

162 - 177

Artigo

**A EXIGÊNCIA DO DOLO ESPECÍFICO
PARA CONFIGURAÇÃO
DO ATO DE IMPROBIDADE
E A TUTELA CONSTITUCIONAL
DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA**

PAULO CESAR FERREIRA AYRES JÚNIOR

A EXIGÊNCIA DO DOLO ESPECÍFICO PARA CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE E A TUTELA CONSTITUCIONAL DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA

THE REQUIREMENT OF SPECIFIC INTENT TO CONSTITUTE AN ACT OF IMPROBITY AND THE CONSTITUTIONAL PROTECTION OF ADMINISTRATIVE PROBITY

PAULO CESAR FERREIRA AYRES JÚNIOR

Mestre em Direito

Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)

pauloayres@mpmg.mp.br

RESUMO: Propõe-se desvelar se a exigência do elemento subjetivo doloso e com o fim especial de agir, em razão da modificação da Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/21, comprometeu a tutela constitucional da probidade administrativa no Brasil. Desde a entrada em vigor da Lei de Improbidade Administrativa, em 1992, a jurisprudência se posicionou pela punição da conduta culposa grave e daquela causada por dolo genérico além da dolosa. Com o fim da possibilidade de punição por condutas culposas, há a necessidade de análise de uma eventual impunidade, o que coloca em risco a tutela constitucional da probidade administrativa. Conclui-se para desvelar se o núcleo da mudança quanto ao elemento subjetivo causou risco à tutela da probidade administrativa tão desejada pelos administrados e insculpida expressamente no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil. O método utilizado é o fenomenológico.

PALAVRAS-CHAVE: Direito; improbidade administrativa; dolo específico; tutela constitucional.

ABSTRACT: This paper aims to find out whether the requirement of the subjective element of willful misconduct, with the special purpose of acting, due to the amendment of Law n. 8.429/92 by Law n. 14.230/21, has been detrimental to the constitutional protection of administrative probity in Brazil. Since the Administrative Improbity Law came into force in 1992, case law has taken the position that serious culpable conduct and conduct caused by generic intent should be punished in addition to intentional conduct. With the end of the possibility of punishment for culpable conduct, there is a need to analyze possible impunity, which puts the constitutional protection of administrative probity at risk. The conclusion is to reveal whether the core of the change in the subjective element has caused a risk to the protection of administrative probity, which is so desired by the administrators and expressly enshrined in article 37 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil. The method used is phenomenological.

KEYWORDS: Law; administrative improbity; specific intent; constitutional protection.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Improbidade administrativa e o elemento subjetivo. 2.1. A corrupção administrativa. 2.2. O elemento subjetivo da conduta. 3. Considerações Finais. 4. Referências.

1. Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988, trouxe no *caput* do artigo 37, os princípios constitucionais da administração pública no Brasil, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, foi acrescentado o princípio da eficiência.

Segundo Hely Lopes Meireles (1997, p. 82), os princípios constitucionais da administração pública são regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador, constituindo os:

[...] fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há mais de elementar par a boa guarda e zelos dos interesses sociais.

Os princípios da administração pública estão expressos na Constituição, devendo os entes públicos obedecerem, porém, “[...] não só a esses[...]”, como ensina Gasparini (1997, p. 6). Outros também devem ser observados pelos administradores públicos, sendo inclusive objeto de inserção em constituições estaduais como a de São Paulo (art. 111), que incluiu, além dos princípios constitucionais, a razoabilidade, a finalidade, a motivação e o interesse público (São Paulo, 1989) e a Constituição mineira, que incluiu o princípio da razoabilidade (Minas Gerais, 1989).

Esses princípios trazem a ideia de que a administração pública deve sempre ser norteadada pela boa-fé, pela moralidade, pela probidade, anseios da sociedade, há muitos anos, de como o governante deve agir.

Assim, deve a administração pública observar o princípio da legalidade, afastando qualquer intenção de pessoalidade com ações isonômicas e fazendo-a transparente, como preconizam os prin-

cípios da impessoalidade e da publicidade. É certo também que, para alcançar o princípio da eficiência, não pode o agente agir de forma imoral, afastado da ética e da probidade, uma vez que os atos imorais podem alcançar o que se espera da política pública – a eficácia, mas não pode essa eficácia ser alcançada com excessivo gasto de recurso público, pois a torna ineficiente, o que nos traz a ideia central de que os meios (imorais) não justificam os fins (eficácia), pois não há administração eficaz, senão atrelada à moralidade que a torna eficiente.

Sabe-se que um dos maiores malefícios de uma sociedade, de modo geral, e na administração pública, em particular, como salienta Leal (2013, p. 130), tanto em “[...] cenários de fragilidade econômica como os de opulência dão ensejo e fomento a comportamentos corruptivos, tanto em nível de relações pessoais como institucionais, públicas e privadas [...]”. O que remonta à ideia de que atos corruptivos assolam não somente as economias opulentas cujas possibilidades são muitas, mas também aquelas em que a escassez é predominante. Segundo o citado autor (2013, p. 132) “[...] afigura-se necessária a formatação de arranjos institucionais capazes de coibir ações corruptivas (ativas e passivas) [...]”, de aspecto preventivo, uma vez que as consequências são devastadoras ao interesse público, ao bem estar social e à dignidade da pessoa humana.

Porém, não somente os eventos corruptivos com a vontade livre e consciente do agente público de corromper (ação dolosa), mas a descuidada, a falta de atenção adequada na conduta da coisa pública, também podem causar a ineficiência da máquina pública, o que afronta também princípios constitucionais.

Destarte, afastando os demais princípios que podem ser afetados pela conduta dolosa ou culposa do administrador público, devemos nos ater, para efeito deste estudo, ao princípio da moralidade administrativa, que traz em seu bojo a probidade administrativa defendida pela Lei nº 8.429/92, alterada pela Lei nº

14.230/2021, a qual consignou expressamente no texto legal a necessidade da conduta do agente público ser dolosa para configuração do ato ímprobo.

Dessa forma, propõe-se desvelar, com fulcro na fenomenologia, se a exigência do dolo específico para a configuração do ato de improbidade pode de alguma forma trazer risco à tutela constitucional da probidade administrativa.

2. Improbidade administrativa e elemento subjetivo

2.1 A corrupção administrativa

A moralidade administrativa está consagrada expressamente na Constituição da República de 1988 entre os princípios constitucionais da administração pública, no artigo 37, *caput*. Desde então, a moralidade se firmou como uma diretriz do dever de probidade e lealdade institucional na administração pública no Brasil.

Essa diretriz, até ser expressa na Constituição da República de 1988, foi resultado de uma construção relativamente recente na história do país. O Código Penal de 1940, a Lei dos Crimes de Responsabilidade de 1050 (Lei nº 1.079/1950), a Lei Federal nº 3.164, de 1º de junho de 1957, conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha, a Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, denominada de Lei Bilac Pinto, além da Lei da Ação Popular nº 4.117/1965, são alguns exemplos de que a sociedade brasileira ansiava pela integridade, transparência e probidade administrativa, aprimorando o sistema de combate à corrupção.

Corrupção é o ato ou efeito de corromper ou de se corromper¹. Existem, ainda, outros significados, tais como: deterioração física

1 DICIONÁRIO PRIBERAM. *Corrupção*. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/corrupt%C3%A7%C3%A3o>. Acesso 27 jun. 2023.

de uma substância ou de matéria orgânica, por apodrecimento ou oxidação; alteração do estado ou das características originais de algo; comportamento desonesto, fraudulento ou ilegal que implica a troca de dinheiro, valores ou serviços em proveito próprio; degradação moral e, ainda, a sedução quando se refere ao disposto no artigo 218, do Código Penal.

Etimologicamente, o termo latino *corruptio*, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, significa, em sentido próprio, deterioração, alteração. Metaforicamente, “exprime (...) a analogia da podridão física das frutas – que as destrói e traz a destruição para as que elas tocam – com a podridão moral do homem, que o destrói e o torna destrutivo para a comunidade.” Ainda segundo o autor, o conceito, em sentido amplo, refere-se ao comportamento do agente público que se desvia das normas aceitas, com o propósito de interesses particulares escusos, sendo certo que esse conceito somente pode se aplicar nas sociedades modernas e que separam o público do privado. Já em sentido estrito, segundo o autor, o termo se refere à conduta de autoridade pública que exerce o poder de modo indevido, em benefício de interesse privado, em troca de uma vantagem qualquer. (Ferreira Filho, 1991).

A corrupção, segundo Romeiro (2017, p. 25), “[...] decorre do afastamento da conduta reta e justa, o que, por sua vez, põe em risco o bem comum. [...] Esse conceito de corrupção como desvio da justiça é que aparece nos tratados políticos da época moderna”.

Na prática, a corrupção, como leciona Justen Filho (2022, p. 10), “[...] reside na violação ao dever funcional. A conduta corrupta envolve a ausência (efetiva e potencial) de satisfação do interesse cuja existência é protegida pela ordem jurídica.”

O termo “corrupção” é empregado em diversos cenários, desde um simples suborno até a mais engendrada ação de desvio de recursos públicos. No entanto, em sentido amplo, como visto, possui diversas características e definições. Portanto, faz-se importante

essa distinção, uma vez que se difere da corrupção administrativa com mais clarividência no aspecto legal, haja vista que a corrupção está disposta no Código Penal sob duas modalidades: passiva (artigo 317) e ativa (artigo 333), enquanto os atos de improbidade – corrupção administrativa – estão dispostos na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, sendo necessária essa distinção e indicação da terminologia correta, como descreve Justen Filho (2022, p. 12):

A corrupção pressupõe a existência de dois sujeitos, um dos quais é titular de função pública, que podem ou não atuar de modo concertado, cuja conduta é orientada a violar os deveres inerentes ao exercício da referida função pública, envolvendo a oferta e/ou o recebimento de vantagens patrimoniais indevidas.

A improbidade ocorre quando o titular de uma função estatal, atuando de modo isolado ou em acordo com um sujeito privado, viola o fim inerente à sua posição, visando ou não obter vantagem patrimonial indevida, independentemente de acarretar prejuízo ao erário.

Em verdade, a sociedade, durante muito tempo, busca por uma administração pública profícua, visando o interesse público, o bem-estar social, a melhoria da qualidade de vida. Partindo dessa premissa, a atividade administrativa deve sempre cunhar o caminho da honestidade, moralmente retilíneo, com eficácia no seu desiderato e eficiência na entrega da política pública adotada, consumindo o mínimo de recurso público.

No entanto, a denominada corrupção administrativa consubstanciada em desvios de condutas morais, como a malversação dos recursos públicos, corrói, putrifica, destrói as verbas públicas e torna a atividade administrativa ineficiente, no sentido de consumir muito recurso para sua finalidade, por não falar em ineficácia ao não conseguir atingir seu propósito.

Para o combate à corrupção administrativa, o legislador constitucional inseriu no bojo da Constituição de 1988 as expressões

probidade e improbidade administrativa no artigo 14, § 9º (ineixigibilidade de agentes públicos), no artigo 15, inciso V (suspensão de direitos políticos), no artigo 37, § 4º (sanções severas para a prática do ato de improbidade com determinação de criação de lei especial para tal fim) e, também no artigo 85, inciso V, que se refere ao crime de responsabilidade e atos de improbidade praticados pelo Presidente da República.

Dentre eles, os artigos 14, § 9º e 37, § 4º, são os mais relevantes no combate à corrupção administrativa culminando com a edição da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, sancionada em meio a escândalos de corrupção do Governo de Fernando Collor de Mello. Essa normatização dos atos de improbidade tem como fundamento o dever constitucional de probidade que deve ser compreendido no universo da moral administrativa, sendo necessária a observação de todos os princípios.

Antes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, para configuração dos atos de improbidade descritos na Lei nº 8.429/92, a conduta poderia ser culposa (artigo 10) ou até mesmo por dolo genérico (artigo 11). Com o advento da novel legislação restou exigido o dolo específico do agente para ser considerado ato de improbidade, ou seja, além de exigir a vontade livre e consciente de perpetrar a conduta, deve restar demonstrado o fim especial de agir do administrador público ou do terceiro concorrente.

Assim, um administrador probado deve se caracterizar como eticamente leal ao princípio da moralidade, da boa-fé, da honestidade, ao contrário daquele que é desonesto.

Importante discernir, uma vez que a jurisprudência sempre o fez, como se distinguia a figura do administrador inábil do desonesto. Este, ao se desviar, intencionalmente, do caminho retilíneo imposto pelo dever de probidade, perpetrava a conduta ímproba por dolo. Já o inábil, por falta de conhecimento, por despreparo e, até mesmo, por falta de uma assessoria compe-

tente, procedia de forma incorreta, com descuido do patrimônio público e, em razão desse descumprimento, provocava dano ao erário. Tal entendimento se pode extrair do excerto do acórdão proferido no Recurso Especial nº 601.935/MG, sob a lavra do Relator Ministro João Otávio Noronha, julgado em 12 de dezembro de 2006, publicado em 8 de dezembro de 2007:

Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé. (Brasil, 2007)

O que também era rechaçado pelos tribunais superiores era a punição do administrador inábil por simples culpa, sem uma valoração do elemento volitivo para a análise da conduta quanto à responsabilização objetiva do agente, o que também é vedado pela jurisprudência uníssona do STJ nos julgados: AgInt no AREsp nº 1123605/RJ, REsp nº 1713044/SP e AgRg no AREsp nº 567988/PR.

Não se pode incriminar um agente público inábil que, agindo de boa-fé e por falta de atenção e de conhecimento técnico em razão de má assessoria, pratica um ato considerado ímprobo, devendo ser analisada a conduta do ponto de vista subjetivo, ou seja, se houve desejo de praticar o ato visando um fim específico de enriquecer-se a si ou a outrem, causar dano ao erário ou de atentar contra os princípios da administração pública – os três pilares da imputação objetiva descrita nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92.

Assim, o elemento subjetivo da conduta do administrador público deve ser levado em consideração para que possa configurar ou não a prática da improbidade administrativa.

Resta claro que o legislador ao preconizar o elemento subjetivo doloso para configurar o ato de improbidade quis pôr fim à ce-leuma da difícil imputação subjetiva entre o dolo e a culpa que fez

gerar uma grande quantidade de ações de improbidade administrativa ajuizadas². Além disso, tem-se a crítica ao enorme número de ações ajuizadas e recebidas pelo Poder Judiciário com fundamento na aplicação genérica do *in dubio pro societate*. Ainda é cedo para analisar se a modificação surtirá o efeito esperado.

2.2 O elemento subjetivo da conduta

O dolo na improbidade é visto, segundo Lima e Lima Neto (2015, p. 8):

[...] como o *dolus malus* dos romanos, há nele a consciência da ilicitude. Mas, na verdade, dolo não é outra coisa senão o conhecimento do que se faz (elemento cognitivo), a vontade de realizar o tipo (elemento volitivo = propósito) e o emprego de uma conduta (comissiva ou omissiva), mais ou menos dominável (nem impossível de realizar o tipo, tampouco absoluta em realiza-lo, já que não é dado ao ser humano plena capacidade sobre os fatos), destinada a este fim.

Distingue-se, pois, a conduta dolosa da culposa, já que aquela tem como fundamento precípuo a vontade livre e consciente de concretizar as características objetivas impostas pela lei, como diz Jesus (1998, p. 281) “[...] o dolo é normativo, i. e., contém a consciência da antijuridicidade [...]”. Enquanto a culpa configura-se com a falta do dever de atenção na conduta voluntária, de fazer ou não fazer, tanto para obter vantagem para si ou para outrem, lesar o erário, ou ainda atentar contra os princípios da administração pública, com inobservância do cuidado objetivo manifestada através da imprudência, negligência ou imperícia.

2 Rafael Araripe Carneiro afirma que em 2019 haviam cerca de 4.000 processos no STJ com o tema de improbidade administrativa sendo um dos dez maiores assuntos do acervo do Tribunal além de mais de 4.800 acórdãos e 37 mil decisões monocráticas, com o mesmo assunto, no repositório de jurisprudência. (CARNEIRO, Rafael Araripe. STJ em números: improbidade administrativa. Jota, 2022. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-improbidade-administrativa-06062020#_ftn4. Acesso em: set. 2022).

Isso porque no artigo 10, antes da alteração legal, o legislador previa para a configuração da improbidade administrativa aquele ato que causa lesão ao erário e que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas, descrevendo como conduta a ação ou omissão, dolosa ou culposa do agente.

Nesse caso, como reza Mascarenhas (2006, p. 33):

O ato pode ser chamado de ato de improbidade administrativa impróprio, uma vez que se trata de ato que causa lesão ao erário sem que o agente receba, direta ou indiretamente, qualquer vantagem econômica indevida.

Com efeito, faz-se prudente retomar o acórdão em que o STJ, por meio da relatoria do Ministro João Otávio de Noronha, ao julgar o Recurso Especial nº 601935/MG, reafirmou a possibilidade trazida na lei para condenar o agente público que praticou uma conduta culposa como ato de improbidade, ao asseverar que:

Funções burocráticas desenvolvidas por presidente ou tesoureiro de Câmara Municipal, tipicamente administrativas, que provoquem dano ao erário público ocasionado por culpa, sujeitará o agente culposamente às sanções previstas na Lei n. 8.429/92, pois, como bem afirma Emerson Garcia, não há previsão legal de um salvo-conduto para que se possa dilapidar o patrimônio público. (Brasil, 2007).

No referido acórdão, o caso concreto era de uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa que o Ministério Público ingressou contra uma servidora pública que exercia a função de secretária da Câmara Municipal de um determinado município mineiro e também contra o presidente e o tesoureiro da casa legislativa.

Narrava a inicial daquela ação que a servidora emitia cheques em duplicidade que eram assinados pelo, então, presidente e pelo

tesoureiro. A servidora se locupletava do dinheiro em excesso, enquanto os demais de forma negligente assinavam o que lhes era apresentado, sem a devida fiscalização e sem verificar destino do recurso público.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais entendeu que a conduta culposa foi grave tanto por confiabilidade extrema, quando por desleixo mesmo, uma vez que o presidente da casa e o tesoureiro assinavam os cheques sem qualquer questionamento e sem conferir a necessária relação com as notas de empenho. É evidente também que a conduta perpetrada pelos agentes causou dano ao erário.

Desse modo, a servidora se locupletava do dinheiro público, sob a visão míope do Presidente da Casa Legislativa e de seu tesoureiro, responsáveis por assinar os cheques, ou seja, responsáveis pela despesa, sendo grave a conduta culposa, eis que negligente ao descurar o destino do recurso público.

Nos termos do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa (anterior à reforma), a conduta culposa grave que causava dano ao erário era punida e seus autores responsabilizados e sancionados. Importante registrar que as sanções da LIA são duríssimas, como perda da função pública, proibição de contratar com poder público e, ainda, perda dos direitos políticos, além do ressarcimento do dano ao erário.

Imagine, no caso, o presidente da Câmara e o tesoureiro, pelo descaramento, sem se locupletarem do dinheiro público, fossem penalizados pela conduta de terceiros que nem mesmo concorreram diretamente – mas por falta de atenção – em penas duríssimas como a perda da função pública e, indo mais além, por aplicação da Lei de Ficha Limpa, por anos de inexigibilidade? Parece-nos desproporcional e desarrazoado.

Esse exemplo é apenas um entre diversos casos de improbidade administrativa que resultaram em condenações por ato

de improbidade culposo no decorrer dos quase trinta anos de vigência da Lei nº 8.429/92.

Mas por que o legislador preferiu o elemento subjetivo doloso ao culposo? Uma das explicações está no excerto das lições de Marçal Justen Filho, membro da comissão formada para formular proposta de reforma da Lei de Improbidade, sobre o tema:

Um problema fundamental foi a banalização de ações de improbidade. [...] Essa situação propiciou a proliferação de julgamentos em primeiro grau sem produção de prova, fundados em presunções de diversa ordem. Em um cenário inicial, tratava-se de alteração do ônus da prova, atribuindo ao réu o ônus da prova de sua inocência. Depois, eliminou-se inclusive a faculdade de o réu produzir prova quanto à improcedência da acusação.

Outra dificuldade era a improbidade fundada em mera culpa, nas hipóteses do art. 10 da Lei 8.429. Condutas que não envolviam corrupção nem violação à moralidade eram sancionadas de modo muito severo. (Justen Filho, 2022, p. 10)

Ou como pontua Osório (2022, p. 249): “[...] A eliminação dos tipos culposos, pelo Legislador, na Reforma da Lei de Improbidade, foi apenas uma reação contra os excessos no manejo arbitrário da lei.”

Acrescentam-se aos argumentos dos doutrinadores citados, repita-se, a desarrazoabilidade e a desproporcionalidade entre as penas e a conduta culposa, uma vez que a falta de atenção, o descumprimento, a desídia, a inabilidade do autor do ato não podem ser punidas de forma tão dura, lembrando que para tais atos existem mecanismos de sancionamento como as multas do Tribunal de Contas e procedimentos de competência do Poder Legislativo, como a desaprovação de contas, entre outros.

Ademais, o controle exercido pela possibilidade de punir o agente por conduta culposa, tolhia a liberdade e a eficiência da atu-

ação administrativa, uma vez que a retração do administrador em busca da autoproteção e da autopreservação, em vez de perseguir o interesse público, ou seja, as decisões “[...] do gestor passa a ser de ordem subjetiva-protetiva (de ordem pessoal), e não objetivo-finalística (busca do interesse público).[...]”, como ensina Santos (2020, p. 332).

Por fim, cumpre asseverar que a mudança da exigência do dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa não foi declarada inconstitucional, integrando-se sem entraves, portanto, ao mundo jurídico.

3. Considerações finais

Ao longo de quase trinta anos que a Lei de Improbidade Administrativa vigorou no Brasil trazendo a possibilidade de punir o agente público e todos aqueles que concorreram para a prática ímproba por condutas consideradas dolosas e culposas, tendo a jurisprudência a árdua tarefa de identificar quais os elementos subjetivos poderiam configurar o ato de improbidade, um dos núcleos das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 foi a exigência do dolo específico para a configuração do ato de improbidade.

A exigência da conduta dolosa afastando a voluntariedade do agente, excluindo também a possibilidade de punição do agente por dolo genérico, pois exige-se também, com a nova legislação, o fim especial de agir, tornou a imputação razoável e proporcional à conduta, impedindo os excessos arbitrários no manejo da legislação e, notadamente, quanto o entendimento quanto ao elemento anímico da conduta.

Nada obstante a nova celeuma quanto à possibilidade de haver impunidade dos atos ímprobos cometidos por condutas culposas gravíssimas, ou seja, quando o descumprimento é significativo e

cause dano ao erário, a lei ratificou o que a doutrina vinha condenando, a banalização e os excessos das ações de improbidade por análise do elemento subjetivo.

De fato, um administrador público para desvirtuar o caminho da probidade, da honestidade e da boa-fé, não pode cometer tal ato, senão imbuído da vontade livre e consciente de praticar tal conduta, ou seja, com dolo específico de praticar o que a lei de improbidade veda.

Dessa forma, quanto à moralidade administrativa, considera-se correta a exigência da conduta dolosa feita pelo legislador, uma vez que não se pode exigir de um administrador público uma conduta culposa de desvirtuamento da ética e da moral, mormente, porque existem outros mecanismos para punir o administrador inábil que por conduta culposa cause dano ao erário, como os procedimentos dos Tribunais de Contas e no âmbito do Poder Legislativo.

Em conclusão, pode-se desvelar que a exigência do dolo específico para configuração do ato de improbidade vai ao encontro do princípio constitucional da moralidade administrativa, eis que se refere às condutas morais e éticas, sendo impraticável exigir punição aqueles que as praticam de forma culposa, pois a lei visa punir os desonestos e não os inábeis.

4. Referências

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 27 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Disponível em: DEL2848 (planalto.gov.br). Acesso em: 27 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 601.935/MG*. Relator: Ministro João Otávio Noronha. Julgado em 12/12/2006. Disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200301876565&dt_publicacao=08/02/2007. Acesso em: 16 abr. 2024.

CARNEIRO, Rafael Araripe. STJ em números: improbidade administrativa. Jota, 2022. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-improbidade-administrativa-06062020#_ftn4. Acesso em: 27 jun. 2023.

A exigência do dolo específico para configuração do ato de improbidade e a tutela constitucional da probidade administrativa

Paulo Cesar Ferreira Ayres Júnior

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A corrupção como fenômeno Social e Político*. Revista do Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 185:1-18, jul/set. 1991. Disponível em <https://www.semanticscholar.org>. Acesso em: 27 jun. 2023.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

JESUS, Damásio E. *Direito Penal*: 1º Volume – Parte Geral. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comparada e comentada*: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013. p. 130.

LIMA, Alberto Jorge C. de Barros; LIMA NETO, Manoel Cavalcante de. *Improbidade administrativa: estrutura jurídica dos tipos e controle judicial – Uma perspectiva Dogmática para Proteção dos Direitos Fundamentais*. Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL. V. 6, N. 1 (2015). Constitucionalização dos direitos humanos fundamentais. ISSN 1809-1873. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/rmdufal/article/view/1804/1338>. Acesso em: 27 jan. 2024.

MASCARENHAS, Paulo. *Improbidade administrativa e crime de responsabilidade de prefeito comentado*. 3. ed. São Paulo: Editora e Distribuidora RCN, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1997.

MINAS GERAIS. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/48648/1/CE%20Atualizada%202023-05-32%C2%AAed-Maio_A.pdf. Acesso em 27 jul. 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII*. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

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

SÃO PAULO. *Constituição do Estado de São Paulo*. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1989. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24708_arquivo.pdf. Acesso em: 27 jul. 2023.

Artigo recebido em 14/02/25.

Artigo aprovado em 28/04/25.

DOI: 10.59303/dejure.v23i42.543