientes para frear atos de corrupção generalizada acarreta na proteção deficiente dos compromissos do Constituinte Originário, além da violação de obrigações internacionais. Andrade também deste raciocínio os ensinamentos de Andrade (2022, pg. 59)

Ao analisar a redação do artigo 65, a Convenção reconhece que os Estados partes podem adotar medidas mais severas, sem qualquer menção, todavia, quanto à possibilidade de o Estado flexibilizar as normas de combate à corrupção. Esse dispositivo evidencia a adesão ao princípio da proibição ao retrocesso em matéria de combate à corrupção. (...)

é inevitável reconhecer que a nova Lei de Improbidade flexibilizou o sistema de combate à improbidade administrativa. As mudanças acarretaram uma maior dificuldade para que determinado ato, ainda que cause prejuízos à administração pública ou violem os princípios que permeiam a moralidade administrativa, sejam efetivamente



punidos sob a órbita da improbidade administrativa. A flexibilização do sistema de combate à improbidade administrativa prejudica a consolidação do neoconstitucionalismo (doutrina que coloca a Constituição no centro do ordenamento jurídico e que interpreta o direito a partir dos direitos fundamentais). A impunidade, inevitavelmente ocasionada pela nova legislação, desconsidera o dever de observância aos princípios constitucionais da moralidade e da probidade administrativa ao diminuir o âmbito de proteção dessas metanormas e viola a atual concepção de que os princípios jurídicos denotam verdadeiro caráter normativa e cogente.

Para este conflito interpretativo das normas que se torna necessário conhecer a proibição da proteção deficiente de direitos fundamentais, pois ao mesmo tempo em que se protege um direito não se pode ao mesmo tempo negar vigência ou atenuar outro em igual hierarquia, assim define Andrade (2022, pg.66):

“as alterações materializadas foram exclusivamente direcionadas a tornar menos rígido o sistema de punição pela prática de ato de improbidade, a nova Lei, ao diminuir o núcleo de proteção à probidade administrativa, flexibilizou o sistema de combate à improbidade.”

Para fins ainda didáticos referentes ao conceito de dolo específico, exigido para os atos administrativos, temos que o conceito anímico ainda é pertinente a noções subjetivas dos fins aos quais o agente atinge com o resultado almejado. Para isso, se indica uma teoria conhecida como cegueira deliberada, ocasião em que o agente se coloca, voluntaria e maliciosamente, numa posição de total desconhecimento da norma visando não preencher a voluntariedade, a consciência e o fim ilícito provocado pelo resultado do ato. Vale reforçar as palavras de Gesta Leal (2023, pg. 195):

nas circunstâncias em que o agente público deveria saber por conta do cargo/função ocupado, que algum resultado lesivo pode se dar a bem ou interesse público indisponível, decorrente de ação ou omissão que venha a desempenhar, e mesmo assim age ou se omite, resta configurada a indiferença em relação aquele, evidenciando que a sua colocação em perigo não constitui motivo suficiente para demovê-lo da conduta, operando, pois, com cegueira deliberada (porque sequer busca tomar as precauções que seu ofício reclama e que estão à disposição).

Neste conjunto de ideias, o que se vê é uma elocubração do que se avaliará como dolo eventual da conduta retratada como improbidade administrativa, vale reforçar que não havendo a intenção de produzir e de se alcançar aquele resultado ilícito não há como entender preenchida a tipicidade da conduta. Ainda que não seja foco direto deste trabalho, impossível se permitir o reconhecimento do dolo eventual nesta configuração de improbidade administrativa, justamente pela essencial observância dos elementos específicos que impulsionam a conduta do agente em efetivamente e maliciosamente agir para alcançar aquele resultado. Portanto, é isso que a doutrina aponta como a exigência da má-fé para realização do ato de improbidade administrativa.

#### **4. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE A PARTIR A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

A Constituição Federal no art. 5º, XXXV expressamente dispõe sobre a cláusula de reserva constitucional para permitir que qualquer lesão ou ameaça a direitos sejam salvaguardadas pelo Poder Judiciário. E garantindo a legitimidade e coerência dentro do conceito de Direito Punitivo, como visto ao longo deste texto, é essencial a fixação das sanções dos atos de improbidade administrativa pelo Judiciário, ressaltando hipóteses do marco não conflitivo de ações, tais como o Acordo de não persecução cível que pode ser operacionalizado internamente pelo Ministério Público.

Ciente deste contexto e buscando um corte epistêmico adequado da pesquisa, se utilizará de um método descritivo para verificar a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso e identificar quais os fundamentos são compatíveis com a noção de dolo da conduta, dentro das ações de improbidade administrativa.

#### **4.1 Mapeamento da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso a respeito da improbidade administrativa**

Para delimitação e aprofundamento da pesquisa, se utiliza como recorte teórico do problema proposto a forma como as decisões do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso tem avaliado o conceito de dolo, dentro das ações que apuram atos de improbidade administrativa, em especial qual tem sido a fundamentação teórica utilizada para conferir respaldo nestas decisões.

Seguindo esta temática, e sabendo que recentemente o dolo dentro de tais ações sofreu significativa alteração, impõe a demonstração científica se de fato, tem sido utilizado a nova 'roupagem' teórica dentro dos princípios do Direito Administrativo Sancionador, e quais consequências se obtém com o resultado final dos julgamentos. Eventualmente, se caminhará também no sentido de aferição do significado e por quais motivos o Tribunal entendeu presente o dolo, e quais elementos probatórios foram identificados como suficientes para ensejarem a aplicação das sanções da lei de improbidade administrativa.

Oportuno sempre reforçar que a análise do dolo, reforça a concepção de necessidade e compromisso institucional da República Brasileira com o combate à corrupção, visto que especificamente no art. 28<sup>32</sup> do Decreto nº. 5.687/2006 (Convenção de Mérida), delimitou que o conhecimento e intenção é suficiente para demonstração do dolo do agente em condutas delitivas. É sabido também que o art. 1º, §2º e 3º<sup>33</sup> da Lei nº. 8.429/92, determina que além da consciência e vontade faz, necessário especial fim e agir para alcançar aquele resultado ilicitamente desejado, o que fez a doutrina chamar tal conceituação de dolo específico.

Sobre essa mudança de conceito e de determinação do que significa dolo, sempre coerente reforçar as palavras de Castilho (2022, pg. 74):

---

<sup>32</sup> 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 fáticas objetivas. (Brasil, 2006)

<sup>33</sup>

§ 2º 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.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Brasil, 2021)

A visão atributiva-normativa do dolo se mostra mais correta diante da impossibilidade de acesso à psique do sujeito. Mais uma vez, condicionar eventual condenação à prova da intenção psicológica do sujeito acarreta verdadeiras injustiças (seja com a condenação ou com a absolvição), já que dificilmente se tem certeza do conteúdo da mente do sujeito no momento da prática do ato.

É exatamente este o foco da presente pesquisa, a decisão judicial de segunda instância que reconhece ou não a existência de uma conduta dolosa do agente utiliza quais fundamentos teóricos, pra condenar ou absolver determinado agente? Pois, ao final de tudo será necessário compreender quais elementos de provas foram suficientes e quais não foram para satisfação da demanda para alguma daquelas partes.

Consequentemente, como forma de organização dos resultados aqui alcançados, se utilizou como parâmetro a pesquisa jurisprudencial durante o ano todo de 2024, identificada a partir do site [www.tjmt.jus.br](http://www.tjmt.jus.br), dentro do link portal de jurisprudência. Em seguida, se incluiu na caixa de pesquisa os seguintes termos dolo+improbidade administrativa, dentro do período temporal de 01.01.2024 até 31.12.2024, buscando a ementa de todos os colegiados. A pesquisa apresentou 196 resultados, considerando estas publicações durante este ano que se estabeleceu o recorte.

A real importância significou traçar um resultado entre o dolo nos atos de improbidade administrativa, levando em consideração a decisão do Tema 1.129 (2021) do STF em que estabeleceu alguns parâmetros interpretativos e definiu também alguns critérios de julgamento. Vejamos de maneira esquemática esse método utilizado na pesquisa:

Total de julgamentos das Ações Civil Públicas de improbidade administrativa no TJMT – período 01.01.2024 à 31.12.2024		
Improcedentes	Procedentes	Não aplicáveis
Total = 168	Total = 11	Total = 17

Para fins de compreensão metodológica se utilizou como critério o julgamento das ações de improcedência (sejam elas confirmadas ou reformadas da decisão de primeira instância), procedência (reformando ou confirmando a decisão do Magistrado em primeiro grau); e ‘não aplicáveis’, em razão de que

por algum movimento do algoritmo de pesquisa apareceu como resultado, mas tratam-se outrora de ações penais, ou cíveis de outra natureza, ou julgamentos de Agravo de Instrumento.

Com a percepção numérica é impossível não reconhecer a grande distância entre os fundamentos que fazem as ações terem um resultado improcedente, em comparação com aquelas que resultam na procedência da demanda. Sem adentrar na discussão acerca da punitividade ou não das ações e seu combate à corrupção, é importante para este estudo os fundamentos pelos quais os Desembargadores reconhecem presente o elemento dolo, seja para garantir-lhe, ou negar-lhe vigência.

Iniciando com as ações que foram julgadas procedentes, aponta-se que muitas reconheceram a existência de comprovação do dolo específico para a prática do ato de improbidade administrativa. Ao todo foram encontrados 11 julgamentos dentro do recorte acadêmico que se propõem neste instante, pegou-se alguns para análise detalhada, vejamos:

Ações civis de improbidade administrativa julgadas pelo TJMT que resultaram na procedência da demanda e condenação do agente infrator entre o período de 01.01.2024 à 31.12.2024.
<b>Total = 11</b>
Fundamento utilizado citando explicitamente o reconhecimento do dolo específico da conduta, portanto, legítima a condenação.

Tipicidade → art. 11, VI<sup>34</sup> da LIA (Ap. Cível n.: 0001221-38.2010.8.11.0017)

Interessante observar que neste julgamento, os fundamentos da Magistrada de primeiro grau foram confirmados pelos Desembargadores, reconhecendo que o dolo específico do agente foi traduzido a partir, da não prestação adequadamente, mesmo em plenas condições de serem prestadas.

Tipicidade → art. 11 da LIA (Ap. Cível n.: 0012662-11.2017.8.11.0004)

<sup>34</sup> VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades. (Brasil, 2021)

Julgamento de ação que tramitou e teve seu julgamento iniciado antes da análise final do Tema 1.129 (2021) do STF, ocasião em que teve juízo de retratação no voto dos Excelentíssimos Desembargadores, ocasião em que puderam reavaliar o significado do dolo específico, plenamente reconhecido na ação. Assim, foi reconhecido o acúmulo indevido de horário quanto ao exercício de dois empregos dentro de uma mesma carga horária, violando claramente os princípios da administração pública.

Tipicidade → art. 9, 10 e 11 da LIA (Ap. Cível n.: 1010132-32.2019.8.11.0041)

Neste próximo caso, se validou também o juízo de retratação mantendo correto o entendimento da presença de dolo, na ocasião de dolo específico a partir do momento em que o desvio de valores para a conta pessoal da agente, visando pagar fornecedores, tipificando claramente a conduta narrada.

Tipicidade → art. 10, *caput* e <sup>35</sup> da LIA (Ap. Cível n.: 0027117-84.2005.8.11.0017)

A identificação dos elementos objetivos do ato de improbidade restou demonstrado a partir do momento em que os agentes realizaram fraudulentamente algumas guisa de trânsito de mercadorias, sem as vias correspondentes para transporte, lesionando, portanto, o fisco e arrecadar corriqueiramente seus tributos. Dito isso, o elemento dolo específico também foi identificado, pois, se enquadra adequadamente na conduta narrada pelos elementos objetivos.

---

<sup>35</sup> 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:

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Brasil, 2021)

Tipicidade → art. 9º, X<sup>36</sup> e art. 11, I e II da LIA (Ap. Cível n.: 0000382-96.2014.8.11.0041)

No julgamento desta ação, ao se avaliar o dolo do agente, os Desembargadores traçam diversos conceitos e indicam claramente o julgamento do tema 1.129 (2021) do STJ, em especial nas palavras do Ministro Alexandre de Moraes em que reafirma a necessidade de responsabilização subjetiva do ato de improbidade, não sendo permitida imputações genéricas que preveem abstratamente a conduta praticada pelo agente. Neste diapasão, conforme se verá na evolução do raciocínio do presente trabalho é uma das grandes balizas causadoras da insegurança jurídica em referidas ações.

Ainda, em diversos momentos dos fundamentos da decisão se reconhece o dolo específico dos agentes obtiveram vantagem específica em acobertar o crime de tráfico de drogas. Todavia, num parâmetro acadêmico se orienta que em nenhuma passagem do Acórdão e relembrando que ele está muito bem fundamentado, se enalteceu a teoria que se busca com esse estudo que é explicar o que significa dolo específico e quais os elementos de provas que por indução concluem a ocorrência real dos elementos subjetivos da conduta ímproba.

Tipicidade → art.9º, I<sup>37</sup> da LIA (Ap. Cível n.: 0042595-83.2015.8.11.0041)

O Acórdão deste processo menciona claramente que o dolo específico do agente resta demonstrado pelo pleno conhecimento de que fraudar notas fiscais, detém o intuito de deliberadamente causar prejuízo ao erário e obter vantagem indevida. Continuando, o especial fim de agir da conduta é

---

<sup>36</sup> Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

<sup>37</sup> 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; (Brasil, 2021)

demonstrada com incorporação destes desvios junto ao patrimônio pessoal dos agentes.

A imputação objetiva do ato ímprobo neste julgamento encontra perfeita correspondência com os elementos de provas apresentados no processo, sendo referidos como fundamento para se concretizar a decisão outrora prolatada.

Ao longo de todo este estudo por diversos momentos se salienta a necessidade de tipificação adequada da conduta ímproba, bem como sua real imputação, ao passo que dentre os fundamentos analisados, a justificativa apresentada para a verificação concreta do dolo específico é tanto o prejuízo ao erário quanto a vantagem indevida. Para isso, data vênua podemos reforçar que a dogmática penal pode ser um alicerce muito grande neste panorama hermenêutico que o Direito Administrativo Sancionador que alcançar, pois tais fundamentos, configuram propriamente os elementos objetivos do ato, não podendo ser confundidos com o dolo (elemento subjetivo).

Tipicidade → art. 9º, I da LIA (Ap. Cível n.: 0004225-61.2013.8.11.0055)
--

Trata-se de uma condenação derivada da canalização de pacientes originalmente que haviam procurado o Sistema Único de Saúde para clínicas particulares dos então médicos que realizaram o atendimento. Em análise a estes fatos foi mantida a condenação e foi fundamentado que o dolo específico se demonstrou pela consciência e vontade plena em direcionar tais pacientes do SUS para clínicas particulares.

Interessante observar na presente demanda que neste caso específico houve absolvição dos médicos dentro da seara criminal, ocasião mencionada pelo Exmo. Desembargador: “excetuadas as situações de absolvição por inexistência do fato ou negativa de autoria, não ocorridas na hipótese em exame, um mesmo ato pode gerar consequências diversas nas diferentes instâncias, sem que isso implique bis in idem.” Para tanto, vê-se indiscutivelmente a necessidade de maior aprofundamento da temática do *non bis in idem* dentro do Direito Administrativo Sancionador, conforme adiante se discorrerá, sobretudo pela concepção principiológica que cerca o Direito Punitivo.



Ainda sobre a possibilidade de dupla punição sobre um mesmo fato, se indica para conhecimento que as modificações na Lei 8.429/92, expressamente em seu artigo 21, §4<sup>o38</sup>, expressamente determina que a absolvição criminal, nos casos em que se discuta os mesmos fatos, irá impedir a tramitação da ação de improbidade administrativa, em todos seus fundamentos. Significa dizer que, qualquer dos fundamentos que acarretem a absolvição criminal, tal como preceitua o art. 386<sup>39</sup> do Código de Processo Penal, comunicará seu resultado dentro da Ação Civil de improbidade administrativa.

Ainda neste tema, convém mencionar que a ADI 7236<sup>40</sup>, suspendeu a eficácia daquele art. 21, §4<sup>o</sup> da Lei de Improbidade Administrativa, em sua decisão monocrática, o Ministro Alexandre Moraes (2024), assim delibera quanto a este tema, explicitando que:

a independência de instâncias exige tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral (civis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa. (...) a comunicabilidade ampla pretendida pela norma questionada acaba por corroer a própria lógica constitucional da autonomia das instâncias, o que indica, ao menos em sede de cognição sumária, a necessidade do provimento cautelar.

Neste Julgamento da Adin 7236, ainda não fora confirmado em definitivo pelo Supremo Tribunal Federal, contudo pela cientificidade da matéria aqui indicada, imprescindível não mencionar que eu seu voto, o Relator Ministro

<sup>38</sup> § 4<sup>o</sup> A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal). (Brasil, 2021)

<sup>39</sup> Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça:

I - estar provada a inexistência do fato;  
 II - não haver prova da existência do fato;  
 III - não constituir o fato infração penal;  
 IV – estar provado que o réu não concorreu para a infração penal;  
 V – não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal;  
 VI – existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (arts. 20, 21, 22, 23, 26 e § 1<sup>o</sup> do art. 28, todos do Código Penal), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência;  
 VII – não existir prova suficiente para a condenação. (Brasil, 1941)

<sup>40</sup> “CONHEÇO PARCIALMENTE da presente ação direta de inconstitucionalidade e DEFIRO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR para: (...) SUSPENDER A EFICÁCIA dos artigos, todos da Lei 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021: (a) 1<sup>o</sup>, § 8<sup>o</sup>; (b) 12, § 1<sup>o</sup>; (c) 12, § 10; (d) 17-B, § 3<sup>o</sup>; (e) 21, § 4<sup>o</sup>. (IV) DEFERIR PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com fundamento no art. 10, § 3<sup>o</sup>, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF). (...) (2024)

Alexandre de Moraes (2024) já deliberou no seguinte sentido, sobre esse art. 21, §4º da Lei de Improbidade Administrativa:

v) declarar a parcial inconstitucionalidade com interpretação conforme do art. 21, § 4º, da referida Lei, no sentido de que a absolvição criminal, em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, somente impede o trâmite da ação de improbidade administrativa nas hipóteses dos arts. 65 (sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito); 386, I (estar provada a inexistência do fato); e 386, IV (estar provado que o réu não concorreu para a infração penal), todos do Código de Processo Penal.

Vê-se assim que ainda haverá necessidade de aprofundamento do tema apresentado, todavia, apenas uma pequena menção quanto ao tema proposto, o Julgamento da ação civil pública pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso confirma que a conduta teve a presença do dolo específico do agente, mesmo que não demonstrado o prejuízo ao erário. Coerente mencionar neste ponto que, a tal finalidade específica que afirma existir no dolo seria ter alcançado o benefício econômico alcançado, contudo, tal fundamento não se traduz exatamente o que diz o art. 1º, §2º<sup>41</sup> da Lei de improbidade, uma vez que, tal como mencionado neste Acórdão do TJMT, o que é necessário para se alcançar a vontade livre e consciente é a conduta voluntária e não propriamente a obtenção daquele resultado.

Corroborando, com a perspectiva acadêmica de se alcançar fundamentos concretos que apontem o significado e a forma como o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso motiva suas decisões especialmente quanto ao dolo específico. Dentre alguns Acórdãos já examinados, foram elencados fundamentos que conferiram validade ao dolo específico indicando os motivos pelos quais estão presentes dentro das condutas avaliadas, resultando na procedência da demanda. Paralelamente a isso, convém avaliar o outro lado, ou seja, dentre os diversos Acórdãos que negaram a existência deste dolo, qual foi o fundamento utilizado, vejamos esquematicamente o que estamos aqui referindo:

---

<sup>41</sup> § 2º 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.

Ações civis de improbidade administrativa julgadas pelo TJMT que resultaram na improcedência da demanda e absolvição do agente infrator entre o período de 01.01.2024 à 31.12.2024.					
<b>Total = 168</b>					
Decisões que reconheceram a inexistência de dolo específico = 87		Decisões que reconheceram outra circunstância para o julgamento improcedente (ausência de prova do elemento subjetivo, prescrição, nulidade por cerceamento de defesa, entre outros) = 3		Decisões que reconheceram a ausência de dolo genérico = 78	

A estatística e o mapeamento das decisões judiciais ganham cada vez mais espaço dentro do cenário jurídico, seja pela necessidade de transparência ou organização das medidas a serem calculadas e tomadas em cada uma das demandas apresentadas. No âmbito da improbidade administrativa tal fato se revela de extrema valia tanto ao Ministério Público que terá respaldo jurisprudencial quanto teórico para delimitar bem as condutas formuladas da petição inicial, ou até mesmo para deliberar com mais assertividade os termos de acordos a serem formulados. Por outro lado, aos Advogado também que atuam na área administrativa para identificarem ações estratégicas e possuírem informações claras aos clientes de quais risco das demandas respondidas.

A metodologia implementada na análise da improcedência destas ações, será pautada pela seleção de amostragem de algumas decisões acima para densificação do conteúdo, seja aquelas que negaram a existência de dolo específico e também de algumas que negaram a existência do dolo genérico.

Tipicidade → art. 10, VIII da LIA (Ap. Cível n.: 0009406-13.2010.8.11.0002)

Neste julgamento se negou a existência de dolo específico diante da ausência de elementos que indiquem o direcionamento e falta de

competitividade entre os licitantes, reafirmando que no máximo estaria presente o dolo genético, mas o elemento específico não estaria presente diante da ‘ausência de obtenção de benefício próprio ou de terceiros’. Assim, impossibilitou a tipicidade da conduta com a plena formalização de seu elemento subjetivo, acarretando para estes casos, a absolvição do agente. Oportunamente, se indica que como trajeto do fundamento, se verificou que o dolo genérico seria um caminho necessário para se alcançar o dolo específico, portanto, reconhece nesse plano que este último possui mais requisitos de sua formação do que aquele primeiro, tema também controverso, tendo em vista a discussão formulada no capítulo 3.

Tipicidade → art. 11, V da LIA (Ap. Cível n.: 0007469-83.2015.8.11.0004)
--

Trata-se de capitulação típica articulada a partir da doação de bem público ao particular, ocasião em que frustraria o procedimento licitatório, com o fim de beneficiar terceiros. Neste julgamento, se reavaliou que a ilegalidade da doação é manifesta, inclusive com a indicação de declaração de inconstitucionalidade da lei que autorizou tal medida.

Para isso, também se reforça o argumento, também referido neste trabalho, que a improbidade administrativa derivada da punição decorrente de princípios do Direito Administrativo Sancionador, não se contenta unicamente com a ilegalidade do ato, e sim do preenchimento dos diversos elementos, sejam eles objetivos ou subjetivos que compõem a tipicidade da conduta.

Ainda sobre o julgamento, decidiram os Desembargadores confirmaram os termos do Relatório do Desembargador Márcio Vidal ao afirmarem que: “atualmente só se pode caracterizar improbidade por prejuízo ao erário, por dolo, vontade consciente de causar prejuízo, e, ainda assim, é necessária a prova de perda patrimonial efetiva”, continuam “o Ministério Público Estadual não comprovou o dolo específico dos Recorridos em causar dano ao erário municipal, locupletar-se ou até mesmo aferir vantagem política”. Assim, vê-se que o dolo específico neste caso seria demonstrado com o locupletamento ou até mesmo obtenção de vantagem política.

Muito perspicaz e com amplo aprofundamento teórico, a motivação do Acórdão buscou, na tentativa de conceituar dolo específico, a indicação, segundo os meios probatórios da obtenção do resultado ilícito almejado pela conduta, em perfeita harmonia com o art. 1º, §1º<sup>42</sup> da Lei de Improbidade Administrativa. O cotejo interpretativo dos Desembargadores é de extrema riqueza pois apontam o dolo específico como algo necessário para obtenção da vantagem em alcançar um resultado ilícito, seja ele patrimonial ou não, uma vez que o próprio prejuízo patrimonial já é uma elementar objetiva do tipo de improbidade, não se confundindo, portanto, com o dolo que consiste num elemento subjetivo da conduta.

Tipicidade → art.11, *caput*<sup>43</sup> da LIA (Ap. Cível n.: 0001039-52.2010.8.11.0017)

A ação teve origem e julgamento dentro os termos da legislação anterior, antes das modificações proporcionadas pela Lei nº. 14.230/2021, contudo no momento de julgamento pelo TJMT, tais modificações já foram consideradas para justificar o *decisum*. Assim, em análise ao dolo específico, foi concluído não estar presente em razão de que a imputação típica formulada se traduz em notas de generalidade não sendo identificável a integral tipicidade da conduta, dentro de uma imputação subjetiva.

Tipicidade → art. 11, V<sup>44</sup> da LIA (Ap. Cível n.: 0001421-79.2015.8.11.0046)

A análise deste caso é apresentada a partir da frustração de um procedimento licitatório diante da restrição da competitividade própria inerente a estes casos. Assim, partindo-se da premissa do desvalor da ação e de seu consequente resultado, motivou-se a tutela do direito subjacente que é a

---

<sup>42</sup> § 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (Brasil, 2021)

<sup>43</sup> 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: (Brasil, 2021)

<sup>44</sup> 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 (Brasil, 2021)

probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, qual seja a integridade do patrimônio público e social.

Em análise do dolo específico, fundamentou-se que tal elemento significa “a vontade livre e consciente de ofensa à imparcialidade e ao caráter concorrencial do concurso público, com vistas à obtenção de benefício próprio ou de terceiros;”. Novamente, com muita perspicácia as palavras do Relator Desembargador Mario Roberto Kono de Oliveira, acima mencionadas retratam a necessidade latente de demonstração de mais elementos do que unicamente a consciência e vontade na realização da conduta (dolo genérico), e sim, a possibilidade de alcançar um resultado ilícito, seja patrimonial ou não, neste caso seria macular a isonomia do certame, ou benefício próprio ou de terceiros. Como não restou demonstrado nos autos, segundo seus fundamentos, julgou-se pela improcedência e absolvição do agente público.

Ainda neste julgamento, a sentença de piso, reconheceu a existência do dolo genérico, e na própria reforma dos Desembargadores, se avaliou que não estaria presente o elemento necessário do dolo específico, sendo, portanto, impossível o reconhecimento da conduta. Ou seja, novamente se alinhou o entendimento de que o dolo genérico é um *iter* necessário para se alcançar o dolo específico.

Tipicidade → art. 10, *caput*<sup>45</sup> da LIA (Ap. Cível n.: 0001219-63.2017.8.11.0017)

No julgamento da Apelação também desafiou entendimento do que seria necessário para a confirmação do elemento volitivo do dolo específico, sendo como elemento primordial do julgamento a afetiva averiguação de qual o resultado ilicitamente obtido pelo agente. Especificamente as palavras da Desembargadora Maria Aparecida Ferreira Fago, traduzem didaticamente um conceito claro do que seja dolo específico nas ações de improbidade administrativa, assim: “além da realização intencional de uma das condutas

---

<sup>45</sup> 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: (Brasil, 2021)

descritas nos tipos dos artigos 9º, 10 e 11, da Lei n. 8.429/92, deve agir de forma consciente e intencional de realizar todos os elementos da definição legal, com o objetivo inequívoco de buscar um resultado moralmente afrontoso à ordem jurídica.” Assim, novamente trazendo para discussão circunstância destinada ao resultado obtido pelo agente, devendo este mesmo ser ilícito, ou seja, “aplicável a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa, somente haverá improbidade administrativa quando for comprovado na conduta do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade, elementos que também não foram evidenciados na hipótese.”

Dentro de uma avaliação de todos os julgados, e esse tema será melhor desenvolvido no capítulo seguinte, se observa que a fundamentação bem como o debate entre os Desembargadores estimula e favorece o crescimento dogmático do dolo, incidindo claramente em melhor resultado prático e segurança jurídica aos jurisdicionados.

Tipicidade → art.11, V da LIA (Ap. Cível n.: 0002222-83.2014.8.11.0007)
---

O julgamento da ação levou em conta a ilegalidade perpetrada em razão da escolha da modalidade licitatória incorreta, pois onde deveria ser concorrência, foi escolhida a tomada de preços, cujo termo aditivo aumentou 100% o valor, conseqüentemente, em razão desta conduta teria frustrado a licitação. Foi mencionado pelo julgado que o dolo específico necessita além da intenção deliberada, deve ser decorrente de conduta que causou dano ao erário, lesou princípio da Administração Pública ou tenha obtido vantagem indevida para si ou para outrem.

Verifica-se neste ponto, que inobstante o reconhecimento destes elementos, em si na definição ontológica do elemento dolo específico, oportuno mencionar, estas características ali indicadas não compõem este elemento, e sim, fazem parte da tipicidade objetiva da conduta ímproba. Contudo, foi reconhecido também que para configuração deste dolo específico, existe a necessidade de uma vontade livre e consciente em atingir um resultado ilícito.

Tipicidade → art. 10, *caput*, incisos VIII e IX<sup>46</sup> da LIA (Ap. Cível n.: 0004177-33.2005.8.11.0007)

Novamente se reconheceu a impossibilidade de responsabilização objetiva das condutas de improbidade administrativa, sobretudo em razão da exigência de comprovação do dolo específico. Na ocasião se absolveu o agente com este fundamento, além do reconhecimento de que não houve perda patrimonial em detrimento de entidade pública, convém mencionar também que houve a menção da inexistência de má-fé na conduta, sem a finalidade específica quanto ao resultado ilícito almejado.

Ações civis de improbidade administrativa julgadas pelo TJMT consideradas 'não aplicáveis' à pesquisa apresentada entre o período de 01.01.2024 à 31.12.2024.

Total = 27

Neste último segmento de mapeamento da Jurisprudência indicada no início do tópico, foram encontradas demandas que não são consideradas aplicadas tendo em vista tratarem de ações penais, ou alguma outra decisão proveniente de Agravo de Instrumento ao qual não foi detectável a análise de mérito da questão.

A análise da prova é um modelo de aferição necessária diuturnamente na atividade jurisdicional e ela comporta um elemento humano que a sua valoração. Na ponderação dos julgados neste instante analisados, convém reforçar que existem diversas formas de se estabelecer critérios (standards) de aferição da prova, sem contar que ao longo do desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, isso foi sendo alterado, modificando a forma como os julgadores conhecem da prova para então aplicar o Direito ao caso concreto.

---

<sup>46</sup> 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;  
X - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; (Brasil, 2021)



Dentre os sistemas de aferição se aponta o primeiro de cunho unicamente subjetivo, já que se parte da ideia de que a prova do fato é necessária única e exclusivamente para produzir convencimento subjetivo do Magistrado, pautado na íntima convicção, hoje utilizado pelos jurados nos julgamentos realizados pelos Tribunais do Júri. Paralelamente a isso, o modelo subjetivo de aferição de provas denota um maior apontamento na justificativa pelos quais o Magistrado entenderá como provado aquele fato, submetido a julgamento. Assim, para este segundo modelo, é essencial apontar variantes racionais e objetivas que pelo raciocínio indutivo possam alcançar a conclusão exarada no processo.

O conceito de standards probatórios será melhor definido no capítulo subsequente, contudo em convergência aos termos delimitados no julgamento das ações que tramitaram dentro do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, foi possível constatar que o reconhecimento ou a inexistência do elemento doloso é aferível a partir de técnica indutiva que o comportamento do agente demonstra.

## **5. A SEGURANÇA JURÍDICA DISPENSADA NO TRATAMENTO DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

Assentado dentro de premissas jurídicas conformadas dentro do Direito Constitucional após avaliação e respaldo normativo, a segurança jurídica pode ser verificada em dois pontos cruciais no que se refere às sanções aplicadas aos atos de improbidade administrativa. Primeiramente, a tipificação da conduta deve ser certa, específica e legítima, garantindo respeito à plena consciência do agente de quais fatos e circunstâncias ele irá se defender em eventual processo judicial, sendo pleno o contraditório e ampla defesa. Num segundo momento, a segurança jurídica também buscará confronto intelectual no momento da aplicação da sanção pelo Magistrado que, deve garantir respeito aos princípios processuais e concluir seguramente pela aplicação ou não daquelas sanções.

Tal como visto nos capítulos anteriores, isso se apresentou inicialmente com um foco na tipicidade da conduta, com ênfase na análise do elemento subjetivo, bem como no aspecto prático de como essa segurança jurídica tem sido exercida pela Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso.

### **5.1 Leitura crítica da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Mato Grosso a respeito da improbidade administrativa**

Os métodos e diretrizes da Jurisprudência quanto ao reconhecimento do elemento subjetivo – dolo – seja genérico ou específico configuram quase a totalidade dos julgados apresentados no capítulo anterior. Vale referir que em, ainda quando alegadas matérias como preliminar ou circunstanciais, também se argumenta sobre a existência ou não do dolo na imputação correta da conduta. O papel crítico do leitor, tomando por referência alguns pontos definidos do significado dogmático do dolo poderão ser aferidos e comparados com a decisões prolatadas para então se alcançar o grau de cientificidade proposto com o presente estudo.

Inicialmente, convém informar que a análise estatística de dados dentro do Poder Judiciário e por todas instituições que compõem o sistema judiciário apontam estudos e diretrizes até mesmo matemáticas daquilo que o jurisdicionado sempre almejou, a chamada previsibilidade das decisões judiciais. Dito isso, este ramo do conhecimento ganha nome e tem sido chamado de Jurimetria, Aguiar e outros (2025, pg. 231) justificam a necessidade de sempre evoluir nesta área, relatando que:

É inegável que a jurimetria representa um avanço significativo no Direito, ao permitir uma abordagem empírica e quantitativa sejam utilizadas para finalidade de análise jurídica. Sua utilização contribui para um sistema jurídico mais eficiente, ao otimizar processos e auxiliar na tomada de decisões; mais transparente, ao oferecer dados objetivos sobre a aplicação da lei; e mais previsível, ao identificar padrões e tendências nas decisões judiciais, auxiliando tanto na prática jurídica quanto na formulação de políticas públicas.

A análise precípua da jurimetria é avaliar dentro do espectro jurídico das decisões judiciais, um padrão de comportamento identificado a partir da dinâmica das decisões judiciais e também de alterações legislativas que constantemente interferem e exigem um realinhamento de interpretações e novos posicionamentos jurisprudenciais.

O estudo apresentado, com avaliação e mapeamento da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso apresenta alguns pontos que podem receber uma visão crítica que esclareça os critérios adotados na identificação do dolo. Inicialmente, em alguns julgados foi observado que, a partir da exigência legal para a configuração do dolo específico, existe um caminho a ser seguido que inevitavelmente transcende o dolo genérico.<sup>0020</sup>

Contudo, este tema também ainda é polêmico, pois, essa diferença só restou evidenciada quando a validação do dolo e seu reconhecimento dentro de cada um dos respectivos processos, quando a decisão é pela negativa da presença do dolo, os Desembargadores reconhecem a improcedência, seja pelo dolo genérico ou específico. Ocorre que, existe uma diferenciação muito grande na forma de aferição do dolo, sendo ele proveniente de elementos psicológicos (intenção do agente), ou normativo (descrito do tipo), para isso, vale relembrar as palavras de De Matos Diniz e Cardoso (2018, pg. 956):

A explicação de uma ação intencional, no juízo penal, confunde-se em parte com a justificação — verificação probatória controlada ou convicção motivada — da tipicidade subjetiva da conduta. Há, porém, uma diferença entre explicação e justificação para a qual pouco se atentou no problema de fundamentação do dolo. A justificação pressupõe, nesse caso, um controle das hipóteses explicativas — limitando o subjetivismo inquisitivo judicial. Esse controle implica, com base nas garantias processuais penais, a validade epistemológica de critérios, com base nos quais se possa decidir entre hipóteses concorrentes, o que significa tornar previamente explícito, por exemplo, o peso relativo da personalidade do autor, da sua conduta social e dos seus conhecimentos especiais, como provas indiretas ou indiciárias do dolo, diante de circunstâncias objetivas que permitam, hipotética e racionalmente, uma conclusão diversa.

Assim, se verifica que a demonstração do dolo, inclusive no que tange ao reconhecimento para a improbidade administrativa é indispensável o elemento cognitivo-indutivo, por fatos e circunstâncias externas e aferíveis juntos aos sensores humanos que fazem concluir tal conduta ser praticada num ou outro sentido. Parece ser impossível dentro da aferição cognoscível de que um

ou outro grau de avaliação do dolo, será amparado por circunstâncias individuais que nutrem a raciocínio indutivo do julgador. Contudo, tal referência é justamente o que se busca evitar, sob pena de não conferir a segurança jurídica necessária à sensibilidade da demanda proposta, visto trata-se de uma manifestação do direito punitivo, afligindo o ser humano por diversas maneiras.

A Teoria de Cegueira deliberada dentro das ações que apuram atos de improbidade administrativa, são aferíveis num modelo de dolo eventual, na qual não traduz a temática apresentada neste trabalho, contudo há que ser debatida e considerada como produção acadêmica. No mapeamento jurisprudencial analisado, em nenhum momento foi identificado a presente do dolo eventual, nem a título argumentativo, nem objeto de deliberação dos Desembargadores.

As decisões referidas no tópico 'não aplicáveis' ainda detêm sua especial importância acadêmica, pois em varias decisões foi identificado uma violação ao devido processo legal quando o Magistrado julga antecipadamente a lide, sem possibilitar ao Autor a plena capacidade probatória para demonstrar a ocorrência do dolo específico. Vale dizer que, Jurisprudência deste Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso tem se orientado no sentido de referendar decisões dos Juízes de piso que julguem antecipadamente a lide, contudo desde que não fundamentem a improcedência por falta de provas do dolo específico, devendo ser oportunizado ao Autor a tentativa de demonstração por diversos meios probatórios. Podendo neste contexto, ser citado os autos nº. 0000702-53.2017.8.11.0038<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. JULGAMENTO ANTICIPADO DO MÉRITO SEM RECEBIMENTO DA INICIAL. NECESSIDADE DE OPORTUNIZAR APRESENTAÇÃO DE DEFESA E PEDIDO DE PRODUÇÃO DE PROVAS. SENTENÇA ANULADA. RECURSO PROVIDO.

I. Caso em exame

Apelação cível interposta contra sentença que julgou improcedente a ação civil pública por ato de improbidade administrativa, proposta para apuração de irregularidades no processo licitatório da Câmara Municipal de Indiavaí/MT, sem que fosse oportunizada a citação e defesa dos réus. A sentença foi fundamentada na ausência de dolo específico e inexistência de dano ao erário, considerando as modificações da Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa.

II. Questão em discussão

A questão em discussão consiste em (i) verificar se houve violação ao contraditório e à ampla defesa em razão de julgamento antecipado do mérito sem o recebimento da inicial e sem a citação dos réus, e (ii) avaliar a validade dos atos processuais a partir dessa decisão inicial.

III. Razões de decidir

A Lei nº 8.429/1992, à época dos fatos, impunha o recebimento da ação após análise de defesa prévia, de modo a observar o contraditório e a ampla defesa antes de qualquer decisão de mérito.

Com todas as considerações apresentadas se identificou que no instante da transferência psicológica da compreensão do que venha a ser dolo específico, se buscou meios concretos para respaldar a decisão, em especial para fins de justificar o que foi compreendido com a locução 'resultado ilícito alcançado'. Dentro desta fundamentação, foi aferível a identificação de vantagem, seja ela patrimonial ou de qualquer natureza, política, procedimental, em favorecimento pessoal ou de terceira pessoa. Foram, portanto, tais elementos aferidos nas decisões que corroboram o entendimento para validar o então dolo específico dentro das ações que apuram atos de improbidade administrativa.

## **5.2 Estabelecendo critérios para uma maior segurança no enfrentamento à improbidade administrativa no contexto do direito administrativo sancionador**

A Constituição da República em seu art. 37, *caput*<sup>48</sup> dispõe expressamente os princípios que a Administração Pública deveria seguir, entre eles, se constata o princípio da moralidade em que implica numa administração boa, pautada em ditames de ética pública, exigindo comportamentos transparente e previsíveis. Tais exigência são essenciais dentro de um Estado democrático, pois, além do princípio implícito da boa fé e segurança jurídica, extraídos no texto constitucional, mostra-se absolutamente incoerente o próprio

---

A sentença proferida sem o recebimento da ação, análise de liminar e sem a oportunidade de defesa dos réus caracteriza decisão surpresa, violando o art. 5º, inc. LV, da CF/1988 e os arts. 9º e 10 do CPC. A jurisprudência deste e. Tribunal de Justiça reforça a necessidade de oportunizar a produção de provas para garantir o devido processo legal em ações de improbidade administrativa, ainda que haja indicativo de aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021.

IV. Dispositivo e tese

Recurso de apelação provido. Sentença anulada. Determinado o retorno dos autos ao Juízo de origem para prosseguimento do feito, com a oportunidade de apresentação de defesa e produção de provas. Tese de julgamento: "A sentença proferida sem o recebimento da inicial, sem citação e sem oportunizar a produção de provas constitui nulidade por violação ao contraditório e ampla defesa, sendo imprescindível o retorno dos autos para processamento regular da ação civil pública por improbidade administrativa." Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 5º, inc. LIV e LV; CPC, arts. 9º e 10; Lei nº 8.429/1992, art. 17. Jurisprudência relevante citada: TJ-MT, Agravo Interno no Recurso de Apelação Cível n. 1001572-60.2017.8.11.0045, Rel. Des. Mario Roberto Kono de Oliveira, 2ª Câmara de Direito Público e Coletivo, j. 14.05.2024, DJE 04.06.2024. (N.U 0000702-53.2017.8.11.0038, CÂMARAS ISOLADAS CÍVEIS DE DIREITO PÚBLICO, LUIZ OCTAVIO OLIVEIRA SABOIA RIBEIRO, Terceira Câmara de Direito Público e Coletivo, Julgado em 04/12/2024, Publicado no DJE 07/01/2025)

<sup>48</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Brasil, 1988)

Estado não observar as regras que por ele são estatuídas. Sobre a segurança jurídica, muito bem esclarece Bandeira de Mello, (2015, pg. 119): “não pode ser radicado em qualquer dispositivo constitucional específico. É, porém, da essência do próprio Direito, notadamente de um Estado Democrático de Direito, de tal sorte que faz parte do sistema constitucional como um todo.”

O Direito Administrativo Sancionador, com a alteração da lei de improbidade administrativa tornou-se critério hermenêutico necessário por expressa disposição legal em seu art. 1º, § 4º<sup>49</sup>, pois o sistema todo será disciplinado segundo os princípios constitucionais deste ramo do Direito. Para esclarecer este ponto, Nascimento (2023, pg. 35) sustenta que:

direito administrativo sancionador é algo que vem sendo construído pela doutrina nacional e internacional e pela jurisprudência pátria para aclarar o inegável paralelo entre a aplicação de sanções no âmbito da administração pública (e em processos judiciais correlatos) e no âmbito do Direito Penal.

Contudo, em nenhuma passagem consta expresse na Constituição Federal quais são esses princípios, oportunamente, criou-se espaço ao cotejo doutrinário e jurisprudencial do tema. Utilizando como paradigma a natureza jurídica dos institutos, logrou êxito em unir o Direito Administrativo Sancionador aos próprios direitos e garantias penais, visando justificar as sanções aplicadas, seja no âmbito administrativo ou criminal, conseqüentemente, aproximou as duas esferas normativas. Em interessante apontamento sobre o tema, continua Nascimento (2023, pg. 95):

O direito penal - e seu devido processo penal – são os espaços por excelência para o desenvolvimento das mais relevantes teorias de proteção do indivíduo. O garantismo penal de Luigi Ferrajoli, em sua epistemologia garantista, busca afastar a aplicação autoritária do direito pelo Estado. Ferrajoli defende a racionalização da aplicação das penas de modo que seja reduzida ao máximo a discricionariedade do Estado-Juiz, sendo necessário o controle dos espaços de incerteza. O garantismo construído na defesa do indivíduo do arbítrio do Estado, no campo do direito penal, traz luz à atuação estatal em tema de direito administrativo sancionador, especialmente no âmbito da improbidade administrativa em razão da severidade das sanções previstas em lei.

---

<sup>49</sup> § 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

O garantismo penal, segundo os ensinamentos de Ferrajoli (2014, pg. 91) possui 10 axiomas<sup>50</sup> inevitáveis que representam a linha mestra de incidência do direito criminal dentro do ordenamento jurídico. De igual modo, transpondo um amplo cinturão de garantias, a Constituição da República Brasileira, concede guarita a cada um deles, colocando-os como núcleo rígido das normas constitucionais. Dito isso, convém sempre proceder a papel crítico de se estabelecer se tais direitos e garantias seriam aplicáveis dentro do Direito Administrativo Sancionador.

Para tanto, claramente se observa que para se chegar ao grau de afirmação de que efetivamente poderão ser utilizados princípios penais dentro da responsabilização por atos de improbidade administrativa, ainda possuem muitos temas para serem debatidos. Ou seja, ainda há espaço muito grande para aperfeiçoamento e densidade dogmática do Direito Administrativo Sancionador, pois, a título de exemplo, alguns temas que ainda não são debatidos com muita ênfase pela doutrina e jurisprudência: *non bis in idem* das sanções da improbidade administrativa e criminais, proibição de analogia *in malam partem*, princípio da insignificância, entre outros. Quanto a retroatividade da lei mais benéfica, no julgamento do Tema 1.129 (2021) o STF<sup>51</sup> desconsiderou critério

---

<sup>50</sup> **A1) Nulla poena sine crimine** (Não há pena sem crime) Princípio da retributividade ou da consequencialidade da pena em relação ao delito; **A2) Nullum crimen sine lege** (Não há crime sem lei) Princípio da legalidade, no sentido lato ou no sentido estrito; **A3) Nulla lex (poenalis) sine necessitate** (Não há lei penal sem necessidade) Princípio da necessidade ou da economia do direito penal; **A4) Nulla necessitas sine injuria** (Não há necessidade sem ofensa a bem jurídico) Princípio da lesividade ou ofensividade do evento; **A5) Nulla injuria sine actione** (Não há ofensa ao bem jurídico sem ação) Princípio da materialidade ou da exterioridade da ação; **A6) Nulla actio sine culpa** (Não há ação sem culpa) Princípio da culpabilidade ou da responsabilidade pessoal; **A7) Nulla culpa sine judicio** ( Não há culpa sem processo) Princípio da jurisdicionalidade no sentido lato ou estrito; **A8) Nulla judicium sine accustone** (Não há processo sem acusação) Princípio acusatório ou da separação entre o juiz e a acusação; **A9) Nulla accusatio sine probatione** (Não há acusação sem prova) Princípio do ônus da prova ou da verificação; **A10) Nulla probatio sine defensione** (Não há prova sem ampla defesa) Princípio do contraditório ou da defesa ou da falseabilidade

<sup>51</sup> 11. O princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador (Brasil – tema 1.129 Acórdão STF - 2021)

pertinentes ao Direito penal e estabeleceu como fundamento que a falta de previsão legal para aplicação da retroatividade dentro do Direito Administrativo Sancionador não seria possível, tal como existente ao direito criminal art. 5º, XL<sup>52</sup> da Constituição Federal, logo, para validar as modificações legislativas, estabeleceu a irretroatividade da lei, ainda que mais vantajosa ao infrator.

Insta consignar que como corolário do compromisso de combater e tomar medidas para evitar a corrupção diante da Convenção Internacional de Mérida, é necessária uma racionalização dos meios punitivos para que se permita ao infrator completo conhecimento das consequências do fato por ele praticado. Até mesmo atualmente, em que um dos pilares da Justiça a própria consensualidade, qualquer negociação ou acordo deve resolver o ilícito como um todo, em todas as esferas. Sábias palavra de Araújo (2019, pg. 647)

as incoerências do sistema vigente ocasionam uma perda do efeito preventivo das normas, pois, em razão da incidência de tantas instâncias diferentes, com racionalidades distintas, o administrado acaba por não identificar que medidas e condutas deve adotar. Assim, uma inter-relação entre as instâncias produziria uma atividade sancionadora mais legítima e clara para o destinatário da norma.

Ainda sobre a intersecção das normas e possibilidade de conferir mais segurança jurídica a todos cidadãos, restou claro o silêncio dos Ministros do STF, quando do julgamento do tema 1.129 (2021), sobretudo porque não houve definição expressa da natureza jurídica da improbidade administrativa, pois ao mesmo tempo que se validou a natureza de ação civil, se reconheceu as punições como derivadas do Direito Administrativo Sancionador, o que ocasionalmente retratariam dispositivos relacionados ao Direito penal. Sobre o tema, e numa análise próxima da decisão do STF, Sundfeld e Kanayama (2023, pg. 117) expõem que:

O debate, embora possa parecer teórico, tem grande importância prática porque a escolha da natureza – ou do regime jurídico – acaba por definir os ritos procedimentais, a interpretação do direito material e até a constitucionalidade das disposições da LIA. Está em jogo, portanto, a segurança jurídica. Optar pela explicação de que a improbidade administrativa tem natureza penal significaria estender aos acusados as garantias constitucionais já reconhecidas aos réus em processos criminais (como a tipicidade); por outro lado, afirmar sua natureza civil possibilitaria um processo mais flexível, com menos exigências ou formalidades legais (como a desnecessidade de

---

<sup>52</sup> “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”. (Brasil, 1988)



comprovação do *periculum in mora* para medidas cautelares). Já as perspectivas que aludiram a uma natureza híbrida ou de direito administrativo sancionador procuravam construir um meio termo entre as duas correntes antagônicas (civil e penal).

Ciente desta problemática e visando buscar segurança jurídica no trato das ações pertinentes à improbidade administrativa, reforça-se o necessário fundamento de que é essencial a doutrina e jurisprudência se debruçarem sobre a dogmática para trilharem os caminhos seguros para plena aplicação das normas. Para isso aponta-se que a escolha do legislador para a proteção do patrimônio público através da improbidade administrativa foi tímida, não elencando um rol extenso de conduta atinentes a estes atos. Sobre o tema, Almeida (2021, pg. 134) reforça: “na esfera da improbidade administrativa, há a “intervenção máxima” no sentido de que o legislador tentou abranger o máximo possível de condutas que podem atentar contra a probidade administrativa.”

A segurança jurídica possui como fiel da balança a certeza e tranquilidade necessária para aplicação de qualquer termo do direito punitivo, e essa é uma necessidade constante ao Poder Judiciário no momento da aplicação da sanção e também ao Ministério Público no instante de sua capitulação típica. Dentro desta perspectiva e avaliando o conjunto de riscos permitidos e proibidos na temática proposta, Fortini, Bernardo e Horta (2021, pg. 96) reafirma que:

após a reforma realizada pela Lei n. 14.230/2021, a Lei de Improbidade Administrativa passou a trazer previsões expressas que afastam qualquer possibilidade de confusão conceitual e normativa entre ilegalidade e ato de improbidade administrativa. Tais disposições merecem ser elencadas, de modo a evidenciar-se o atual regime jurídico-legal vigente. A exigência necessária do elemento subjetivo dolo pode ser considerada uma das mais relevantes alterações procedidas na lei, sendo que somente condutas dolosas podem ser consideradas como atos de improbidade (...)

A concepção teórica que se generalidade e abstração das condutas assusta os Administrativistas que buscam compreender e dar plena eficácia da Lei 8.429/92, sobre tudo porque com a matriz da responsabilização ainda encontra-se não totalmente vinculada ao Direito Penal tal como mencionado ao longo do trabalho, ainda se tem com a própria decisão do STF – tema 1.129 -,

uma concepção muito grande da responsabilização civil oriunda de seus conceitos e termos do Código Civil.

Inevitavelmente se reconhece que a aplicação de sanção de improbidade administrativa transfigura um interesse em prol da coletividade, circunstância a qual não detém plena coerência e adesão das normas individualistas e estritamente patrimoniais do Direito Civil, tendo como foco a segurança jurídica também se aponta que a própria taxatividade das condutas do art. 11 da Lei 8.429/92, confere esse tratamento aos aplicadores do Direito, nesse contexto, Tourinho (2022, pg. 163) reforça que:

a dinâmica legal adotada pela Lei nº 14.430/2021, estabelecendo o art. 11 como um tipo taxativo, com a descrição das condutas caracterizadoras da violação, não é de todo criticável. Acredita-se, inclusive, que tal dinâmica se aproxima da segurança jurídica tão almejada pelos administradores públicos.

Verifica-se, portanto, o juízo crítico sobre todos os termos e renovações proporcionadas pela alteração da Lei 8.429/92, se apresenta um avanço em diversas escalas, a segurança jurídica configura representatividade mais presente e mais eficaz na tipificação das condutas. Pois, a partir do instante em que se delimita melhor seu espectro de atuação, se torna claro o arcabouço teórico e dogmático que poderá ser implementado dentro da imputação, ou seja, a fixação de balizas derivadas da subsunção penal é aceita em cada ressignificação dos termos da lei, seja pela doutrina ou jurisprudência, esta perspectiva fica mais evidente.

### **5.3 Definição dos elementos caracterizadores da conduta**

As alterações da Lei de Improbidade Administrativa, advindas com a lei 14.230/2021 trouxeram a possibilidade de ressignificação dos conceitos relacionados aos atos de improbidade. A par da discussão se isso foi benéfico ou não para o combate a corrupção, como visto anteriormente, inevitável reconhecer que devem ser estabelecidas balizas para que a lei continue sendo aplicada. Dito isso, a segurança jurídica precisa ser recriada para os atos ali descritos da forma e necessidade que a lei exige, logo, inevitável reconhecermos que elementos da conduta ímproba precisam ser bem delineados pela

legislação, garantindo assim, a segurança jurídica necessária aos Poder Público que aplicara a sanção e ao infrator, com pleno conhecimento dos atos coibidos.

A lei de improbidade traz explícito os elementos necessários à configuração do ato, como visto no item 3.3 do presente trabalho, já foi demonstrado quem poderá ser o sujeito passivo e o sujeito ativo do referido ato. Convém reforçar o que será a tipicidade do ato de improbidade administrativa, nas palavras de Almeida (2021, pg. 133):

Nesse sentido, a estrutura tipológica da LIA demonstra quais os aspectos da probidade administrativa devem ser respeitados. O art. 9º, ao tipificar como improbidade o ato de enriquecimento ilícito, tutela a honestidade funcional. O art. 10, ao tipificar como improbidade o dano ao erário, tutela o zelo com o patrimônio público. O art. 10-A, ao seu turno, tutela o zelo com o patrimônio público na atividade da tributação. O art. 11, por tratar de “ofensa aos princípios”, trata dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. Ou seja, o legislador depurou a proteção da probidade por meio dos tipos gerais previstos na LIA, de modo que, sem a violação a esses bens jurídicos (honestidade, zelo ao erário, lealdade e imparcialidade) não há o ato de improbidade administrativa. Por essa razão, é que o ato de improbidade administrativa vai além da desonestidade.

Conforme retratado, muito tem se debatido, até pela complexidade da demanda, o dolo dentro da improbidade administrativa, passando com pouca atenção pela doutrina a tipicidade objetiva da conduta. Ora, se a subsunção do fato à norma, aproxima e necessita de preenchimento de todos elementos da conduta, essencial garantir que a conduta imputada tenha preenchido todos os elementos típicos do ato ímprobo. Para isso, a legislação determina a leitura literal e restritiva (pois, decorrente do *jus puniendi* estatal) dos demais elementos elencados pelos art. 9º, art. 10 e art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Com muita assertividade, e especificamente quanto às condutas do art. 9º, art. 10 e art. 11 em que retrata a necessidade de enriquecimento ilícito de Moura (2022, pg. 58) reforça que:

O primeiro diz respeito ao enriquecimento ilícito (art. 9º), ou seja, o requisito material é o recebimento de vantagem patrimonial indevida, que acarreta considerável aumento no patrimônio do agente, e o nexo causal entre o exercício da função, o comportamento ilícito e a vantagem auferida, bem como a ciência da ilicitude do seu ato, de maneira que a ação do agente atenta contra a moralidade administrativa.

O segundo presume o prejuízo ao erário público (art. 10), de maneira que a ação ou omissão do agente público no exercício da função cause danos ao patrimônio público, nesse caso a má-fé é determinante,

porém aceita-se a modalidade culposa, quando o agente descumpre o seu dever legal de diligência ao exercer a função que lhe é designada. (...) os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11), que exigem a ofensa a tais princípios por meio da ação ou omissão do agente público, é o comportamento dotado de má-fé e desonestidade, propriamente dito, sem que importe qualquer vantagem ou lesão ao patrimônio público, é o ato de má-fé em si, que viola a base da atividade administrativa pública

Sempre oportuno reforçar que não obstante o preenchimento do tipo formal e material da conduta identificada como improbidade administrativa, essencial que o aplicador da lei faça a constatação de que aquela conduta efetivamente violou o princípio de probidade administrativa. Para isso, se faz um paralelo dentro do Direito Penal, no que tange ao desvalor da ação e desvalor do resultado, circunstância que somente assim, se autorizaria a incidência da norma punitiva, em detrimento da violação dos bens jurídicos tutelados, com respaldo na doutrina de Almeida (2021, pg.138) reafirma que:

a discussão quanto à configuração do ato de improbidade administrativa vai além dessa dicotomia “irregularidade/improbidade”. Isso porque é possível falarmos em tipicidade formal e material no âmbito da improbidade administrativa. Dentro de uma análise sobre o sistema punitivo da improbidade, se conjugarmos os (i) tipos propositalmente abertos previstos na LIA, (ii) a necessidade de ofensa ao princípio da probidade administrativa para a ocorrência do ato de improbidade, (iii) as sanções graves previstas na Constituição e em lei, e a (iv) a necessidade de mover o judiciário para aplicar as sanções, verificar-se-á que a tipicidade formal é insuficiente para a configuração do ato de improbidade administrativa. Consequentemente, a improbidade administrativa demanda a construção da noção de tipicidade material.

Afere os teóricos que essa noção de tipicidade material é indispensável ao ato de improbidade administrativa pois, é o elemento crucial que diferencia este ato da mera irregularidade administrativa. Medina Osório (2018, pg. 251), reforça que:

O desvalor da ação pode aumentar conforme se trate de um agente que ocupe esta ou aquela posição hierárquica na estrutura organizacional, que tenha estes ou aqueles interesses, uma formação X, Y ou Z, entre tantos outros fatores que aqui não necessitamos repetir. Embora tais fatores possam não estar previstos antecipadamente nos textos legais, não há dúvidas de que, por força do postulado da proporcionalidade da resposta punitiva e dentro do devido processo legal e seus consectários normativos, há lugar para ponderações cuidadosas e detalhistas em torno ao perfil dos infratores, no

dimensionamento da própria tipificação das transgressões, não apenas por ocasião da fixação do apenamento.

Vale reforçar que a imputação típica se perfaz satisfeita quando se identifica presente todos os requisitos formais, materiais além da verificação expressa do desvalor da ação e do resultado com a demonstração de violação da probidade administrativa, manifestada pelo fundamento da má-fé. Para isso, reforça-se as palavras de Fortini, Bernardo e Horta (2021, pg. 99):

de modo tal que condutas que não produzam riscos proibidos ou que não sejam suficientes lesivas ao bem jurídico tutelado (como as condutas insignificantes) tampouco poderão ser enquadradas como improbidade administrativa – restando apenas o exame de legalidade do ato, pelos meios próprios, uma vez que o legislador passou a tratar a questão como de gravidade insuficiente para a persecução punitiva pela via da ação de improbidade administrativa.

Interessante observar que neste ponto, demonstrado todos os elementos aqui identificados, compreende perfeitamente subsumido o fato à norma punitiva que se pretende com a ação de improbidade administrativa. Entretanto, convém esclarecer que reconhecimento que não estão presentes tais elementos, é autorizado ao próprio Magistrado, modificar o foco a ação proposta, transformando a Ação Civil de responsabilização do ato administrativo e Ação Civil Pública, nos termos do art. 17, §16<sup>53</sup> da Lei de Ação Civil Pública, circunstância que por si só se desnatura o aspecto punitivo da ação estatal, tornando medida ressarcitória ou preventiva dentro sistema jurídico.

A subsunção correta em termos de tipicidade segue abarcando cada vez mais e mais requisitos, ao passo em que anteriormente a mera ilegalidade não configurava mais atos de improbidade administrativa, oportunamente também na atualidade verificamos que para a configuração de dolo específico, má-fé do agente e que a conduta seja efetivamente violadora de princípio e valores constitucionais da probidade administrativa. Por tais requisitos e fundamentos, que muitos teóricos acreditam ter a Lei 12.430/2021 retrocedido e criado obstáculos demais para o combate à corrupção e melhoria dentro da

---

<sup>53</sup> § 16. A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. (Brasil, 2021)

administração pública. Tal crítica não se sustenta, pois a argumentação é fraca, uma vez que é de conhecimento geral de que dentre os instrumentos do combate à corrupção, as sanções de improbidade administrativa são apenas mais um, vale repetir as palavras de Janini e Abreu (2021, pg. 270)

No Brasil, a concretização dos direitos fundamentais depende, em razão da enorme desigualdade social, da execução de políticas públicas distributivas, manifestadas por serviços públicos de qualidade. A corrupção exclui essas possibilidades. Desse modo, quanto maior for o nível de corrupção de um país, mais prejudicado será o seu povo diante da ausência de concretização dos seus direitos fundamentais. Assim, a Lei de Improbidade Administrativa, ao combater a corrupção, é importante mecanismo auxiliador da concretização dos direitos fundamentais, uma vez que irá contribuir para a preservação dos recursos públicos e para a boa administração, permitindo políticas públicas eficazes.

Para tanto, o crescimento tanto da doutrina quanto das discussões acerca da improbidade reflete o grau de desenvolvimento dentro de uma civilização, as circunstâncias que indicam o preenchimento dos tipos indicados nesse momento somado aos diversos critérios que o dolo possui, fortalecem o entendimento de que o Poder Judiciário se encontra preparado para estas sanções, tornando transparente e sólida as decisões que por ele são prolatadas.

A responsabilização, portanto, inevitavelmente deve ter como fundamento a culpabilidade do agente, presente todos estes elementos objetivos e subjetivos até o momento indicados neste estudo. Por esses fundamentos e buscando uma cientificidade acadêmica, parte-se da premissa de buscar a convergência e objetividade na aplicação da lei e não meramente a crítica de que deve tal ou qual interprete ou aplicador do Direito se prender em balizas inseguras para tornar a ação frágil. Para isso, Oliveira (2020, pg. 206) entende que:

O Poder Judiciário não pode se tornar um balcão de consulta acerca de suposto ato de improbidade, em que, muitas vezes, o nome do gestor é lançado no polo passivo da ação de improbidade tão somente em razão do cargo que exerce, partindo da presunção de que, apenas por ter exercido tal cargo, deve responder objetivamente por todos os atos da Administração, inclusive pelos atos de seus subordinados. O ajuizamento da ação de improbidade deve ser a última medida, com isso, a ação somente deve ser ajuizada, bem como recebida quando existirem elementos mínimos acerca da prática do ato improprio, devendo, ainda, a ação de improbidade ser precisa acerca dos fatos narrados para que seja propiciado o pleno exercício

do contraditório e da ampla defesa assegurado no Texto Constitucional.

Neste diapasão, logicamente não se entende adequado a utilização das ações de improbidade como condutas preventivas e que sejam de meras “consultas”, contudo inevitável o reconhecimento de meios adequados para se atingir o fundamento básico de combate a corrupção, dentro de direitos e garantias fundamentais.

#### **5.4 Meios de provas utilizados para fins de comprovação e real tipificação do ato de improbidade administrativa**

O processo judicial com inspiração no contraditório e ampla defesa, como pilar necessário da regularidade e honestidade de atos processuais, tal como referendado pelo devido processo legal, é a linha necessária e fundamental para se alcançar a punição decorrente de atos de improbidade administrativa. Para isso, foi observado que a segurança jurídica é necessária, bem como que é fundamental o preenchimento de todos os elementos típicos da improbidade, sejam eles objetivos ou subjetivos, conforme detalhado anteriormente. Convém ainda, estabelecer parâmetros de como as provas serão apresentadas em juízo para fins de reconhecimento pelo Poder Judiciário da validade ou invalidade da acusação outrora feita.

Sobre a prova e sua teoria, e fazendo uma análise contextualizada dentro dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, sempre muito coerente as palavras de Cunha (2024, pg. 104)

De se ressaltar, que a natureza e os princípios fundamentais que regem o instituto da prova judicial são essencialmente universais, aplicando-se tanto ao processo civil quanto ao penal. A premissa central é a busca pela verdade, que não se diferencia em substância entre os dois ramos processuais, mas sim nos métodos e mecanismos disponíveis para a comprovação dos fatos alegados.

Inevitavelmente, dentro da estrutura ontológica da prova, é imprescindível a unidade de fundamento, seja no processo civil quanto no penal, que é efetivamente a buscar da verdade real. Amparado neste conceito, advém a dificuldade da Lei de Improbidade Administrativa em buscar fundamentos

dentro do Direito Penal ao passo em que busca a tramitação da ação nos moldes do Processo Civil, este tema foi mencionado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do tema 1.1129 (2021), contudo apenas foi reafirmado um posicionamento anterior de que a ação continua tendo natureza civil. Seja de um ou outro ramo, impossível não validar e garantir o devido processo legal e a plena possibilidade de produção probatória, de ambas as partes. Logo, para julgar esta ação, o Magistrado deve aferir qual o grau de certeza em que os elementos atingirão, reforçando maciçamente a fundamentação e transparência para ambas as partes.

Porém, para verificar a suficiência da prova, bem como para se alcançar a compreensão de que o resultado naturalístico do fato efetivamente ocorreu a partir das provas, é prudente de conhecer a noção de standards probatório, deve pautar-se diante de parâmetros racionais e condizentes com o raciocínio indutivo de que uma circunstância leva à outra até se atingir a compreensão de ocorrência de determinado fato. Sobre o tema dispõe Lima Filho (2023, pg. 1358):

os standards ou padrões de prova, que são, justamente, esses critérios e parâmetros objetivos, constantes da lei ou concebidos em âmbito jurisprudencial, a indicar a suficiência de prova, autorizando que um fato, diante de um conjunto probatório que esteja ajustado aos critérios e parâmetros estabelecidos, possa ser tido como demonstrado, isto é, provado.

A conclusão intuitiva deste raciocínio é, quanto mais criterioso o standard probatório para se aferir a veracidade de um fato, mais difícil será um pleito de procedência nos casos de em matérias do Direito Punitivo tal como a improbidade administrativa. Este tema se mantém de muita relevância dentro das discussões desenvolvidas neste trabalho sobretudo porque houve uma modificação das exigências quanto a presença do elemento subjetivo destes atos de improbidade administrativa. Vale reforçar que além da consciência e vontade normal de qualquer conduta dolosa, a Lei de Improbidade Administrativa trouxe no art. 1º, §2º<sup>54</sup> a demonstração de que o agente alcançou o resultado

---

<sup>54</sup> § 2º 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. (Brasil, 2021)



ilícito almejado, chamado de dolo específico por alguns teóricos, conforme visto anteriormente.

Partindo de inspiração do Direito Norte-Americano, podemos ponderar que existem 3 sistemas de avaliação das provas, todos eles destinados a conferir estabilidade e segurança ao Magistrado no momento do julgamento, e serão utilizados a depender do direito material subjacente existente na demanda proposta, são eles: 1-) preponderância da prova; 2-) prova clara e convincente; 3-) prova além de qualquer dúvida razoável. Com muita delicadeza e sabedoria Peixoto, (2020, pg. 72) explica:

Significa, então, que os *standards* de prova devem ser formulados a partir das conexões lógicas que devem existir entre as provas disponíveis e as hipóteses fáticas concorrentes para que possa considerá-las como provadas, mediante a utilização de conceitos objetivos, impedindo a remissão a algum estado mental discricionário do juiz. É nesse sentido que a epistemologia tem o papel de auxiliar na objetivação do padrão probatório: fornecendo fundamentos teóricos para a conceituação dos padrões. Por outro lado, é evidente que cada ordenamento jurídico deverá, tendo por base o direito material, dispor sobre os padrões a serem aplicados às situações concretas.

Convém reforçar que diante de tudo que fora exposto com o presente trabalho, se questiona afinal, qual seria o sistema adotado nos processos de improbidade administrativa? Paralelamente, ao se retratar as sanções aplicadas pela Lei 8.429/92, vê a incidência de direitos patrimoniais e também de direitos personalíssimos, intimamente relacionados ao exercício do direito de votar e ser votado do cidadão.

Assim, levando em conta dois argumentos, quais seja, primeiramente a necessidade de transpor a comprovação do dolo até que a demonstração efetiva de se atingir o resultado ilícito almejado (dolo específico), bem como pena pela natureza atinente a própria essência do Direito Punitivo, a melhor decisão e estabelecer o maior critério de standard probatório, ou seja, aferição da prova clara e convincente, pois, em que pese argumentos deste jaez, a resolução dos processos está longe de se alcançar a gravidade na resolução de um processo criminal, tanto que neste ramo detém diversos princípios aplicáveis no momento do julgamento (interpretação mais favorável ao réu, *in dubio pro réu*, nulidades como a cadeia de custódia, teoria dos frutos da árvore envenenada, entre outros) que na improbidade administrativo isso não ocorre.

Os fundamentos são acessíveis e transformam a decisão judicial num ato transparente em que o Magistrado indica quais os standards probatórios e como eles foram alcançados num juízo de racionalidade e coerência das provas colhidas nos processos. Quanto à improbidade administrativa, e sua aferição no momento do julgamento, esclarece Lima Filho (2023, pg. 1364)

Desse modo, não possuindo, as sanções por improbidade administrativa, cunho criminal, sendo impassíveis de restringir o direito fundamental de liberdade daquele que comete o ato ímprobo, razões não há para que seja exigido, nas ações de improbidade, o standard probatório mais acentuado da prova além de qualquer dúvida razoável. O fato de ter sido expressamente inserida, a improbidade, no âmbito do direito administrativo sancionador não implica que o standard de prova apto a reconhecê-la deva ser o da prova além de toda dúvida razoável. Esse é o standard mais intenso, destinado aos casos penais, em que as consequências para o réu são realmente graves, especialmente pela restrição da liberdade que é capaz de ser-lhe impingida.

Em que pese eventual proximidade, portanto, com a seara criminal, a natureza do ilícito civil tem sido mantida pela Corte Suprema, utilizando como parâmetro a interpretação literal do art. 37, §4<sup>55</sup> da Constituição Federal em que aponta a responsabilização “independente da sanção penal aplicada”, conforme tem se observado em recentes julgados<sup>56</sup>.

Ainda no que tange aos elementos probatórios dentro das ações que buscam a responsabilização por ato de improbidade administrativa, convém fazer também um paralelo entre o ônus da prova tanto no processo penal quando dentro do direito administrativo sancionador. Ainda existem pontos a serem esclarecido, pois conforme mencionado trata-se de uma ação de cunho eminentemente civil, contudo, dentro da regra disciplinada pelo código de processo civil encontramos o teor do art. 373, §1<sup>57</sup> e §2º, que trata sobre a

---

<sup>55</sup> § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (Brasil, 1988)

<sup>56</sup> Recurso Extraordinário com Agravo n. 843.898. (2022)

<sup>57</sup> Art. 373. O ônus da prova incumbe:

§ 1º Nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído.

§ 2º A decisão prevista no § 1º deste artigo não pode gerar situação em que a desincumbência do encargo pela parte seja impossível ou excessivamente difícil. (Brasil, 2015)

distribuição dinâmica do ônus da prova, que fora explicitamente vedado pela Lei de Improbidade Administrativa em seu art. 17, §19º, II<sup>58</sup>. Para isso, muito bem esclarece Lírío e Maia (2022, pg. 91):

A importância da distribuição do ônus da prova na esfera processual é tão relevante que praticamente todo regramento processual positivado possui regulamentação específica sobre essa questão, sendo a distribuição do encargo probatório entre as partes – em maior ou menor grau – um ponto em comum entre o processo civil e o processo penal

Neste diapasão, certo de que a ação de improbidade administrativa irá tramitar segundo os termos do Código de Processo Civil, ciente também de que é impossível a inversão do ônus da prova ao Réu, sob pena de violação do devido processo legal, até mesmo pelo fato de tratar-se de uma ação derivada do sistema punitivo conforme visto em diversas passagens.

Tal como referido em diversas passagens, a temática ainda necessita de complementação teórica e discussões acadêmicas em diversos pontos de aplicação do Direito Administrativo Sancionador. Parte da doutrina ainda discute, por se tratar de uma ação civil, a possibilidade de enaltecer a consensualidade entre as partes para resolução não conflitiva da demanda. Ou seja, questiona-se seria possível a negociação quantos aos ônus probatórios dos elementos de prova que serão debatidos no processo, sobre o assunto, Cunha (2024, pg.106) apresenta os seguintes ensinamentos:

a distribuição dinâmica do ônus da prova serve como mecanismo para dar efetividade a paridade de armas no processo, alterando por determinação do julgador, a distribuição estática, com objetivo de promover maior equilíbrio processual, oportunizando a parte que tiver melhores condições de produzir provas, o ônus de trazer assertividade entre a verdade fática e processual, em busca da justiça, desde que ofereça maiores possibilidades para o sujeito passivo da demanda. Em contrapartida, não poderá a distribuição do ônus probatório desincumbir o autor de comprovar a prática do ato ímprobo pelo réu, sob pena de descumprir com o dever jurídico previsto nos artigos 1º, §2º, 9º, 10 e 11 da Lei nº 14.230/21, bem como será inadmissível que o acusado tenha que produzir provas para demonstrar o descabimento da conduta equivocadamente imputada, casos em que, restaria configurada a desarmonia entre a paridade de armas e a distribuição

<sup>58</sup> Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

§ 19. Não se aplicam na ação de improbidade administrativa:

II - a imposição de ônus da prova ao réu, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 373 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. (Brasil, 2021)

do ônus da prova, prejudicando a efetividade do princípio na ação específica.

Buscando a resolutividade, mesmo em aspectos derivados do sistema Punitivo, é possível essa flexibilização e harmonia para a descoberta real da verdade, suficiente para validar um posicionamento sólido e seguro do Poder Judiciário para tais demandas. Portanto, se admite a divisão do ônus probatório, porém sem desconfigurar totalmente a necessidade do Estado em imputar condutas claras, transparentes e respaldadas em fatos concretos.

### **5.5 Regime Sancionatório da improbidade administrativa e suas consequências ao Direito Penal**

O sistema punitivo se apresenta como uma necessidade intrínseca dentro do ordenamento jurídico, pois, ao mesmo tempo em que busca a reparação de uma conduta vedada pela Lei, também busca evitar que novas práticas venham incidir na mesma ilicitude. No caso da improbidade administrativa, ao longo de todo o trabalho foi dimensionado e definido a importância da utilização dos princípios penais como elemento norteador e hermenêutico, sobretudo pela proximidade do Direito Administrativo Sancionador com o Direito Penal, ambos sendo tratados como espécie do Direito Punitivo.

Assim, no que tange especificamente às sanções penais da ação de improbidade administrativa, não há como não reconhecer que eles gozam de natureza cível, sobretudo por não indicarem nenhuma restrição física a liberdade de locomoção do ser humano. Para demonstrar esta intersecção das disciplinas, convém reformar as palavras de Dias, Ferreira e Knoerr (2022, pg. 126):

Percebe-se que está em franca estruturação um interessante viés hermenêutico sobre o âmbito do sistema punitivo estatal e a necessária colocação do Direito Penal em sintonia com o Direito Administrativo Sancionador, exatamente na dosagem adequada das punições advindas desses microssistemas ou subsiste mas sancionatórios, com a nítida percepção que o Direito Penal possui indubitável ascendência sobre as demais esferas punitivas, sem que isso importe em completa submissão, mas servindo como baliza ou como limite e respeito ao princípio ne bis in idem.

As críticas desta aproximação foram bem retratadas quando se individualizou o raciocínio dentro do dolo, uma vez que por serem conceitos que devem ser universais, não há como reputar coerente que o elemento subjetivo da improbidade administrativa seja mais restrito do que o dolo necessário à condutas criminais. Em outros ordenamentos jurídicos, como por exemplo no Espanhol, a dogmática do Direito Penal já ingressou totalmente dentro do direito administrativo sancionador, para tanto podem ser mencionados as palavras de Campos (1994, pg. 343):

la tesis hoy dominante considera que la potestad sancionadora de la Administración es parte integrante, junto con la potestad penal de los jueces y Tribunales, de un género común: el *ius puniendi* único del Estado. Tesis que se ha convertido en dogma y que a su juicio es frágil, ya que existen potestades sancionadoras en manos de estructuras supraestatales, Entes no territoriales e incluso no administrativos, y se utiliza de forma incongruente, pues no se extraen de él todas sus consecuencias.<sup>59</sup>

Para fins de contextualização dentro de nosso ordenamento jurídico, o autor renova a dialética em que o Direito Administrativo Sancionador ali demonstrado é exercido aplicado em diversos segmentos, até mesmo em setores que não possuem uma função pública. Para o Brasil, e dentro do recorte que se propõem no presente estudo, estamos lidando apenas com a improbidade administrativa, que é uma manifestação do Direito Administrativo Sancionador, contudo, dotada de cláusula de reserva Constitucional, uma vez que somente é aplicada dentro da estrutura do Poder Judiciário. Explicando este recorte, é mais intuitivo entender que os princípios e toda a dogmática do Direito Penal devem ser aplicados dentro desta estrutura, salvaguardando alguns fundamentos, que assumirão respaldo e matriz Constitucional dentro do próprio Direito Administrativo.

---

<sup>59</sup> A teoria dominante hoje considera que o poder sancionador da Administração é parte integrante juntamente com o poder penal de Juízes e Tribunais, de um tipo comum: o *jus puniendi* do Estado. Tese que se tornou dogma e que, em sua opinião é frágil, pois existem poderes de sanção nas mãos de estruturas supranacionais, entidades não governamentais territoriais e até mesmo não administrativo, e é usado de forma incongruente, já que nem todas as suas consequências podem ser tiradas dela. (tradução nossa)

Consequentemente, a título de responsabilização encontra-se alguns paradigmas de aplicabilidade das sanções da improbidade administrativa que também precisam ser melhor esclarecidos. Conforme vista quando do momento da individualização da conduta, também urge necessários se estabelecer critérios para se alcançar a individualização das condenações, pois, oportunamente a culpabilidade deve estar intrínseca à resposta estatal daquele ato ilícito. Neste tema, expõe Cunha (2024, pg. 82) que:

Essa individualidade demanda uma análise criteriosa no momento de estabelecer a punição, a fim de que esta seja proporcional e justa. Apesar de ser um princípio próprio do direito penal, plenamente possível sua absorção pelo direito administrativo sancionador. A individualização da pena visa evitar tratamentos genéricos e uniformes, durante a instrução da ação civil pública, que tem o escopo de se aplicar as sanções previstas às empresas, aos sócios, e aos agentes públicos que se beneficiaram de eventual lesão ao erário.

Há quem defenda que ao avaliar as sanções aplicáveis ao agente ímprobo, o Poder Judiciário deve averiguar qual a natureza ou o grau correspondente ao aspecto aflitivo ao condenado, uma vez que se este grau aflitivo for tal como é as sanções do Direito Penal, suas regras de dosimetria e culpabilidade devem ser adotadas, por outro lado, se verificado um grau aflitivo menos intenso outros requisitos como proveito patrimonial, extensão do dano e capacidade econômica do agente poderão ser as medidas mais adequadas ao caso. Neste contexto, salutar as palavras de Cunha (2024, pg. 201):

Essa individualidade demanda uma análise criteriosa no momento de estabelecer a punição, a fim de que esta seja proporcional e justa. Apesar de ser um princípio próprio do direito penal, plenamente possível sua absorção pelo direito administrativo sancionador. A individualização da pena visa evitar tratamentos genéricos e uniformes, durante a instrução da ação civil pública, que tem o escopo de se aplicar as sanções previstas às empresas, aos sócios, e aos agentes públicos que se beneficiaram de eventual lesão ao erário.

Para efeitos sancionatórios, indiscutivelmente, a improbidade administrativa possui uma estima muito grande, seja por conta que os agentes que a praticam detêm em sua grande maioria vínculo com a Administração

Pública, ou seja por conta de que a própria noção de conduta proba, detém como pano de fundo o combate à corrupção, tão almejado e defendido, seja na seara nacional ou internacional. Desde os primórdios da democracia, a depravação moral que está inserida dentro do contexto de corrupção, evoluiu da inicial concepção de pecado para a perversão de uma ordem política boa. Com esta visão histórica, continua Cunha (2024, pg. 206):

Essa individualidade demanda uma análise criteriosa no momento de estabelecer a punição, a fim de que esta seja proporcional e justa. Apesar de ser um princípio próprio do direito penal, plenamente possível sua absorção pelo direito administrativo sancionador. A individualização da pena visa evitar tratamentos genéricos e uniformes, durante a instrução da ação civil pública, que tem o escopo de se aplicar as sanções previstas às empresas, aos sócios, e aos agentes públicos que se beneficiaram de eventual lesão ao erário.

Assim, por diversos fundamentos se identifica a real necessidade de cautela do Poder Judiciário na aplicação destas sanções, e hoje deve ser algo de extrema discussão sobre a forma de aplicação da lei, bem como as consequências dos atos por ela coibidos. Assim, também se reforça a visão de consensualidade dentro dos processos de apuração dos atos de improbidade administrativa, sendo oportuno mencionar propriamente que o momento final de eventual condenação pelo Poder Judiciário transfigura-se num ato final de condenação, com plena observância de princípios Constitucionais atinente a todo processo punitivo.

Contudo, até este momento, o Ministério Público exerce um papel, na estimulação da consensualidade que permite as partes definirem o grau da conduta e também a negociação quantos às sanções aplicadas, e hoje, sem a imposição de confissão da conduta praticada. Isso, para o contexto deste estudo, é uma flexibilização do próprio estigma derivados destes atos de corrupção perceptíveis pela comunidade. Para deixar claro o contexto de aplicação destes atos, há quem defenda não se tratar de sanções administrativas e sim, 'sanções punitivas judiciais não penais', vale mencionar as palavras de Benvenhu (2024, pg. 222)

acomete-se ao Ministério Público, como legítimo órgão de persecução do Estado, o poder-dever de aferir a modalidade e a graduação da sanção que deverão ser pautadas na negociação, sempre com esteio no princípio da proporcionalidade. As penalidades que poderão ser objeto do acordo de não persecução cível são aquelas abstratamente previstas na lei de improbidade administrativa, quais sejam: multa civil; proibição de contratar com o poder público; perda da função pública; e, suspensão dos direitos políticos.

Em vários momentos da própria tramitação da ação que apura os atos de improbidade administrativa, ou até mesmo antes dela, é inevitável a possibilidade de consensualidade e fixação de termos para solução não conflitiva da demanda. O Autor acima, refere-se às sanções do art. 12<sup>60</sup> da Lei de Improbidade administrativa, sanções que serão verificadas a partir da tipificação e adequação da conduta segundo o desvalor do resultado que se pretende evitar (corrupção).

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Estado Democrático Brasileiro, hoje, vive constantes mudanças destinadas à melhoria e suas instituições e permitindo a plena possibilidade de harmonização dos interesses locais, também com os interesses internacionais que constantemente são colidentes. Para tanto, no presente estudo buscou-se

---

<sup>60</sup> Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos. (Brasil, 2021)



enfrentar o tema relacionado ao combate à corrupção e proteção de entidades estatais de prejuízos, provenientes, ora de conduta delitivas ou graves desonestidades funcionais.

Para este fim, observou-se que na construção legítima e histórica do Estado, é possível a verificação de que o Direito Administrativo Sancionador possui notas modernas de aplicabilidade e oriundo dentro do sistema punitivo estatal ele serve de mecanismo até mesmo para fortalecimento do direito penal. Explico, é sabido que a *ultima ratio* a ser adotada pelo *jus puniendi* é o direito criminal, pois a gravidade de suas sanções aflige diretamente a liberdade do agente em seu bem mais preciso, seu corpo, visto a possível restrição de locomoção. Sendo tais medidas resguardadas unicamente aos casos de extrema gravidade.

Paralelamente a isso, também devem ser estabelecidos mecanismos intermediários hábeis a frear alguma atividade ilícita aos interesses públicos que tenha uma punibilidade mais gradativa, até mesmo servindo de trilha pedagógica para evitar a aplicação mais severa e grave que o Direito Penal pode assumir. É neste contexto que precisa ser aprofundada e debatida, em níveis acadêmicos e profissionais a plena aplicabilidade do Direito Administrativo Sancionador, sobretudo na vertente relacionada à improbidade administrativa.

A unicidade de conceitos e materiais doutrinário pode ser implementada como um aproveitamento e maior proteção ainda aos direitos e garantias fundamentais do cidadão, afinal, os princípios penais amparados da Constituição Federal, serão a baliza mestra da aplicação do Direito Administrativo Sancionador. É preciso neste ponto reconhecer a necessidade de se criar doutrina e mecanismos de aplicabilidade para produzir eficácia da Lei de Improbidade, cujas recentes alterações irá exigir uma mudança de paradigma por completo do intérprete.

Com a devida responsabilidade de tentar fugir da materialização civil da improbidade administrativa, impõe-se indispensável à imputação típica daquela conduta ímproba a existência de todos os elementos objetivos (descritivos) e subjetivos (psicológicos do agente) para então se possibilitar a imputação típica aqui almejada. Observou-se no decorrer do trabalho, a necessidade de foco e delimitação do elemento subjetivo dolo, não somente em razão de sua constante discussão processualística nos tribunais, mas também por se identificar a

dogmática penal com o mesmo caminho a ser traçado pela improbidade administrativa.

Com um papel crítico do presente trabalho, se conclui que não é coerente exigir o dolo na conduta de improbidade administrativa de maneira mais severa e com mais requisitos do que o dolo (consciência e vontade) presente dentro do injusto penal.

Vale reforçar que a regra dentro do Direito Penal é o dolo genérico, somente se exigindo a presença do elemento subjetivo específico quando houver previsão legal que aponte claramente o fim ao qual a conduta busca reprimir. Ou seja, em diversos momentos se verificou que na análise do dolo da improbidade administrativa, tanto a jurisprudência quanto a doutrina tem sustentado trata-se de um dolo específico unicamente porque a lei exigiu a obtenção de um resultado ilícito almejado pelo dolo do agente.

Ora, trocando em palavras singelas, enquanto a regra do Direito Penal é exigir do agente o dolo genérico, nas ações de improbidade administrativa está se exigindo para configuração do ato, o dolo específico. Retornando o raciocínio, foi possível averiguar que dentre os diversos julgados proferidos pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, se reconheceu claramente que o dolo genérico é um caminho necessário para ser atingido o dolo específico nas ações decorrentes de apuração de atos de improbidade administrativa.

Desta forma, se comprova que existe uma incoerência sistêmica com relação a isso, pois como dito, o instrumento intermediário de punição que é o Direito Administrativo Sancionador tem exigido mais critério de aplicabilidade na punição do que o próprio direito penal, claramente abala a própria fragmentariedade do ilícito e impacta diretamente na segurança jurídica de todos os institutos.

Para se chegar nesta conclusão se verificou que a doutrina administrativista em sua grande maioria tem se utilizado desta exigência do dolo específico para negar validade da conduta imputada como ato de improbidade administrativa. Ao passo que, uma reflexão no contexto global permite concluir que diante de tais fundamentos não se torna uma exigência coerente, sobretudo porque a norma internacional não exigiu o dolo específico, e sim exigiu medidas adequadas para combate à corrupção. Além disso, nem mesmo o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199 (2021), mencionou essa

necessidade de dolo específico, surgindo unicamente da interpretação literal de que se a lei exige um resultado ilícito alcançado pelo dolo, então consequentemente trata-se do dolo específico, outrora definido pelo Direito Penal.

Após esta visão crítica, necessário se complementar e concluir que existem meios adequados para possibilitar a coerência e eficácia das ações de improbidade administrativa, levando em consideração o bloco sistêmico e unicidade principiológica de todo o sistema punitivo. É indiscutível que qualquer conduta culposa foi extirpada da avaliação de todos os atos de improbidade administrativa, permanecendo unicamente as condutas dolosas. Assim, seguindo o parâmetro dentro do direito penal, o dolo que ali se encontra é genérico, pautando-se o resultado ilícito atingido como consequência do ato ali praticado, sendo ou não alcançado. Respeitando o sistema jurídico que possibilita e mantém o próprio direito penal como a *ultima ratio* punitiva a qual ficará com os requisitos mais severos e com mais critérios para sua subsunção.

Ao fim, a análise Jurisprudencial buscou engrandecer o debate proposto com medidas e benfeitorias específicas quanto aos fundamentos utilizados, seja reconhecendo a conduta como ímproba ou não. Além disso, imperioso reafirmar que na fixação de padrão de julgamento e standares probatórios é enriquecedor a utilização conceitual do significado do dolo, para então se garantir e reconhecer a presente dele na capitulação típica do ato de improbidade.

## REFERENCIAS

ARAÚJO, V. S. de, BRANCO, T. R. E., & COSTA, V. do N. (2020). Transposição de institutos do direito penal para o direito administrativo sancionador / Transposition of criminal law institutes to the sanctioning administrative law. *REVISTA QUAESTIO IURIS*, 13(02), 738–764. <https://doi.org/10.12957/rqi.2020.40568>

ARCARO CONCI, Luiz Guilherme. TONET, Livia Fioramonte. Legalidade, Jurisdicionalidade e Convencionalidade no Direito Administrativo Sancionador.

Revista Brasileira de Políticas Públicas. V. 14, °1. Abr. 2024. Disponível em <https://research.ebsco.com/c/ylm4lv/search/details/fu7hdc4ja5/details?q=Legalidade%2C+juridicidade+e+convencionalidade+no+Direito+Administrativo+Sancionador>. Acessado em 31.05.2024

BARRILARI, C. C. (2024). Improbidade culposa e a retroatividade da norma mais benéfica: lógica penal para o ilícito administrativo sancionador. *Boletim IBCCRIM*, 30(361), 4–6. Recuperado de [https://www.publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim\\_1993/article/view/154](https://www.publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/154) 5. Acesso em 02.05.2024

BATISTA, L. M. G. (2024). O elemento subjetivo no tipo de Improbidade Administrativa: uma análise comparativa das alterações promovidas pela Lei Nº 14.230/2021. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 11(1), 102-121. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v11i1p102-121>

BENVENHU, Ricardo. Improbidade Administrativa: o acordo de não persecução cível e a tutela dos direitos indisponíveis pelo Ministério Público. 2024.

BEZERRA FILHO, Aluizio. *"Processo de improbidade administrativa"*. Salvador: Juspodivum (2022)

BRAGA MIRANDA, Michele et al. Improbidade administrativa: inovações trazidas pela Lei nº 14.230/21 na improbidade administrativa. *GeSec: Revista de Gestão e Secretariado*, v. 15, n. 7, 2024. Disponível em <https://research.ebsco.com/c/ylm4lv/search/details/aqdbfpslrv?q=Improbidade%20administrativa%3A%20inova%C3%A7%C3%B5es%20trazidas%20pela%20Lei%20n%C2%BA%2014.230%2F21%20na%20improbidade%20administrativa>. Acesso em 02 de dez de 2024

BRANDÃO, Cláudio. Teorias da conduta do direito penal. Revista da informação legislativa. Brasília a. 37 n. 148 out./dez. 2000. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/631/r148-05.pdf>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República,. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 jan 2025

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito, e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Executivo, 1992. [Disponível em: <URL da lei no site oficial>]. Acesso em: 02 fev 2025.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. O texto da ementa deve ser colocado entre colchetes para que não confunda com o título da publicação, por exemplo: "Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003 Brasília, 31 de janeiro de 2006. Acesso em: 14 mar 2025.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Disponível em: [\[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm\]](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 08 maio 2025

BEZERRA FILHO, Aluizio. Processo de Improbidade Administrativa – Anotado e comentado. Jus podivm. 4ª edição. 2022. Lumen Juris. 1ª edição. 2021.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal. Volume 1. Parte Geral. 15ª edição. 2010. p. 49

CARVALHO, E. R. R., & Arantes, E. B. (2024). PENALIZAÇÃO SOCIAL NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. *Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências E Educação*, 10(12), 177–189. <https://doi.org/10.51891/rease.v10i12.16327>

CASTRO, D. G. M. de. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: REFLEXÕES SOBRE A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. *Revista da AJURIS - QUALIS A2*, [S. l.], v. 42, n. 137, p. 173–188, 2015. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/381>. Acesso em: 12 dez. 2024.

COSTA, G. S. (2020). A tipicidade formal e material dos atos de improbidade administrativa: uma análise sob as perspectivas doutrinária e jurisprudencial. *Revista Do Tribunal Regional Federal Da 3ª Região*, 31(147), 57–82. Recuperado de <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/233>

CREMONEZI, A. C., & CAMBI, E. (2024). Reformulação da Lei de improbidade administrativa e a relevância de adoção de medidas estruturantes pelo Ministério Público. *Revista Internacional Consinter De Direito*, 10(18), 785–806. <https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00018.36>

CUNHA, Márcio Messias. A transubstanciação do dolo pela nova lei de improbidade administrativa: investigação defensiva e paridade de armas como prova concreta para afastamento de condenação. 2024. 180 f. Tese (Doutorado) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024

DAGUER, Beatriz. A intersecção entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador: a multiplicidade sancionatória estatal em atos de corrupção no ordenamento jurídico brasileiro. 2023. 165 f. Dissertação (Dissertação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Acessível em 08.09.2024

DE ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira. O princípio da insignificância e a improbidade administrativa. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 8, n. 1, p. 121-154, 2021.

DE AGUIAR, Denison Melo et al. A REVOLUÇÃO DA JURIMETRIA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE APLICAÇÃO NO PROCESSO JUDICIAL: THE REVOLUTION OF JURISDICTION: CHALLENGES AND PROSPECTS FOR APPLICATION IN THE JUDICIAL PROCESS. **THEMIS: Revista da Esmec**, v. 23, n. 1, p. 225-254, 2025.

DE ARAÚJO, Valter Shuenquener. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 23, n. 131, p. 629-653, 2022.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira; ANTÔNIO, Celso. Curso de direito administrativo. Malheiros Editores, 2015.

DE MATOS DINIZ, Thiago Dias; CARDOSO, Renato César. A intuição do dolo em direito penal: correlatos neurais da teoria da mente, raciocínio indutivo e a garantia da convicção justificada. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 945-959, 2018.

DE MOURA, MARCELO LINS. OS REQUISITOS FORMAIS E MATERIAIS PARA OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CENTRO UNIVERSITÁRIO DE GOIÁS–UNIGOIÁS COORDENAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO SUPERVISÃO DA ÁREA DE PESQUISA CIENTÍFICA, p. 64, 2022

DEZAN, Sandro. O princípio do ne bis in idem no Direito Público Sancionador. CRV; 1ª edição. 2022 .

DEZAN, S. L.; AGUIAR PARENTE, D. . Estado constitucional de direito e coerção: a irretroatividade da lei no direito administrativo sancionador. REVISTA DA AGU, [S. l.], v. 22, n. 01, 2023. DOI: 10.25109/2525-328X.v.22.n.01.2023.2894. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/2894>. Acesso em: 17 out. 2024.

DIAS, Jean Colbert; FERREIRA, Anderson; KNOERR, Fernando Gustavo. O Direito penal e o direito administrativo sancionador como peças do macrossistema punitivo brasileiro e a rejeição ao BIS IN IDEM. **Direitos Democráticos & Estado Moderno**, v. 1, n. 4, p. 112-128, 2022.

DIAS, Leonardo Lucas. Nova disciplina da Lei de Improbidade Administrativa. Lumen Juris. 2022.

FÉO, Rebbeca. Direito Administrativo Sancionador e os Princípios Constitucionais Penais. Lumen Juris, 2021.

FERRAJOLI, Luigi. Direito e razão: teoria do garantismo penal. Tradução: Ana Paula Zomer Sica et al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.



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*, v. 15, n. 3, p. e1937, 2019.

FRANCO DE LIMA FILHO, S. (2024). STANDARD DE PROVA NO JULGAMENTO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. *Anais Do Congresso Brasileiro De Processo Coletivo E Cidadania*, 11(11), 1353–1369. Recuperado de <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/3189>

GAJARDONI, Fernando et al. Capítulo I. Das Disposições Gerais In: GAJARDONI, Fernando et al. *Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.249/1992, com as Alterações da Lei 14.230/2021*. São Paulo (SP):Editora Revista dos Tribunais. 2022.

GUARDIA, Gregório. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, [S. l.], v. 109, p. 773–793, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89256..> Acesso em: 1 nov. 2024.

GONÇALVES, B.; Grilo, R. C. G. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO REGIME DEMOCRÁTICO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 467–478, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.636. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em: 10 nov. 2024.

GUSKOW, Tatiana Maria. Direito administrativo sancionador e níveis de retroatividade da lei disciplinar mais benéfica. Dissertação de Mestrado apresentada à UNICEUB. 2022. Disponível em <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/17359>. Acesso em 4 de nov. 2024.

GUSKOW, Tatiana Maria. Silva Oliveira, Liziane Paixão. Direito Administrativo Sancionador e a identidade ontológica estrutural: entre os ilícitos penais e administrativos e seu contributo à matização dos princípios constitucionais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. V. 14, °1. Abr. 2024. Disponível em <https://research.ebsco.com/c/ylm4lv/search/details/fu7hdc4ja5/details?q=Legalidade%2C+juridicidade+e+convencionalidade+no+Direito+Administrativo+Sancionador>. Acessado em 31.05.2024

JANINI, Tiago Cappi; DE ABREU, Luiz Rogério. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: COMBATE À CORRUPÇÃO E INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. *Duc In Altum-Cadernos de Direito*, v. 13, n. 29, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa Comparada e Comentada: Lei nº 12.430, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, pp. 8-12 e 16.)

LEAL, Rogério Gesta. A cegueira deliberada como causa configuradora de ato de improbidade administrativa: indagações preliminares. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 23, n. 94, p. 159-191, 2023.

LOBO DA COSTA, H. R. (2024). Ne bis in idem entre direito penal e direito administrativo sancionador. *Boletim IBCCRIM*, 29(340), 6–7. Recuperado de

[https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim\\_1993/article/view/1266](https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1266).

Acesso em 30 de ago de 2024

LÚCIO DEZAN, Sandro; CAVICHIOLI CARMONA, Paulo Afonso. Quem tem medo da responsabilização subjetiva? As teorias da conduta e da imputação, para um direito administrativo sancionador constitucionalizado. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, 2021.

MAIA, Fabian Gilbert Saraiva Silva; LÍRIO, Julia Rodrigues. Da distribuição do ônus probatório subjetivo no âmbito do processo administrativo disciplinar e do processo administrativo de responsabilização. *Cadernos Técnicos da CGU*, v. 3, 2022.

MAGAMI JUNIOR, R. T. (2024). A Lei de Defesa da Probidade Administrativa possui um regime jurídico coerente com o Direito Administrativo sancionador?. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 11(2), 184-210. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v11i2p184-210>, acesso em 07.06.2024

MATOS, Wendel Benevides. Sistema de direito administrativo sancionador: uma proposta à luz da teoria do serviço público de Léon Duguit. 2022. Trabalho apresentado como dissertação de Mestrado na UNICEUB. <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/17347/1/61950037.pdf>.

Acesso em 10 de jun de 2024

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa) e as ações distribuídas pela lei anterior (Lei nº 8.429/92) e demais normas de Direito Administrativo Sancionador. [shorturl.at/bqF36](https://shorturl.at/bqF36), p. 17, 2021.

MATTOS, Claudio Castro. A posição dogmática da improbidade administrativa à luz da unidade principiológica do direito público sancionador: uma análise do Tema 1.199 do Supremo Tribunal Federal. 2024. Acesso em 23.10.2024.

MAZZILLI, Hugo Nigro. (2023). A NATUREZA JURÍDICA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO. *Revista Do Ministério Público Do Rio Grande Do Sul* , 1(92), 191-203. Recuperado de <https://revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/290>. Acesso em 12 de nov. de 2024

MEDEIROS, Alice Bernardo Voronoff de. Por um discurso de justificação e aplicação para o direito administrativo sancionador no Brasil. 2017. 316 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Acesso em 22.08.2024.

NASCIMENTO, Bruna Barbosa de Góes. Segurança jurídica e garantismo na nova sistemática de identificação, processamento e julgamento de atos de improbidade administrativa. 2023. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2023.

NEISSER, Fernando Gaspar. A responsabilidade Subjetiva na improbidade administrativa: um debate sob a perspectiva penal. São Paulo. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo. 2018. Acessível em [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-08092020-025053/publico/2981771\\_Tese\\_Original.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-08092020-025053/publico/2981771_Tese_Original.pdf).

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; Grotti, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano, v. 22, p. 83-126, 2020.

OLIVEIRA, M. B. A. de. A inadmissibilidade da responsabilização objetiva do agente público na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. *Revista De Direito Da ADVOCEF*, 16(30), 187–208. 2023. Recuperado de <https://revista.advocef.org.br/index.php/ra/article/view/391>

OSÓRIO, Fábio. 1.1. Da Lesividade Relevante ao Bem Jurídico Tutelado e da Exigência de Dolo Específico In: OSÓRIO, Fábio. Teoria da Improbidade Administrativa - Ed. 2022. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/teoria-da-improbidade-administrativa-ed-2022/1734146157>. Acesso em: 1 de Novembro de 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador, 8ª ed. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo: 2022. Pg. 140

OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 50, 2012.

RESENDE, Augusto César Leite de; Molinaro, Carlos Alberto. A interamericanização do direito administrativo sancionador brasileiro: reflexões sobre o princípio da tipicidade da infração disciplinar a partir do diálogo judicial internacional. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 19, n. 76, p. 153–173, 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i76.1044. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1044>. Acesso em: 24 mar. 2025.

RIBEIRO, R. L. (2002). Legalidade tributária, tipicidade aberta, conceitos indeterminados e cláusulas gerais tributárias. *Revista De Direito Administrativo*, 229, 313–334. <https://doi.org/10.12660/rda.v229.2002.46446>

ROCHA, Fernando Antonio Nogueira Galvão da. Modelo brasileiro de imputação de responsabilidade penal para pessoas jurídicas. *Cadernos de Dereito Actual*, n. 23, 2024.

SANTOS, Fanuel Souza dos; Joseph, Felipe dos Santos; de Arruda, Rejane Alves. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*, [S.l.], v. 26, n. 54, p. 8-30, fev. 2022. ISSN 2177-8337. Disponível em: <<http://lexcult.trf2.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/594>>. Acesso em: 01 dez. 2024. doi: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v26n54p8-30>.

SANTOS, U. A. P., Duarte, D. da S., & Contão, T. da S. (2023). NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI Nº 14.230/2021) Á LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. *Revista Multidisciplinar Do Nordeste Mineiro*, 6(1). Recuperado de <https://revista.unipacto.com.br/index.php/multidisciplinar/article/view/1351>. Acesso em 01.0.2024

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 1ª ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SANTOS, Roberto Lima. "Direito fundamental à probidade administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção." *Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre* 50 (2012). Disponível em [www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050). Acesso em 04.11.2024

SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. O Direito Administrativo Sancionador e a individualização da conduta dos agentes sancionados. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 7, n. 1, p. 117-138, 2020. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/159398/158955>. Acesso em 25 de jul de 2024

SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo Alberto. Natureza da improbidade administrativa: um problema mal resolvido pelo Supremo Tribunal Federal. *Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba*, v. 69, n. 2, p. 111-130, maio/ago. 2024. ISSN 2236-7284. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v69i2.91410>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/91410>. Acesso em: 31 ago. 2024.

STUMPF, Guilherme Fraga. Dolo e improbidade administrativa: o elemento subjetivo na lei nº 14.230/2021. 2024.

PEREIRA, Rebeka Souto Brandão. A normatividade em Improbidade Administrativa e a sua aplicabilidade nas decisões judiciais. 2021. 156f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021

PEREIRA, Rubens de Lira. *Justiça Administrativa e investigação criminal.. a Interpretação discursiva do princípio de adequação social do Direito Penal*. Núria Fabris; 1ª edição . 2015

TOURINHO, Rita. "O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso." *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* 84 (2022): 147-169.

XAVIER, Marília Barros. Direito Administrativo Sancionador Comparado. Centro para Estudos Empírico-Jurídicos (CEEJ). 2021

ZIESEMER, Rodrigo da Rosa. Nova lei de improbidade Administrativa – anotada e comparada. Editora Mizuno. 2022.