



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Mestrado em Direito Constitucional

RODRIGO ESTEVES SANTOS PIRES

**A EXIGÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO PARA A CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE
IMPROBIDADE E O SEU IMPACTO NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVO -
DISCIPLINARES DOS ENTES FEDERADOS BRASILEIROS**

Brasília – DF

2025

RODRIGO ESTEVES SANTOS PIRES

**A EXIGÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO PARA A CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE
IMPROBIDADE E O SEU IMPACTO NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVO-
DISCIPLINARES DOS ENTES FEDERADOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Vladimir Barros Aras

Brasília – DF

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

P667e Pires, Rodrigo Esteves Santos

A exigência de dolo específico para a caracterização do ato de improbidade e o seu impacto nos processos administrativo-disciplinares dos entes federados brasileiros / Rodrigo Esteves Santos Pires. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

149 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Barros Aras

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Improbidade administrativa. 2. Processo disciplinar. 3. Dolo específico. I. Título

CDDir 341.3

RODRIGO ESTEVES SANTOS PIRES

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Vladimir Barros Aras

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Vladimir Barros Aras

Orientador

Prof. Dr. Guilherme Pupe da Nóbrega

Examinador

Prof. Dr. Rodrigo Iennaco de Moraes

Examinador



PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO

Ata da Banca de Defesa do Projeto de Dissertação

Discente: Rodrigo Esteves Santos Pires
Registro Acadêmico: 24104143
Orientador(a): Prof. Dr. Vladimir Barros Aras
Coorientador(a) (se houver):

Título do trabalho apresentado:

O IMPACTO DA NORMA DE EXTENSÃO DO § 2º DO ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92 NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVO-DISCIPLINARES DOS ENTES FEDERADOS BRASILEIROS.

Resultado:

Após o exame do trabalho e da apresentação oral do Projeto de Dissertação e arguição do(a) candidato(a) a banca examinadora decidiu pela: **Aprovação**

Observações:

Sem observações

Assinatura da banca examinadora

Prof. Dr. Vladimir Barros Aras

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Prof. Dr. Guilherme Pupe da Nóbrega

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Prof. Dr. Rodrigo Iennaco de Moraes

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Documento assinado digitalmente
gov.br VLADIMIR BARROS ARAS
Data: 19/11/2025 15:21:19-0300
verifique em <https://validar.it.gov.br>

GUILHERME
PUPE DA
NOBREGA
Assinado de forma digital
por GUILHERME PUPE DA
NOBREGA
Dados: 2025.11.19
15:33:40-0300

Documento assinado digitalmente
gov.br RODRIGO IENNAO DE MORAES
Data: 20/11/2025 12:54:03-0300
verifique em <https://validar.it.gov.br>

O presente documento possui caráter comprobatório para fins de registro de participação docente na respectiva banca avaliadora.
Para mais informações, contate ppgdireito@idp.edu.br

idp

18/11/2025 11:00am

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília - DF
CEP 70.200-670
(61) 3535-6565

RESUMO

A Lei nº 14.230/2021 alterou profundamente a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), deixando claro o seu caráter eminentemente repressivo e, quanto ao elemento subjetivo do injusto de improbidade, houve expressa revogação da modalidade culposa e, relativamente ao tipo doloso, estabeleceu-se a exigência do dolo direto (a mera voluntariedade do agente não é apta à comprovação do dolo) e, mais ainda, no art. 11, § 1º, criou-se um elemento objetivo normativo do tipo de improbidade, consistente na finalidade de “obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade” (que muitos chamam de exigência de dolo específico). Também foi introduzido o § 2º ao art. 11, da Lei nº 8.429/1992, a determinar, enquanto norma geral da União, que o elemento objetivo normativo do tipo é condição que se aplica em qualquer esfera de punição da improbidade. Especificamente, a análise do impacto de tal exigência no âmbito dos processos administrativos disciplinares dos Entes Federativos constitui-se no objeto da presente pesquisa, que inicia percorrendo a dogmática sobre a competência para legislar sobre improbidade. Perpassa pela análise do elemento subjetivo do injusto de improbidade antes e depois do advento da Lei nº 14.230/2021. Analisa, pormenorizadamente, o tratamento da improbidade nos processos disciplinares da União (regido pela Lei nº 8.112/1990) e em todas as leis específicas dos Estados e do Distrito Federal. E conclui que, agora, é condição de validade do sancionamento administrativo de servidor, pela prática de ato de improbidade, que seja comprovado o elemento objetivo normativo do tipo doloso, conforme art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/1992.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Dolo. Elemento objetivo normativo do tipo. Vantagem pessoal indevida. Processo disciplinar.

ABSTRACT

Law No. 14,230/2021 profoundly amended the Administrative Improbability Law (Law No. 8,429/1992), making clear its eminently repressive nature and, as to the mens rea element of the offense of improbity, expressly repealed the negligent modality. With respect to the intentional offense, it established the requirement of direct intent (mere voluntariness on the part of the agent is insufficient to prove intent) and, moreover, in Art. 11, §1, created an objective normative element of the improbity offense, consisting of the purpose of “obtaining an undue advantage or benefit for oneself or for another person or entity” (which many describe as a requirement of specific intent). Paragraph 2 was also added to Art. 11 of Law No. 8,429/1992 to determine, as a general federal rule, that this objective normative element of the offense is a condition applicable in every sphere of improbity punishment. Specifically, this research examines the impact of that requirement on administrative disciplinary proceedings within the Federative Entities. It begins by surveying the doctrinal debate on the competence to legislate on improbity; then analyzes the mens rea of the improbity offense before and after the advent of Law No. 14,230/2021; and provides a detailed assessment of how improbity is addressed in the Union’s disciplinary proceedings (governed by Law No. 8,112/1990) and in the specific statutes of all States and the Federal District. It concludes that, henceforth, the validity of administratively sanctioning a servant for an act of improbity depends on proof of the objective normative element of the intentional offense type, pursuant to Art. 11, §§1 and 2, of Law No. 8,429/1992.

Keywords: Administrative Improbability. Direct Intent. Objective Normative Element. Undue Personal Benefit. Administrative Disciplinary Proceeding.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Leis da União, dos Estados e do DF em Matéria Disciplinar	77
Quadro 2 - Comparativo dos tipos de improbidade e tipos penais capitulados como infrações administrativo-disciplinares da União, Estados e DF	85

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

AC	Acre
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
Art.	Artigo
BA	Bahia
CE	Ceará
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CPP	Código de Processo Penal
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
DF	Distrito Federal
ES	Espírito Santo
GO	Goiás
LC	Lei Complementar
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MA	Maranhão
MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
PA	Pará
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
PI	Piauí
PR	Paraná
RHC	Recurso em Habeas Corpus
RJ	Rio de Janeiro

RN Rio Grande do Norte
RO Rondônia
RR Roraima
RS Rio Grande do Sul
SC Santa Catarina
SE Sergipe
SP São Paulo
STF Supremo Tribunal Federal
STJ Superior Tribunal de Justiça
TO Tocantins

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 NOÇÕES GERAIS SOBRE A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ENTES FEDERADOS EM MATÉRIA DE TIPIFICAÇÃO DE CONDUTAS ÍMPROBAS.....	18
2.1 Contextualização	18
2.2 A competência legislativa da União em matéria de improbidade administrativa	20
2.2.1 O espaço de conformação decorrente da norma do art. 37, § 4º, da Constituição Federal.....	21
2.2.2 O espaço de conformação relativo à responsabilização das pessoas jurídicas por atos de improbidade administrativa (Lei nº 12.846/2013).....	22
2.2.3 O espaço de conformação para a edição de leis de caráter federal em matéria de direito administrativo sancionador disciplinar.....	22
2.3 A competência legislativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de direito administrativo sancionador disciplinar	24
2.4 Conclusão do capítulo	27
3 O ELEMENTO SUBJETIVO DO INJUSTO EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DA REDAÇÃO ORIGINAL DA LEI Nº 8.429/1992 AO ELEMENTO NORMATIVO DO TIPO TRAZIDO PELA LEI Nº 14.230/2021	28
3.1 O elemento subjetivo do tipo de improbidade administrativa.....	28
3.2 O tipo doloso.....	29
3.2.1 Dolo direto e eventual	29
3.2.2 Dolo genérico e dolo específico	30
3.2.3 A obtenção de vantagem indevida para si ou para outrem como elemento do tipo de improbidade	31
3.2.4 A norma de extensão do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/92 e seu provável impacto em matéria de processo administrativo disciplinar	32
3.3. Conclusão do capítulo	34
4 OS TIPOS PUNITIVOS PREVISTOS NO ART. 132, DA LEI Nº 8.112/1990, E EM LEIS ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL, QUE IMPÕEM O SANCIONAMENTO DISCIPLINAR DE SERVIDOR PELA PRÁTICA DE ATOS DESCRITOS COMO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	35
4.1 O enquadramento previsto no art. 132, da lei nº 8.112/90, e a jurisprudência administrativa da Corregedoria Geral da União em matéria de improbidade em processo administrativo disciplinar	35
4.1.1 A regra do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1992	37
4.1.2 A regra do art. 132, VIII, da Lei nº 8.112/1992.....	38
4.1.3 A regra do art. 132, IX, da Lei nº 8.112/1992	41

4.1.4 A regra do art. 132, X, da Lei nº 8.112/1992.....	42
4.1.5 A regra do art. 132, XI, da Lei nº 8.112/1992	44
4.1.6 Conclusão do tópico relativo ao art. 132, da Lei nº 8.112/1992 e correlatas tipificações em leis estaduais e distritais	46
4.2. O tratamento diferenciado do tema em leis específicas dos demais entes federados	47
4.2.1. A Lei nº 1.762/1986, do Estado do Amazonas.....	47
4.2.2. A Lei nº 9.826/1974, do Estado de Ceará.....	47
4.2.3 A Lei Complementar nº 840/2011, do Distrito Federal.....	48
4.2.4 A Lei nº 20.756/2020, do Estado de Goiás.....	50
4.2.5 A Lei nº 869/1952, do Estado de Minas Gerais	50
4.2.6 A Lei nº 1.102/1990, do Estado de Mato Grosso do Sul.....	51
4.2.7 A Lei Complementar nº 58/2003, do Estado da Paraíba	52
4.2.8 A Lei nº 6174/1970, do Estado do Paraná.....	52
4.2.9 A Lei nº 6.123/1968, do Estado de Pernambuco	52
4.2.10 A Lei Complementar nº 13/1994, do Estado do Piauí.....	52
4.2.11 O Decreto nº 2479/1979, do Estado do Rio de Janeiro	53
4.2.12 A Lei Complementar nº 122/1994, do Estado do Rio Grande do Norte	54
4.2.13 A LC 10.098/1994, do Estado do Rio Grande do Sul	56
4.2.14 A Lei nº 6.745/1985, do Estado de Santa Catarina.....	57
4.2.15 A Lei nº 2.148/1977, do Estado de Sergipe.....	58
4.2.16 A Lei nº 10.261/1968, do Estado de São Paulo.....	58
4.2.17 A Lei nº 1.818/2007, do Estado de Tocantins	59
4.3 A autonomia das instâncias e a necessária correlação imposta pelo art. 11, §§ 1º e 2º, da lei nº 8.429/1992	59
4.4 Conclusão do capítulo	64
CONCLUSÃO.....	67
REFERÊNCIAS.....	70
APÊNDICE A - LEIS DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DF EM MATÉRIA DISCIPLINAR.....	77
APÊNDICE B - COMPARATIVO DOS TIPOS DE IMPROBIDADE E TIPOS PENAIIS CAPITULADOS COMO INFRAÇÕES ADMINISTRATIVO-DISCIPLINARES DA UNIÃO, ESTADOS E DF.....	85
APÊNDICE C - MANUAL DE APLICAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO FUNDAMENTO PARA PUNIÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES APÓS O ADVENTO DA LEI Nº 14.230/2021	100

1 INTRODUÇÃO

Até o advento da Lei nº 14.230/2021, que trouxe alterações profundas na Lei nº 8.429/92 LIA – Lei de Improbidade Administrativa, consolidara-se a compreensão majoritária no sentido de que (i) tanto condutas dolosas ou culposas poderiam configurar, em tese, prática de ato de improbidade, como também que (ii) bastaria, na imensa maioria dos casos, o dolo genérico para a caracterização do ilícito (com o que a exigência de dolo específico estaria vinculada a tipos que o veiculassem expressamente).

Desde a vigência da Lei nº 8.429/92, boa doutrina e parte da jurisprudência convergiram no sentido de que os tipos punitivos previstos no art. 10 admitiam a modalidade culposa, valendo consignar a visão de Fábio Medina Osório (2022, p. 196) a reafirmar, de um lado, (i) que não há, na Constituição Federal, qualquer norma (regra ou princípio) a proibir a caracterização culposa da improbidade (sobretudo em razão do dever de proteção à moralidade e à eficiência) e, de outro, (ii) que também não haveria qualquer norma constitucional a impedir que o legislador, dentro de seu poder de conformação, viesse a optar pela tipificação exclusiva da conduta dolosa, ainda que com fim especial de agir.

Não foi outra, inclusive, a opção concretizada na Lei nº 14.230/2021, que, alterando a LIA e relativamente ao tema de interesse desta dissertação, veiculou as seguintes normas jurídicas: (i) consideram-se ato de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 (art. 1º, § 1º); (ii) na hipótese dos tipos de improbidade previstos no art. 11, da LIA, há necessidade de comprovação do fim especial de agir para fins de caracterização do ato doloso, qual seja, “quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade” (§ 1º); (iii) a exigência do fim especial de agir, prevista no art. 11, § 1º, deve ser estendida para toda e qualquer tipificação de improbidade, seja no âmbito da própria Lei nº 8.429/92, seja em leis especiais, conforme previsto no § 2º do mesmo dispositivo: “Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei” (art. 11, § 2º, da LIA).

No entanto, compreendia-se que a responsabilização de pessoas naturais ou jurídicas pela prática de atos de improbidade administrativa, até mesmo em função do comando constitucional do art. 37, § 4º (BRASIL, 1988), dar-se-ia em, pelo menos, três esferas

autônomas de apuração: criminal, ação civil por ato de improbidade e responsabilização administrativa¹.

Ocorre que, embora se deva compreender que a Lei nº 8.429/92 caracteriza-se como lei de caráter nacional, instituída com arrimo no art. 37, § 4º, da Constituição Federal, portanto, de aplicação em todas as esferas da federação (é dizer, atos praticados em detrimento das administrações federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais), parece legítimo também compreender, a princípio, que as normas que veicula estão atreladas à imposição da responsabilidade no âmbito das ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, de cunho eminentemente repressivo (art. 17-D, da LIA), e não às esferas judicial-criminal e administrativo-disciplinar, em função da autonomia das instâncias (CARNEIRO, 2024, p. 100; FILHO, 2019, p. 26).

De sua feita, o rol do art. 22, da Constituição Federal, não parece estabelecer competência legislativa privativa em favor da União para legislar sobre direito administrativo, em especial sobre Direito Administrativo Sancionador Disciplinar; tampouco parece haver competência legislativa concorrente entre União, estados e Distrito Federal (art. 24) em tal seara, a eventualmente autorizar a compreensão de que caberia à União dispor sobre normas gerais para caracterização de tipos administrativos disciplinares.

Voltando à análise aqui proposta, temos uma lei de caráter nacional a dizer que, mesmo que previstos em leis outras, os tipos de improbidade administrativos têm de ser, necessariamente, dolosos e com fim especial de agir: “obtenção de proveito ou benefício indevido para o agente ou para terceiro”. Afasta-se, com isto, a ideia de dolo genérico de improbidade, noção esta, aliás, que vinha sendo admitida na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça antes do advento da Lei nº 14.230/2021².

E o dolo genérico de improbidade, conforme afixou Aluizio Bezerra Filho (2019, p. 39), tem de ser havido como a junção da consciência da ilicitude (elemento intelectual) da conduta praticada com a adesão voluntária do agente (elemento volitivo), sem qualquer exigência de fim especial de agir.

O problema proposto assim é o seguinte: qual é o impacto da norma de extensão do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/992, incluída pela Lei nº 14.230/2021, sobre os processos administrativo-disciplinares dos entes federados brasileiros?

¹ Também há esferas outras, como a jurisdição dos tribunais de contas e a condenação por condutas havidas como ímprobos; a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas, de que trata a Lei nº 12.843, de 1º de agosto de 2013.

² *V.g.*, REsp 1913638 / MA, Rel. Min. GURGEL DE FARIA; AgInt no AREsp 2156872 / RN, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN; AgInt no REsp 1767529 / TO, Rel. Min. OG. FERNANDES.

Como objetivos gerais, o presente estudo buscará compreender, à luz da doutrina e da jurisprudência dos tribunais superiores, qual é o alcance do espaço de conformação conferido pelo art. 37, § 4º, da CF, ao Congresso Nacional para dispor, à guisa de normas gerais, sobre improbidade administrativa. Além de uma revisitação da temática atinente à autonomia legislativa dos estados, DF e municípios em tema de direito administrativo sancionador.

Como objetivos específicos, buscar-se-á (i) revisitar a doutrina administrativista e trabalhos acadêmicos pós 1992 (LIA), para a verificação da posição dominante sobre a constitucionalidade da instituição, por lei, de tipos culposos de improbidade; bem como a(ii) doutrina administrativista e trabalhos acadêmicos pós 1988 (CF), para a identificação dos espaços de conformação dos legislativos estaduais, distritais e municipais em matéria de direito administrativo sancionador, sobretudo para fins de capitulação de atos infracionais e respectivas sanções com descrições típicas idênticas ou similares às tipificações de improbidade administrativa previstas na Lei nº 8.429/1992 (sejam culposos, sejam com dolo genérico, sejam com dolo específico).

Também se preconizará (i) identificar, pós advento da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, decisões dos tribunais superiores e trabalhos acadêmicos que tenham versado sobre a norma de extensão do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, sobretudo a temática de sua aplicação imediata em ações ou procedimentos em curso, mas relativamente a fatos pretéritos e, ainda, (ii) analisar o art. 132, da Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União) e os Estatutos de Servidores Públicos Civis dos Estados e do Distrito Federal, especificamente quanto à temática de imposição de sanções a servidores públicos pela prática de atos tipificados como improbidade administrativa.

Quanto à metodologia, o presente estudo desenvolve, primordialmente, a revisão bibliográfica das temáticas atinentes à competência legislativa para dispor sobre improbidade administrativa e ao elemento subjetivo do injusto de improbidade. Em ambos os casos, a partir do advento da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 8.429/92, permitindo-se o delineamento do panorama doutrinário dominante sobre tais institutos até o advento da Lei nº 14.230/2021, a partir de quando serão analisados os trabalhos acadêmicos específicos e mais recentes sobre as inovações que vieram a lume.

Há necessidade de uma abordagem metodológica compatível com as orientações do IDP relativamente ao mestrado profissional em direito, onde surgiu a ideia de elaboração de um manual para o sancionamento administrativo de servidores públicos que tenham praticado

condutas tipificadas como atos de improbidade, até porque não há identidade de tratamento da temática nas leis dos entes federados.³

Chegando-se à conclusão sobre se o elemento normativo do tipo de improbidade deve ou não ser aplicado também em matéria de direito administrativo disciplinar nos âmbitos estadual e municipal, parece intuitiva a importância da edição de um manual capaz de apontar caminhos mais seguros para a aplicação da improbidade administrativa como causa de apenamento de servidores públicos.

O público-alvo, após identificado o problema e as possibilidades do manual, diz com os servidores públicos encarregados da condução dos processos disciplinares nos estados e nos municípios brasileiros, para que, no trato da improbidade administrativa como causa da aplicação de sanções, estejam alinhados com as normas nacionais de observância obrigatória e com a orientação doutrinária e jurisprudencial mais relevante e atual.

Por fim, o processo de elaboração do manual, a partir da fundamentação desta dissertação e de todo o seu referencial bibliográfico, deverá atender aos seguintes métodos: *(i)* descrição introdutória do problema de pesquisa e das conclusões teóricas sobre o sentido e o alcance das regras previstas no art. 11, § 1º e 2º, da Lei nº 8.429/92, em linguagem direta e objetiva; *(ii)* análise crítica do Manual do Processo Administrativo Disciplinar da CGU, especificamente no que cinge ao tema da improbidade como causa de demissão do servidor público federal; *(iii)* análise de cada um dos tipos punitivos previstos nas leis estaduais pesquisadas e constantes do quadro 1 - Apêndice A, com as orientações pertinentes à caracterização do dolo de improbidade e seu elemento normativo objetivo (obtenção de vantagem indevida).

O produto desta dissertação será, portanto, o APÊNDICE C: Manual de Aplicação dos Tipos de Improbidade Administrativa nos Processos Administrativos Disciplinares dos Estados e Municípios à luz da nova sistemática instituída pela Lei nº 14.230/92.

Mas também serão objeto de análise as principais decisões do STF e do STJ sobre o elemento subjetivo do tipo de improbidade, bem assim os fundamentos das ações em tramitação no STF e que questionam vários dos dispositivos instituídos pela Lei nº 14.230/2021.

³ Levantamento levado a efeito nas leis de todos os 26 (vinte e seis) estados federados brasileiros, mais o Distrito Federal (quadro 1 - Apêndice A), demonstra que não há uniformidade no trato da improbidade administrativa como infração passível de aplicação de demissão a servidores públicos. Ora se prevê a demissão para a prática de ato de improbidade, ora a demissão é aplicável a hipóteses descritivas que coincidem com os tipos punitivos da Lei nº 8.429/92. Também o quadro comparativo do quadro 2 - Apêndice B aponta para tratamentos diversos em casos de prática de condutas descritas como crimes em leis penais, ora se exigindo sentença condenatória transitada em julgado para viabilizar a aplicação da sanção administrativa de demissão, ora se dispensando qualquer decisão judicial prévia, a também reafirmar que será preciso um esforço maior de harmonização de tais institutos jurídicos.

Quanto ao desenvolvimento, no primeiro capítulo, far-se-á a revisão bibliográfica sobre a competência da União, Estados, DF e Municípios para legislarem sobre a tipificação de condutas enquadráveis como improbidade administrativa, dentro dos respectivos espaços de conformação, nos exatos termos permitidos pela Constituição Federal de 1988.

O segundo capítulo destina-se a uma revisitação doutrinária e jurisprudencial sobre o elemento subjetivo do tipo de improbidade administrativa, a partir da dogmática do direito penal, delineando-se as principais teorias predominantemente aceitas, bem como apresentando conceituações mais relevantes sobre os tipos dolosos e culposos⁴. Far-se-á a análise aprofundada das transformações instituídas pela Lei nº 14.230/2021, que, alterando substancialmente a LIA, aboliu a figura da improbidade culposa, instituiu um elemento normativo do tipo doloso de improbidade (“obtenção de vantagem indevida para si ou para outrem”) e estendeu tal elemento para todo e qualquer outra norma tipificadora de ato de improbidade.

O terceiro capítulo destina-se à análise das previsões normativas da Lei nº 8.112/1990, bem assim dos estatutos de servidores públicos de todos os Estados Federados e do Distrito Federal, bem assim do posicionamento atual da Corregedoria-Geral da União sobre as condições de imposição de sanções a servidores público pela prática de atos de improbidade administrativa. E, primordialmente, far-se-á o cotejo entre tais normas e posicionamentos institucionais com a nova exigência legal de comprovação de dolo, com elemento normativo objetivo de tipo, para fins de enquadramento de condutas como improbidade administrativa.

Como hipótese, buscar-se-á demonstrar que, diante da nova regra do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, haverá necessidade de um redesenho institucional da jurisprudência administrativa da União, dos Estados e Municípios no que cinge à imposição, em processos administrativo-disciplinares, de sanções a servidores públicos que tenham praticado condutas enquadráveis como atos de improbidade administrativa.

⁴ Não constitui objeto do presente estudo a responsabilização das pessoas jurídicas por condutas enquadráveis como improbidade, motivo por que não serão analisados os prováveis impactos da norma de extensão do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, sobre os processos regidos pela Lei nº 12.846/2013, que prevê, inclusive e primordialmente, a responsabilidade objetiva das corporações em razão da prática de atos de corrupção causadores de danos ao Erário.

2 NOÇÕES GERAIS SOBRE A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ENTES FEDERADOS EM MATÉRIA DE TIPIFICAÇÃO DE CONDUTAS ÍMPROBAS

2.1 Contextualização

O objeto de investigação, neste estudo, é a norma de extensão do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, que estabelece um elemento normativo do tipo de improbidade administrativa a ser aplicado transversalmente, em qualquer instância e relativamente a qualquer tipo de norma jurídica tipificadora de conduta ímproba.

Para tanto, é preciso iniciar a investigação a partir do referencial normativo imposto pela Constituição Federal no que cinge à competência legislativa dos entes federados, tal como se infere do disposto nos arts. 22, 24 e 30, da Constituição Federal, em seu cotejo com a norma específica do art. 37, § 4º, da mesma Constituição.

Isto porque o denominado dever de probidade administrativa, ínsito ao regular exercício da função pública, decorre da irradiação de efeitos de dois princípios jurídicos de matriz constitucional expressa, quais sejam, (i) o da moralidade administrativa e o (ii) da probidade administrativa (que lhe é decorrente).

Como adverte Juarez Freitas (2009, p. 161), não é possível admitir-se um agir ao mesmo tempo lícito e desonesto na administração pública, haja vista a necessária interrelação entre Direito e Moral, donde se há de reconhecer que a moralidade administrativa, em especial seu decorrente dever de probidade, é sim condição de validade de todo e qualquer ato do poder público.

De sua feita, conforme identifica Fabio Medina Osório (2022, pp. 43-79), o dever de probidade é apenas uma (embora grave) das facetas da ideia de boa gestão pública, que tem sido objeto de análise e preocupação mundo afora (Nações Unidas e Código Internacional de Conduta dos titulares de cargos públicos; *Mauvaise Administration* na União Europeia; a desonra no Conselho de Estado francês; má gestão pública italiana; má gestão pública espanhola).

A má gestão pública, ao revés, situa-se também como regime jurídico mais amplo, a desafiar a atuação primeira do poder legislativo de cada nação na perspectiva do dever de proteção eficiente, com vistas à tipificação de condutas criminal e civilmente; entre a mera irregularidade e a efetiva corrupção pública, há relevante espaço de conformação para o trato de condutas igualmente graves e dotadas de comportamento desonesto e antiético.

Há, assim, um dever constitucional de proteção à moralidade administrativa, a ser exercido sobretudo pelos agentes públicos na lida diária da gestão pública, mas também há um especial dever de proteção eficiente a ser cuidado pelo poder legislativo, justamente para viabilizar a realização máxima de tais princípios jurídicos e a punição justa e proporcional para quem deles se desviar.

E o dever especial de proteção eficiente ao bem jurídico constitucional da moralidade administrativa, em específico da probidade, deve ser exercido pelo legislativo a partir da regra prevista no art. 37, § 4º, da Constituição Federal, bem como das regras de distribuição da competência legislativa entre os entes federados, sobretudo em matéria de processo administrativo disciplinar e disciplina jurídica dos agentes públicos locais.

O Brasil adotou, na Constituição Federal de 1988, o federalismo de cooperação, inspirado especialmente na constituição alemã do pós 2ª guerra, a “Lei Fundamental de Bonn”, em detrimento do federalismo dual, modelo clássico utilizado pelos Estados Unidos da América (TAVARES, 2011, p. 3).

Citando os ensinamentos de Raul Machado Horta, Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Fernanda Dias Menezes de Almeida, observa Paulo Mohn (2010, p. 216) que a distinção entre os modelos federativos diz com a técnica de repartição de competências (materiais e legislativas) que são outorgadas constitucionalmente à união e demais entes subnacionais.

No model clássico ou dual, como ocorre na Constituição dos Estados Unidos da América, há a previsão das competências exclusivas dos entes; no caso da União, suas competências são expressas, do que resultaria a compreensão de que o resto estaria sujeito à competência dos estados federados. No modelo de federalismo cooperativo, de sua vez, prevalece a distribuição concomitante de competências de uma mesma matéria para os vários entes federativos; tem-se a competência material comum e, de outro lado, a competência legislativa concorrente.

Quanto à competência legislativa concorrente, ainda segundo Paulo Mohn (2010, p. 236), tanto pode ser cumulativa (quando não há limites prévios para o exercício da competência por qualquer dos entes federativos), quanto não cumulativa (quando há limites prévios impostos, como, por exemplo, o caso das normas gerais como competência exclusiva da União).

Visto isto, da análise do disposto nos arts. 22, 24 e 30, da Constituição Federal, conclui-se que foi por nós adotado o federalismo cooperativo, onde, em matéria de competência legislativa, foram erigidas as hipóteses da competência privativa (distribuição vertical) e da competência concorrente (distribuição horizontal). Neste último caso, quanto às matérias previstas no art. 24, fica a União com a competência para dispor sobre normas gerais, enquanto

os estados terão a competência suplementar (é dizer, poderão dispor sobre todo o resto que não seja norma geral ou, na inexistência de norma geral, poderão exercer a competência legislativa plena).

Já os municípios, de sua feita, em matéria de competência legislativa concorrente, gozam de competência residual (diferente da competência suplementar dos estados), desde que presente assunto de interesse local. Enquanto que, na competência suplementar, os estados podem dispor livremente sobre os temas elencados no art. 24, da Constituição Federal, desde que respeitadas as normas gerais eventualmente estabelecidas pela União, a competência residual dos Municípios pressupõe a predominância, em cada caso, do interesse local.

Citando o RE 313060/SP, Martonio Mont'Alverne Barreto Lima (2013, p. 787) esclarece que a competência residual dos municípios, ainda que prevista na respectiva lei orgânica, não pode ir para além da distribuição de competências ou temas previstos na própria Constituição Federal, muito embora se deva reconhecer que também vem decidindo o STF, reiteradamente, que, em havendo predominância do interesse local, compete aos municípios legislar, desde que não contrariem as normas gerais eventualmente editadas pela União⁵.

2.2 A competência legislativa da União em matéria de improbidade administrativa

O art. 22, da Constituição Federal, não atribui competência legislativa privativa à União para legislar sobre direito administrativo (tampouco sancionador), menos ainda sobre a tipificação da improbidade administrativa. O mesmo se verifica, de sua feita, seja quanto à competência concorrente estipulada no art. 24, seja, também, quanto à competência municipal para dispor sobre assuntos de interesse local.

Portanto, a qualificação, como ilícito, de ofensa ao dever de probidade administrativa ou de boa gestão pública não representa exercício de competência legislativa expressamente referida nos dispositivos citados, mas sim, conforme se procura analisar a seguir, o exercício de competências privativas implícitas (sob a ótica da autogestão dos entes federados e sua organização administrativa interna) e, também, de competência privativa da União para dispor, em lei de caráter nacional, sobre os atos de improbidade e a respectiva ação judicial para a punição de agentes.

Há um registro necessário, que será mais bem detalhado no capítulo 3, e que diz com a competência privativa da União para legislar sobre direito penal (art. 22, I). Isto porque, da

⁵ RE 1511470 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. FLÁVIO DINO, Dje 06/12/2024.

mesma forma que estatutos de servidores públicos estabelecem a improbidade como infração administrativa (normalmente passível da pena de demissão, como, por exemplo, o disposto no art. 132, IV, da Lei nº 8.112/90), é igualmente comum estabelecerem a pena de demissão para hipóteses em que o servidor venha a praticar crimes contra a administração pública (art. 132, I, da Lei nº 8.112/90).

O posicionamento adotado pela Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2022, pp. 223-224) é no sentido de que, no caso de crimes contra a administração pública (cuja definição é privativa da União), a aplicação da pena de demissão, após regular processo administrativo disciplinar, pressupõe a existência de sentença criminal condenatória transitada em julgado, enquanto, na hipótese de eventual prática de ato de improbidade, o posicionamento é oposto. Não há que se aguardar eventual sentença condenatória prolatada em ação civil de improbidade administrativa.

2.2.1 O espaço de conformação decorrente da norma do art. 37, § 4º, da Constituição Federal

A norma em análise, ao dispor sobre as sanções para os atos de improbidade administrativa (em rol taxativo) e a reafirmação do princípio da independência das instâncias cível e criminal, conferiu ao legislador ordinário (MENDES; ROSA, 2025, pp. 12-13) a competência para efetivar a tipificação dos atos de improbidade administrativa. Tal assertiva, entretanto, relativamente ao “caráter exauriente” da norma constitucional que estipulou as sanções decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, não parece coadunar-se com a opção concretizada na LIA, que também prevê as penas de multa 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.

E aqui reside um traço distintivo e único do sistema brasileiro, vez que não se encontra, no direito comparado (CARNEIRO, 2022, p. 93), um regime específico e independente da tutela da probidade administrativa, tal como se fez, no Brasil, com o advento da norma do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, regulada pela Lei nº 8.429/92. Dizendo de outro modo, apenas aqui há um regime específico e autônomo de tipificação de atos de improbidade, mediante processamento em ação de natureza civil (não penal), com vistas à aplicação das sanções constitucionalmente estipuladas, independentemente das jurisdições criminal e administrativo-sancionadora.

O art. 37, § 4º, da Constituição Federal, estabelece a competência da União para legislar sobre a tipificação dos atos de improbidade administrativa, que serão sancionados com as penas

expressamente disciplinadas na mesma norma, também cabendo à União, em caráter privativo, dispor sobre a ação judicial e o processo cabíveis, neste último caso, até mesmo em razão do disposto no art. 22, I, da mesma Constituição.

2.2.2 O espaço de conformação relativo à responsabilização das pessoas jurídicas por atos de improbidade administrativa (Lei nº 12.846/2013)

A Lei nº 12.846/2013, também denominada Lei Anticorrupção, veio a lume, sobretudo, a partir de intensa pressão internacional relativa ao combate à corrupção empresarial – OCDE, OEA e Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (SARCEDO, 2014, p. 166), também estando inserida no espaço de conformação decorrente da norma do art. 37, § 4º, da Constituição Federal. Dizendo de outro modo, trata-se da tipificação dos atos de improbidade imputáveis às organizações corporativas e o respectivo sancionamento.

Embora o combate à corrupção seja tema amplo, vez que contempla vários modelos ou sistemas punitivos, fato é que, relativamente às empresas ou organizações corporativas, a Constituição Federal apenas previu a responsabilidade penal relativamente aos crimes ambientais (art. 225, § 3º) e “nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular” (art. 173, § 5º), nada dispondo sobre os crimes contra a administração pública.

A responsabilização empresarial, assim, relativamente ao combate à corrupção, foi estruturada no âmbito da Lei nº 12.846/2013 (sem prejuízo de sua necessária interlocução com a própria Lei nº 8.429/92, que também prevê a responsabilidade da pessoa jurídica). Isto será melhor descortinado no capítulo 2.

2.2.3 O espaço de conformação para a edição de leis de caráter federal em matéria de direito administrativo sancionador disciplinar

Faz-se, aqui, um recorte necessário, para a identificação exclusiva da competência legislativa em matéria de direito administrativo sancionador disciplinar, haja vista que também há muitas leis que estabelecem, aqui e acolá, responsabilidade administrativa sancionatória para pessoas jurídicas e naturais, seja em ambientes de regulação estatal de serviços públicos, seja na Lei nº 14.133/2021 (que estabelece normas gerais de licitações e contratos administrativos), seja em leis ambientais, urbanísticas, de proteção ao patrimônio histórico e cultural etc.

Sob a ótica disciplinar, a competência deriva da própria ideia de autonomia dos entes federativos, de sua capacidade de auto-organização e autogestão, donde se inclui a disciplina típica dos servidores públicos, de seu regime jurídico. Há, inclusive, iniciativa privativa do Presidente da República para dar início a projetos de leis que versem sobre o regime jurídico dos servidores públicos (art. 61, § 1º, III, “c”, da Constituição Federal), sendo o direito administrativo disciplinar uma das várias facetas de tal regime.

Há competências de três ordens a garantir a estrutura do federalismo de cooperação brasileiro, que dizem respeito, justamente, à ideia de autonomia, como instrumento de proteção contra ingerências indevidas de uns sobre outros (GIL, 2021): (i) capacidade de auto-organização (administrativa); (ii) capacidade legislativa (política); e, por fim, (iii) capacidade arrecadatória (financeira).

A União, enquanto fruto da união indissolúvel dos Estados, tanto edita leis de caráter nacional, como também as leis de caráter exclusivamente federal, que tem destinatários mais específicos, como os servidores públicos federais, o aparelho estatal federal (MENDES; COELHO; BRANCO, 2007, p. 758). E a Lei nº 8.112/90 disciplina, justamente, o regime jurídico (estatuto) dos servidores públicos civis da União, onde, a partir dos deveres e proibições funcionais previstos nos arts. 116 e 117, passa a regular o regime disciplinar dos servidores.

Dentro dessa margem de conformação, trouxe a Lei nº 8.112/90 a previsão expressa do ato de improbidade administrativa como infração disciplinar grave, sancionada com a pena de demissão, conforme disposto em seu art. 132, IV, sem trazer qualquer definição específica sobre o que se deve entender como ato de improbidade.

Também trouxe tipificações de condutas puníveis com demissão - em outros incisos do mesmo art. 132 - que guardam similitude com as tipificações levadas a efeito nos arts. 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.429/92, o que não deixa de trazer maior dificuldade na análise. Com efeito, as condutas descritas nos art. 132, VIII e X, da Lei nº 8.112/90, também foram capituladas no art. 10, IX e XI, da Lei nº 8.429/92; enquanto a conduta do art. 132, IX, da Lei nº 8.112/90, também está prevista no art. 11, VII, da Lei nº 8.429/92. Isto sem se mencionar a regra geral do *caput* do próprio art. 10, da Lei nº 8.429/92 (na perspectiva de que a enumeração dos respectivos incisos é meramente exemplificativa).

A pergunta que se refaz é: se a conduta tipificada por leis federais, estaduais ou municipais também está descrita, como ato de improbidade administrativa, seja na regra geral do *caput* dos arts. 9º e 10⁶, seja nos incisos dos arts. 9º, 10 e 11, todos da Lei nº 8.112/90, é

⁶ Este recorte tem como fundamento a literalidade do *caput* do art. 11, da Lei nº 8.429/1992, que, com alteração imposta pela Lei nº 14.230/2021, passou a dispor, expressamente, que o rol de seus incisos é taxativo (ao contrário

possível concluir que todos os valores e institutos consagrados na legislação nacional, sobretudo sob a ótica do elemento subjetivo do injusto, deverão ser observados pelos entes federados?

2.3 A competência legislativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de direito administrativo sancionador disciplinar

Também aqui se compreende que o regime jurídico dos servidores públicos estaduais, distritais e municipais insere-se no espectro da capacidade de auto-organização e autogestão de tais entes federativos, aplicando-se-lhes, por simetria, as normas da Constituição Federal que estabelecem o processo legislativo, em especial a regra do art. 61, § 1º, III, “c”, da Constituição Federal⁷.

Estados e, igualmente, municípios têm competência legislativa para dispor sobre criação e estruturação da administração pública (órgãos e entidades), criação de cargos, funções ou empregos públicos e estruturação das respectivas carreiras, regime jurídico e previdenciário dos respectivos servidores, dentre outras matérias atinentes à sua autonomia (CABRAL, 2013, p. 158), o que significa dizer que cada qual terá de efetivar a tipificação das infrações administrativo-disciplinares, as sanções administrativas respectivas e, também, o processo administrativo disciplinar.

Até porque, repita-se, não há competência privativa da União (art. 22, da Constituição Federal), tampouco competência concorrente (art. 24, da Constituição Federal) da União e estados para legislar sobre direito administrativo. Cada ente, dentro de sua autonomia, pode disciplinar seu respectivo processo administrativo, desde que observados os princípios e garantias constitucionais (NETO, 2009, p. 637).

Também aqui se deverá entender que tanto os estados, o Distrito Federal, quanto os municípios possuem competência para legislar sobre regime jurídico de seus respectivos servidores, sobretudo em matéria disciplinar, cabendo-lhes efetivar a tipificação das infrações, prever as respectivas sanções e, também, estipular o processo administrativo disciplinar.

Mas estarão, sob a ótica da improbidade administrativa, adstritos às condutas tipificadas nacionalmente como atos de improbidade pela União? E mais: podem os entes federados tipificar, como infrações administrativo-disciplinares, condutas já formalmente descritas na Lei

do que se verificava no regime anterior). A expressão nele utilizada passa a ser “caracterizada por uma das seguintes condutas”, enquanto, nos arts. 9º e 10, foi mantida a expressão “e notadamente” (a insinuar o rol meramente exemplificativo).

⁷ STF, ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26-2-1999; ADI 2.115, rel. min. Ilmar Galvão; e ADI 700, rel. min. Maurício Corrêa.

nº 8.429/92 ou em outras leis nacionais (editadas a partir da norma do art. 37, § 4º, da Constituição Federal), dando-lhes contornos próprios (sobretudo o elemento subjetivo do injusto) e sanções específicas?

A Lei nº 8.112/90, lembre-se, estipulou, em seu art. 132, I e IV, respectivamente, que a demissão do servidor público terá de ocorrer sempre que houver praticado crime contra a administração pública ou ato de improbidade administrativa. De igual modo, defende a Controladoria-Geral da União, em seu Manual do PAD (BRASIL, 2022, pp. 223-224), que a demissão decorrente da prática de crimes contra a administração pública depende de sentença judicial penal condenatória transitada em julgado, enquanto que, relativamente à improbidade administrativa, as instâncias são autônomas (logo, a punição do servidor dependerá da comprovação, no processo administrativo disciplinar, da prática do ato de improbidade, independentemente do que vier a ocorrer com a ação civil pública de improbidade regida pela Lei nº 8.429/92).

Orienta ainda CGU, relativamente ao trato da improbidade nos processos administrativo-disciplinares, que, no plano prático, é recomendável o enquadramento das condutas de servidores públicos federais nos tipos punitivos da LIA, “mas com a recomendação de não enquadrarem a conduta tão-somente nos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei nº 8.429/92, posto ser norma voltada às sanções civis dos agentes públicos pela prática de ato de improbidade” (BRASIL, 2022, p. 237).

Uma análise das legislações específicas de todos os estados e do Distrito Federal dá-nos conta de que, em parte, o modelo previsto na Lei nº 8.112/90 foi repetido (servidor será demitido por prática de “ato de improbidade”), mas há casos, em especial a partir do estatuto dos servidores públicos de Minas Gerais (Lei nº 869/52, art. 250), em que a escolha deu-se de modo diverso (sem menção específica ao termo “improbidade administrativa”), mas com a descrição típica de condutas igualmente previstas na Lei nº 8.429/92. É o que demonstra o quadro 1 - Apêndice A desta dissertação.

Comparando-se as disposições das diversas leis estaduais que capitulam os tipos punitivos que exigem aplicação da pena de demissão de servidores públicos com as previsões constantes da Lei nº 8.429/92, chega-se à conclusão de que, mesmo sem afirmar categoricamente a infração administrativo-disciplinar como ato de improbidade administrativa, a descrição típica acaba por coincidir com as hipóteses de incidência dos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429/92, tudo a exigir esforço maior de harmonização sistemática desta legislação de regência. É o que demonstra o quadro 2 - Apêndice B desta dissertação.

O mesmo ocorre com a previsão de demissão de servidor quando houver prática de crime contra a administração pública (tal como previsto no art. 132, I, da Lei nº 8.112/90, a exigir condenação criminal transitada em julgado para viabilizar a aplicação administrativa da pena de demissão), mas também há capitulação de condutas que, igualmente em tese, amoldam-se a figuras típicas do direito penal.

É o que ocorre com os tipos previstos no art. 132, VIII e XI, da Lei nº 8.112/90. A aplicação irregular de dinheiros públicos, por exemplo, também está prevista como crime no Decreto-Lei nº 201/67 (art. 1º, III) e no Código Penal (art. 315), ao mesmo passo que a corrupção, sendo conceito aberto e plurissignificativo, está também prevista nos tipos punitivos dos arts. 317 e 333, ambos do Código Penal.

Diferentemente do que preconiza quanto à infração capitulada no art. 132, I, da Lei nº 8.112/90, quando afirma que a demissão decorrente de prática de crime contra a administração pública pressupõe sentença criminal condenatória transitada em julgado, a Controladoria Geral da União (BRASIL, 2022, pp. 251-252), quanto ao tipo previsto no art. 132, VIII, da Lei nº 8.112/90, mesmo citando expressamente o crime capitulado no art. 315, do Código Penal (que é idêntico), não faz qualquer menção à exigência de sentença penal condenatória prévia transitada em julgado.

O mesmo ocorre quanto ao tipo previsto no art. 132, XI, da Lei nº 8.112/90, onde a orientação da CGU, mesmo invocando a coincidência do tipo administrativo com aquele previsto no art. 317, do Código Penal, caminha no sentido da desnecessidade sequer da instauração de ação penal para viabilizar a apuração administrativa e eventual aplicação da pena de demissão em desfavor do servidor público (BRASIL, 2022, p. 254). E é digno de nota que o crime de corrupção passiva está inserido no capítulo dos crimes contra a administração pública do Código Penal.

Em conclusão, o universo pesquisado aponta para o seguinte: *(i)* tanto a Lei nº 8.112/90, quanto diversas leis estaduais que disciplinam estatutos de servidores públicos apontam, como infração passível da aplicação administrativa da pena de demissão, a prática de crime contra a administração pública (a pressupor a existência de sentença penal condenatória transitada em julgado); *(ii)* tanto a Lei nº 8.112/90, quanto diversas leis estaduais que disciplinam estatutos de servidores públicos apontam, como infração passível da aplicação administrativa da pena de demissão, a prática de improbidade administrativa (sem necessidade de que haja condenação transitada em julgado em ação judicial de improbidade administrativa); *(iii)* tanto a Lei nº 8.112/1990, quanto diversas leis estaduais que disciplinam estatutos de servidores públicos apontam, como infrações passíveis da aplicação administrativa da pena de demissão, a prática

de atos que, em tese, também estão capitulados em leis penais ou mesmo na Lei nº 8.429/1992 (sem necessidade de que haja condenação transitada em julgado em ação penal ou ação judicial de improbidade administrativa).

Como tudo isto dialoga com o novo elemento normativo do tipo de improbidade administrativa, agora previsto no art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/92, é o que se pretende descortinar nos capítulos seguintes.

2.4 Conclusão do capítulo

Da análise do espectro de competência legislativa previsto na Constituição Federal, especificamente quanto ao tema da tipificação dos atos de improbidade administrativa, pode-se concluir que, diante da inexistência de norma específica nos arts. 22, 24 e 30, e diante da previsão expressa do art. 37, § 4º, dos da Constituição Federal, é da União a competência para editar, em caráter de norma geral, lei disciplinadora do regime de improbidade administrativa, a envolver a tipificação das condutas e o processo judicial para a imposição das sanções e o ressarcimento de danos ao erário.

Também se pode concluir, desse mesmo *standart* normativo-constitucional, que a própria União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no exercício de suas respectivas autonomias, possuem competência para dispor sobre o regime jurídico de seus servidores públicos, em especial o regime disciplinar (tipificando, por lei, infrações, prevendo sanções e regulando o processo administrativo disciplinar).

De igual modo, conclui-se que, uma vez exercida a competência legislativa pela União, no sentido da edição de norma geral sobre atos de improbidade administrativa, a eventual escolha dos demais entes federados, para aplicar sanções específicas a servidores sob este mesmo fundamento (de improbidade), embora aceita e compatível com a autonomia federativa de tais entes, impõe que sejam observados os tipos punitivos da Lei nº 8.429/1992, bem como as normas que versem sobre o elemento subjetivo do injusto, notadamente em função das regras expressas do art. 11, §§ 1º e 2º, da mesma lei.

Quer isto significar que, na presente dissertação, não se procurará pesquisar, sob a ótica do Direito Constitucional, se a regra de extensão do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, incluída pela Lei nº 14.230/2021, tem aptidão para ofender a autonomia legislativa de Estados, Distrito Federal e Municípios no sentido de criar tipos infracionais que veiculem o conceito de improbidade, atribuindo-lhe contornos específicos (sobretudo quanto ao elemento subjetivo do injusto) e diversos daqueles previstos, como normas gerais, na Lei nº 8.429/1992, mas sim,

repita-se, o impacto de tais normas gerais na condução dos processos disciplinares, no enquadramento de condutas ímprobas e na imposição de sanções administrativas.

3 O ELEMENTO SUBJETIVO DO INJUSTO EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DA REDAÇÃO ORIGINAL DA LEI Nº 8.429/1992 AO ELEMENTO NORMATIVO DO TIPO TRAZIDO PELA LEI Nº 14.230/2021

3.1 O elemento subjetivo do tipo de improbidade administrativa

Não é objetivo da presente dissertação a revisão bibliográfica aprofundada da teoria do elemento subjetivo do injusto punitivo, nem mesmo do elemento subjetivo do tipo de improbidade administrativa, senão que uma análise verticalizada sobre a incidência do elemento objetivo normativo do tipo previsto no art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/92, à seara do processo administrativo disciplinar.

Mas é preciso revisitar os conceitos mais relevantes, tanto mais por que a jurisprudência, sobretudo do STJ, há muito vem reconhecendo a necessidade da ocorrência do elemento subjetivo para a configuração do ato de improbidade (seja dolo, seja culpa – no regime anterior à Lei nº 14.230/2021⁸), mas tudo isto sem maior precisão técnica, porque mescla noções de dolo direto, indireto, genérico, específico com conceitos imprecisos de má-fé e desonestidade (CASTILHO, 2021, p. 15).

Em função das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 à Lei nº 8.429/1992, em especial seus arts. 1º, §§ 1º, 2º, 3º, 8º, 11, §§ 1º e 2º, combinados, tem-se hoje claro que o elemento subjetivo do injusto de improbidade administrativa é, exclusivamente, o dolo, e com elemento objetivo normativo do tipo, consistente no “fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”. De fora parte a escolha clara do legislador, o STF, ao também julgar, recentemente, o Tema 309, da repercussão geral, acabou assentando que:

a) O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária.⁹

⁸ Até o advento da Lei nº 14.230/2021, havia posição majoritária no sentido da possibilidade de caracterização do ato de improbidade culposos (culpa grave, no viés de severa ineficiência funcional) quanto às figuras típicas previstas no art. 10, da Lei nº 8.429/92 (OSÓRIO, 2010, p. 248; MORAES, 2017, p. 26; FILHO, 2019, p. 178). AgInt no REsp 1746240/RS, Ministro OG Fernandes, 2ª T., DJe 03/08/2021; AgInt no REsp 1585964/PB, Ministro Gurgel de Faria, 1ª T., DJe 01/07/2021, dentre inúmeros outros no mesmo sentido.

⁹ RE 656558/SP. Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. Dias Toffoli. Julgamento: 28 out. 2024 DJe: 26/02/2025.

3.2 O tipo doloso

A doutrina administrativista, em geral, trata o dolo sob influência do finalismo (e, *fortiori*, da dicção expressa do art. 18, I, do Código Penal), que seria caracterizado pela junção de dois elementos: (i) a consciência do caráter ilícito do fato (elemento intelectual) e (ii) a anuência do agente quanto à ocorrência do resultado lesivo (elemento volitivo). O dolo, assim, surge como aspecto psicológico da conduta do agente (CAPEZ, 2023, p. 100; MATTOS, 2025, p. 27), muito embora haja várias outras correntes, na dogmática penal, a versar o dolo como aspecto eminentemente normativo.

3.2.1 Dolo direto e eventual

Uma classificação relevante para o tema da improbidade é aquela que trata do dolo direto e do eventual. Há dolo direto de primeiro grau, quando há correspondência exata entre os elementos do tipo incriminador e a consciência e vontade do agente em realizar a conduta típica. A descrição típica é exatamente o que queria o agente. Há dolo direto de segundo grau, quando o agente visualiza a realização dos resultados típicos, mas, mesmo assim, adere, deseja (ainda que como efeito colateral, mas não há coincidência perfeita entre sua vontade de agir e a descrição do tipo incriminador). Por fim, há o dolo eventual, quando o agente visualiza a realização dos resultados típicos (embora não os queira diretamente) e assume os riscos de os produzir (VIANNA, 2017, p. 64).

O dolo direto é o que encontra aceitabilidade maior na doutrina administrativista (MATTOS, 2025, p. 26), sobretudo a partir do advento da Lei nº 14.230/2021, que, por sobre afastar o enquadramento, no ato doloso, do mero exercício da função pública, passou a exigir a vontade específica de auferimento de vantagem ilícita para si ou para outrem, a reduzir, sobretudo, o espaço de discussão sobre o dolo eventual (o agente sabe que a conduta é ilícita, conhece os resultados que tal conduta trará para o patrimônio público e, ainda assim, a pratica, assumindo os riscos inerentes).

3.2.1.1 A teoria da cegueira deliberada e improbidade administrativa

Admitida nos tribunais norte-americanos, a denominada *willful blindness doctrine* (ou *conscious avoidance doctrine*) busca enquadrar criminalmente o agente que, tendo consciência da probabilidade de ocorrência do crime (sobretudo em matéria de lavagem de capitais, quando há real probabilidade de que os bens ou valores tenham advindo de práticas delituosas, mas,

ainda assim, o agente porta-se de modo indiferente), finge desconhecer a empreitada e, com isto, beneficia-se do resultado alcançado (JÚNIOR; ROSA, 2017, p. 237).

Trata-se, na verdade, de uma vertente do dolo eventual, na hipótese em que o agente público, tendo potencial consciência da prática de um ato de improbidade (portanto, evitado de má-fé, de desonestidade), finge não ter relação, quedando-se inerte e, assim, permitindo a concretização do ilícito. Sobretudo quando o agente é superior hierárquico daquele que, efetivamente, pratica o ato de improbidade.

Diante das novas regras introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 à Lei nº 8.429/1992, sobretudo seus arts. 1º, §§ 2º, 3º, 8º, 11, § 1º, combinados, torna-se mais difícil admitir-se a possibilidade de ocorrência de dolo eventual e, com mais razão, aplicação da teoria da cegueira deliberada, haja vista a exigência de dolo direto de obtenção do resultado ilícito previsto na norma tipificadora, sempre com o fim especial de agir de obtenção de vantagem ilícita. É o que afiança, por exemplo, Mauro Roberto Gomes de Mattos, para quem “definido o dolo, como visto, como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado, é excluído o dolo eventual, até então admitido pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ” (MATTOS, 2025, p. 35).

Também este é o entendimento de Márcio Camarosano e Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo:

Não se trata, portanto, de mera culpa em estrito senso, em qualquer de suas modalidades, como a negligência, mas de um passo além até ao da culpa consciente. Implica, quando menos, dolo eventual, dado que ciente o agente do risco de cometimento de uma possível ilicitude que, efetivamente ocorrendo, se lhe apresenta como indiferente, aceitável. Não há, em rigor, pureza de intenção.

Ora, no sistema em vigor de responsabilidade por improbidade exige-se dolo direto e específico, não bastando a existência de culpa em sentido estrito ou mesmo dolo eventual (2023, p. 42).

3.2.2 Dolo genérico e dolo específico

Tradicionalmente, define-se o dolo genérico como a vontade do agente de praticar o núcleo do tipo incriminador previsto na norma, sem qualquer finalidade especial, ao passo que o dolo específico ocorre quando o agente pratica a conduta prevista no núcleo do tipo incriminador, mas sempre com um fim especial de agir (CAPEZ, 2023, p. 100). No âmbito da improbidade, o dolo genérico seria identificado como decorrente de uma vontade de praticar o ato ilícito, de agir contra a lei, incidindo na tipologia da Lei nº 8.429/92, independentemente de resultados específicos que pudessem decorrer (NÓBREGA, 2025; MUDROVITSCH, 2022, p. 79).

O dolo específico teria lugar, ainda sob a ótica da Lei nº 8.429/92, em hipóteses específicas previstas nos incisos dos arts. 9º, 10 e 11, que evidenciassem uma finalidade especial naquele determinado caso (v.g, art. 11, VI, da Lei nº 8.429/92). Justamente por isto, há quem defenda que o art. 11º, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, criou um elemento objetivo normativo de todo e qualquer tipo de improbidade, o que significa dizer que, mesmo que se trate de dolo genérico, para fins de improbidade, nele deve estar demonstrada a intencionalidade específica de lograr proveito indevido (RIZZOTO, 2022).

Esta classificação parece adequada, na medida em que o art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, passa a exigir, indistintamente, para todo e qualquer ato de improbidade (haja vista a norma de extensão do § 2º do mesmo artigo), “o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”, ao passo que, em dispositivos específicos dos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429/1992, aparecem fins específicos outros necessários para a caracterização do ato ímprobo (para além da vontade deliberada de obtenção de vantagem indevida).

É o que ocorre, por exemplo, com o art. 9º, VI, que tipifica o recebimento de vantagem econômica com a finalidade de “fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei”; ou com o art. 10, IV, que, para a caracterização do ilícito de alienação, permuta ou locação de bem público, impõe o fim especial de que isto se dê “por preço inferior ao de mercado”; ou do art. 11, VI, que tipifica a não prestação de contas “com vistas a ocultar irregularidades”.

3.2.3 A obtenção de vantagem indevida para si ou para outrem como elemento do tipo de improbidade

O art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, passa a dispor, como elemento objetivo normativo do tipo de improbidade, que, “Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”.

Comentando o dispositivo, Wallace Paiva Marins Júnior *et.al.* afirmam que a conduta somente será punível como improbidade “quando a conduta funcional do agente público tiver

comprovadamente o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade, sendo que esse resultado não precisa ser economicamente quantificável” (MAGALHÃES JÚNIOR; OLIVEIRA; JÚNIOR; 2025, p. 162).

A vantagem exigida no tipo punitivo, assim, não precisa ser necessariamente econômica, tanto mais por que apenas o art. 9º, da Lei nº 8.429/1992, tipifica os atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito do agente, “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”.

Entender que a vantagem indevida, em todo caso, tenha de ter caráter econômico ou financeiro levaria ao paradoxo de admitir-se que não mais haveria improbidade nas hipóteses de dano ao erário (mas sem benefício econômico ou financeiro para o agente), ou de ofensa aos princípios. Ou seja: que a regra do art. 11, § 1º, seria uma espécie de exculpante genérica quanto aos tipos previstos nos arts. 10 e 11, da Lei nº 8.429/1992, que não impliquem em vantagem patrimonial, econômica ou financeira para o agente público ou para terceiros.

À guisa de exemplificação, a maioria dos tipos punitivos dos incisos do art. 10, da Lei nº 8.429/1992, pode ser realizada pelo agente público mediante obtenção de benefícios próprios e indevidos, porém, não necessariamente econômicos, financeiros ou patrimoniais. Favores sexuais; temor reverencial; promoção, remoção, designação para função de confiança etc. etc. etc.

Na mesma linha, é possível admitir-se a prática de condutas punidas nos incisos do art. 11, da Lei nº 8.429/1992, sem necessariamente haver vantagem econômica. Por exemplo, “revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço” (inciso VII), porque o beneficiário é amigo íntimo do agente público (sem que isto implique, concretamente, vantagem econômica para ambos).

3.2.4 A norma de extensão do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/92 e seu provável impacto em matéria de processo administrativo disciplinar

Ao dispor que “Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei”, o § 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992 passa a exigir, expressamente, que a condenação de servidores públicos, em processos disciplinares,

pela prática de condutas tipificadas¹⁰ como improbidade administrativa, passa exigir o elemento normativo objetivo do tipo, consistente na obtenção de “proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade” (art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992). Basta ver o tratamento do tema na Lei nº 8.112/1990:

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:
 IV - improbidade administrativa;
 VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;
 IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;
 X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;
 XI - corrupção;

[...]

Relevante notar, ainda, que este modelo de previsão normativa da sanção de demissão de servidor público foi adotado, literalmente, por leis (estatutos de servidores públicos) dos seguintes estados federados, conforme quadro 2 - Apêndice B (AL, AP, MT, PA, RO e RR). Os demais entes federados, de sua feita, apresentam normas com variações tópicas ou, eventualmente, mais robustas, o que será objeto de análise mais à frente.

Em recente e interessante artigo, intitulado “Alterações na Lei de Improbidade Administrativa e repercussões na esfera disciplinar”, José Trindade Monteiro Neto e Rafael Amorim de Amorim, citando compreensão defendida na Nota Técnica 1040/2023/CGUNE/DICOR/CRC, afirmam que o sancionamento administrativo do servidor público federal, com aplicação da pena de demissão pelo art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990, exige o enquadramento da conduta àquilo que previsto em norma tipificadora de ato de improbidade, mesmo que haja, em tese, certa margem de discricionariedade no direito administrativo disciplinar (2025, p. 370). Logo, haveria uma necessária relação de complementariedade entre as normas em apreço.

Há, aqui, pelo menos dois aspectos a merecerem especial atenção: (i) quando a lei federal, estadual, distrital e municipal diz que o servidor público será punido quando praticar

¹⁰ Merece registro, embora também não seja objetivo da presente dissertação, a questão atinente à competência legislativa para tipificar atos de improbidade. Com efeito, já se demonstrou, neste estudo, que a Lei nº 8.429/1992, decorrente da liberdade de conformação prevista no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, representa norma geral em matéria de improbidade, donde se poderia concluir que, sendo norma geral, a definição dos tipos de improbidade seria de competência privativa da União. No entanto, o próprio texto do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, admite que atos de improbidade sejam tipificados “em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei”, logo, é possível que haja tipificações em outras leis, inclusive estaduais, distrital e municipais. Noutra giro, se se admite que as “leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa “seriam os previstos em leis da União, à evidência que se teria de concluir pela inaplicabilidade do art. 11, §§ 1º e 2º, às leis estaduais, distritais e municipais que versam sobre demissão de servidores que praticarem atos de improbidade ou condutas semelhantes.

“ato de improbidade administrativa”, será preciso fazer o enquadramento de sua conduta a algum tipo incriminador específico de improbidade (arts. 9º, 10 e 11, incisos, da Lei nº 8.429/1992); (ii) quando a lei federal, estadual, distrital ou municipal diz que o servidor público será punido quando praticar a conduta X ou Y, que também está tipificada, como ato de improbidade específico, em qualquer dos incisos dos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429/1992, também será necessário observar o regime jurídico da lei geral de improbidade administrativa.

Em ambos os casos, pela regra expressa do art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/1992, a punição do servidor público, especificamente pela prática de “improbidade administrativa” ou de “conduta X ou Y” também tipificada na mesma Lei, estará sujeita à comprovação do elemento normativo do tipo, qual seja, o fim especial de “obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”.

3.3. Conclusão do capítulo

O ato de improbidade administrativa, na moldura legal instituída na Lei nº 8.429/1992, especificamente a partir das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, tem de ser, necessariamente, ato doloso, com elemento normativo do tipo, consistente no fim especial de “obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”.

Também o STF, ao apreciar, já em 2024, o Tema 304 da repercussão geral, acabou indo além, para dizer que é inconstitucional qualquer tipificação de ato de improbidade na modalidade culposa.

Sendo a Lei nº 8.429/1992 norma geral sobre improbidade administrativa, os tipos punitivos que estatui devem ser, necessariamente, observados sempre que se pretender sancionar agentes públicos ou particulares pela eventual prática de atos de improbidade, ou seja, enquadramento da conduta dos agentes em quaisquer dos tipos dos arts. 9º, 10 ou 11, da mesma lei, além da observância da exigência de dolo com fim especial de agir.

Por força da regra expressa do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, instituída pela Lei nº 14.230/2021, o elemento normativo objetivo do tipo de improbidade, consistente na obtenção de vantagem indevida, deverá necessariamente ser levado em consideração para a aplicação de sanções administrativas em desfavor de servidores públicos federais, estaduais, distritais ou municipais, no âmbito dos processos administrativos disciplinares, sempre que a sanção a ser aplicada por tais entes tiver como pressuposto a prática de ato de improbidade.

4 OS TIPOS PUNITIVOS PREVISTOS NO ART. 132, DA LEI Nº 8.112/1990, E EM LEIS ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL, QUE IMPÕEM O SANCIONAMENTO DISCIPLINAR DE SERVIDOR PELA PRÁTICA DE ATOS DESCRITOS COMO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

4.1 O enquadramento previsto no art. 132, da lei nº 8.112/90, e a jurisprudência administrativa da Corregedoria Geral da União em matéria de improbidade em processo administrativo disciplinar

O presente capítulo tem, como marco teórico referencial, o Manual do Processo Administrativo Disciplinar da CGU, versão de maio de 2022 (atualizado até dezembro de 2023), onde estão delineados os principais entendimentos do Governo Federal Brasileiro sobre a prática de atos de improbidade por servidores públicos federais civis e o regime de seu sancionamento¹¹. Seja pela relevância e inegável importância de tal repositório, diante do volume de processos julgados e da expertise dos servidores envolvidos na condução dos PADs, seja porque igual pesquisa em variados e eventuais manuais estaduais, distrital ou municipais revelar-se-ia excessiva e pouco produtora para os objetivos perquiridos nesta dissertação de mestrado profissional em direito.

Dito isto, sobleva enfatizar que o Manual do PAD da CGU, atualizado até dezembro de 2023¹², mas oficialmente versão de maio de 2022 (com expressa referência às inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021), passa a orientar, de forma geral e nacionalmente, no sentido de que tem de haver demonstração de conduta com dolo específico (BRASIL, 2022, p. 232), valendo destacar o seguinte:

Outros dispositivos incluídos ou modificados na LIA demandarão atenção das comissões disciplinares e unidades dos órgãos e entidades encarregados da atividade disciplinar, conforme destacado pela Corregedoria-Geral da União durante o II Encontro de Corregedorias do SISCOR e PROCOR

¹¹ Vale registrar que o mesmo art. 132, da Lei nº 8.112/1990, contempla hipóteses outras de demissão do servidor público, isto em virtude da prática de infrações tipificadas como crimes. Seja no inciso I (“crime contra a administração pública”, isto é, TÍTULO XI, do Código Penal), seja no inciso VIII (“aplicação irregular de dinheiros públicos”, isto é, art. 315, do Código Penal, e art. 1º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967), seja no inciso IX (“revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo”, isto é, art. 325, do Código Penal), seja no inciso X (“lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional”, isto é, art. 163, III, do Código Penal), seja, enfim, no inciso XI (“corrupção”, isto é, arts. 317 e 333, do Código Penal). Também aqui há uma nítida relação de complementariedade, sendo que o Manual do PAD da CGU, no ponto, apenas afiança que a demissão do servidor, com base no inciso I, exige sentença judicial transitada em julgado (CGU, 2022, p. 224), ao passo que, quando analisa o inciso XI (“corrupção”), o mesmo repositório faz expressa referência do art. 317, do CP, mas afiança ser desnecessário que haja condenação criminal transitada em julgado (BRASIL, 2022, p. 254). Isto, naturalmente, não é objeto de análise neste estudo, mas bem demonstra que há espaço para tratamento mais uniforme e dotado de segurança jurídica.

¹² Segundo dados disponíveis em <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/corregedoria/arquivos-corregedoria/legislacao/manual-de-processo-administrativo-disciplinar-cgu-ano-2022.pdf/view>, acesso em 09/09/2025, 16:54.

(<https://corregedorias.gov.br/acoes-e-programas/encontro-de-corregedorias-procor-e-siscor>), dentre os quais a saber:

a) A exigência de demonstração de dolo específico para caracterizar a improbidade administrativa, conforme previsões dos §§ 2º e 3º do artigo 1º (os danos causados de forma culposa, por imprudência, imperícia ou negligência, não configuram improbidade administrativa);

[...].

Afastada, assim, pelo menos a princípio, a ideia de dolo genérico¹³ de improbidade, vez que invocado o art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.429/1992, mas sem referência expressa à regra específica do art. 11, § 1º, esta sim que define o elemento normativo objetivo de todo e qualquer ato de improbidade.

De igual modo, decisões já começam a ser prolatadas, no STJ, no mesmo sentido da necessidade de caracterização do elemento objetivo normativo do tipo de improbidade (linearmente chamado ‘dolo específico’), como, por exemplo, quando reafirmou inexistir improbidade na contratação temporária de servidor público, visto que:

O afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso para o reconhecimento da improbidade, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa¹⁴.

Também no STF é possível encontrar precedentes recentes a mencionar a necessidade de dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa, como, por exemplo, ressaltou o Min. Gilmar Mendes¹⁵:

Esta Suprema Corte fixou entendimento, no julgamento do tema 1.199 da repercussão geral, no sentido de que as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 aplicam-se aos processos em curso, desde que não haja condenação transitada em julgado, sendo necessária a comprovação do dolo específico para a caracterização do ato ímprobo;

[...]

¹³ Já se afirmou, anteriormente, com arrimo na lição de Adriana Rizzoto (2022), que a melhor compreensão parece ser no sentido de que o dolo genérico continua sendo admitido em matéria de improbidade administrativa, desde que comprovado, em todos os casos, o elemento objetivo normativo do tipo, previsto no art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, consistente no “fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”.

¹⁴ STJ, REsp 1.926.832/TO, Rel. Min. Gurgel de Faria, 1ª Seção, j. 11 maio 2022, DJe 24 maio 2022; no mesmo sentido, REsp 1.890.353/PR, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Rel. p/ ac. Min. Francisco Falcão, 2ª T., j. 11 mar. 2025, DJe 8 set. 2025; AgInt nos EDcl no AgInt nos EDcl no AREsp 729.770/SP, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª T., j. 18 ago. 2025, DJe 22 ago. 2025; e REsp 2.029.719/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, 2ª T., j. 5 ago. 2025, DJe 19 ago. 2025.

¹⁵ STF, ARE 1.527.129 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª T., j. 25 abr. 2025, DJe 30 abr. 2025; no mesmo sentido, ARE 1.498.230 AgR, Rel. Min. André Mendonça, 2ª T., j. 9 set. 2024, DJe 25 set. 2024; e Rcl 72.639 MC-Ref, Rel. Min. Nunes Marques, 2ª T., j. 27 nov. 2024, DJe 19 dez. 2024.

4.1.1 A regra do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1992

A opção do legislador federal, quanto ao sancionamento previsto no art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990, foi pela definição da prática de “improbidade administrativa” como conduta administrativa a desafiar a pena de demissão, conduta esta que, conforme expressamente consignado no Manual (CGU, 2022, p. 232), tem de estar enquadrada em quaisquer dos tipos previstos nos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429/1992, sendo que o Manual também adota a distinção entre rol exemplificativo (arts. 9º e 10) e rol taxativo (art. 11):

Nos artigos 9º e 10 a lei cuidou por conceituar as espécies de forma genérica, passando posteriormente a exemplificá-las. Registre-se que o rol delineado em cada uma delas é meramente exemplificativo, pois outras situações não previstas na norma poderão se enquadrar no conceito geral dos caputs de referidos artigos. Por sua vez, na aplicação do artigo 11 é necessária a indicação de pelo menos uma das condutas constantes de seus incisos.

Tal orientação encontra guarida em parte da doutrina. Para Fernando Capez (que parece até misturar conceitos jurídicos de interpretação extensiva e aplicação de norma por analogia):

Ao contrário dos enunciados dos arts. 9º e 10 da LIA, os quais elencam extensa relação de condutas ilícitas de forma meramente exemplificativa, inserindo, ao final, a fórmula genérica ‘notadamente’, permitindo, deste modo, a interpretação analógica (o rol não esgota todas as possibilidades de ações ímprobas, mas apenas destaca as mais importantes), o art. 11 é taxativo e não admite interpretação extensiva, nem tampouco analogia, somente podendo ser consideradas as condutas expressamente nele enumeradas (2023, p. 176).

No mesmo sentido, Wallace Paiva Martins *et.al.* 2025, pp. 150-151), que inclusive defendem o rol taxativo do art. 11 como espécie de retrocesso legislativo, ao suposto de que a tipificação mais aberta seria mais consentânea com as modernas exigências de combate à corrupção; Mauro Roberto Gomes de Mattos (2025, p. 379) corrobora essa visão; Cristina Fortini e Caio Mário Lana Cavalcanti (2025, p. 64) apontam no mesmo sentido; Márcio Camarosano e Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo (2023, pp. 76-78) reforçam essa interpretação.

Esta mesma regra do inciso IV, do art. 132, da Lei nº 8.112/1990, conforme demonstrado no quadro 2 - Apêndice B, consta das legislações dos seguintes estados federados: AC, AL, AP, BA, DF, ES, GO, MA, MT, PA, PB, RN, RO, RR, RS, SC, SP e TO (cujos números e respectivos artigos constam, expressamente, do quadro 1 - Apêndice A). Tais entes, assim, também devem seguir a mesma compreensão, no sentido de que a aplicação da pena de demissão, em processo

administrativo disciplinar, estará condicionada, dentre vários outros requisitos¹⁶: (i) ao enquadramento da conduta a uma das hipóteses descritas nos arts. 9º, 10 (*caput* ou incisos) ou 11 (exclusivamente incisos), da Lei nº 8.429/1992; (ii) à comprovação de que a conduta foi dolosa, com fim especial de agir (art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992).

4.1.2 A regra do art. 132, VIII, da Lei nº 8.112/1992

Pelo dispositivo, a demissão do servidor público decorrerá de “aplicação irregular de dinheiros públicos”, tipificação que, pelo menos em tese, encontra correspondência com o ato de improbidade do art. 10, XI, da Lei nº 8.429/1992 (“liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular”). Há também correspondência com o crime do art. 315, do Código Penal (“Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei”), bem como o crime previsto no art. 1º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967 (“desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas”).

No Manual do PAD da CGU, defende-se que a norma em apreço visa assegurar que o recurso público seja empregado, exatamente, conforme destinação específica prevista na lei de regência, de modo que, ainda que venha a ser empregado em outra finalidade pública qualquer (porém, não aquela prevista especificamente na norma de afetação), estará caracterizada a infração administrativa que atrai¹⁷ a pena de demissão do servidor (BRASIL, 2022, p. 252).

O mesmo repositório indica, expressamente, o disposto no art. 315, do Código Penal, bem como, genericamente, a Lei nº 8.429/1992, como que a sugerir que, a depender da gravidade da conduta e do tamanho do dano causado, seria possível cogitar-se da imputação concomitante com “ato de improbidade” (art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990):

Considerando-se a potencial gravidade decorrente da aplicação irregular de recursos públicos, a comissão deverá analisar a extensão do prejuízo oriundo da prática ilícita – não necessariamente financeiro – e, a depender do caso concreto, analisar a viabilidade do enquadramento concorrente da conduta em improbidade administrativa, à luz da Lei nº 8.429/92 (BRASIL, 2022, p. 252).

¹⁶ Como, por exemplo, observância ao Devido Processo Legal (direito de conhecer as acusações, de produzir provas e de ter os argumentos de defesa efetivamente analisados etc.).

¹⁷ Relembre-se de que, conforme previsto no verbete 650, da súmula de jurisprudência do STJ, “A autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no art. 132 da Lei n. 8.112/1990”.

Essa regra, conforme quadro 2 - Apêndice B, vem repetida nas leis de regência dos seguintes entes federados: AC, AL, AM, AP, BA, CE, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RN, RO, RR, RS, SC, SP e TO.

Há, aqui, uma situação um pouco diversa daquela prevista no art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990, porque, agora, não se fala mais em demissão de servidor pela prática de “improbidade administrativa” (logo, improbidade que é tipificada na Lei nº 8.429/1992), mas, ao revés, em demissão de servidor pela prática de conduta que, integralmente, está também englobada no tipo específico do art. 10, XI, da Lei nº 8.429/1992 (“liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular”).

Analisando especificamente o art. 132, VIII, da Lei nº 8.112/1990, edição de 2008, Mauro Roberto Gomes de Mattos, para além de afastar sua incidência quando se tratar de apropriação indébita (é dizer, aplicação irregular como proveito econômico próprio do servidor público) e de também sugerir que a conduta já estava disciplinada no art. 10, XI, da Lei nº 8.429/1992 (em sua redação original, mas somente punível mediante comprovação de dolo), sugere que sua ocorrência adviria de ausência de zelo do servidor quanto à necessidade de emprestar a destinação legal específica para o emprego da verba pública, em conceito que se amolda à figura da culpa (2008, p. 931).

Noutro giro, e bem mais recentemente, o mesmo autor procura decifrar o tipo previsto no art. 10, XI, da Lei nº 8.429/1992, quando afirma que “É necessário o dolo, caracterizado pela vontade livre e consciente do agente público de lesar o erário” (MATTOS, 2025, p. 337).

Idêntica tipificação se pode encontrar no art. 1º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967, que define como crime próprio de prefeitos “desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas”, crime que visa a proteger a boa ordem da administração pública, para que haja respeito à lei orçamentária e preservação da finalidade escolhida pelo legislador (FILHO, 2018, p. 401), cujo elemento subjetivo é o dolo genérico, podendo configurar mesmo na hipótese de aplicação em alguma finalidade pública, mas fora da finalidade específica prevista pelo legislador (BALTAZAR JÚNIOR, 2014, p. 554).

A lógica que permeia o Manual do PAD da CGU, pelo que se infere, vai no sentido de que: (i) quando a Lei nº 8.112/1992, no art. 132, I, estabelece a pena de demissão para o servidor que praticar “crime contra a administração pública”, como há um capítulo específico de tais crimes no Código Penal, a punição administrativa pressupõe a existência de uma sentença penal condenatória transitada em julgado (BRASIL, 2022, p. 223); (ii) quando a Lei nº 8.112/1992, no seu art. 132, VIII, estabelece a pena de demissão para o servidor que praticar “aplicação

irregular de dinheiros públicos”, que corresponde exatamente aos crimes previstos no art. 315, do Código Penal (“Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei”), e no art. 1º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967 (“desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas”), aí não há qualquer necessidade de sentença criminal prévia e transitada em julgado (BRASIL, 2022, p. 252).

Na mesma linha, o Manual do PAD da CGU orienta no sentido de que: (i) quando a Lei nº 8.112/1992, no art. 132, IV, estabelece a pena de demissão para o servidor que praticar “improbidade administrativa”, será dispensável sentença judicial prévia e transitada em julgado¹⁸, mas será apenas recomendável o enquadramento da conduta do agente em algum dos tipos punitivos previstos nos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 2022, p. 238)¹⁹; (ii) quando a Lei nº 8.112/1992, no seu art. 132, VIII, estabelece a pena de demissão para o servidor que praticar “aplicação irregular de dinheiros públicos”, que corresponde exatamente ao tipo de improbidade previsto no art. 10, XI, da Lei nº 8.429/1992 (“liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular”), aí não há qualquer necessidade de enquadramento da conduta do agente também aos termos da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 2022, p. 252).

O que se tem, assim, é uma situação concreta onde, efetivamente, um ente federado, no exercício de sua competência para editar leis (dentro de sua autonomia) para regular o regime disciplinar de seus servidores, descreve uma conduta, passível de imposição da pena de demissão, que é idêntica ou quase idêntica a uma conduta já tipificada, em norma geral da União (portanto, de aplicação obrigatória para todos os entes federados), como ato de improbidade administrativa.

Caberia aqui a indagação: pode um ente federado, simplesmente, dizer que será aplicada a pena de demissão ao servidor que praticar as seguintes condutas, copiando e colando todos os incisos dos arts. 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.429/1992? Se assim o fizer este ente federado, estará livre para aplicar tais tipos independentemente do regime previsto na lei de improbidade administrativa?

Admitindo-se, como premissa, conforme descrito no capítulo 1, que a Lei nº 8.429/1992 tem *status* de norma geral sobre improbidade administrativa, de aplicação obrigatória por todos

¹⁸ Enunciado 651, da súmula de jurisprudência do STJ: “Compete à autoridade administrativa aplicar a servidor público a pena de demissão em razão da prática de improbidade administrativa, independentemente de prévia condenação, por autoridade judiciária, à perda da função pública”.

¹⁹ Compete à autoridade administrativa aplicar a servidor público a pena de demissão em razão da prática de improbidade administrativa, independentemente de prévia condenação, por autoridade judiciária, à perda da função pública.

os entes federados, pode-se concluir, pela regra expressa do art. 11, § 2º, da mesma lei, que o elemento objetivo normativo do tipo de improbidade (“fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”) terá de ser demonstrado não apenas nas ações judiciais de improbidade administrativa, mas também em todos os espaços institucionais de tipificação e sancionamento de agentes públicos e particulares pela prática de tais atos.

Logo, seja quando a Lei nº 8.112/1992 diz que deverá ser demitido o servidor que praticar “ato de improbidade”, ou então quando diz que o servidor também será demitido quando praticar a conduta X²⁰ (que está expressamente descrita, na Lei nº 8.429/1992, como ato de improbidade), em ambos os casos, ter-se-á de exigir a presença do elemento subjetivo do injusto, consistente no dolo com fim especial de obtenção de proveito (econômico ou não) indevido para si ou para outrem.

4.1.3 A regra do art. 132, IX, da Lei nº 8.112/1992

Trata-se, aqui, da previsão de demissão de servidor público pela prática da infração consistente na “revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo”, conduta típica que está absorvida pela prevista no art. 11, III, da Lei nº 8.429/1992 (revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado”). Tal conduta também é crime, conforme descrição do art. 154, do Código Penal (“Revelar alguém, sem justa causa, segredo, de que tem ciência em razão de função, ministério, ofício ou profissão, e cuja revelação possa produzir dano a outrem”).

Os seguintes entes federados adotaram descrição idêntica da conduta prevista no art. 132, IX, da Lei nº 8.112/1990: AL, AM, AP, BA, CE, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RO, RR, RS, SC, SP e TO (quadro 2 - Apêndice B).

Segundo Wallace Paiva Martins *et. al.* (2025, p. 155):

O agente público tem o dever de sigilo sobre os assuntos que o exijam a bem do interesse público, não podendo aproveitar de seu cargo para produzir vantagens para si ou para terceiros, que, cientes antecipadamente da providência estatal, lucrariam com a baixa ou a alta de preços de suas mercadorias, bens e serviços, violando o princípio da igualdade e faltando com lealdade à Administração Pública nas relações do Estado de intervenção no domínio econômico.

²⁰ Portanto, se a conduta infracional administrativa, descrita na Lei nº 8.112/1992, ou em leis específicas dos demais entes federados, passível de aplicação de determinada sanção em processo disciplinar, também estiver descrita, na Lei nº 8.429/1992, como ato de improbidade administrativa (não se trata de descrição idêntica do tipo punitivo, mas sim de absorção da conduta administrativa pela descrição típica da lei de improbidade), terá de ser observada a exigência de comprovação de dolo com fim especial de agir.

Já o Manual do PAD da CGU, quanto à temática, parece indicar que haveria certa margem de discricionariedade para o enquadramento da conduta de um determinado servidor que, eventualmente, venha a revelar segredo institucional a que tenha acesso por razão de seu respectivo cargo. Inicia fazendo a distinção entre os destinatários (CGU, 2022, p. 252), para dizer que, sendo o destinatário outro integrante da administração pública, deverá ser enquadrada a conduta no art. 116, VIII, da Lei nº 8.112/1990, ao passo que, se revelado o segredo para terceiros estranhos à administração, a gravidade será maior, daí a necessidade de enquadramento no inciso IV do art. 132.

O mesmo Manual, contudo, acaba por fazer a orientação de que (BRASIL, 2022, p. 253):

A depender da lesividade da conduta praticada pelo servidor, a comissão deverá analisar a possível subsunção ao art. 11, III, da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), e, em caso afirmativo, sugerir o enquadramento disposto no art. 132, IV, da Lei nº 8.112/90.

Tudo parece caminhar como mera questão de escolha de palavras e enquadramentos legais. Isto porque, se digo que a conduta do servidor, ao revelar o segredo, está enquadrada no art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990, dada sua gravidade, estou dizendo que o servidor praticou “ato de improbidade” descrito, como tal, na Lei nº 8.429/1992, em seu art. 11, III, a atrair todas as consequências disto, sobretudo quanto ao elemento subjetivo do tipo doloso de improbidade.

Ao revés, caso opte a administração por não enquadrar no inciso IV do art. 132, mas sim no inciso IX do mesmo artigo, parece orientar o Manual no sentido de que não haverá correlação ou necessidade de correlação do tipo com a lei de improbidade. Mas isto tende a afetar a coerência do sistema, vez que as descrições típicas estão, claramente, em situação de consunção ou absorção, ou seja, o tipo do art. 132, IX, da Lei nº 8.112/1990, está englobado, inteiramente, pelo tipo do art. 11, III, da Lei nº 8.429/1992.

4.1.4 A regra do art. 132, X, da Lei nº 8.112/1992

A hipótese, aqui, é de “lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional”, também como infração administrativa a sujeitar o servidor público, necessariamente, à aplicação da pena de demissão em processo disciplinar. Tipo administrativo este que, de sua feita, encontra-se integralmente englobado pela descrição do art. 10, *caput*, da Lei nº 8.429/1992:

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:²¹

Também a conduta está prevista, como crime, no art. 163, parágrafo único, III, do Código Penal. E os seguintes entes federados possuem idêntica descrição típica em seus respectivos estatutos: AC, AL, AM, AP, BA, CE, ES, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RN, RO, RR, RS, SC, SE, SP e TO (quadro 2 - Apêndice B).

Segundo orientação inserta no Manual do PAD da CGU, há duas figuras típicas no dispositivo em apreço: (i) a primeira, de “lesão aos cofres públicos”, que se refere, exclusivamente, a verbas públicas (e, portanto, só pode ser cometida por servidores com competência para gerenciar verbas públicas); (ii) a segunda, de “dilapidação do patrimônio nacional”, que pode ser cometida por qualquer servidor e que está vinculada à deterioração de bem público (não de verba). Em ambos os casos, trata-se de conduta necessariamente dolosa (BRASIL, 2022, pp. 253-254).

Quanto à vinculação do tipo com a lei de improbidade, segue o Manual, ao final do subitem, afirmando que, “à semelhança de outras condutas previstas no art. 132, a prática de ato de lesão aos cofres públicos ou dilapidação do patrimônio nacional pode ensejar a configuração de ato de improbidade administrativa, nos termos do que dispõe a Lei nº 8.429/92” (BRASIL, 2022, p. 254).

Para configurar ato de improbidade administrativa, conforme previsão expressa do art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/1992, tem de estar comprovada a prática de conduta dolosa do agente público, com o fim especial de agir consistente na obtenção de “proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”. Mas, realmente, pode não configurar ato de improbidade e, ainda assim, configurar infração administrativa diversa, com idêntica descrição típica, ensejando a demissão de servidor público sem a presença do citado elemento objetivo normativo do tipo de que cuida o art. 11, § 1º?

²¹ Reitere-se que, conforme demonstrado no Capítulo 3, item 4.1.1, parte considerável da doutrina especializada segue admitindo que o rol das figuras típicas dos arts. 9º e 10, da Lei nº 8.429/1992, é meramente exemplificativo, o que significa dizer que é possível, em tese, a punição com base na descrição genérica do *caput* de ambos os artigos. Ao contrário do que passa a ocorrer com o art. 11, da mesma lei, isto após a alteração trazida pela Lei nº 14.230/2021, que institucionalizou um rol taxativo para enquadramento de determinada conduta como improbidade administrativa violadora de princípios.

4.1.5 A regra do art. 132, XI, da Lei nº 8.112/1992

A última descrição típica do art. 132, da Lei nº 8.112/1992, que guarda nítida correlação com tipos de improbidade administrativa descritos na Lei nº 8.429/1992, diz com a previsão do inciso XI, qual seja, “corrupção”²².

Na Lei nº 8.429/1992, a “corrupção” está descrita como ato de improbidade, seja no *caput* do art. 9º²³, seja em seus incisos I²⁴, II²⁵, III²⁶, V²⁷, VI²⁸, VIII²⁹, IX³⁰ e X³¹. De sua feita, a “corrupção”, com esse nome, também está expressamente capitulada nos arts. 317³² e 333³³, ambos do Código Penal.

Adotaram idêntica descrição típica, para fins de responsabilização administrativa de seus servidores públicos, os seguintes entes federados: AC, AL, AM, AP, CE, ES, MA, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RN, RO, RR, RS, SE e TO (quadro 2 - Apêndice B).

Aluizio Bezerra Filho, ao depois de salientar que a ideia de corrupção está presente nos ordenamentos jurídicos desde os primórdios da civilização (como na “Lei das XII Tábuas” e, no Brasil, desde o período colonial), define-a:

²² Conceito plurissignificativo ou indeterminado, que não encontra disciplina jurídico-normativa concreta ou limitadora, ao revés, surge como elementar de vários ilícitos diversos. Seja nas leis penais, seja na Lei nº 12.846/2013 (“Lei Anticorrupção”), seja na Lei nº 8.429/1992 etc.

²³ “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”.

²⁴ “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”

²⁵ “perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado”.

²⁶ “perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado”.

²⁷ “receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem”.

²⁸ “receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei”.

²⁹ “aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade”.

³⁰ “perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza”.

³¹ “receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado”.

³² “Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”.

³³ “Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

Como se vê, a corrupção é um processo degenerativo da riqueza pública que causa empobrecimento das camadas sociais mais necessitadas dos serviços públicos típicos do estado, como saúde, segurança e educação. É uma praga que destrói o bem comum para construção de riquezas ilícitas” (FILHO, 2018, p. 37).

O Manual do PAD da CGU, quanto tipo em apreço, inicia por caracterizá-lo da seguinte forma:

“O inciso repete norma positivada pelo Código Penal (art. 317 – corrupção passiva), descrevendo genericamente a conduta indesejada. No sentido que aqui se emprega, corromper é ação de quem perverte, deprava, a si próprio ou a outrem. Sob o ponto de vista disciplinar, o termo designa a conduta do servidor que se vale das prerrogativas inerentes à função pública para obter vantagens próprias ou de terceiros (BRASIL, 2022, p. 254).

No entanto, e com alguma estranheza, o mesmo Manual acaba por afiançar que, para a deflagração do processo administrativo disciplinar, não é necessário que haja prévia ação penal instaurada (para apurar a conduta do art. 317, do Código Penal, expressamente referida no próprio Manual) e com sentença judicial criminal condenatória transitada em julgado (BRASIL, 2022, p. 254-255):

A deflagração de apuração administrativa por ato de corrupção de servidor independe do prévio ajuizamento de ação penal pública, e suas conclusões, a rigor, não estão condicionadas ao julgamento proferido em âmbito penal. Da mesma forma, a inexistência de apuração em âmbito penal não impede a condenação na seara administrativa. Nesse sentido:

Formulação Dasp nº 71. Corrupção passiva.

A administração pode demitir funcionário por corrupção passiva com base, apenas, no inquérito administrativo.

Todavia, haja vista se tratar de espécie de crime contra a Administração Pública, vale ressaltar a precaução abordada no item 10.5.3.1. Isto é, em havendo a possibilidade de enquadramento em dispositivo diverso ou diante da cumulatividade de capitulações, a comissão não deverá incluir a corrupção na indicição e no Relatório Final, de modo a evitar uma possível dependência da esfera penal, desnecessária ante a existência de outras possibilidades.

Entretanto, o crime de corrupção passiva (art. 317, do Código Penal) está formalmente inserido no TÍTULO XI – DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (portanto, descrição típica do art. 132, I, da Lei nº 8.112/1992), sendo que, quanto a este enquadramento, a orientação do Manual é, conforme já salientado anteriormente, diametralmente oposta (BRASIL, 2022, pp. 223-224):

Tal inciso possui aplicação bastante restrita, uma vez que exige condenação criminal transitada em julgado para sua caracterização. Dessa forma, somente após o trânsito em julgado da sentença penal, em face do cometimento de crime contra a Administração Pública, é que será possível aplicar penalidade disciplinar ao servidor com base no inciso I do art. 132 da Lei nº 8.112/90. Nesse sentido posicionou-se a AGU, em parecer vinculante:

Parecer AGU GQ-124, vinculante

18 (...) a demissão, com fundamento no inciso I do art. 132, deve ser precedida de decisão judicial transitada em julgado.

O que se depreende de tudo quanto analisado é que, na verdade, não há coerência normativa (visto que há normas nitidamente sobrepostas no próprio art. 132, da Lei nº 8.112/1992) e, com isto, também não há coerência de tratamento dos temas pertinentes na jurisprudência administrativa da CGU.

Se se imputa a determinado servidor, por exemplo, a prática de corrupção, sob este signo genérico e indeterminado, será sempre imperativo verificar a comissão processante se a conduta, em tese, enquadra-se em qualquer descrição típica dos CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Caso haja tal enquadramento, será necessário aguardar a sentença criminal transitada em julgado.

Caso, eventualmente, a conduta não se subsuma, em tese, a nenhum CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, aí sim se estará diante de uma conduta em tese prevista como improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992 (especialmente seu art. 9º), a exigir a comprovação do dolo com fim especial de agir.

4.1.6 Conclusão do tópico relativo ao art. 132, da Lei nº 8.112/1992 e correlatas tipificações em leis estaduais e distritais

De uma análise mais atenta às normas que são extraídas das disposições do art. 132, da Lei nº 8.112/1990, é possível concluir-se que, efetivamente, há sobreposição de figuras típicas em dispositivos diversos, seja quanto a condutas tipificadas como crimes no Código Penal e em leis especiais, seja quanto a idênticas condutas tipificadas como atos de improbidade na Lei nº 8.429/1992.

Também há, até como decorrência dessa sobreposição normativa, tratamento desigual de figuras típicas idênticas no Manual do PAD da CGU, que ora orienta pela necessidade de sentença criminal condenatória transitada em julgado para aplicação da pena de demissão do servidor (art. 132, I, da Lei nº 8.112/1990), ora orienta pela desnecessidade disto mesmo quando

a conduta atribuída ao servidor seja tipificada como crime (art. 132, VIII, IX, X e XI, da Lei nº 8.112/1990).

De igual modo, orienta o Manual do PAD da CGU que, se se imputar ao servidor a prática de “ato de improbidade”, para fins de aplicação da penalidade de demissão (art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990), é recomendável o enquadramento da conduta em, pelo menos, um dos tipos punitivos previstos nos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429/1992, ao passo que, se a imputação for da prática das condutas previstas no art. 132, VIII, IX, X ou XI, da Lei nº 8.112/1990, terá a comissão processante discricionariedade para enquadrar ou não isto à tipologia da lei de improbidade administrativa.

Tudo isto, contudo, apesar da constatação fática de que as condutas descritas 132, VIII, IX, X ou XI, da Lei nº 8.112/1990, todas, estão igualmente descritas como crimes (no Código Penal e no Decreto-Lei nº 201/1967) e como atos de improbidade (Lei nº 8.429/1992).

4.2. O tratamento diferenciado do tema em leis específicas dos demais entes federados

4.2.1. A Lei nº 1.762/1986, do Estado do Amazonas

A Lei nº 1.762/1986, do Estado do Amazonas, traz, em seu art. 161, IX, uma previsão de demissão do servidor que difere da descrição genérica do art. 132, XI, da Lei nº 8.112/1990, assim versada: “Corrupção passiva, nos termos da Lei Penal”. Neste caso, a referência expressa ao tipo punitivo do art. 317, do Código Penal, parece atrair a necessidade de que a demissão somente poderá ocorrer quando houver uma sentença penal condenatória transitada em julgado³⁴.

4.2.2. A Lei nº 9.826/1974, do Estado de Ceará

Também a Lei nº 9.826/1974, do Estado do Ceará, empresta tratamento diferenciado quanto aos tipos punitivos que atraem a pena de demissão de servidor público, conforme disposto em seu art. 199, cujos incisos assim dispõem: “II - crime comum praticado em detrimento de dever inerente à função pública ou o cargo público, quando de natureza grave, a critério da autoridade competente; IX - corrupção passiva, nos termos da lei penal”.

³⁴ Embora não seja demais lembrar que não é objeto de análise, nesta dissertação, o impacto das normas de direito penal sobre os processos administrativo disciplinares dos entes federados.

Em ambos os casos, a expressa referência à lei penal está a pressupor sentença criminal condenatória transitada em julgado.

4.2.3 A Lei Complementar nº 840/2011, do Distrito Federal

No caso do DF, a previsão de aplicação da pena de demissão a servidor público, isto no que interessa para a análise aqui depreendida, tem como pressuposto a prática das seguintes condutas típicas:

Art. 193: São infrações graves do grupo I:

VI – dispensar licitação para contratar pessoa jurídica que tenha, como proprietário, sócio ou administrador:

a) pessoa de sua família ou outro parente, por consanguinidade até o terceiro grau, ou por afinidade;

b) pessoa da família de sua chefia mediata ou imediata ou outro parente dela, por consanguinidade até o terceiro grau, ou por afinidade;

VII – dispensar licitação para contratar pessoa física de família ou parente mencionado no inciso VI, a e b;

Art. 194: São infrações graves do grupo II:

I – praticar, dolosamente, ato definido em lei como:

a) crime contra a administração pública;

b) improbidade administrativa;

[...]

Art. 202. A demissão é a sanção pelas infrações disciplinares graves, pela qual se impõe ao servidor efetivo a perda do cargo público por ele ocupado, podendo ser cominada com o impedimento de nova investidura em cargo público.

Embora o art. 194, I, siga a mesma técnica prevista no art. 132, I e VI, da Lei nº 8.112/1990, o art. 193, VI e VII, acima transcritos, enveredam pela punição de servidores que tenham dado causa a dispensas de licitação (para a contratação de pessoas jurídicas e físicas) indevidas, visando à contratação, de modo direto ou indireto, de parentes por consanguinidade (até o terceiro grau) ou por afinidade.

O Código Penal, já o vimos anteriormente, em seu TÍTULO XI, define “CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”, que é, exatamente, a conduta tipificada no art. 132, I, da Lei nº 8.112/1990 e no art. 194, I, “a”, da LC nº 840/2011, do Distrito Federal. Logo, em tese, se se imputa ao servidor a prática de algum dos crimes definidos no mencionado TÍTULO XI, parece intuitivo que se deverá aplicar a compreensão da necessidade prévia de sentença criminal condenatória transitada em julgado (BRASIL, 2022, p. 223).

Dentro do TÍTULO XI, há o CAPÍTULO II-B, que define os “CRIMES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS”, cujo art. 337-E assim prevê que

“Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei - Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa”.

Se a dispensa de licitação, levada a efeito por servidor público, é indevida, em tese, o enquadramento correto é o do “crime contra a administração pública”, a atrair, repita-se, a necessidade de sentença penal condenatória transitada em julgado. Contudo, a norma do DF reduz o *spectro* de incidência, vez que limitada a aplicação da demissão às hipóteses em que a dispensa vier a concretizar violação à proibição de nepotismo.

Mas a própria Lei nº 14.133/2021 estabelece:

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

É considerada ilícita a participação, em licitação³⁵, de “cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau”, o que significa dizer que, se a dispensa redundar na contratação de parente servidor público (dirigente do órgão ou entidade ou agente público que desempenhe função na licitação), só por isto, será considerada indevida e, como tal, criminosa.

Quanto ao tema da improbidade administrativa, por sua vez, o art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/1992, capitula a conduta de dispensa irregular de licitação, mas com novo elemento normativo do tipo (“acarretando perda patrimonial efetiva”), nos seguintes termos: “frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente (...)”. Se a dispensa irregular é também capitulada, pela Lei nº 8.429/1992, como ato de improbidade, e se o art. 11, §§ 1º e 2º, da mesma lei, determina a observância do elemento normativo objetivo do tipo (“obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”), também aqui terá de haver a comprovação do dolo com fim especial de agir³⁶.

³⁵ Quer dizer em processo licitatório, seja nas hipóteses de adoção de quaisquer das modalidades, seja, principalmente, nas hipóteses de contratação direta.

³⁶ O que, no caso, não será muito difícil, pois, se a contratação irregular redundar na contratação de parente do servidor público, o benefício é evidente.

4.2.4 A Lei nº 20.756/2020, do Estado de Goiás

Também o Estado de Goiás fez a seguinte descrição de conduta punível com a demissão de servidor público, nos termos do art. 202, da Lei nº 20.756/2020:

LXIX - praticar, dolosamente, ato definido em Lei como crime contra a administração pública, a fé pública, a ordem tributária, o assim definido na Lei de licitação, o de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como qualquer outro em que a Administração figure como sujeito passivo:

penalidade: demissão;

LXXIII - praticar, dolosamente, ato definido em Lei como de improbidade administrativa:

penalidade: demissão;

Na seara dos crimes, a descrição típica em apreço parece melhor convergir para um tratamento amplo e uniforme no sentido de que, se a conduta imputável ao servidor for de crime contra a administração pública (e, também, como plus, crime de lavagem de dinheiro, contra a fé pública e contra a ordem tributária), a aplicação administrativa da pena de demissão estará sujeita à existência de condenação criminal transitada em julgado. Na seara da improbidade, o tratamento é idêntico ao do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1992, já analisado anteriormente.

4.2.5 A Lei nº 869/1952, do Estado de Minas Gerais

O Estatuto dos Servidores Públicos de Minas Gerais (Lei nº 869/1952) adotou a seguinte descrição típica atinente à demissão de servidor:

Art. 249 – A pena de demissão será aplicada ao servidor que:

III – aplicar indevidamente dinheiros públicos;

IV – exercer a advocacia administrativa;

Art. 250 – Será aplicada a pena de demissão a bem do serviço ao funcionário que:

II – praticar crime contra a boa ordem e administração pública e a Fazenda Estadual;

V – lesar os cofres públicos ou delapidar o patrimônio do Estado;

VI – receber ou solicitar propinas, comissões, presentes ou vantagens de qualquer espécie;

[...]

Quanto à previsão do art. 249, III, valem aqui os mesmos fundamentos já lançados anteriormente, vez que coincidente com a previsão do art. 132, VIII, da Lei nº 8.112/1992 (portanto, descrição típica de crime e, também, de improbidade administrativa).

Quanto à previsão do art. 249, IV, a “advocacia administrativa” está capitulada como crime no art. 321, do Código Penal (“Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário”), bem como está englobada no tipo punitivo do art. 9º, VIII, da Lei nº 8.429/1992 (“aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade”). Porém, como o *nomem juris* “advocacia administrativa” está expressamente previsto no TÍTULO XI do Código Penal (“CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”), a demissão do servidor, em tese, estará a pressupor sentença condenatória criminal transitada em julgado.

Quanto ao art. 250, II, embora não exista, no Código Penal, nenhum título que se refira a “crime contra a boa ordem” e “crime contra a Fazenda Pública”, fato é que o tipo parece direcionar-se, sim, aos “crimes contra a administração pública”, tema já analisado anteriormente. Assim, exige-se sentença penal condenatória transitada em julgado.

Quanto ao art. 250, V, trata-se de repetição da norma prevista no art. 132, X, também já tratado no item 3.1.4. Por fim, quanto ao art. 250, VI, trata-se da descrição típica do crime de corrupção passiva (art. 317, do Código Penal: “Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”), bem como do tipo de improbidade previsto no art. 9º, I, II, III, V, VI, VIII, IX e X. Item 3.1.5 desta dissertação.

4.2.6 A Lei nº 1.102/1990, do Estado de Mato Grosso do Sul

Também o Estatuto dos Servidores Públicos de MS, Lei nº 1.102/1990, em seu art. 235, repete dispositivos da Lei nº 8.112/1990 (“I - crime contra a administração pública; VI - aplicação irregular de dinheiro público; VII - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual; VIII - revelar segredos de que tenha conhecimento em razão do cargo, desde que o faça dolosamente e em prejuízo do Estado”), mas acaba por inovar um pouco quanto aos incisos IX e X:

IX - receber ou solicitar propinas, comissões ou vantagens de qualquer espécie, ainda que fora de suas funções, mas em razão delas;
X - exercer advocacia administrativa;

[...]

Quanto ao inciso IX, trata-se da descrição típica de corrupção passiva, temática já tratada no item 3.2.5. O mesmo se diga quanto à advocacia administrativa.

4.2.7 A Lei Complementar nº 58/2003, do Estado da Paraíba

O Estatuto dos Servidores Públicos da Paraíba também repete os tipos previstos na Lei nº 8.112/1990 (art. 132, I, IV, VIII, IX e X), divergindo, apenas, quanto à tipificação da “corrupção”. Assim está disposto no art. 120, da LC nº 58/2003, ao dispor sobre a pena de demissão de servidor público “XI - corrupção ativa ou passiva.”

Aqui, há nítida referência a dois tipos expressos do Código Penal (arts. 317 e 333), mas, também aqui, tal descrição típica igualmente se encaixa na tipificação de improbidade administrativa veiculada na Lei nº 8.429/1992 (9º, I, II, III, V, VI, VIII, IX e X).

4.2.8 A Lei nº 6174/1970, do Estado do Paraná

O Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná também só diverge da Lei nº 8.112/1990, ao tratar da demissão de servidor público, quanto à descrição típica da “corrupção” (termo usado no Estatuto dos Servidores Públicos da União), haja vista que, conforme previsto no art. 293, V, “i”, foi previsto o seguinte: “corrupção passiva, nos termos da Lei penal”.

Portanto, exige sentença penal condenatória transitada em julgado.

4.2.9 A Lei nº 6.123/1968, do Estado de Pernambuco

O art. 204, I, VI, VII, VIII e IX, da Lei nº 6.123/1968, do Estado de Pernambuco, repete, exatamente, a Lei nº 6.174/1970, do PA, motivo por que valem aqui os mesmos argumentos dispostos no item 3.2.8.

4.2.10 A Lei Complementar nº 13/1994, do Estado do Piauí

Também repetindo as normas veiculadas no art. 132, I, IV, VIII, IX e X, inovou o Estatuto dos Servidores Públicos do Piauí ao prever a demissão na seguinte hipótese:

XIII - Condenação criminal transitada em julgado por crime cuja natureza ou gravidade evidencie a incompatibilidade para o exercício de cargo público; (Redação dada pela Lei Complementar nº 25 de 15/08/2001).

O próprio tipo refere-se à necessidade de condenação criminal transitada em julgado. Mas não há indicação dos crimes, o que transfere para a administração estadual certa discricionariedade para, em cada caso concreto de condenação criminal de servidor público, de entender e justificar a gravidade que impõe aplicação da pena de demissão.

Há um crime extremamente grave que, se praticado por servidor público da União no âmbito de suas relações privadas (portanto, fora das atribuições do cargo), não poderá ensejar instauração de PAD e aplicação da demissão. Refiro-me ao crime de estupro. Nada há, no art. 132, da Lei nº 8,112/1990, que possa permitir a conclusão de que tal gravíssimo crime possa ensejar, no âmbito do processo administrativo disciplinar, a demissão do servidor.

No entanto, pela descrição do art. 153, XIII, da LC nº 13/1994, do Estado do Piauí, é possível admitir-se a demissão do servidor público estadual na hipótese aqui aventada.

4.2.11 O Decreto nº 2479/1979, do Estado do Rio de Janeiro

O Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Rio de Janeiro, disciplinado pelo Decreto nº 2.479/1979, tem um tratamento muito peculiar sobre a demissão de servidores públicos em casos de crimes e atos de improbidade em seus arts. 286 e 298. Vejamos:

Art. 286: [...]

VII – pleitear, como procurador ou intermediário, junto aos órgãos estaduais, salvo quando se tratar de percepção de vencimento, remuneração, provento ou vantagem de parente, consanguíneo ou afim, até o segundo grau civil;

VIII – exigir, solicitar ou receber propinas, comissões, presentes ou vantagens de qualquer espécie em razão do cargo ou função, ou aceitar promessa de tais vantagens; IX – revelar fato ou informação de natureza sigilosa, de que tenha ciência em razão do cargo ou função, salvo quando se tratar de depoimento em processo judicial, policial ou administrativo;

XIII – empregar material ou quaisquer bens do Estado em serviço particular;

[...]

Art. 298 – A pena de demissão será aplicada nos casos de:

I – falta relacionada no art. 286, quando de natureza grave, a juízo da autoridade competente, e se comprovada má fé;

§ 3º A demissão aplicada nas hipóteses previstas nos incisos I a IX, quando estas tiverem uma configuração penal típica, será cancelada e o funcionário reintegrado administrativamente, se e quando o pronunciamento da Justiça for favorável ao indiciado, sem prejuízo, porém, da ação disciplinar que couber, na forma do parágrafo único do artigo 291.

§ 4º Será, ainda, demitido o funcionário que, nos termos da lei penal, incorrer na pena acessória de perda da função pública.

Não há uma identidade das normas em apreço com a descrição típica do art. 132, da Lei nº 8.112/1990, embora haja sim alguns pontos de interseção. Com efeito, a regra do art. 286,

VII, aproxima-se³⁷ da descrição do crime de “advocacia administrativa” (art. 321, do Código Penal: “Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário”), bem assim do ato de improbidade previsto no art. 9º, VIII, da Lei nº 8.429/1992 (“aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade”).

Os tipos do art. 286, VIII e IX, de sua feita, correspondem, respectivamente, às infrações previstas no art. 132, XI e IX, da lei nº 8.112/1990, com correspondentes descrições nos arts. 9º, I, II, III, V, VI, VIII, IX e X, 11, III, combinados, da Lei nº 8.429/1992, analisados anteriormente.

Por fim, a regra do art. 286, XIII, diz com a previsão expressa do art. 10, XIII, da Lei nº 8.429/1992:

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

Estando a infração administrativa integralmente prevista e englobada pela descrição típica do ato de improbidade administrativa, aplica-se a norma de extensão do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, que exige o elemento objetivo normativo do tipo, é dizer, o fim especial de “obter vantagem indevida”.

4.2.12 A Lei Complementar nº 122/1994, do Estado do Rio Grande do Norte

O Estatuto dos Servidores do RN repete boa parte das regras previstas no art. 132, da Lei nº 8.112/1990, porém, no art. 143, da LC nº 122/1994 (RN), prevê a demissão do servidor também nas seguintes hipóteses:

X - lesão aos cofres públicos, dilapidação do patrimônio público ou dano grave e intencional ao meio ambiente ou a bem ou sítio de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico sob a proteção do Estado ou de entidade de sua administração indireta;

³⁷ Muito embora a figura típica em apreço seja bem mais limitada, já que procura excluir da punição a advocacia administrativa vinculada à defesa de interesses remuneratórios de parentes do servidor, o que não deixa de causar estranheza.

XI – ocultação:

a) na declaração de que trata o artigo 13, §5º, de bens ou valores que nela deviam constar, ou, posteriormente à posse, de novas aquisições sujeitas à mesma exigência;

Diferentemente da regra prevista no art. 132, X, da Lei nº 8.112/1990, o inciso X, do art. 143, da LC nº 122/1994 (RN), amplia o espectro de incidência da norma sancionadora, para também abarcar “dano grave e intencional ao meio ambiente ou a bem ou sítio de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico”. Embora se possa cogitar da existência de crimes específicos relativamente à parte final do dispositivo em apreço³⁸, não há correspondência específica na Lei nº 8.429/1992, tanto mais por que o *caput* do art. 10 refere-se, genericamente, a dano ao erário, que não se confunde com danos a direitos e interesses difusos ou coletivos.

Quanto à regra do art. 143, XI, “a”, da LC nº 122/1994 (RN), está adremente vinculada à norma do art. 13, da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021:

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º A declaração de bens a que se refere o caput deste artigo será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, do cargo, do emprego ou da função. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Será apenado com a pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar a declaração dos bens a que se refere o caput deste artigo dentro do prazo determinado ou que prestar declaração falsa. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Analisando o dispositivo em apreço, o Manual do PAD da CGU traz as seguintes considerações:

Destaca-se que a lei de improbidade administrativa prevê, no § 3º do art. 13, de forma independente da Lei nº 8.112/90 e dos estatutos de cada esfera dos entes federados, bem como da legislação trabalhista, pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, para o agente público que se recusar a prestar a declaração dos bens dentro do prazo determinado ou que a prestar falsa.

Este dispositivo deve ser interpretado com ressalvas. Somente será aplicável caso o servidor se recuse a apresentar a declaração, mesmo depois de notificado para tanto, sendo assegurado o devido processo legal. Isto é, o simples fato de não ter entregue a declaração não é causa, por si só, de demissão, sendo imprescindível a sua reincidência dolosa (relutância em não a apresentar mesmo depois de regularmente solicitado).

³⁸ Lei nº 9.605/1998 (“crimes contra o meio ambiente” e “crimes contra o patrimônio histórico e cultural”).

Além disso, caso o servidor apresente dolosamente declaração de bens falsa, resta também configurado o ilícito. A falsidade deve ser apurada no caso concreto, não se configurando na hipótese de erro culposo do agente. (2022, p. 241)

Vale o registro inicial de que se trata de mais um reconhecimento explícito do caráter de norma geral da Lei nº 8.429/1992, de aplicação ampla em todos os entes federados, o que significa dizer que, havendo ou não previsão específica de sanção demissional nos estatutos de servidores da União, Estados e Municípios, fato é que a recusa na apresentação de declaração de renda, ou a falsidade de seus dados, substanciam hipótese de imposição da pena de demissão, em processo administrativo disciplinar próprio, observado o Devido Processo Legal.

O art. 13, § 3º, da Lei nº 8.429/1992, prevê a demissão do servidor público em duas hipóteses: (i) quando se recusar a prestar a declaração de bens; (ii) quando prestar declarações falsas. Veja-se que se trata de uma previsão de sanção administrativa, decorrente de uma infração administrativa prévia, ambas previstas em lei nacional (norma geral de improbidade administrativa), cuja aplicação dar-se-á mediante processo administrativo disciplinar de cada ente federativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 195) e não de aplicação em ação judicial regulada pela própria Lei nº 8.429/1992.

4.2.13 A LC 10.098/1994, do Estado do Rio Grande do Sul

O art. 191, da LC nº 10.098/1994 (RS), também traz algumas diferenças quanto ao regime sancionatório do art. 132, da Lei nº 8.112/1990, a dispor que a demissão será aplicar nas seguintes hipóteses:

- XIV - revelação de segredo, do qual se apropriou em razão do cargo, ou de fato ou informação de natureza sigilosa de que tenha conhecimento, salvo quando se tratar de depoimento em processo judicial, policial ou administrativo-disciplinar;
- XV - corrupção passiva nos termos da lei penal;
- XVI - exercer advocacia administrativa;
- XVII - prática de outros crimes contra a administração pública.

Primeiro, quanto ao tipo de revelação de segredo funcional (já analisado no item 3.1.3), traz a norma interessante hipótese de exclusão da própria tipicidade, ao excepcionar a revelação em “processo judicial, policial ou administrativo-disciplinar”. Normalmente, o que se tem, em tese, é a dispensa ou afastamento do dever de depor quando a testemunha tenha obrigação de guardar sigilo³⁹, ainda mais no âmbito da administração pública, quando, ao contrário do que

³⁹ Código de Processo Penal: “Art. 207. São proibidas de depor as pessoas que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, devam guardar segredo, salvo se, desobrigadas pela parte interessada, quiserem dar o seu

ocorre nas relações privadas⁴⁰, fica mais difícil imaginar-se a hipótese de dispensa do dever de sigilo.

Segundo, o tipo do inciso XV está nitidamente englobado pela previsão do inciso XVII, logo, em ambos os casos, terá de haver sentença penal condenatória transitada em julgado.

Terceiro, quanto à aplicação da demissão em caso de prática de “advocacia administrativa”, a temática foi devidamente tratada no item 3.2.5, valendo apenas reafirmar que tal crime está igualmente englobado no capítulo que versa sobre os “crimes contra a administração pública” do Código Penal.

4.2.14 A Lei nº 6.745/1985, do Estado de Santa Catarina

O Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Santa Catarina, em seu art. 137, também prevê hipóteses um pouco distintas daquelas versadas no art. 132, da Lei nº 8.112/1990, estipulando a demissão do servidor nos seguintes casos:

- I - puníveis com demissão qualificada ou simples:
 - 3 - qualquer ato de manifesta improbidade no exercício da função pública.
- II - puníveis com demissão simples:
 - 1 - pleitear, como procurador ou intermediário, junto às repartições públicas, salvo quando se tratar de percepção de vencimento e vantagens de parentes até 2º grau;
 - 13 - falsificar ou usar documentos que saiba falsificados;

No caso do art. 137, I, “3”, da Lei nº 6.745/1985 (SC), houve por bem o legislador estadual exigir que o ato de improbidade seja manifesto, o que não parece alterar o quadro dogmático, vez que, conforme visto, ato de improbidade tem de ser doloso, com fim especial de agir, portanto, tem de ser claro, comprovado, demonstrado, manifesto.

No caso do inciso II, “1”, temos a hipótese de prática da advocacia administrativa, já analisada anteriormente (item 3.2.5).

Por fim, quanto ao inciso II, “13”, trata-se de crimes previstos nos arts. 298⁴¹ e 304⁴², do Código Penal, não havendo previsão similar na Lei nº 8.429/1992 (apenas a eventual possibilidade de enquadramento na hipótese do art. 13, que proíbe inserção de dados falsos na declaração de renda do servidor público).

testemunho.” CPC: “Art. 448. A testemunha não é obrigada a depor sobre fatos: II - a cujo respeito, por estado ou profissão, deva guardar sigilo.”

⁴⁰ Como se poderia cogitar, eventualmente, de o médico ou o advogado ser dispensado, pelo próprio paciente ou cliente, do dever de guardar sigilo.

⁴¹ “Art. 298 - Falsificar, no todo ou em parte, documento particular ou alterar documento particular verdadeiro:”.

⁴² “Art. 304 - Fazer uso de qualquer dos papéis falsificados ou alterados, a que se referem os arts. 297 a 302:”.

4.2.15 A Lei nº 2.148/1977, do Estado de Sergipe

O inciso V do art. 263, da Lei nº 2.148/1977 (SE) traz uma única distinção quanto ao regime sancionador do art. 132, da Lei nº 8.112/1990, para também exigir, quanto à hipótese de revelação de segredo funcional, que esteja presente outro elemento objetivo do tipo, qual seja, que haja “prejuízo para o Estado”⁴³:

Portanto, a demissão do servidor público estadual do Sergipe, na hipótese em apreço, para além da necessária demonstração de ato doloso com fim especial de agir previsto no art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992 (“obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”), estará condicionada à presença do outro elemento do tipo, ou seja, prova de prejuízo para o Estado.

4.2.16 A Lei nº 10.261/1968, do Estado de São Paulo

O Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo prevê a demissão, também com diferenças tópicas quanto ao tratamento previsto no art. 132, da Lei nº 8.429/1992, nas seguintes hipóteses:

Art. 257: [...]

II - praticar ato definido como crime contra a administração pública, a fé pública e a Fazenda Estadual, ou previsto nas leis relativas à segurança e à defesa nacional;

III - revelar segredos de que tenha conhecimento em razão do cargo, desde que o faça dolosamente e com prejuízo para o Estado ou particulares;

VII - receber ou solicitar propinas, comissões, presentes ou vantagens de qualquer espécie, diretamente ou por intermédio de outrem, ainda que fora de suas funções mas em razão delas;

IX - exercer advocacia administrativa;

XI - praticar ato definido como crime hediondo, tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e terrorismo;

XII - praticar ato definido como crime contra o Sistema Financeiro, ou de lavagem ou ocultação de bens, direitos ou valores;

O art. 257, II, traz uma ampliação de crimes, todos previstos no Código Penal, cuja prática ensejará a aplicação da demissão, desde que haja sentença penal condenatória transitada em julgado. O mesmo ocorre quanto às previsões dos incisos XI e XII.

Quanto ao inciso III, versa sobre a hipótese de violação de segredo funcional, também exigindo o elemento do tipo concernente à ocorrência de prejuízo ao erário (item 3.12.15).

⁴³ Art. 263, da Lei nº 2.148/1977 [...] V – revelação de fato ou de informação de caráter sigiloso, conhecido em razão do cargo, quando resultar prejuízo para o Estado.

Por fim, quanto às hipóteses dos incisos VII e IX, trata-se, respectivamente, da prática dos crimes de corrupção passiva e advocacia administrativa, ambos já analisados nos itens 3.1.5 e 3.2.5.

4.2.17 A Lei nº 1.818/2007, do Estado de Tocantins

Por fim, o Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Tocantins traz duas regras específicas sobre demissão, conforme previsão dos incisos X⁴⁴ e XV⁴⁵ do art. 157, da Lei nº 1.818/2007.

Trata-se de mais uma hipótese de sobreposição normativa, visto que a descrição do inciso XV coincide, exatamente, com o crime de corrupção passiva, previsto no art. 317, do Código Penal (“solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”).

Também são atos de improbidade (art. 9º, I, II, III, V, VI, VIII, IX e X, da Lei nº 8.429/1992).

4.3 A autonomia das instâncias e a necessária correlação imposta pelo art. 11, §§ 1º e 2º, da lei nº 8.429/1992

O fecho do presente capítulo passa, necessariamente, por uma revisitação do tema da autonomia entre as instâncias persecutórias, sobretudo em função da edição do verbete nº 651, da súmula de jurisprudência do STJ: “Compete à autoridade administrativa aplicar a servidor público a pena de demissão em razão da prática de improbidade administrativa, independentemente de prévia condenação, por autoridade judiciária, à perda da função pública”. Há vários julgados do STJ reafirmando tal posição, seja para legitimar a tramitação de PAD mesmo que em curso ação penal pelos mesmos fatos, seja para afastar a incidência de decisões judiciais criminais no âmbito administrativo (salvo, naturalmente, as hipóteses normais de inexistência do fato ou comprovação de não autoria)⁴⁶.

⁴⁴ X - corrupção ativa ou passiva;

⁴⁵ XV- receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;

⁴⁶ MS 24766 / DF MANDADO DE SEGURANÇA 2018/0310431-4 Relator Ministro HERMAN BENJAMIN (1132) Órgão Julgador S1 - PRIMEIRA SEÇÃO Data do Julgamento 09/06/2021 Data da Publicação/Fonte DJe 03/08/2021; MS 23855 / DF MANDADO DE SEGURANÇA 2017/0281696-8 Relator Ministro HERMAN BENJAMIN (1132) Órgão Julgador S1 - PRIMEIRA SEÇÃO Data do Julgamento 12/09/2018 Data da Publicação/Fonte DJe 08/11/2018; MS 19779 / DF MANDADO DE SEGURANÇA 2013/0041380-0 Relator

Já se viu, anteriormente, que o Manual do PAD da CGU, exclusivamente para fins de aplicação da pena de demissão em razão da norma do art. 132, I, da Lei nº 8.112/1990, orienta no sentido da necessidade de que exista sentença penal condenatória transitada em julgado (BRASIL, 2022, p. 223), muito embora os precedentes do STJ não façam igual distinção quando versam sobre a temática da autonomia entre as instâncias penal, civil e administrativa.

Há, outrossim, importantes questões pertinentes à repercussão de sentenças judiciais entre si e, também, na esfera administrativa, discussão agora renovada pela inclusão⁴⁷ do § 4º ao art. 21, da Lei nº 8.429/1992: “§ 4º 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)”.

De há muito, outrossim, já prevê a Lei nº 8.112/1990 que “As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si” (art. 125), reconhecendo, assim e formalmente, a autonomia entre as instâncias apuratórias, mas também estipulando a regra de prevalência da sentença criminal que “negue a existência do fato ou sua autoria” (art. 126).

No âmbito da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, houve sensível alteração do modelo anterior, torando mais abrangente o campo de incidência da decisão judicial criminal nas ações de improbidade:

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

§ 3º As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º 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).

A norma veiculada no § 4º está sendo questionada, juntamente com várias outras, na ADI 7236/DF, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), que tem como Relator o Ministro Alexandre de Moraes. Foi deferida, já em 2022, medida cautelar, referendada pelo Plenário, que suspendeu a eficácia do dispositivo em apreço. Posteriormente, foi iniciado o julgamento de mérito, quando o Ministro Relator apresentou seu voto, reafirmando sua compreensão de que a ampla comunicabilidade dos fundamentos da

Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (1133) Órgão Julgador S1 - PRIMEIRA SEÇÃO Data do Julgamento 13/12/2017 Data da Publicação/Fonte DJe 18/12/2017.

⁴⁷ Por força da Lei nº 14.230/2021.

sentença absolutória penal sobre as ações de improbidade corroeria o próprio sistema, fulminando a autonomia e independência entre as instâncias, motivo por que, em sua compreensão, somente nas hipóteses tradicionais (“inexistência do fato ou prova de que não há autoria”) é que haverá comunicabilidade⁴⁸.

Já o Ministro Gilmar Mendes, posteriormente, na sessão de 24/04/2025⁴⁹, apresentou voto-vista, onde divergiu em quase tudo do voto do Relator, sendo que, especificamente, quanto à questão da comunicabilidade das decisões judiciais, apresentou seu entendimento de que somente não haveria prevalência da sentença penal absolutória que declarasse “não constituir o fato infração penal” (art. 386, III, do Código de Processo Penal), justamente por que não necessariamente as tipificações serão as mesmas, é dizer, há atos de improbidade, formalmente previstos na Lei nº 8.429/1992, que não são tipificados como crimes (seja no Código Penal, seja em leis especiais) e vice-versa.

⁴⁸ Decisão: Após o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), que confirmava integralmente a medida cautelar concedida e, convertendo seu referendo em julgamento de mérito, conhecia parcialmente da presente ação direta de inconstitucionalidade e julgava-a parcialmente procedente, nos seguintes termos (artigos da Lei 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021): i) declarar prejudicados os pedidos referentes ao artigo 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e ao artigo 10, da Lei 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021; ii) julgar inconstitucionais o artigo 1º, § 8º; o artigo 12, §§ 1º, 4º e 10; o artigo 17, § 10-D, e o artigo 17-B, § 3º; iii) declarar a parcial nulidade com redução de texto do art. 17, § 10-C, excluindo a expressão “e a capitulação legal apresentada pelo autor”; iv) julgar parcialmente procedente o pedido para dar interpretação conforme ao art. 17, § 10-F, inc. I, no sentido de que será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial, desde que não tenha tido a possibilidade de ampla defesa, observado o parágrafo 10-C; 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; vi) declarar a parcial inconstitucionalidade com interpretação conforme do artigo 23-C da referida Lei, no sentido de que os atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, poderão ser responsabilizados nos termos da Lei 9.096/1995, mas sem prejuízo da incidência da Lei de Improbidade Administrativa; vii) declarar a parcial nulidade com redução de texto do artigo 23, § 5º, excluindo a expressão “pela metade do prazo previsto no caput deste artigo”; e viii) julgar improcedente a presente ação em relação ao artigo 11, caput, e revogação dos incisos I e II, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, declarando-os constitucionais, pediu vista antecipada dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Aguardam os demais Ministros. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 16.5.2024.

⁴⁹ Decisão: Após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, que divergia parcialmente do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), conhecendo da presente ação direta e julgando-a parcialmente procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “na hipótese do inciso I do caput deste artigo, e”, contida no § 1º do art. 12 da Lei 8.429/1992, na redação que lhe foi dada pela Lei 14.230/2021; (ii) conferir interpretação conforme à Constituição ao § 4º do art. 21 da Lei 8.429/1992, na redação que lhe foi dada pela Lei 14.230/2021, para excluir do seu âmbito de aplicação a hipótese absolutória contida no inciso III do art. 386 do CPP (“não constituir o fato infração penal”); (iii) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 23-C da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, de modo a assentar que atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados nos termos da Lei 9.096/1995, sem prejuízo da incidência da Lei de Improbidade Administrativa, vedado eventual bis in idem, declarando, por fim, a constitucionalidade de todos os demais dispositivos impugnados, pediu vista antecipada dos autos o Ministro Edson Fachin. Aguardam os demais Ministros. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 24.4.2025.

Portanto, na compreensão do Ministro Gilmar Mendes, se uma sentença penal absolutória reconhece a ocorrência do fato, reconhece a autoria, mas diz que tal fato não constitui infração penal, a improcedência da ação de improbidade estará condicionada à comprovação, na ação civil pública específica, ou de que o fato também não constitui ato de improbidade, ou de que não houve dolo com fim especial de agir. ADI 7236 está com vista para o Ministro Edson Fachin.

Interessante decisão foi prolatada, recentemente, pela 5ª Turma do STJ, Relator o Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, RHC nº 173448 / DF, onde, mesmo reafirmando a posição majoritária da Corte no sentido de que as instâncias são autônomas e independentes entre si, afirmou que uma sentença de improcedência, na ação de improbidade, substancia relevante elemento de persuasão na esfera criminal, a viabilizar o reconhecimento de que, se o dolo não foi demonstrado na esfera cível, sendo os mesmos fatos, não poderá ser demonstrado na esfera penal:

Nessa linha de intelecção, não é possível que o dolo da conduta em si não esteja demonstrado no juízo cível e se revele no juízo penal, porquanto se trata do mesmo fato, na medida em que a ausência do requisito subjetivo provado interfere na caracterização da própria tipicidade do delito, mormente se se considera a doutrina finalista (que insere o elemento subjetivo no tipo), bem como que os fatos aduzidos na denúncia não admitem uma figura culposa, culminando-se, dessa forma em atipicidade, ensejadora do trancamento ora visado⁵⁰.

Também no STF foram julgadas procedentes reclamações constitucionais que visaram trancar ações de improbidade administrativa propostas contra acusados que, no âmbito da Operação Lava-Jato, obtiveram o trancamento de suas ações penais (por rejeição da denúncia). Julgando a Reclamação nº 67.981/SP⁵¹, o Ministro Gilmar Mendes ampliou a hipótese de comunicabilidade (“inexistência do fato ou não autoria”) para uma ampla e exauriente análise da decisão judicial criminal que enfrentou fatos e provas e concluiu pela insubsistência da hipótese acusatória, valendo destacar de sua decisão:

Nos casos em que a decisão criminal atinge os alicerces da narrativa deduzida pelo Ministério Público ou autoridade policial, surgem algumas indagações. Seria possível reproduzir, *ipsis litteris*, essa mesma pretensão em uma ação de improbidade? Poderia o Parquet, copiando e colando argumentos utilizados na denúncia ou nas manifestações

⁵⁰ Decisão prolatada em 07/03/2023. Houve interposição de recursos pelo MPF, inclusive extraordinário, inadmitido no STJ. Interposto agravo para o STF, foi conhecido, mas improvido, por se tratar de ofensa reflexa à Constituição a temática ventilada pelo recorrente. Relator Ministro Flávio Dino. AG.REG. NO RECURSOEXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.557.337 DISTRITO FEDERAL.

⁵¹ Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgada em 21 jun. 2024. DJe 22 jun. 2024.

da autoridade policial e utilizando-se do mesmo acervo probatório, renovar a pretensão que foi considerada infundada ou temerária pelo Juízo criminal?

A resposta é negativa. Caso a decisão penal tenha repellido a essência da pretensão formulada pelo Ministério Público ou da hipótese ventilada pela autoridade policial, fulminando os alicerces da narrativa que deu causa à persecução, a absolvição penal deve repercutir na jurisdição cível. É o que ocorre, por exemplo, quando o Poder Judiciário reconhece a manifesta fragilidade do raciocínio desenvolvido na denúncia ou na investigação ou, no limite, identifica a prática de abuso no exercício da persecução penal.

Na mesma linha, a doutrina vem demonstrando que decisões prolatadas pelos tribunais de contas, quando da análise de fatos também tipificados como crimes ou atos de improbidade administrativa, vêm irradiando seus efeitos nas ações judiciais respectivas, como reconhecido pelo STJ⁵² (OSÓRIO, 2017, pp. 102-103). Especialmente após o advento da Lei nº 14.230/2021, que incluiu os §§ 1^{o53} e 2^{o54} no art. 21, da Lei nº 8.429/1992, bem como a previsão do art. 17-B, § 3^{o55}, acentuando a relevância dos atos de controle e decisões das cortes de contas para apreciação pelo juiz na ação de improbidade, conforme afiançaram Cristiana Fortini e Caio Mário Lana Cavalcanti (2022, p. 84):

Enfim, os §§ 1º e 2º do art. 21 da Lei de Improbidade Administrativa, incluídos pela Lei nº 14.230/2021, atestam, expressamente, tal raciocínio, que, em nossa avaliação, já fazia parte da lógica da Lei nº 13.655/2018: os atos do órgão de controle interno ou externo (a exemplo dos Tribunais de Contas), bem como as provas ali produzidas, devem ser considerados pelo Poder Judiciário, no escopo da formação da convicção do magistrado.

Em resumo: (i) segue prevalecendo a ideia de autonomia entre as instâncias criminal, civil e administrativa para a persecução e o apenamento de pessoas pela prática de condutas tipificadas, nas três esferas, como crimes e atos de improbidade administrativa; (ii) segue prevalecendo a ideia de prevalência da sentença penal absolutória sobre as demais instâncias que “negue a existência do fato ou sua autoria”; (iii) houve relevante alteração do modelo de comunicabilidade de decisões judiciais a partir do advento da Lei nº 14.230/2021, que incluiu os § 4º no art. 21, da Lei nº 8.429/1992, para atrair a prevalência da sentença penal absolutória,

⁵² HC nº 88.370/RS, 5ª Turma, Rel Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 07.10.2008, DJe 28.10.2008. Neste caso, o TCE/RS reconheceu a legitimidade da contratação direta de determinado posto de gasolina, único localizado na cidade, motivo por que foi trancada a ação penal pela prática do crime previsto no revogado art. 89, da Lei nº 8.666/93.

⁵³ “§ 1º Os atos do órgão de controle interno ou externo serão considerados pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público”.

⁵⁴ “§ 2º As provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões deverão ser consideradas na formação da convicção do juiz, sem prejuízo da análise acerca do dolo na conduta do agente”.

⁵⁵ “§ 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias”.

seja qual for o seu fundamento, conforme art. 386, do CPP (ainda objeto de análise na ADI 7236); (iv) muitas decisões têm sido prolatadas, seja no STJ, seja no STF, a reconhecer a comunicabilidade das decisões de instâncias diversas (cível e criminal) para além das hipóteses expressamente previstas em leis.

Nesse contexto, diante da previsão expressa do art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/1992, incluídos pela Lei nº 14.230/2021, pelo menos no que cinge aos atos de improbidade⁵⁶, passa a existir norma geral que determina, seja em qual instância for que venha a tratar de sua prática, que somente haverá configuração se houver demonstração de uma conduta dolosa, com fim especial de agir (“obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”).

4.4 Conclusão do capítulo

Neste último capítulo se procurou realizar o cotejo analítico das disposições do art. 132, da Lei nº 8.112/1992, que identifica as infrações administrativas que sujeito o servidor público à pena de demissão, especificamente no que concerne à prática de crimes e, notadamente, atos de improbidade administrativa. Também se analisou os estatutos dos servidores públicos de todos os Estados e do Distrito Federal, para que houvesse uma amplitude amostral relevante para o trabalho.

O que se verificou, em linhas gerais, foi que tanto há sobreposição normativa (isto é, normas diversas tratando dos mesmos crimes e dos mesmos atos de improbidade administrativa), como tratamento não uniforme na jurisprudência administrativa do Manual do PAD da CGU, repositório escolhido como marco teórico referencial do capítulo. Relembre-se o exemplo da “corrupção”. Em tese, está capitulada como crime contra a administração pública no art. 317, do Código Penal. Logo, se o servidor público pratica “corrupção”, deve ser demitido (art. 132, I, da Lei nº 8.112/1990) somente após a existência de uma sentença criminal condenatória transitada em julgado. Mas a corrupção também está capitulada como ato de

⁵⁶ Não há norma geral parecida a tratar de condutas que, em tese, possam configurar, ao mesmo tempo, infração administrativa e infração penal. Logo, esta exigência de dolo com fim especial de agir, exigida horizontal e verticalmente, diz exclusivamente com condutas enquadráveis como atos de improbidade, sendo exatamente este o objeto da presente pesquisa.

improbidade administrativa, seja no *caput* do art. 9^o⁵⁷, seja em seus incisos I⁵⁸, II⁵⁹, III⁶⁰, V⁶¹, VI⁶², VIII⁶³, IX⁶⁴ e X⁶⁵. Se enquadrada como tal, não há necessidade de sentença judicial condenatória prévia para aplicação da pena de demissão ao servidor público.

Também foi possível constatar que, na imensa maioria das hipóteses, os estatutos dos servidores públicos dos Estados e do Distrito Federal acabam por repetir (não necessariamente na mesma intensidade) as previsões do art. 132, da Lei n^o 8.112/1990 (ou esta norma repete previsões típicas de estatutos estaduais anteriores), mas igualmente existem previsões diversas em alguns casos, onde os Estados Federados, dentro de sua autonomia, procuram disciplinar hipóteses outras para aplicação da pena de demissão a servidor, sendo que tais tipos específicos também são previstos, seja como crimes (Código Penal ou leis penais especiais), seja como atos de improbidade administrativa (Lei n^o 8.429/1992).

Por fim, foi preciso analisar a temática atinente à autonomia entre as instâncias punitivas, até mesmo para uma contextualização mais recente do estado da arte após o advento da Lei n^o 14.230/2021⁶⁶, onde se tem verificado situações variadas em que o Poder Judiciário vem reconhecendo a influência da decisão prolatada em determinada esfera sobre outras frentes apuratórias ou punitivas. Porém, este destaque conceitual tem especial relevância para o presente estudo, vez que não versa, necessariamente, sobre independência ou autonomia de instâncias, mas sim, e ao revés, sobre a incidência de uma norma geral da União sobre processos disciplinares que versem sobre condutas tipificadas como improbidade administrativa.

⁵⁷ “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. 1^o desta Lei, e notadamente”.

⁵⁸ “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”

⁵⁹ “perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1^o por preço superior ao valor de mercado”.

⁶⁰ “perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado”.

⁶¹ “receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem”.

⁶² “receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1^o desta Lei”.

⁶³ “aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade”.

⁶⁴ “perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza”.

⁶⁵ “receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado”.

⁶⁶ Que, alterando sensivelmente a Lei n^o 8.429/1992, ampliou significativamente as hipóteses de influência da sentença penal absolutória nas ações de improbidade administrativa (art. 21, § 4^o).

É dizer: independentemente da comunicabilidade ou não de decisões de instâncias diversas, o tema desta dissertação diz com a necessária observância da norma veiculada no art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, quando do julgamento de processos administrativos disciplinares, a exigir que a punição do servidor público, pela prática de ato enquadrável como improbidade administrativa, pressuponha a comprovação do elemento normativo objetivo do tipo doloso (“obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”). Isto por força da norma de extensão do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/1992.

CONCLUSÃO

Não há, no art. 22, da Constituição Federal, norma específica a estipular a competência legislativa privativa da União para dispor sobre improbidade administrativa, do mesmo modo em que não existe, no art. 24, da Constituição Federal, norma a instituir competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para o mesmo fim.

Não obstante, o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, atribui à União a competência legislativa para editar normas gerais sobre improbidade administrativa, ao passo que a mesma União, os Estados Federados e os Municípios, no exercício das competências atinentes à concretização de suas autonomias, têm competência para legislar sobre direito administrativo disciplinar, em especial regras de processo e capitulação de infrações administrativas e previsão das respectivas sanções.

A análise do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (Lei nº 8.112/1990), em especial seu art. 132, revela claramente que se fez a opção pela imposição da pena de demissão a servidor quando houver comprovada prática de “improbidade administrativa”, mas também foram descritas outras condutas infracionais (incisos VIII, IX, X e XI, do mesmo art. 132), igualmente sujeitas à pena de demissão, que não passam de descrições típicas de atos de improbidade previstos na Lei nº 8.429/1992, a sugerir nítida sobreposição normativa.

Na mesma linha, a análise dos Estatutos dos Servidores Públicos Civis dos Estados e do Distrito Federal revela que, em linhas gerais, o modelo previsto no art. 132, da Lei nº 8.112/1990, está repetido na maioria dos casos, havendo apenas hipóteses específicas de alguns Entes que optaram por ampliar ou particularizar tipos infracionais administrativos que também estão englobados pelas descrições típicas da Lei nº 8.429/1992.

Em resumo: há previsão de aplicação, em processo administrativo disciplinar, de demissão a servidor tanto na hipótese de cometimento de “improbidade administrativa” (sendo esta a descrição típica), como também em hipóteses outras, quando há descrição específica de conduta que também está englobada por algum tipo específico previsto em qualquer dos incisos dos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429/1992⁶⁷.

Quanto ao elemento subjetivo do tipo de improbidade administrativa, sobretudo após o advento da Lei nº 14.230/2021 e do julgamento dos Temas 309 e 1199 da repercussão geral pelo

⁶⁷ Valendo reiterar que, conforme demonstrado no item 3.1.1, tanto o Manual do PAD da CGU (versão 2022, atualizado até dezembro de 2023), quanto significativa parcela da doutrina administrativista especializada segue defendendo, mesmo após o advento da Lei nº 14.230/2021, que o rol dos tipos previstos nos arts. 9º e 10, da Lei nº 8.429/1992, é meramente exemplificativo (portanto, cabendo o enquadramento da conduta do agente no próprio *caput*), ao passo que, exclusivamente quanto ao art. 11, o rol passou a ser exaustivo.

STF, considera-se abolida a modalidade culposa do ato de improbidade no Brasil, havendo sempre necessidade de comprovação de uma conduta dolosa para viabilizar a punição do agente.

A doutrina administrativista especializada, majoritariamente, segue adotando a teoria finalista e a descrição do Código Penal (art. 18), para afiançar que, em matéria de improbidade, o dolo pressupõe o elemento intelectual (consciência da ilicitude da conduta) e o elemento volitivo (adesão da conduta do agente para a realização do ato ímprobo), caracterizando-se, em tese, o dolo genérico de improbidade.

No entanto, diante das normas previstas nos arts. 1º, §§ 2º e 3º, 11, § 1º, combinados, da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, tem-se defendido que, agora, para a caracterização do ato de improbidade administrativa, tem de estar presente o dolo específico, consistente na vontade deliberada de obtenção de benefício indevido para o agente ou para outrem, e não apenas a mera consciência da ilicitude do ato, afastando-se, inclusive, a possibilidade de aplicação do dolo eventual e, com mais razão, da aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada.

Há, entretanto, compreensão que considero mais pertinente, a afiançar que segue prevalecendo o dolo genérico no âmbito da Lei nº 8.429/1992, mesmo após as profundas alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, haja vista que há tipos punitivos específicos, constantes dos incisos dos arts. 9º, 10 e 11, que estipulam finalidades especiais de agir para fins de caracterização de determinados atos de improbidade, o que significa dizer que, apenas nestes casos, é que se cogitará da comprovação de dolo específico.

Não obstante, por força da norma veiculada no art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, foi instituído um elemento objetivo normativo de todo e qualquer tipo de improbidade administrativa, o que significa dizer que, tanto na hipótese de dolo genérico, quanto na de dolo específico, para a caracterização do ato como sendo improbidade, tem de estar presente o fim especial de “obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”.

Por fim, considerando-se a competência da União para editar normas gerais sobre improbidade administrativa, de aplicação obrigatória por todos os Entes Federativos quando em trato esta temática, e diante da norma prevista no art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, não apenas a União, como também Estados, Distrito Federal e Municípios, quando da aplicação de suas respectivas normas punitivas a servidores públicos, isto em processos disciplinares, têm de observar a necessidade de comprovação do elemento objetivo normativo consistente em “obter proveito ou benefício indevido para si ou

para outra pessoa ou entidade”, se e quando a pena for decorrente da prática de conduta tipificada como improbidade administrativa.

E mais: seja quando a norma punitivo-disciplinar prevê a sanção para a prática de ato descrito como “improbidade administrativa”, seja quando a norma punitivo-disciplinar faz uma descrição analítica de conduta (mas que está englobada por qualquer dos tipos de improbidade previstos nos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429/1992), em ambos os casos, terá de ser observado o citado elemento objetivo normativo do tipo.

Responde-se, assim, ao problema de pesquisa proposto (“qual é o impacto da norma de extensão do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/992, incluída pela Lei nº 14.230/2021, sobre os processos administrativo-disciplinares dos entes federados brasileiros?”) da seguinte forma: tanto a União, quanto Estados, Distrito Federal e Municípios, quando de julgamento de processos disciplinares instaurados em desfavor de seus respectivos servidores públicos, devem comprovar a prática de ato doloso, com fim especial de agir (“obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”), se a conduta infracional prevista disser respeito à prática de ato de improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. **Lei nº 1.762, de 14 de novembro de 1986**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado do Amazonas. Disponível em: https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/12/1986/11/5974. Acesso em: 31 out. 2025.

AMORIM, Rafael Amorim de; NETO, José Trindade Monteiro. Alterações da Lei de Improbidade Administrativa e repercussões na esfera disciplinar. In: ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael Amorim de; MATOS, Marilene Carneiro (organizadores). **Improbidade Administrativa: reflexões à luz da Lei n. 4.230/2021**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2025.

BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. **Crimes Federais**. São Paulo: SARAIVA, 2014, 9ª ed.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Ioncêncio Martires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 31 out. 2025.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Decreto nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=546289&filename=LegislacaoCitada%20PL%203057/2008. Acesso em 1º nov. 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt nos EDcl no AgInt nos EDcl no AREsp 729.770/SP**, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª Turma, julgado em 18 ago. 2025, DJe 22 ago. 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 88.370/RS**. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, em 7 de outubro de 2008, DJe 28 out. 2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 88.370/RS**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Quinta Turma. Julgado em 7 out. 2008. DJe 28 out. 2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.890.353/PR**, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Rel. p/ acórdão Min. Francisco Falcão, 2ª Turma, julgado em 11 mar. 2025, DJe 8 set. 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.926.832/TO**, Rel. Min. Gurgel de Faria, 1ª Seção, julgado em 11 maio 2022, DJe 24 maio 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.029.719/RJ**, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, 2ª Turma, julgado em 5 ago. 2025, DJe 19 ago. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. 2022. Pautada para julgamento em 10 dez. de 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1.498.230 AgR**, Rel. Min. André Mendonça, 2ª Turma, julgado em 9 set. 2024, DJe 25 set. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1.527.129 AgR**, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, julgado em 25 abr. 2025, DJe 30 abr. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 72.639 MC-Ref**, Rel. Min. Nunes Marques, 2ª Turma, julgado em 27 nov. 2024, DJe 19 dez. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional n.º 67.981/SP**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgada em 21 jun. 2024. DJe 22 jun. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 656.558/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 28 out. 2024. DJe, 26 fev. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 1.511.470 AgR**. Relator: Min. Flávio Dino. 1ª Turma. DJe 6 dez. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 1.511.470 AgR**. Relator: Min. Flávio Dino. 1ª Turma. DJe 6 dez. 2024.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Autonomia municipal e desenvolvimento econômico local**. São Paulo: Editora Fiuza, 2013.

CAMAROSANO, Márcio; DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. **Improbidade Administrativa: novas disposições, novos desafios**. Belo Horizonte: FÓRUM, 2023.

CAPEZ, Fernando. **Nova lei de improbidade administrativa: limites constitucionais**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. A reformulação limitadora do conceito de improbidade administrativa. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios**. São Paulo-SP: Almedina, 2022.

CASTILHO, Paulo Roberto da Costa. **O Dolo na Improbidade Administrativa: modernas teorias e nova legislação**. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento – IDP. Brasília, 2021.

CAVALCANTI, Caio Mário Lana; FORTINI, Cristiana. Os tribunais de contas e a ação de improbidade administrativa à luz da Lei nº 14.230/2021: nem vinculação, nem irrelevância. In: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar. **Improbidade Administrativa e Tribunais de Contas: as inovações da Lei nº 14.230/2021**. Belo Horizonte: FÓRUM, 2022.

CGU. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília: CGU, 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/70196/Lei_Complementar_840_23_12_2011.ht.

Acesso em: 31 out. 2025.

FILHO, Aluizio Bezerra. **Manual dos Crimes contra o Erário**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

FILHO, Aluizio Bezerra. **Processo de Improbidade Administrativa: anotado e comentado**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

FRAZÃO, Ana. **Responsabilidade de pessoas jurídicas por atos de corrupção: reflexão sobre os critérios de imputação**. In: FORTINI, Cristiana (Coord.). *Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 35-56. ISBN: 978-85-450-0422-6.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 4ª ed. São Paulo-SP: Malheiros Editores, 2009.

GIL, Arilson Garcia. Princípio federativo e conflitos de competências constitucionais: uma análise sob o enfoque da gestão da crise da saúde pública na Pandemia de Covid-19. **Revista de Ciências do Estado**. Belo Horizonte: vol. 6, n. 1, 2021, e25986. ISSN: 2525-8036.

GOIÁS. **Lei nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais, e dá outras providências. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/100979/lei-20756. Acesso em: 31 out. 2025.

IENNACO, Rodrigo. **Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica**. Curitiba: Editora Juruá, 2005.

JÚNIOR, Wallace Paiva Martins; MAGALHÃES JÚNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo; OLIVEIRA, Beatriz Lopes de. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 3ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

JÚNIOR, Wallace Paiva Martins; ROSA, MÁRCIO Fernando Elias. A teoria da cegueira deliberada e a aplicação aos atos de improbidade administrativa. In: MARQUES, Mauro Campbell (Coord.). **Improbidade Administrativa: temas atuais e controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. In: CANOTILHO, JJ Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 787.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 1.102, de 10 de outubro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Poder Executivo, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponível em: <https://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/d5cfc722c5b2d1dc04256e5c006540bd>. Acesso em: 31 out. 2025.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Lei nº 8.112/90 interpretada e comentada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2008, 4ª ed.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Limites da Lei de Improbidade Administrativa**. 7ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; ROSA, Lucas Faber de Almeida. Perfil constitucional do regime de improbidade administrativa: repercussões sistêmicas e a Lei n. 14.230/2021. In: ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael Amorim de; MATOS, Marilene Carneiro (organizadores). **Improbidade Administrativa: reflexões à luz da Lei n. 4.230/2021**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2025.

MINAS GERAIS. **Lei nº 869, de 5 de julho de 1952**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/869/1952/?cons=1>. Acesso em: 31 out. 2025.

MOHN, Paulo Fernando. A repartição de competências na constituição de 1988. Senado Federal. **Revista de informação legislativa**, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2022.

NANGNINO, Matheus Jasper Soares; PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Erro grosseiro no ressarcimento ao erário: análise crítica da decisão do TCU à luz da LINDB e das mudanças promovidas na lei de improbidade. In: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (Coords.). **Improbidade Administrativa e Tribunais de Contas: as inovações da Lei nº 14.230/2021**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NÓBREGA, Guilherme Pupe da. Reforma da improbidade e apreço democrático: a vedação do retrocesso em favor dos direitos e garantias individuais. In: ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael Amorim de; MATOS, Marilene Carneiro (organizadores). **Improbidade Administrativa: reflexões à luz da Lei n. 4.230/2021**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2025.

OSÓRIO, Fábio Medina. A inter-relação das decisões proferidas nas esferas administrativa penal e civil no âmbito da improbidade. In: MARQUES, Mauro Campbell (Coord.). **Improbidade Administrativa: temas atuais e controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

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

PARAÍBA. **Lei Complementar nº 58, de 30 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis do Estado da Paraíba e dá outras providências. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/indiretas/ouvidoria-geral-do-estado/legislacao/lei-complementar-58-estatuto-dos-servidores.pdf/view>. Acesso em: 31 out. 2025.

PARANÁ. **Lei nº 6.174, de 16 de novembro de 1970**. Estabelece o regime jurídico dos funcionários civis do Poder Executivo do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=10297&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 31 out. 2025.

PIAUI. **Lei Complementar nº 13, de 3 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Piauí, das autarquias e das fundações públicas estaduais e dá outras providências. Disponível em:

<https://docs.google.com/viewer?url=https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2014/07/lei%20complementar%2013.94%20-%20servidores%20cvis.pdf>.

Acesso em: 31 out. 2025.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Retrospecto da responsabilidade da pessoa jurídica no ordenamento jurídico brasileiro: do Código Civil de 1916 até a compreensão da responsabilidade objetiva da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). **Revista Digital de Direito Administrativo**: vol. 5, n. 1, p. 32-65. São Paulo, 2018. Disponível em:

<https://revistas.usp.br/rdda/issue/view/10420>. Acesso em 28/05/2025

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 2.479, de 8 de março de 1979**. Aprova o regulamento do estatuto dos funcionários públicos civis do poder executivo do estado do Rio de Janeiro.

Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-2479-1979-rio-de-janeiro-aprova-o-regulamento-do-estatuto-dos-funcionarios-publicos-civis-do-poder-executivo-do-estado-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 1º nov. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 122, de 30 de junho de 1994**. Dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado e das autarquias e fundações públicas estaduais, institui o respectivo Estatuto e dá outras providências.

Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rn/lei-complementar-n-122-1994-rio-grande-do-norte-dispoe-sobre-o-regime-juridico-unico-dos-servidores-publicos-civis-do-estado-e-das-autarquias-e-fundacoes-publicas-estaduais-institui-o-respectivo-estatuto-e-da-outras-providencias?origin=instituicao>. Acesso em: 1º nov. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 10.098, de 3 de fevereiro de 1994**. Dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:

<https://leisestaduais.com.br/rs/lei-complementar-n-10098-1994-rio-grande-do-sul-dispoe-sobre-o-estatuto-e-regime-juridico-unico-dos-servidores-publicos-civis-do-estado-do-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 1º nov. 2025.

RIZZOTTO, Adriana. A nova Lei de Improbidade Administrativa e o elemento subjetivo do agente. **Consultor Jurídico**. São Paulo, 2022. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2022-jun-08/adriana-rizzotto-lia-elemento-subjetivo-agente/>.

Acesso em: 15 abr. 2024.

SANTA CATARINA. **Lei nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985**. Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://leis.alesc.sc.gov.br/ato-normativo/7963>. Acesso em: 1º nov. 2025.

SÃO PAULO. **Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1968/lei-10261-28.10.1968.html>. Acesso em: 1º nov. 2025.

SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica: construção de um novo modelo de imputação, baseado na culpabilidade corporativa.**

Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SERGIPE. **Lei nº 2.148, de 21 de dezembro de 1977**. Institui o regime jurídico dos funcionários públicos civis do Estado de Sergipe e dá providência correlatas. Disponível em: <https://aleselegis.al.se.leg.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/121481977.html>. Acesso em: 1º nov. 2025.

TAVARES, André Ramos. Normas gerais e competência legislativa concorrente. Uma análise a partir das decisões do STF. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. São Paulo: 2011. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.al.sp.gov.br/repositorio/biblioteca/Digital/20613_arquivo.pdf. Acesso em 21 ago. 2025.

TOCANTINS. **Lei nº 1.818, de 23 de agosto de 2007**. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Tocantins. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_1818-2007_67187.PDF. Acesso em: 1º nov. 2025.

VIANNA, Eduardo. **O dolo como compromisso cognitivo**. São Paulo: Marcial Pons, 2017.

APÊNDICE A - LEIS DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DF EM MATÉRIA DISCIPLINAR

Quadro 1 - Leis da União, dos Estados e do DF em Matéria Disciplinar

Ente	Lei	Art.	Descrição Típica
UNIÃO	8.112/90	132	<p>I - crime contra a administração pública;</p> <p>IV - improbidade administrativa;</p> <p>VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;</p> <p>IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;</p> <p>X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;</p> <p>XI - corrupção;</p>
ACRE	LC 39/93	182	<p>I - crime contra a Administração Pública;</p> <p>IV - improbidade administrativa;</p> <p>VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;</p> <p>X - lesão ao erário público e dilapidação do patrimônio estadual;</p> <p>XI - corrupção;</p>
ALAGOAS	5.247/91	134	<p>I – crime contra a administração pública;</p> <p>IV – improbidade administrativa;</p> <p>VIII – aplicação irregular de dinheiros públicos;</p> <p>IX – revelação de segredo do qual se tomou ciência em razão do cargo;</p> <p>X – lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual;</p> <p>XI – corrupção;</p>
AMAZONAS	1.762/86	161	<p>I - Crime contra a administração pública, assim definido na Lei Penal;</p> <p>VII - Aplicação irregular de dinheiro público;</p> <p>VIII- Revelação de fato ou informação de natureza sigilosa que o funcionário conheça em razão do cargo;</p> <p>IX - Corrupção passiva, nos termos da Lei Penal;</p> <p>X - Lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual;</p>
AMAPÁ	066/93	148	<p>I - crime contra a administração pública;</p> <p>IV - improbidade administrativa;</p> <p>VII - aplicação irregular de dinheiros públicos;</p>

			IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; X - lesão dos cofres públicos e delapidação do patrimônio estadual; XI - corrupção;
BAHIA	6.677/94		I - crime contra a administração pública; IV - improbidade administrativa; VIII - aplicação irregular de dinheiro público; IX - revelação de segredo apropriado em razão do cargo; X - lesão ao Erário e dilapidação do patrimônio público;
CEARÁ	9.826/74	199	I - crime contra a administração pública; II - crime comum praticado em detrimento de dever inerente à função pública ou ao cargo público, quando de natureza grave, a critério da autoridade competente; VII - aplicação irregular dos dinheiros públicos, que resultem em lesão para o Erário Estadual ou dilapidação do seu patrimônio; VIII - quebra do dever de sigilo funcional; IX - corrupção passiva, nos termos da lei penal;
DISTRITO FEDERAL	LC 840/2011	193/194	Art. 193: VI – dispensar licitação para contratar pessoa jurídica que tenha, como proprietário, sócio ou administrador: a) pessoa de sua família ou outro parente, por consanguinidade até o terceiro grau, ou por afinidade; b) pessoa da família de sua chefia mediata ou imediata ou outro parente dela, por consanguinidade até o terceiro grau, ou por afinidade; VII – dispensar licitação para contratar pessoa física de família ou parente mencionado no inciso VI, a e b; Art. 194: I – praticar, dolosamente, ato definido em lei como: a) crime contra a administração pública; b) improbidade administrativa;

ESPÍRITO SANTO	LC 46/94	234	I - crime contra a administração pública; IV - improbidade administrativa; XI - lesão aos Cofres do Estado e dilapidação do patrimônio estadual; XII - corrupção;
GOIÁS	20.756/2020	202	LXIX - praticar, dolosamente, ato definido em Lei como crime contra a administração pública, a fé pública, a ordem tributária, o assim definido na Lei de licitação, o de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como qualquer outro em que a Administração figure como sujeito passivo: LXXIII - praticar, dolosamente, ato definido em Lei como de improbidade administrativa: penalidade: demissão;
MARANHÃO	6.107/94	228	I - crime contra a administração pública; IV - improbidade administrativa; X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual; XI - corrupção;
MINAS GERAIS	869/52	249/250	Art. 249: III – aplicar indevidamente dinheiros públicos; IV – exercer a advocacia administrativa; Art. 250: II – praticar crime contra a boa ordem e administração pública e a Fazenda Estadual; V – lesar os cofres públicos ou delapidar o patrimônio do Estado; VI – receber ou solicitar propinas, comissões, presentes ou vantagens de qualquer espécie;
MATO GROSSO DO SUL	1.102/90	235	I - crime contra a administração pública; VI - aplicação irregular de dinheiro público; VII - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual; VIII - revelar segredos de que tenha conhecimento em razão do cargo, desde que o faça dolosamente e em prejuízo do Estado; IX - receber ou solicitar propinas, comissões ou vantagens de qualquer espécie, ainda que fora de suas funções, mas em razão delas; X - exercer advocacia administrativa;
MATO GROSSO	LC 04/90	159	I - crime contra a administração pública; IV - improbidade administrativa; VIII - aplicação irregular de dinheiro público; IX - revelação de segredo apropriado em razão do cargo; X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio Estadual;

			XI - corrupção;
PARÁ	5.810/94	190	I - crime contra a Administração Pública, nos termos da lei penal; IV - improbidade administrativa; VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos; IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual; XI - corrupção;
PARAÍBA	LC 58/2003	120	I - crime contra a administração pública; IV - improbidade administrativa; VIII - aplicação irregular de dinheiro público; IX - revelação de segredo a que teve acesso em razão do cargo; X - lesão ou dano ao patrimônio do Estado; XI - corrupção ativa ou passiva;
PARANÁ	6174/70	293, V	a) crime contra a administração pública; f) aplicação irregular dos dinheiros públicos; g) revelação de segredo que se conheça em razão do cargo ou função; h) lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio do Estado; i) corrupção passiva, nos termos da Lei penal;
PERNAMBUCO	6.123/68	204	I - crime contra a administração pública; VI - aplicação irregular dos dinheiros públicos; VII - revelação de segredo conhecido em razão do cargo ou função; VIII - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual; IX - corrupção passiva nos termos da lei penal;
PIAUI	LC 13/94	153	I - Crime contra a administração pública; VIII - Aplicação irregular de dinheiros públicos; IX - Revelação de informação sigilosa do qual se apropriou em razão do cargo; X - Lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual; XI - Corrupção; XIII - Condenação criminal transitada em julgado por crime cuja natureza ou

			gravidade evidencie a incompatibilidade para o exercício de cargo público; (Redação dada pela Lei Complementar nº 25 de 15/08/2001)
RIO DE JANEIRO	DECRETO N° 2479/79	286/298	<p>Art. 286:</p> <p>VII – pleitear, como procurador ou intermediário, junto aos órgãos estaduais, salvo quando se tratar de percepção de vencimento, remuneração, provento ou vantagem de parente, consanguíneo ou afim, até o segundo grau civil;</p> <p>VIII – exigir, solicitar ou receber propinas, comissões, presentes ou vantagens de qualquer espécie em razão do cargo ou função, ou aceitar promessa de tais vantagens;</p> <p>IX – revelar fato ou informação de natureza sigilosa, de que tenha ciência em razão do cargo ou função, salvo quando se tratar de depoimento em processo judicial, policial ou administrativo;</p> <p>XIII – empregar material ou quaisquer bens do Estado em serviço particular;</p> <p>Art. 298:</p> <p>§ 3º</p> <p>- A demissão aplicada nas hipóteses previstas nos incisos I a IX, quando estas tiverem uma configuração penal típica, será cancelada e o funcionário reintegrado administrativamente, se e quando o pronunciamento da Justiça for favorável ao indiciado, sem prejuízo, porém, da ação disciplinar que couber, na forma do parágrafo único do artigo 291.</p> <p>§ 4º</p> <p>- Será, ainda, demitido o funcionário que, nos termos da lei penal, incorrer na pena acessória de perda da função pública.</p>
RIO GRANDE DO NORTE	LC 122/94	143	<p>I - crime contra a administração pública.</p> <p>IV - improbidade administrativa;</p> <p>VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;</p> <p>IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;</p> <p>X - lesão aos cofres públicos, dilapidação do patrimônio público ou dano grave e intencional ao meio ambiente ou a bem ou sítio de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico sob a proteção do Estado ou de entidade de sua administração indireta;</p> <p>XI – ocultação:</p> <p>a) na declaração de que trata o artigo 13, §5º, de bens ou valores que</p>

			<p>nela deviam constar, ou, posteriormente à posse, de novas aquisições sujeitas à mesma exigência;</p> <p>b) de nova investidura, de que resulte acumulação proibida (artigo 131);</p> <p>XII - corrupção sob qualquer de suas formas;</p>
RONDÔNIA	LC 68/92	170	<p>I - crime contra a administração pública;</p> <p>IV - improbidade administrativa;</p> <p>VIII – aplicação irregular de dinheiro público;</p> <p>IX – revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;</p> <p>X – lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio público;</p> <p>XI – corrupção em quaisquer modalidades;</p>
RORAIMA	LC 53/2001	126	<p>I - crime contra a administração pública;</p> <p>IV - improbidade administrativa;</p> <p>VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;</p> <p>IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;</p> <p>X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual;</p> <p>XI - corrupção;</p>
RIO GRANDE DO SUL	LC 10.098/94	191	<p>VI - improbidade administrativa;</p> <p>XI - aplicação irregular de dinheiro público;</p> <p>XIII - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual;</p> <p>XIV - revelação de segredo, do qual se apropriou em razão do cargo, ou de fato ou informação de natureza sigilosa de que tenha conhecimento, salvo quando se tratar de depoimento em processo judicial, policial ou administrativo-disciplinar;</p> <p>XV - corrupção passiva nos termos da lei penal;</p> <p>XVI - exercer advocacia administrativa;</p> <p>XVII - prática de outros crimes contra a administração pública.</p>
SANTA CATARINA	6.745/85	137	<p>I - puníveis com demissão qualificada ou simples:</p> <p>1 - lesão aos cofres públicos;</p> <p>2 - dilapidação do patrimônio público;</p> <p>3 - qualquer ato de manifesta improbidade no exercício da função pública.</p> <p>II - puníveis com demissão simples:</p> <p>1 - pleitear, como procurador ou intermediário, junto às repartições públicas, salvo quando se tratar de percepção de vencimento e vantagens de parentes até 2º grau;</p>

			<p>11 - aplicar irregularmente dinheiros públicos;</p> <p>12 - revelar ou facilitar a revelação de assuntos sigilosos que conheça em razão do cargo;</p> <p>13 - falsificar ou usar documentos que saiba falsificados;</p>
SERGIPE	2.148/77	263/264	<p>Art. 263:</p> <p>V – revelação de fato ou de informação de caráter sigiloso, conhecido em razão do cargo, quando resultar prejuízo para o Estado.</p> <p>Art. 264:</p> <p>I – crime contra a Administração Pública;</p> <p>II – aplicação ilegal dos recursos do Erário, precedida de dolo;</p> <p>III – lesão dolosa aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual;</p> <p>IV – corrupção passiva, nos termos da lei penal.</p> <p>Parágrafo único. A pena de demissão a bem do serviço público também poderá ser aplicada, nos casos de que trata o artigo 253, face à gravidade da falta e à má-fé do funcionário.</p>
SÃO PAULO	10.261/68	256/257	<p>Art. 256:</p> <p>IV - aplicação indevida de dinheiros públicos;</p> <p>Art. 257:</p> <p>II - praticar ato definido como crime contra a administração pública, a fé pública e a Fazenda Estadual, ou previsto nas leis relativas à segurança e à defesa nacional; (NR)</p> <p>- Inciso II com redação dada pela Lei Complementar nº 942, de 06/06/2003.</p> <p>III - revelar segredos de que tenha conhecimento em razão do cargo, desde que o faça dolosamente e com prejuízo para o Estado ou particulares;</p> <p>VI - lesar o patrimônio ou os cofres públicos;</p> <p>VII - receber ou solicitar propinas, comissões, presentes ou vantagens de qualquer espécie, diretamente ou por intermédio de outrem, ainda que fora de suas funções mas em razão delas;</p> <p>IX - exercer advocacia administrativa;</p> <p>XI -</p>

			<p>praticar ato definido como crime hediondo, tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e terrorismo; (NR)</p> <p>- Inciso XI acrescentado pela Lei Complementar nº 942, de 06/06/2003.</p> <p>XII - praticar ato definido como crime contra o Sistema Financeiro, ou de lavagem ou ocultação de bens, direitos ou valores; (NR)</p> <p>- Inciso XII acrescentado pela Lei Complementar nº 942, de 06/06/2003.</p> <p>XIII - praticar ato definido em lei como de improbidade.</p>
TOCANTINS	1.818/2007	157	<p>I - crime contra a Administração Pública;</p> <p>IV - improbidade administrativa;</p> <p>VII - aplicação irregular do erário público; VIII- revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; IX - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual ou nacional; X - corrupção ativa ou passiva;</p> <p>XV- receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;</p>

**APÊNDICE B - COMPARATIVO DOS TIPOS DE IMPROBIDADE E TIPOS PENAIIS
CAPITULADOS COMO INFRAÇÕES ADMINISTRATIVO-DISCIPLINARES DA
UNIÃO, ESTADOS E DF**

Quadro 2 - Comparativo dos tipos de improbidade e tipos penais capitulados como infrações administrativo-disciplinares da União, Estados e DF

Lei nº 8.112/90	Leis dos Estados e do DF	Lei nº 8.429/92	Leis Penais
Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: IV - improbidade administrativa;	<i>Idem:</i> AC, AL, AP, BA, DF, ES, GO, MA, MT, PA, PB, RN, RO, RR, RS, SC, SP e TO.		
Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;	<i>Idem:</i> AC, AL, AM, AP, BA, CE, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RN, RO, RR, RS, SC, SP e TO.	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: VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;	CP: Emprego irregular de verbas ou rendas públicas Art. 315 - Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei: Pena - detenção, de um a três meses, ou multa. Decreto-Lei nº 201/67: Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;
Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;	<i>Idem:</i> AL, AM, AP, BA, CE, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RO, RR, RS, SC, SP e TO.	Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das	CP: Art. 325 - Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação: Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa, se o

		<p>atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;</p>	<p>fato não constitui crime mais grave.</p> <p>§ 1º Nas mesmas penas deste artigo incorre quem: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)</p> <p>I – permite ou facilita, mediante atribuição, fornecimento e empréstimo de senha ou qualquer outra forma, o acesso de pessoas não autorizadas a sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública; (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)</p> <p>II – se utiliza, indevidamente, do acesso restrito. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)</p> <p>§ 2º Se da ação ou omissão resulta dano à Administração Pública ou a outrem: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)</p> <p>Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.</p>
<p>Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;</p>	<p><i>Idem:</i> AC, AL, AM, AP, BA, CE, ES, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RN, RO, RR, RS, SC, SE, SP e TO.</p>	<p>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:</p>	<p>CP: Art. 163 - Destruir, inutilizar ou deteriorar coisa alheia: Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa. Dano qualificado Parágrafo único - Se o crime é cometido: III - contra o patrimônio da União, de Estado, do Distrito Federal, de Município ou de autarquia, fundação pública, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviços públicos; (Redação dada pela Lei nº 13.531, de 2017)</p>

<p>Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: XI - corrupção;</p>	<p><i>Idem:</i> AC, AL, AM, AP, CE, ES, MA, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RN, RO, RR, RS, SE e TO.</p>	<p>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: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)</p> <p>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;</p> <p>II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;</p> <p>III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;</p> <p>V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;</p>	<p>CP:</p> <p>Corrupção passiva</p> <p>Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:</p> <p>Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.</p> <p>Corrupção ativa</p> <p>Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:</p> <p>Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.</p>

		<p>VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;</p> <p>VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;</p> <p>IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;</p> <p>X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;</p>	
	<p>DF:</p> <p>VI – dispensar licitação para contratar pessoa jurídica que tenha, como proprietário, sócio ou administrador:</p> <p>a) pessoa de sua família ou outro parente, por consanguinidade até o terceiro grau, ou por afinidade;</p> <p>b) pessoa da família de sua chefia mediata ou imediata ou outro parente dela, por consanguinidade até o terceiro grau, ou por afinidade;</p>	<p>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:</p> <p>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;</p>	<p>CP:</p> <p>Contratação direta ilegal (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)</p> <p>Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)</p> <p>Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)</p> <p>Frustração do caráter competitivo de licitação (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)</p>

	<p>VII – dispensar licitação para contratar pessoa física de família ou parente mencionado no inciso VI, a e b;</p>		<p>Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021) Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.</p>
	<p>GO: LXIX - praticar, dolosamente, ato definido em Lei como crime contra a administração pública, a fé pública, a ordem tributária, o assim definido na Lei de licitação, o de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como qualquer outro em que a Administração figure como sujeito passivo:</p>	<p>Arts. 9º e 10, integralmente.</p>	<p>CP: Art. 163, parágrafo único, III; TÍTULO XI DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CAPÍTULO I DOS CRIMES PRATICADOS POR FUNCIONÁRIO PÚBLICO CONTRA A ADMINISTRAÇÃO EM GERAL CAPÍTULO II DOS CRIMES PRATICADOS POR PARTICULAR CONTRA A ADMINISTRAÇÃO EM GERAL CAPÍTULO II-A (Incluído pela Lei nº 10.467, de 11.6.2002) DOS CRIMES PRATICADOS POR PARTICULAR CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTRANGEIRA CAPÍTULO II-B DOS CRIMES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Lei nº 9.616/98: Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou</p>

			propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.
	<p>MG:</p> <p>IV – exercer a advocacia administrativa;</p> <p>Art. 250:</p> <p>VI – receber ou solicitar propinas, comissões, presentes ou vantagens de qualquer espécie;</p>	<p>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: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)</p> <p>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;</p> <p>II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;</p> <p>III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;</p> <p>V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de</p>	<p>CP:</p> <p>Advocacia administrativa</p> <p>Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:</p> <p>Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.</p> <p>Corrupção passiva</p> <p>Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:</p> <p>Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.</p> <p>Corrupção ativa</p> <p>Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:</p> <p>Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.</p>

		<p>qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;</p> <p>VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;</p> <p>VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;</p> <p>IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;</p> <p>X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;</p>	
	<p>MS:</p> <p>IX - receber ou solicitar propinas, comissões ou vantagens de qualquer espécie, ainda que fora de suas funções, mas em razão delas;</p> <p>X - exercer advocacia administrativa;</p>	<p>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: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)</p> <p>I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem</p>	<p>CP:</p> <p>Advocacia administrativa</p> <p>Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:</p> <p>Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.</p> <p>Corrupção passiva</p> <p>Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela,</p>

		<p>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;</p> <p>II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;</p> <p>III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;</p> <p>V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;</p> <p>VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;</p> <p>VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão</p>	<p>vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:</p> <p>Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.</p> <p>Corrupção ativa</p> <p>Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:</p> <p>Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa</p>
--	--	---	--

		<p>decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;</p> <p>IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;</p> <p>X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;</p>	
	<p>RJ:</p> <p>Art. 286:</p> <p>VII – pleitear, como procurador ou intermediário, junto aos órgãos estaduais, salvo quando se tratar de percepção de vencimento, remuneração, provento ou vantagem de parente, consanguíneo ou afim, até o segundo grau civil;</p> <p>VIII – exigir, solicitar ou receber propinas, comissões, presentes ou vantagens de qualquer espécie em razão do cargo ou função, ou aceitar promessa de tais vantagens;</p>	<p>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: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)</p> <p>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;</p> <p>II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;</p> <p>III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de</p>	<p>Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:</p> <p>Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.</p> <p>Corrupção passiva</p> <p>Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:</p> <p>Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.</p> <p>Corrupção ativa</p> <p>Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:</p> <p>Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa</p>

		<p>serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;</p> <p>V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;</p> <p>VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;</p> <p>VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;</p> <p>IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;</p> <p>X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;</p>	
	<p>RS:</p> <p>XVI - exercer advocacia administrativa;</p>	<p>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</p>	<p>Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:</p> <p>Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.</p>

		<p>função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:</p> <p>VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;</p> <p>IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;</p> <p>X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;</p>	
	<p>SC:</p> <p>II - puníveis com demissão simples:</p> <p>1 - pleitear, como procurador ou intermediário, junto às repartições públicas, salvo quando se tratar de percepção de vencimento e vantagens de parentes até 2º grau;</p>	<p>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:</p> <p>VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;</p> <p>IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;</p> <p>X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de</p>	<p>Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:</p> <p>Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.</p>

		ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;	
	<p>SP:</p> <p>VII - receber ou solicitar propinas, comissões, presentes ou vantagens de qualquer espécie, diretamente ou por intermédio de outrem, ainda que fora de suas funções mas em razão delas;</p> <p>IX - exercer advocacia administrativa;</p>	<p>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: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)</p> <p>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;</p> <p>II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;</p> <p>III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;</p> <p>V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;</p>	<p>CP:</p> <p>Advocacia administrativa</p> <p>Art. 321 - Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:</p> <p>Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.</p> <p>Corrupção passiva</p> <p>Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:</p> <p>Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.</p> <p>Corrupção ativa</p> <p>Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:</p> <p>Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa</p>

		<p>VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;</p> <p>VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;</p> <p>IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;</p> <p>X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;</p>	
	<p>TO:</p> <p>XV- receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;</p>	<p>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: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)</p> <p>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,</p>	<p>CP:</p> <p>Corrupção passiva</p> <p>Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:</p> <p>Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.</p> <p>Corrupção ativa</p> <p>Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:</p>

		<p>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;</p> <p>II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;</p> <p>III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;</p> <p>V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;</p> <p>VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;</p> <p>VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;</p>	<p>Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa</p>
--	--	--	---

		<p>IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;</p> <p>X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;</p>	
--	--	---	--

**APÊNDICE C - MANUAL DE APLICAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
COMO FUNDAMENTO PARA PUNIÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS EM
PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES APÓS O ADVENTO DA LEI N°
14.230/2021**

RODRIGO ESTEVES SANTOS PIRES

IDP – INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

BRASÍLIA – DF – *CAMPUS* ASA SUL

PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

Brasília – DF

Novembro de 2025

Dr. Vladimir Barros Aras

RODRIGO ESTEVES SANTOS PIRES

**MANUAL DE APLICAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO
FUNDAMENTO PARA PUNIÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS EM PROCESSOS
ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES APÓS O ADVENTO DA LEI Nº 14.230/2021**

Produto final anexado com apêndice à dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Vladimir Barros Aras

Brasília – DF

2025

RESUMO

A Lei nº 14.230/2021 alterou profundamente a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), deixando claro o seu caráter eminentemente repressivo e, quanto ao elemento subjetivo do injusto de improbidade, houve expressa revogação da modalidade culposa e, relativamente ao tipo doloso, estabeleceu-se a exigência do dolo direto (a mera voluntariedade do agente não é apta à comprovação do dolo) e, mais ainda, no art. 11, § 1º, criou-se um elemento objetivo normativo do tipo de improbidade, consistente na finalidade de “obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade” (que muitos chamam de exigência de dolo específico). Também foi introduzido o § 2º ao art. 11, da Lei nº 8.429/1992, a determinar, enquanto norma geral da União, que o elemento objetivo normativo do tipo é condição que se aplica em qualquer esfera de punição da improbidade. Especificamente, a demonstração do impacto de tal exigência no âmbito dos processos administrativos disciplinares dos Entes Federativos constitui-se no objeto do presente manual, numa análise específica da Lei nº 8.112/1992 e de leis dos Estados e do Distrito Federal que versam sobre o tema.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Dolo. Elemento objetivo normativo do tipo. Vantagem pessoal indevida. Processo disciplinar.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	105
2 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO	108
2.1 DISTRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	108
2.1.1 O espaço de conformação decorrente da norma do art. 37, § 4º, da Constituição Federal	108
2.1.2 A competência legislativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de direito administrativo sancionador disciplinar.....	109
2.2 O ELEMENTO SUBJETIVO DO INJUSTO EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DA REDAÇÃO ORIGINAL DA LEI Nº 8.429/1992 AO ELEMENTO NORMATIVO DO TIPO TRAZIDO PELA LEI Nº 14.230/2021	111
2.2.1 O elemento subjetivo do tipo de improbidade administrativa	111
2.2.2 O tipo doloso	111
2.2.2.2 Dolo genérico e dolo específico	112
2.2.3 A obtenção de vantagem indevida para si ou para outrem como elemento do tipo de improbidade	113
2.2.4 A norma de extensão do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/92 e seu provável impacto em matéria de processo administrativo disciplinar	114
3 APLICAÇÃO DA REGRA DO ART. 11, § 1º, DA LEI Nº 8.429/1992, AOS TIPOS PUNITIVOS PREVISTOS NO ART. 132, DA LEI Nº 8.112/1990, E EM LEIS ESDATUAIS E DO DISTRITO FEDERAL, QUE IMPÕEM O SANCIONAMENTO DISCIPLINAR DE SERVIDOR PELA PRÁTICA DE ATOS DESCRITOS COMO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	116
3.1 O ART. 132, DA LEI Nº 8.112/1990.....	116
3.1.1 A regra do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1992	117
3.1.2 A regra do art. 132, VIII, da Lei nº 8.112/1992.....	118
3.1.3 A regra do art. 132, IX, da Lei nº 8.112/1992	122
3.1.4 – A regra do art. 132, X, da Lei nº 8.112/1992.....	123
3.1.5 A regra do art. 132, XI, da Lei nº 8.112/1992	124
3.1.6 Conclusão do tópico relativo ao art. 132, da Lei nº 8.112/1992 e correlatas tipificações em leis estaduais e distritais.....	127
3.2. O tratamento diferenciado do tema em leis específicas dos demais Entes Federados.	128
3.2.1. A Lei nº 1.762/1986, do Estado do Amazonas.....	128
3.2.2. A Lei nº 9.826/1974, do Estado de Ceará.....	128
3.2.3 A Lei Complementar nº 840/2011, do Distrito Federal.....	129

3.2.4 A Lei nº 20.756/2020, do Estado de Goiás.....	131
3.2.5 A Lei nº 869/1952, do Estado de Minas Gerais	131
3.2.6 A Lei nº 1.102/1990, do Estado de Mato Grosso do Sul.....	132
3.2.7 A Lei Complementar nº 58/2003, do Estado da Paraíba	133
3.2.8 A Lei nº 6174/1970, do Estado do Paraná.....	133
3.2.9 A Lei nº 6.123/1968, do Estado de Pernambuco	133
3.2.10 A Lei Complementar nº 13/1994, do Estado do Piauí.....	133
3.2.11 O Decreto nº 2479/1979, do Estado do Rio de Janeiro	134
3.2.12 A Lei Complementar nº 122/1994, do Estado do Rio Grande do Norte	135
3.2.13 A LC 10.098/1994, do Estado do Rio Grande do Sul	137
3.2.14 A Lei nº 6.745/1985, do Estado de Santa Catarina.....	138
3.2.15 A Lei nº 2.148/1977, do Estado de Sergipe.....	139
3.2.16 A Lei nº 10.261/1968, do Estado de São Paulo.....	139
3.2.17 A Lei nº 1.818/2007, do Estado de Tocantins	140
3.3 A AUTONOMIA DAS INSTÂNCIAS.....	140
CONCLUSÃO.....	143
REFERÊNCIAS.....	146

1 INTRODUÇÃO

O presente manual resulta de trabalho acadêmico, dissertação de mestrado profissional em direito junto ao IDP-BSB, onde foi analisado o impacto da norma de extensão do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, incluída pela Lei nº 14.230/2021, que determina, para a caracterização de um ato de improbidade, a necessária presença do elemento normativo do tipo de improbidade previsto no art. 11, § 1º (“somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”) seja qual for a origem da norma tipificadora da conduta ímproba.

Até o advento da Lei nº 14.230/2021, que trouxe alterações profundas na Lei nº 8.429/92 LIA – Lei de Improbidade Administrativa, consolidara-se a compreensão majoritária no sentido de que (i) tanto condutas dolosas ou culposas poderiam configurar, em tese, prática de ato de improbidade, como também que (ii) bastaria, na imensa maioria dos casos, o dolo genérico para a caracterização do ilícito (com o que a exigência de dolo específico estaria vinculada a tipos que o veiculassem expressamente).

Desde a vigência da Lei nº 8.429/92, boa doutrina e parte da jurisprudência convergiram no sentido de que os tipos punitivos previstos no art. 10 admitiam a modalidade culposa, valendo consignar a visão de Fábio Medina Osório (2022, p. 196) a reafirmar, de um lado, (i) que não há, na Constituição Federal, qualquer norma (regra ou princípio) a proibir a caracterização culposa da improbidade (sobretudo em razão do dever de proteção à moralidade e à eficiência) e, de outro, (ii) que também não haveria qualquer norma constitucional a impedir que o legislador, dentro de seu poder de conformação, viesse a optar pela tipificação exclusiva da conduta dolosa, ainda que com fim especial de agir.

Não foi outra, inclusive, a opção concretizada na Lei nº 14.230/2021, que, alterando a LIA e relativamente ao tema de interesse deste manual, veiculou as seguintes normas jurídicas: (i) considera-se ato de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 (art. 1º, § 1º); (ii) na hipótese dos tipos de improbidade previstos no art. 11, da LIA, há necessidade de comprovação do fim especial de agir para fins de caracterização do ato doloso, qual seja, “quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade” (§ 1º); (iii) a exigência do fim especial de agir, prevista no art. 11, § 1º, deve ser estendida para toda e qualquer tipificação de improbidade, seja no âmbito da própria Lei nº 8.429/92, seja em leis especiais, conforme previsto no § 2º do mesmo dispositivo: “Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a

quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei” (art. 11, § 2º, da LIA).

Dizendo de outro modo, agora, há uma exigência normativa específica para a caracterização do ato de improbidade administrativa, seja ele previsto como tal na Lei nº 8.429/1992, seja ele capitulado ou apontado em leis outras de caráter punitivo, consistente na demonstração de que o agente público agiu com dolo de obtenção de vantagem indevida para si ou para terceiros.

O presente manual, assim, ganha relevância, na medida em que busca orientar os agentes públicos encarregados da condução de processos administrativos disciplinares junto aos Entes Federativos com vistas à correta aplicação da nova e relevante norma jurídica que criou um elemento objetivo normativo de todo e qualquer ato de improbidade administrativa, consistente no intuito de “obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”. Sobretudo em razão do fato de que tais agentes públicos, de ordinário, não precisam ter formação jurídica para acesso a suas respectivas carreiras, é dizer, normalmente não há exigência de que os processos disciplinares sejam conduzidos por membros da Advocacia Pública⁶⁸, tampouco que os servidores condutores de PAD tenham formação jurídica formal.

Como objetivos gerais, far-se-á *(i)* uma contextualização dos principais referenciais teóricos e normativos que estão a exigir a intenção de obtenção de vantagem ilícita como condição de caracterização do ato de improbidade, *(ii)* bem como uma análise dos tipos punitivos vigentes na União, Estados e Distrito Federal sobre o sancionamento administrativo de servidores pela prática de improbidade.

Como objetivos específicos, pretende-se *(i)* analisar os tipos punitivos previstos no art. 132, da Lei nº 8.112/1990, que versam sobre improbidade; *(ii)* analisar os tipos punitivos previstos nas leis dos Estados e do Distrito Federal que capitulam sanções para seus servidores públicos pela prática de ato de improbidade; *(iii)* propor a observância da norma do art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992 (com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021), conforme determinação

⁶⁸ A Constituição Federal prevê, em seus arts. 131 e 132, a Advocacia-Geral da União e as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal como instituições permanentes, essenciais à administração da justiça e com competência de representação judicial e de consultoria jurídica da administração direta e indireta de tais Entes, ao passo que, quanto à omissão relativa aos municípios, a posição atual do STF é no sentido de que: *(i)* inexistente obrigação constitucional de institucionalização de Procuradorias por parte dos municípios, cabendo a cada Ente dispor, em seu espaço de conformação, sobre a melhor forma de estruturação de sua representação judicial e consultoria jurídica; *(ii)* havendo opção pela criação de Procuradoria, deve ser aplicada a mesma disciplina jurídica da AGU e das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal. (ADPF 1.037. DJE divulgado em 21/08/2024, publicado em 22/08/2024).

do § 2º do mesmo dispositivo, como condição de validade da imposição de qualquer sanção administrativa a servidor público pela prática de ato de improbidade.

O alcance pretendido com este manual, destarte, é o de auxiliar os órgãos encarregados (normalmente, corregedorias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios) da instauração, condução e conclusão de processos disciplinares, bem como autoridades julgadoras, na verificação da ocorrência de condutas ilícitas e capituladas como ato de improbidade administrativa, a exigir não só a prova do dolo (consciência da ilicitude da conduta e adesão de vontade do agente na realização fenomênica do agir proibido), como também a intenção específica de “obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”.

A metodologia empregada neste manual, por sua vez, diz com uma revisão bibliográfica inicial, sobretudo no tópico atinente ao marco teórico e normativo, sobre a competência para legislar sobre improbidade administrativa nos termos previstos na Constituição Federal, passando, também, por uma análise atual sobre o elemento subjetivo do tipo de improbidade após o advento da Lei nº 14.230/2021. Quanto ao desenvolvimento propriamente dito, terá como marco referencial teórico o Manual do Processo Administrativo Disciplinar da CGU (CGU, 2022), onde serão analisados, pormenorizadamente, todos os tipos punitivos que versem sobre improbidade como conduta infracional do servidor, o mesmo ocorrendo com as leis específicas de todos os Estados e do Distrito Federal.

Ao final, será recomendada a estrita observância das regras previstas no art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, como condição de validade da imposição de qualquer sanção administrativa em desfavor de servidor público pela prática de ato capitulado como improbidade administrativa no País.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO

2.1 Distribuição constitucional de competência para legislar sobre improbidade administrativa

O art. 22, da Constituição Federal, não atribui competência legislativa privativa à União para legislar sobre direito administrativo (tampouco sancionador), menos ainda sobre a tipificação da improbidade administrativa. O mesmo se verifica, de sua feita, seja quanto à competência concorrente estipulada no art. 24, seja, também, quanto à competência municipal para dispor sobre assuntos de interesse local.

Para o que interessa neste manual, há duas ordens de atribuição constitucional de competência legislativa para o trato da improbidade administrativa: (i) a norma veiculada no art. 37, § 4º, que atribui à União a competência para editar normas gerais sobre improbidade e a ação judicial de responsabilização; (ii) a competência implícita dos Entes Federativos para dispor sobre sua autonomia e, com isto, estabelecer o regime disciplinar de seus servidores, prevendo as infrações administrativas e respectivas sanções (usualmente, é prevista a pena de demissão administrativa para o servidor que vier a cometer improbidade administrativa).

2.1.1 O espaço de conformação decorrente da norma do art. 37, § 4º, da Constituição Federal

A norma em análise, ao dispor sobre as sanções para os atos de improbidade administrativa (em rol taxativo) e a reafirmação do princípio da independência das instâncias cível e criminal, conferiu ao legislador ordinário (MENDES; ROSA, 2025, pp. 12-13) a competência para efetivar a tipificação dos atos de improbidade administrativa. Tal assertiva, entretanto, relativamente ao “caráter exauriente” da norma constitucional que estipulou as sanções decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, não parece coadunar-se com a opção concretizada na LIA, que também prevê as penas de multa 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.

E aqui reside um traço distintivo e único do sistema brasileiro, vez que não se encontra, no direito comparado (CARNEIRO, 2022, p. 93), um regime específico e independente da tutela da probidade administrativa, tal como se fez, no Brasil, com o advento da norma do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, regulada pela Lei nº 8.429/92. Dizendo de outro modo, apenas aqui há um regime específico e autônomo de tipificação de atos de improbidade, mediante processamento em ação de natureza civil (não penal), com vistas à aplicação das sanções

constitucionalmente estipuladas, independentemente das jurisdições criminal e administrativo-sancionadora.

O art. 37, § 4º, da Constituição Federal, estabelece a competência da União para legislar sobre a tipificação dos atos de improbidade administrativa, que serão sancionados com as penas expressamente disciplinadas na mesma norma, também cabendo à União, em caráter privativo, dispor sobre a ação judicial e o processo cabíveis, neste último caso, até mesmo em razão do disposto no art. 22, I, da mesma Constituição.

2.1.2 A competência legislativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de direito administrativo sancionador disciplinar

Também aqui se compreende que o regime jurídico dos servidores públicos estaduais, distritais e municipais insere-se no espectro da capacidade de auto-organização e autogestão de tais entes federativos, aplicando-se-lhes, por simetria, as normas da Constituição Federal que estabelecem o processo legislativo, em especial a regra do art. 61, § 1º, III, “c”, da Constituição Federal⁶⁹.

Estados e, igualmente, municípios têm competência legislativa para dispor sobre criação e estruturação da administração pública (órgãos e entidades), criação de cargos, funções ou empregos públicos e estruturação das respectivas carreiras, regime jurídico e previdenciário dos respectivos servidores, dentre outras matérias atinentes à sua autonomia (CABRAL, 2013, p. 158), o que significa dizer que cada qual terá de efetivar a tipificação das infrações administrativo-disciplinares, as sanções administrativas respectivas e, também, o processo administrativo disciplinar.

Até porque, repita-se, não há competência privativa da União (art. 22, da Constituição Federal), tampouco competência concorrente (art. 24, da Constituição Federal) da União e estados para legislar sobre direito administrativo. Cada ente, dentro de sua autonomia, pode disciplinar seu respectivo processo administrativo, desde que observados os princípios e garantias constitucionais (NETO, 2009, p. 637).

Também aqui se deverá entender que tanto os estados, o Distrito Federal, quanto os municípios possuem competência para legislar sobre regime jurídico de seus respectivos servidores, sobretudo em matéria disciplinar, cabendo-lhes efetivar a tipificação das infrações, prever as respectivas sanções e, também, estipular o processo administrativo disciplinar.

⁶⁹ STF, ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26-2-1999; ADI 2.115, rel. min. Ilmar Galvão; e ADI 700, rel. min. Maurício Corrêa.

De igual modo, conclui-se que, uma vez exercida a competência legislativa pela União, no sentido da edição de norma geral sobre atos de improbidade administrativa, a eventual escolha dos demais entes federados, para aplicar sanções específicas a servidores sob este mesmo fundamento (de improbidade), embora aceita e compatível com a autonomia federativa de tais entes, impõe que sejam observados os tipos punitivos da Lei nº 8.429/1992, bem como as normas que versem sobre o elemento subjetivo do injusto, notadamente em função das regras expressas do art. 11, §§ 1º e 2º, da mesma lei.

Quer isto significar que, no presente manual, não se procurará pesquisar, sob a ótica do Direito Constitucional, se a regra de extensão do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, incluída pela Lei nº 14.230/2021, tem aptidão para ofender a autonomia legislativa de Estados, Distrito Federal e Municípios no sentido de criar tipos infracionais que veiculem o conceito de improbidade, atribuindo-lhe contornos específicos (sobretudo quanto ao elemento subjetivo do injusto) e diversos daqueles previstos, como normas gerais, na Lei nº 8.429/1992, mas sim, repita-se, o impacto de tais normas gerais na condução dos processos disciplinares, no enquadramento de condutas ímprobas e na imposição de sanções administrativas.

Uma análise das legislações específicas de todos os estados e do Distrito Federal dá-nos conta de que, em parte, o modelo previsto na Lei nº 8.112/90 foi repetido (servidor será demitido por prática de “ato de improbidade”), mas há casos, em especial a partir do estatuto dos servidores públicos de Minas Gerais (Lei nº 869/52, art. 250), em que a escolha deu-se de modo diverso (sem menção específica ao termo “improbidade administrativa”), mas com a descrição típica de condutas igualmente previstas na Lei nº 8.429/92. É o que demonstra o quadro 1 - Apêndice A desta dissertação.

Comparando-se as disposições das diversas leis estaduais que capitulam os tipos punitivos que exigem aplicação da pena de demissão de servidores públicos com as previsões constantes da Lei nº 8.429/92, chega-se à conclusão de que, mesmo sem afirmar categoricamente a infração administrativo-disciplinar como ato de improbidade administrativa, a descrição típica acaba por coincidir com as hipóteses de incidência dos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429/92, tudo a exigir esforço maior de harmonização sistemática desta legislação de regência.

Em conclusão, o universo pesquisado aponta para o seguinte: (i) tanto a Lei nº 8.112/90, quanto diversas leis estaduais que disciplinam estatutos de servidores públicos apontam, como infração passível da aplicação administrativa da pena de demissão, a prática de crime contra a administração pública (a pressupor a existência de sentença penal condenatória transitada em julgado); (ii) tanto a Lei nº 8.112/90, quanto diversas leis estaduais que disciplinam estatutos

de servidores públicos apontam, como infração passível da aplicação administrativa da pena de demissão, a prática de improbidade administrativa (sem necessidade de que haja condenação transitada em julgado em ação judicial de improbidade administrativa); (iii) tanto a Lei nº 8.112/1990, quanto diversas leis estaduais que disciplinam estatutos de servidores públicos apontam, como infrações passíveis da aplicação administrativa da pena de demissão, a prática de atos que, em tese, também estão capitulados em leis penais ou mesmo na Lei nº 8.429/1992 (sem necessidade de que haja condenação transitada em julgado em ação penal ou ação judicial de improbidade administrativa).

Como tudo isto dialoga com o novo elemento normativo do tipo de improbidade administrativa, agora previsto no art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/92, é o que se pretende descortinar nos capítulos seguintes.

2.2 O elemento subjetivo do injusto em matéria de improbidade administrativa: Da redação original da lei nº 8.429/1992 ao elemento normativo do tipo trazido pela lei nº 14.230/2021

2.2.1 O elemento subjetivo do tipo de improbidade administrativa

Em função das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 à Lei nº 8.429/1992, em especial seus arts. 1º, §§ 1º, 2º, 3º, 8º, 11, §§ 1º e 2º, combinados, tem-se hoje claro que o elemento subjetivo do injusto de improbidade administrativa é, exclusivamente, o dolo, e com elemento objetivo normativo do tipo, consistente no “fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”. De fora parte a escolha clara do legislador, o STF, ao também julgar, recentemente, o Tema 309, da repercussão geral, acabou assentando que:

a) O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária.⁷⁰

2.2.2 O tipo doloso

A doutrina administrativista, em geral, trata o dolo sob influência do finalismo (e, *fortiori*, da dicção expressa do art. 18, I, do Código Penal), que seria caracterizado pela junção de dois elementos: (i) a consciência do caráter ilícito do fato (elemento intelectual) e (ii) a

⁷⁰ RE 656558/SP. Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. Dias Toffoli. Julgamento: 28 out. 2024 DJe: 26/02/2025.

anuência do agente quanto à ocorrência do resultado lesivo (elemento volitivo). O dolo, assim, surge como aspecto psicológico da conduta do agente (CAPEZ, 2023, p. 100; MATTOS, 2025, p. 27), muito embora haja várias outras correntes, na dogmática penal, a versar o dolo como aspecto eminentemente normativo.

2.2.2.1 Dolo direto e eventual

Uma classificação relevante para o tema da improbidade é aquela que trata do dolo direto e do eventual. Há dolo direito de primeiro grau, quando há correspondência exata entre os elementos do tipo incriminador e a consciência e vontade do agente em realizar a conduta típica. A descrição típica é exatamente o que queria o agente. Há dolo direito de segundo grau, quando o agente visualiza a realização dos resultados típicos, mas, mesmo assim, adere, deseja (ainda que como efeito colateral, mas não há coincidência perfeita entre sua vontade de agir e a descrição do tipo incriminador). Por fim, há o dolo eventual, quando o agente visualiza a realização dos resultados típicos (embora não os queira diretamente) e assume os riscos de os produzir (VIANNA, 2017, p. 64).

O dolo direto é o que encontra aceitabilidade maior na doutrina administrativista (MATTOS, 2025, p. 26), sobretudo a partir do advento da Lei nº 14.230/2021, que, por sobre afastar o enquadramento, no ato doloso, do mero exercício da função pública, passou a exigir a vontade específica de auferimento de vantagem ilícita para si ou para outrem, a reduzir, sobretudo, o espaço de discussão sobre o dolo eventual (o agente sabe que a conduta é ilícita, conhece os resultados que tal conduta trará para o patrimônio público e, ainda assim, a pratica, assumindo os riscos inerentes).

2.2.2.2 Dolo genérico e dolo específico

Tradicionalmente, define-se o dolo genérico como a vontade do agente de praticar o núcleo do tipo incriminador previsto na norma, sem qualquer finalidade especial, ao passo que o dolo específico ocorre quando o agente pratica a conduta prevista no núcleo do tipo incriminador, mas sempre com um fim especial de agir (CAPEZ, 2023, p. 100). No âmbito da improbidade, o dolo genérico seria identificado como decorrente de uma vontade de praticar o ato ilícito, de agir contra a lei, incidindo na tipologia da Lei nº 8.429/92, independentemente de resultados específicos que pudessem decorrer (NÓBREGA, 2025; MUDROVITSCH, 2022, p. 79).

O dolo específico teria lugar, ainda sob a ótica da Lei nº 8.429/92, em hipóteses específicas previstas nos incisos dos arts. 9º, 10 e 11, que evidenciassem uma finalidade especial naquele determinado caso (v.g, art. 11, VI, da Lei nº 8.429/92). Justamente por isto, há quem defenda que o art. 11º, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, criou um elemento objetivo normativo de todo e qualquer tipo de improbidade, o que significa dizer que, mesmo que se trate de dolo genérico, para fins de improbidade, nele deve estar demonstrada a intencionalidade específica de lograr proveito indevido (RIZZOTO, 2022).

Esta classificação parece adequada, na medida em que o art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, passa a exigir, indistintamente, para todo e qualquer ato de improbidade (haja vista a norma de extensão do § 2º do mesmo artigo), “o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”, ao passo que, em dispositivos específicos dos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429/1992, aparecem fins específicos outros necessários para a caracterização do ato ímprobo (para além da vontade deliberada de obtenção de vantagem indevida).

É o que ocorre, por exemplo, com o art. 9º, VI, que tipifica o recebimento de vantagem econômica com a finalidade de “fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei”; ou com o art. 10, IV, que, para a caracterização do ilícito de alienação, permuta ou locação de bem público, impõe o fim especial de que isto se dê “por preço inferior ao de mercado”; ou do art. 11, VI, que tipifica a não prestação de contas “com vistas a ocultar irregularidades”.

2.2.3 A obtenção de vantagem indevida para si ou para outrem como elemento do tipo de improbidade

O art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, passa a dispor, como elemento objetivo normativo do tipo de improbidade, que, “Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”.

Comentando o dispositivo, Wallace Paiva Marins Júnior *et.al.* afirmam que a conduta somente será punível como improbidade “quando a conduta funcional do agente público tiver

comprovadamente o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade, sendo que esse resultado não precisa ser economicamente quantificável” (MAGALHÃES JÚNIOR; OLIVEIRA; JÚNIOR; 2025, p. 162).

A vantagem exigida no tipo punitivo, assim, não precisa ser necessariamente econômica, tanto mais por que apenas o art. 9º, da Lei nº 8.429/1992, tipifica os atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito do agente, “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”.

Entender que a vantagem indevida, em todo caso, tenha de ter caráter econômico ou financeiro levaria ao paradoxo de admitir-se que não mais haveria improbidade nas hipóteses de dano ao erário (mas sem benefício econômico ou financeiro para o agente), ou de ofensa aos princípios. Ou seja: que a regra do art. 11, § 1º, seria uma espécie de exculpante genérica quanto aos tipos previstos nos arts. 10 e 11, da Lei nº 8.429/1992, que não impliquem em vantagem patrimonial, econômica ou financeira para o agente público ou para terceiros.

À guisa de exemplificação, a maioria dos tipos punitivos dos incisos do art. 10, da Lei nº 8.429/1992, pode ser realizada pelo agente público mediante obtenção de benefícios próprios e indevidos, porém, não necessariamente econômicos, financeiros ou patrimoniais. Favores sexuais; temor reverencial; promoção, remoção, designação para função de confiança etc. etc. etc.

Na mesma linha, é possível admitir-se a prática de condutas punidas nos incisos do art. 11, da Lei nº 8.429/1992, sem necessariamente haver vantagem econômica. Por exemplo, “revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço” (inciso VII), porque o beneficiário é amigo íntimo do agente público (sem que isto implique, concretamente, vantagem econômica para ambos).

2.2.4 A norma de extensão do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/92 e seu provável impacto em matéria de processo administrativo disciplinar

Ao dispor que “Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei”, o § 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/1992 passa a exigir, expressamente, que a condenação de servidores públicos, em processos disciplinares,

pela prática de condutas tipificadas⁷¹ como improbidade administrativa, passa exigir o elemento normativo objetivo do tipo, consistente na obtenção de “proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade” (art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992). Basta ver o tratamento do tema na Lei nº 8.112/1990:

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:
IV - improbidade administrativa;
VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;
IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;
X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;
XI - corrupção;

[...]

Relevante notar, ainda, que este modelo de previsão normativa da sanção de demissão de servidor público foi adotado, literalmente, por leis (estatutos de servidores públicos) dos seguintes estados federados (AL, AP, MT, PA, RO e RR). Os demais entes federados, de sua feita, apresentam normas com variações tópicas ou, eventualmente, mais robustas, o que será objeto de análise mais à frente.

Há, aqui, pelo menos dois aspectos a merecerem especial atenção: (i) quando a lei federal, estadual, distrital e municipal diz que o servidor público será punido quando praticar “ato de improbidade administrativa”, será preciso fazer o enquadramento de sua conduta a algum tipo incriminador específico de improbidade (arts. 9º, 10 e 11, incisos, da Lei nº 8.429/1992); (ii) quando a lei federal, estadual, distrital ou municipal diz que o servidor público será punido quando praticar a conduta X ou Y, que também está tipificada, como ato de improbidade específico, em qualquer dos incisos dos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429/1992, também será necessário observar o regime jurídico da lei geral de improbidade administrativa.

Em ambos os casos, pela regra expressa do art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/1992, a punição do servidor público, especificamente pela prática de “improbidade administrativa” ou de “conduta X ou Y” também tipificada na mesma Lei, estará sujeita à comprovação do

⁷¹ Merece registro, embora também não seja objetivo da presente dissertação, a questão atinente à competência legislativa para tipificar atos de improbidade. Com efeito, já se demonstrou, neste estudo, que a Lei nº 8.429/1992, decorrente da liberdade de conformação prevista no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, representa norma geral em matéria de improbidade, donde se poderia concluir que, sendo norma geral, a definição dos tipos de improbidade seria de competência privativa da União. No entanto, o próprio texto do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, admite que atos de improbidade sejam tipificados “em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei”, logo, é possível que haja tipificações em outras leis, inclusive estaduais, distrital e municipais. Noutra giro, se se admite que as “leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa “seriam os previstos em leis da União, à evidência que se teria de concluir pela inaplicabilidade do art. 11, §§ 1º e 2º, às leis estaduais, distritais e municipais que versam sobre demissão de servidores que praticarem atos de improbidade ou condutas semelhantes.

elemento normativo do tipo, qual seja, o fim especial de “obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”.

3 APLICAÇÃO DA REGRA DO ART. 11, § 1º, DA LEI Nº 8.429/1992, AOS TIPOS PUNITIVOS PREVISTOS NO ART. 132, DA LEI Nº 8.112/1990, E EM LEIS ESDATUAIS E DO DISTRITO FEDERAL, QUE IMPÕEM O SANCIONAMENTO DISCIPLINAR DE SERVIDOR PELA PRÁTICA DE ATOS DESCRITOS COMO IMPROIBADE ADMINISTRATIVA.

3.1 O art. 132, da lei nº 8.112/1990

O Manual do PAD da CGU, atualizado até dezembro de 2023⁷², mas oficialmente versão de maio de 2022 (com expressa referência às inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021), passa a orientar, de forma geral e nacionalmente, no sentido de que tem de haver demonstração de conduta com dolo específico (BRASIL, 2022, p. 232), valendo destacar o seguinte:

Outros dispositivos incluídos ou modificados na LIA demandarão atenção das comissões disciplinares e unidades dos órgãos e entidades encarregados da atividade disciplinar, conforme destacado pela Corregedoria-Geral da União durante o II Encontro de Corregedorias do SISCOR e PROCOR (<https://corregedorias.gov.br/acoes-e-programas/encontro-de-corregedorias-procor-e-siscor>), dentre os quais a saber:

a) A exigência de demonstração de dolo específico para caracterizar a improbidade administrativa, conforme previsões dos §§ 2º e 3º do artigo 1º (os danos causados de forma culposa, por imprudência, imperícia ou negligência, não configuram improbidade administrativa);

[...].

Afastada, assim, pelo menos a princípio, a ideia de dolo genérico⁷³ de improbidade, vez que invocado o art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.429/1992, mas sem referência expressa à regra específica do art. 11, § 1º, esta sim que define o elemento normativo objetivo de todo e qualquer ato de improbidade.

De igual modo, decisões já começam a ser prolatadas, no STJ, no mesmo sentido da necessidade de caracterização do elemento objetivo normativo do tipo de improbidade

⁷² Segundo dados disponíveis em <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/corregedoria/arquivos-corregedoria/legislacao/manual-de-processo-administrativo-disciplinar-cgu-ano-2022.pdf/view>, acesso em 09/09/2025, 16:54.

⁷³ Já se afirmou, anteriormente, com arrimo na lição de Adriana Rizzoto (2022), que a melhor compreensão parece ser no sentido de que o dolo genérico continua sendo admitido em matéria de improbidade administrativa, desde que comprovado, em todos os casos, o elemento objetivo normativo do tipo, previsto no art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, consistente no “fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”.

(linearmente chamado ‘dolo específico’), como, por exemplo, quando reafirmou inexistir improbidade na contratação temporária de servidor público, visto que:

O afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso para o reconhecimento da improbidade, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa⁷⁴.

Também no STF é possível encontrar precedentes recentes a mencionar a necessidade de dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa, como, por exemplo, ressaltou o Min. Gilmar Mendes⁷⁵:

Esta Suprema Corte fixou entendimento, no julgamento do tema 1.199 da repercussão geral, no sentido de que as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 aplicam-se aos processos em curso, desde que não haja condenação transitada em julgado, sendo necessária a comprovação do dolo específico para a caracterização do ato ímprobo;

[...]

3.1.1 A regra do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1992

A opção do legislador federal, quanto ao sancionamento previsto no art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990, foi pela definição da prática de “improbidade administrativa” como conduta administrativa a desafiar a pena de demissão, conduta esta que, conforme expressamente consignado no Manual (CGU, 2022, p. 232), tem de estar enquadrada em quaisquer dos tipos previstos nos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429/1992, sendo que o Manual também adota a distinção entre rol exemplificativo (arts. 9º e 10) e rol taxativo (art. 11):

Nos artigos 9º e 10 a lei cuidou por conceituar as espécies de forma genérica, passando posteriormente a exemplificá-las. Registre-se que o rol delineado em cada uma delas é meramente exemplificativo, pois outras situações não previstas na norma poderão se enquadrar no conceito geral dos caputs de referidos artigos. Por sua vez, na aplicação do artigo 11 é necessária a indicação de pelo menos uma das condutas constantes de seus incisos.

⁷⁴ STJ, REsp 1.926.832/TO, Rel. Min. Gurgel de Faria, 1ª Seção, j. 11 maio 2022, DJe 24 maio 2022; no mesmo sentido, REsp 1.890.353/PR, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Rel. p/ ac. Min. Francisco Falcão, 2ª T., j. 11 mar. 2025, DJe 8 set. 2025; AgInt nos EDcl no AgInt nos EDcl no AREsp 729.770/SP, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª T., j. 18 ago. 2025, DJe 22 ago. 2025; e REsp 2.029.719/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, 2ª T., j. 5 ago. 2025, DJe 19 ago. 2025.

⁷⁵ STF, ARE 1.527.129 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª T., j. 25 abr. 2025, DJe 30 abr. 2025; no mesmo sentido, ARE 1.498.230 AgR, Rel. Min. André Mendonça, 2ª T., j. 9 set. 2024, DJe 25 set. 2024; e Rcl 72.639 MC-Ref, Rel. Min. Nunes Marques, 2ª T., j. 27 nov. 2024, DJe 19 dez. 2024.

Tal orientação encontra guarida em parte da doutrina. Para Fernando Capez (que parece até misturar conceitos jurídicos de interpretação extensiva e aplicação de norma por analogia):

Ao contrário dos enunciados dos arts. 9º e 10 da LIA, os quais elencam extensa relação de condutas ilícitas de forma meramente exemplificativa, inserindo, ao final, a fórmula genérica ‘notadamente’, permitindo, deste modo, a interpretação analógica (o rol não esgota todas as possibilidades de ações ímprobas, mas apenas destaca as mais importantes), o art. 11 é taxativo e não admite interpretação extensiva, nem tampouco analogia, somente podendo ser consideradas as condutas expressamente nele enumeradas (2023, p. 176).

No mesmo sentido, Wallace Paiva Martins *et.al.* 2025, pp. 150-151), que inclusive defendem o rol taxativo do art. 11 como espécie de retrocesso legislativo, ao suposto de que a tipificação mais aberta seria mais consentânea com as modernas exigências de combate à corrupção; Mauro Roberto Gomes de Mattos (2025, p. 379) corrobora essa visão; Cristina Fortini e Caio Mário Lana Cavalcanti (2025, p. 64) apontam no mesmo sentido; Márcio Camarosano e Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo (2023, pp. 76-78) reforçam essa interpretação.

Esta mesma regra do inciso IV, do art. 132, da Lei nº 8.112/1990, consta das legislações de diversas unidades federativas⁷⁶. Tais entes, assim, também devem seguir a mesma compreensão, no sentido de que a aplicação da pena de demissão, em processo administrativo disciplinar, estará condicionada, dentre vários outros requisitos⁷⁷: (i) ao enquadramento da conduta a uma das hipóteses descritas nos arts. 9º, 10 (*caput* ou incisos) ou 11 (exclusivamente incisos), da Lei nº 8.429/1992; (ii) à comprovação de que a conduta foi dolosa, com fim especial de agir (art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992).

3.1.2 A regra do art. 132, VIII, da Lei nº 8.112/1992

Pelo dispositivo, a demissão do servidor público decorrerá de “aplicação irregular de dinheiros públicos”, tipificação que, pelo menos em tese, encontra correspondência com o ato de improbidade do art. 10, XI, da Lei nº 8.429/1992 (“liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação

⁷⁶ Acre - AC (LC nº 39/1993, art. 182); Alagoas - AL (Lei nº 5.247/1991, art. 134); Amapá - AP (Lei nº 066/1993, art. 148); Bahia - BA (Lei nº 6.677/1994, art. 192); Distrito Federal - DF (LC nº 840/2001, arts. 193/194); Espírito Santo - ES (LC nº 46/1194, art. 234); Goiás - GO (Lei nº 20.756/2020, art. 202); Maranhão - MA (Lei nº 6.107/1994, art. 228); Mato Grosso - MT (LC nº 04/1990, art. 159); Pará - PA (Lei nº 5.810/1994, art. 190); Paraíba - PB (LC nº 58/2003, art. 120); Rio Grande do Norte - RN (LC nº 122/1994, art. 143); Rondônia - RO (LC nº 68/1992, art. 170); Roraima - RR (LC nº 53/2001, art. 126); Rio Grande do Sul - RS (LC nº 10.098/1994, art. 191); Santa Catarina - SC (Lei nº 6.745/1985, art. 137); São Paulo - SP (Lei nº 10.261/1968, arts. 256/257); e Tocantins - TO (Lei nº 1.818/2007, art. 157).

⁷⁷ Como, por exemplo, observância ao Devido Processo Legal (direito de conhecer as acusações, de produzir provas e de ter os argumentos de defesa efetivamente analisados etc.).

irregular”). Há também correspondência com o crime do art. 315, do Código Penal (“Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei”), bem como o crime previsto no art. 1º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967 (“desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas”).

No Manual do PAD da CGU, defende-se que a norma em apreço visa assegurar que o recurso público seja empregado, exatamente, conforme destinação específica prevista na lei de regência, de modo que, ainda que venha a ser empregado em outra finalidade pública qualquer (porém, não aquela prevista especificamente na norma de afetação), estará caracterizada a infração administrativa que atrai⁷⁸ a pena de demissão do servidor (BRASIL, 2022, p. 252).

O mesmo repositório indica, expressamente, o disposto no art. 315, do Código Penal, bem como, genericamente, a Lei nº 8.429/1992, como que a sugerir que, a depender da gravidade da conduta e do tamanho do dano causado, seria possível cogitar-se da imputação concomitante com “ato de improbidade” (art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990):

Considerando-se a potencial gravidade decorrente da aplicação irregular de recursos públicos, a comissão deverá analisar a extensão do prejuízo oriundo da prática ilícita – não necessariamente financeiro – e, a depender do caso concreto, analisar a viabilidade do enquadramento concorrente da conduta em improbidade administrativa, à luz da Lei nº 8.429/92 (BRASIL, 2022, p. 252).

Essa regra vem repetida nas leis de regência dos seguintes entes federados: AC, AL, AM, AP, BA, CE, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RN, RO, RR, RS, SC, SP e TO⁷⁹.

Há, aqui, uma situação um pouco diversa daquela prevista no art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990, porque, agora, não se fala mais em demissão de servidor pela prática de “improbidade administrativa” (logo, improbidade que é tipificada na Lei nº 8.429/1992), mas, ao revés, em demissão de servidor pela prática de conduta que, integralmente, está também englobada no tipo específico do art. 10, XI, da Lei nº 8.429/1992 (“liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular”).

Analisando especificamente o art. 132, VIII, da Lei nº 8.112/1990, edição de 2008, Mauro Roberto Gomes de Mattos, para além de afastar sua incidência quando se tratar de

⁷⁸ Relembre-se de que, conforme previsto no verbete 650, da súmula de jurisprudência do STJ, “A autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no art. 132 da Lei n. 8.112/1990”.

⁷⁹ Acrescenta-se as seguintes normas ainda não mencionadas: Amazonas – AM (Lei nº 1.762/1986); Ceará – CE (Lei nº 9.826/1974); Minas Gerais – MG (Lei nº 869/1952); Mato Grosso do Sul (Lei nº 1.102/1990) Pernambuco – PE (Lei nº 6.123/1968); Piauí – PI (LC nº 13/1994); Paraná – PR (Lei nº 6174/1970). As demais legislações estaduais aplicáveis foram citadas anteriormente neste capítulo.

apropriação indébita (é dizer, aplicação irregular como proveito econômico próprio do servidor público) e de também sugerir que a conduta já estava disciplinada no art. 10, XI, da Lei nº 8.429/1992 (em sua redação original, mas somente punível mediante comprovação de dolo), sugere que sua ocorrência adviria de ausência de zelo do servidor quanto à necessidade de emprestar a destinação legal específica para o emprego da verba pública, em conceito que se amolda à figura da culpa (2008, p. 931).

Noutro giro, e bem mais recentemente, o mesmo autor procura decifrar o tipo previsto no art. 10, XI, da Lei nº 8.429/1992, quando afirma que “É necessário o dolo, caracterizado pela vontade livre e consciente do agente público de lesar o erário” (MATTOS, 2025, p. 337).

Idêntica tipificação se pode encontrar no art. 1º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967, que define como crime próprio de prefeitos “desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas”, crime que visa a proteger a boa ordem da administração pública, para que haja respeito à lei orçamentária e preservação da finalidade escolhida pelo legislador (FILHO, 2018, p. 401), cujo elemento subjetivo é o dolo genérico, podendo configurar mesmo na hipótese de aplicação em alguma finalidade pública, mas fora da finalidade específica prevista pelo legislador (BALTAZAR JÚNIOR, 2014, p. 554).

A lógica que permeia o Manual do PAD da CGU, pelo que se infere, vai no sentido de que: (i) quando a Lei nº 8.112/1992, no art. 132, I, estabelece a pena de demissão para o servidor que praticar “crime contra a administração pública”, como há um capítulo específico de tais crimes no Código Penal, a punição administrativa pressupõe a existência de uma sentença penal condenatória transitada em julgado (BRASIL, 2022, p. 223); (ii) quando a Lei nº 8.112/1992, no seu art. 132, VIII, estabelece a pena de demissão para o servidor que praticar “aplicação irregular de dinheiros públicos”, que corresponde exatamente aos crimes previstos no art. 315, do Código Penal (“Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei”), e no art. 1º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967 (“desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas”), aí não há qualquer necessidade de sentença criminal prévia e transitada em julgado (BRASIL, 2022, p. 252).

Na mesma linha, o Manual do PAD da CGU orienta no sentido de que: (i) quando a Lei nº 8.112/1992, no art. 132, IV, estabelece a pena de demissão para o servidor que praticar “improbidade administrativa”, será dispensável sentença judicial prévia e transitada em julgado⁸⁰, mas será apenas recomendável o enquadramento da conduta do agente em algum dos

⁸⁰ Enunciado 651, da súmula de jurisprudência do STJ: “Compete à autoridade administrativa aplicar a servidor público a pena de demissão em razão da prática de improbidade administrativa, independentemente de prévia condenação, por autoridade judiciária, à perda da função pública”.

tipos punitivos previstos nos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 2022, p. 238)⁸¹; (ii) quando a Lei nº 8.112/1992, no seu art. 132, VIII, estabelece a pena de demissão para o servidor que praticar “aplicação irregular de dinheiros públicos”, que corresponde exatamente ao tipo de improbidade previsto no art. 10, XI, da Lei nº 8.429/1992 (“liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular”), aí não há qualquer necessidade de enquadramento da conduta do agente também aos termos da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 2022, p. 252).

O que se tem, assim, é uma situação concreta onde, efetivamente, um ente federado, no exercício de sua competência para editar leis (dentro de sua autonomia) para regular o regime disciplinar de seus servidores, descreve uma conduta, passível de imposição da pena de demissão, que é idêntica ou quase idêntica a uma conduta já tipificada, em norma geral da União (portanto, de aplicação obrigatória para todos os entes federados), como ato de improbidade administrativa.

Caberia aqui a indagação: pode um ente federado, simplesmente, dizer que será aplicada a pena de demissão ao servidor que praticar as seguintes condutas, copiando e colando todos os incisos dos arts. 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.429/1992? Se assim o fizer este ente federado, estará livre para aplicar tais tipos independentemente do regime previsto na lei de improbidade administrativa?

Admitindo-se, como premissa, conforme descrito no capítulo 1, que a Lei nº 8.429/1992 tem *status* de norma geral sobre improbidade administrativa, de aplicação obrigatória por todos os entes federados, pode-se concluir, pela regra expressa do art. 11, § 2º, da mesma lei, que o elemento objetivo normativo do tipo de improbidade (“fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”) terá de ser demonstrado não apenas nas ações judiciais de improbidade administrativa, mas também em todos os espaços institucionais de tipificação e sancionamento de agentes públicos e particulares pela prática de tais atos.

Logo, seja quando a Lei nº 8.112/1992 diz que deverá ser demitido o servidor que praticar “ato de improbidade”, ou então quando diz que o servidor também será demitido quando praticar a conduta X⁸² (que está expressamente descrita, na Lei nº 8.429/1992, como

⁸¹ Compete à autoridade administrativa aplicar a servidor público a pena de demissão em razão da prática de improbidade administrativa, independentemente de prévia condenação, por autoridade judiciária, à perda da função pública.

⁸² Portanto, se a conduta infracional administrativa, descrita na Lei nº 8.112/1992, ou em leis específicas dos demais entes federados, passível de aplicação de determinada sanção em processo disciplinar, também estiver descrita, na Lei nº 8.429/1992, como ato de improbidade administrativa (não se trata de descrição idêntica do tipo punitivo, mas sim de absorção da conduta administrativa pela descrição típica da lei de improbidade), terá de ser observada a exigência de comprovação de dolo com fim especial de agir.

ato de improbidade), em ambos os casos, ter-se-á de exigir a presença do elemento subjetivo do injusto, consistente no dolo com fim especial de obtenção de proveito (econômico ou não) indevido para si ou para outrem.

3.1.3 A regra do art. 132, IX, da Lei nº 8.112/1992

Trata-se, aqui, da previsão de demissão de servidor público pela prática da infração consistente na “revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo”, conduta típica que está absorvida pela prevista no art. 11, III, da Lei nº 8.429/1992 (revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado”). Tal conduta também é crime, conforme descrição do art. 154, do Código Penal (“Revelar alguém, sem justa causa, segredo, de que tem ciência em razão de função, ministério, ofício ou profissão, e cuja revelação possa produzir dano a outrem”).

Os seguintes entes federados adotaram descrição idêntica da conduta prevista no art. 132, IX, da Lei nº 8.112/1990: AL, AM, AP, BA, CE, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RO, RR, RS, SC, SP e TO⁸³.

Segundo Wallace Paiva Martins *et. al.* (2025, p. 155):

O agente público tem o dever de sigilo sobre os assuntos que o exijam a bem do interesse público, não podendo aproveitar de seu cargo para produzir vantagens para si ou para terceiros, que, cientes antecipadamente da providência estatal, lucrariam com a baixa ou a alta de preços de suas mercadorias, bens e serviços, violando o princípio da igualdade e faltando com lealdade à Administração Pública nas relações do Estado de intervenção no domínio econômico.

Já o Manual do PAD da CGU, quanto à temática, parece indicar que haveria certa margem de discricionariedade para o enquadramento da conduta de um determinado servidor que, eventualmente, venha a revelar segredo institucional a que tenha acesso por razão de seu respectivo cargo. Inicia fazendo a distinção entre os destinatários (CGU, 2022, p. 252), para dizer que, sendo o destinatário outro integrante da administração pública, deverá ser enquadrada a conduta no art. 116, VIII, da Lei nº 8.112/1990, ao passo que, se revelado o segredo para terceiros estranhos à administração, a gravidade será maior, daí a necessidade de enquadramento no inciso IV do art. 132.

⁸³ Acrescenta-se a seguinte norma ainda não mencionada: Rio de Janeiro - RJ (Decreto nº 2479/1979). As demais legislações estaduais aplicáveis foram citadas anteriormente neste capítulo.

O mesmo Manual, contudo, acaba por fazer a orientação de que (BRASIL, 2022, p. 253):

A depender da lesividade da conduta praticada pelo servidor, a comissão deverá analisar a possível subsunção ao art. 11, III, da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), e, em caso afirmativo, sugerir o enquadramento disposto no art. 132, IV, da Lei nº 8.112/90.

Tudo parece caminhar como mera questão de escolha de palavras e enquadramentos legais. Isto porque, se digo que a conduta do servidor, ao revelar o segredo, está enquadrada no art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990, dada sua gravidade, estou dizendo que o servidor praticou “ato de improbidade” descrito, como tal, na Lei nº 8.429/1992, em seu art. 11, III, a atrair todas as consequências disto, sobretudo quanto ao elemento subjetivo do tipo doloso de improbidade.

Ao revés, caso opte a administração por não enquadrar no inciso IV do art. 132, mas sim no inciso IX do mesmo artigo, parece orientar o Manual no sentido de que não haverá correlação ou necessidade de correlação do tipo com a lei de improbidade. Mas isto tende a afetar a coerência do sistema, vez que as descrições típicas estão, claramente, em situação de consunção ou absorção, ou seja, o tipo do art. 132, IX, da Lei nº 8.112/1990, está englobado, inteiramente, pelo tipo do art. 11, III, da Lei nº 8.429/1992.

3.1.4 – A regra do art. 132, X, da Lei nº 8.112/1992

A hipótese, aqui, é de “lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional”, também como infração administrativa a sujeitar o servidor público, necessariamente, à aplicação da pena de demissão em processo disciplinar. Tipo administrativo este que, de sua feita, encontra-se integralmente englobado pela descrição do art. 10, *caput*, da Lei nº 8.429/1992:

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:⁸⁴

⁸⁴ Reitere-se que, conforme demonstrado no Capítulo 3, item 4.1.1, parte considerável da doutrina especializada segue admitindo que o rol das figuras típicas dos arts. 9º e 10, da Lei nº 8.429/1992, é meramente exemplificativo, o que significa dizer que é possível, em tese, a punição com base na descrição genérica do *caput* de ambos os artigos. Ao contrário do que passa a ocorrer com o art. 11, da mesma lei, isto após a alteração trazida pela Lei nº 14.230/2021, que institucionalizou um rol taxativo para enquadramento de determinada conduta como improbidade administrativa violadora de princípios.

Também a conduta está prevista, como crime, no art. 163, parágrafo único, III, do Código Penal. E os seguintes entes federados possuem idêntica descrição típica em seus respectivos estatutos: AC, AL, AM, AP, BA, CE, ES, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RN, RO, RR, RS, SC, SE, SP e TO⁸⁵.

Segundo orientação inserta no Manual do PAD da CGU, há duas figuras típicas no dispositivo em apreço: (i) a primeira, de “lesão aos cofres públicos”, que se refere, exclusivamente, a verbas públicas (e, portanto, só pode ser cometida por servidores com competência para gerenciar verbas públicas); (ii) a segunda, de “dilapidação do patrimônio nacional”, que pode ser cometida por qualquer servidor e que está vinculada à deterioração de bem público (não de verba). Em ambos os casos, trata-se de conduta necessariamente dolosa (BRASIL, 2022, pp. 253-254).

Quanto à vinculação do tipo com a lei de improbidade, segue o Manual, ao final do subitem, afirmando que, “à semelhança de outras condutas previstas no art. 132, a prática de ato de lesão aos cofres públicos ou dilapidação do patrimônio nacional pode ensejar a configuração de ato de improbidade administrativa, nos termos do que dispõe a Lei nº 8.429/92” (BRASIL, 2022, p. 254).

Para configurar ato de improbidade administrativa, conforme previsão expressa do art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/1992, tem de estar comprovada a prática de conduta dolosa do agente público, com o fim especial de agir consistente na obtenção de “proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”. Mas, realmente, pode não configurar ato de improbidade e, ainda assim, configurar infração administrativa diversa, com idêntica descrição típica, ensejando a demissão de servidor público sem a presença do citado elemento objetivo normativo do tipo de que cuida o art. 11, § 1º?

3.1.5 A regra do art. 132, XI, da Lei nº 8.112/1992

A última descrição típica do art. 132, da Lei nº 8.112/1992, que guarda nítida correlação com tipos de improbidade administrativa descritos na Lei nº 8.429/1992, diz com a previsão do inciso XI, qual seja, “corrupção”⁸⁶.

⁸⁵ Acrescenta-se a seguinte norma ainda não mencionada: Sergipe - SE (Lei nº 2.148/1977). As demais legislações estaduais aplicáveis foram citadas anteriormente neste capítulo.

⁸⁶ Conceito plurissignificativo ou indeterminado, que não encontra disciplina jurídico-normativa concreta ou limitadora, ao revés, surge como elementar de vários ilícitos diversos. Seja nas leis penais, seja na Lei nº 12.846/2013 (“Lei Anticorrupção”), seja na Lei nº 8.429/1992 etc.

Na Lei nº 8.429/1992, a “corrupção” está descrita como ato de improbidade, seja no *caput* do art. 9º⁸⁷, seja em seus incisos I⁸⁸, II⁸⁹, III⁹⁰, V⁹¹, VI⁹², VIII⁹³, IX⁹⁴ e X⁹⁵. De sua feita, a “corrupção”, com esse nome, também está expressamente capitulada nos arts. 317⁹⁶ e 333⁹⁷, ambos do Código Penal.

Adotaram idêntica descrição típica, para fins de responsabilização administrativa de seus servidores públicos, os seguintes entes federados: AC, AL, AM, AP, CE, ES, MA, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RN, RO, RR, RS, SE e TO⁹⁸.

Aluizio Bezerra Filho, ao depois de salientar que a ideia de corrupção está presente nos ordenamentos jurídicos desde os primórdios da civilização (como na “Lei das XII Tábuas” e, no Brasil, desde o período colonial), define-a:

Como se vê, a corrupção é um processo degenerativo da riqueza pública que causa empobrecimento das camadas sociais mais necessitadas dos serviços públicos típicos do estado, como saúde, segurança e educação. É uma praga que destrói o bem comum para construção de riquezas ilícitas” (FILHO, 2018, p. 37).

O Manual do PAD da CGU, quanto tipo em apreço, inicia por caracterizá-lo da seguinte forma:

⁸⁷ “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”.

⁸⁸ “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”

⁸⁹ “perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado”.

⁹⁰ “perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado”.

⁹¹ “receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem”.

⁹² “receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei”.

⁹³ “aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade”.

⁹⁴ “perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza”.

⁹⁵ “receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado”.

⁹⁶ “Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”.

⁹⁷ “Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

“O inciso repete norma positivada pelo Código Penal (art. 317 – corrupção passiva), descrevendo genericamente a conduta indesejada. No sentido que aqui se emprega, corromper é ação de quem perverte, deprava, a si próprio ou a outrem. Sob o ponto de vista disciplinar, o termo designa a conduta do servidor que se vale das prerrogativas inerentes à função pública para obter vantagens próprias ou de terceiros (BRASIL, 2022, p. 254).

No entanto, e com alguma estranheza, o mesmo Manual acaba por afiançar que, para a deflagração do processo administrativo disciplinar, não é necessário que haja prévia ação penal instaurada (para apurar a conduta do art. 317, do Código Penal, expressamente referida no próprio Manual) e com sentença judicial criminal condenatória transitada em julgado (BRASIL, 2022, p. 254-255):

A deflagração de apuração administrativa por ato de corrupção de servidor independe do prévio ajuizamento de ação penal pública, e suas conclusões, a rigor, não estão condicionadas ao julgamento proferido em âmbito penal. Da mesma forma, a inexistência de apuração em âmbito penal não impede a condenação na seara administrativa. Nesse sentido:

Formulação Dasp nº 71. Corrupção passiva.

A administração pode demitir funcionário por corrupção passiva com base, apenas, no inquérito administrativo.

Todavia, haja vista se tratar de espécie de crime contra a Administração Pública, vale ressaltar a precaução abordada no item 10.5.3.1. Isto é, em havendo a possibilidade de enquadramento em dispositivo diverso ou diante da cumulatividade de capitulações, a comissão não deverá incluir a corrupção na indicição e no Relatório Final, de modo a evitar uma possível dependência da esfera penal, desnecessária ante a existência de outras possibilidades.

Entretanto, o crime de corrupção passiva (art. 317, do Código Penal) está formalmente inserido no TÍTULO XI – DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (portanto, descrição típica do art. 132, I, da Lei nº 8.112/1992), sendo que, quanto a este enquadramento, a orientação do Manual é, conforme já salientado anteriormente, diametralmente oposta (BRASIL, 2022, pp. 223-224):

Tal inciso possui aplicação bastante restrita, uma vez que exige condenação criminal transitada em julgado para sua caracterização. Dessa forma, somente após o trânsito em julgado da sentença penal, em face do cometimento de crime contra a Administração Pública, é que será possível aplicar penalidade disciplinar ao servidor com base no inciso I do art. 132 da Lei nº 8.112/90. Nesse sentido posicionou-se a AGU, em parecer vinculante:

Parecer AGU GQ-124, vinculante

18 (...) a demissão, com fundamento no inciso I do art. 132, deve ser precedida de decisão judicial transitada em julgado.

O que se depreende de tudo quanto analisado é que, na verdade, não há coerência normativa (visto que há normas nitidamente sobrepostas no próprio art. 132, da Lei nº 8.112/1992) e, com isto, também não há coerência de tratamento dos temas pertinentes na jurisprudência administrativa da CGU.

Se se imputa a determinado servidor, por exemplo, a prática de corrupção, sob este signo genérico e indeterminado, será sempre imperativo verificar a comissão processante se a conduta, em tese, enquadra-se em qualquer descrição típica dos CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Caso haja tal enquadramento, será necessário aguardar a sentença criminal transitada em julgado.

Caso, eventualmente, a conduta não se subsuma, em tese, a nenhum CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, aí sim se estará diante de uma conduta em tese prevista como improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992 (especialmente seu art. 9º), a exigir a comprovação do dolo com fim especial de agir.

3.1.6 Conclusão do tópico relativo ao art. 132, da Lei nº 8.112/1992 e correlatas tipificações em leis estaduais e distritais

De uma análise mais atenta às normas que são extraídas das disposições do art. 132, da Lei nº 8.112/1990, é possível concluir-se que, efetivamente, há sobreposição de figuras típicas em dispositivos diversos, seja quanto a condutas tipificadas como crimes no Código Penal e em leis especiais, seja quanto a idênticas condutas tipificadas como atos de improbidade na Lei nº 8.429/1992.

Também há, até como decorrência dessa sobreposição normativa, tratamento desigual de figuras típicas idênticas no Manual do PAD da CGU, que ora orienta pela necessidade de sentença criminal condenatória transitada em julgado para aplicação da pena de demissão do servidor (art. 132, I, da Lei nº 8.112/1990), ora orienta pela desnecessidade disto mesmo quando a conduta atribuída ao servidor seja tipificada como crime (art. 132, VIII, IX, X e XI, da Lei nº 8.112/1990).

De igual modo, orienta o Manual do PAD da CGU que, se se imputar ao servidor a prática de “ato de improbidade”, para fins de aplicação da penalidade de demissão (art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990), é recomendável o enquadramento da conduta em, pelo menos, um dos tipos punitivos previstos nos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429/1992, ao passo que, se a imputação for da prática das condutas previstas no art. 132, VIII, IX, X ou XI, da Lei nº

8.112/1990, terá a comissão processante discricionariedade para enquadrar ou não isto à tipologia da lei de improbidade administrativa.

Tudo isto, contudo, apesar da constatação fática de que as condutas descritas 132, VIII, IX, X ou XI, da Lei nº 8.112/1990, todas, estão igualmente descritas como crimes (no Código Penal e no Decreto-Lei nº 201/1967) e como atos de improbidade (Lei nº 8.429/1992).

Porém, a imperar a regra transversal prevista no art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, a partir da vigência desta última, se a conduta imputada ao servidor público, na via do processo administrativo disciplinar, estiver capitulada como ato de improbidade administrativa na LIA, a aplicação da sanção prevista está condicionada à prova de que agiu o servidor com o fim especial de obter vantagem ou proveito indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

3.2. O tratamento diferenciado do tema em leis específicas dos demais Entes Federados

3.2.1. A Lei nº 1.762/1986, do Estado do Amazonas

A Lei nº 1.762/1986, do Estado do Amazonas, traz, em seu art. 161, IX, uma previsão de demissão do servidor que difere da descrição genérica do art. 132, XI, da Lei nº 8.112/1990, assim versada: “Corrupção passiva, nos termos da Lei Penal”. Neste caso, a referência expressa ao tipo punitivo do art. 317, do Código Penal, parece atrair a necessidade de que a demissão somente poderá ocorrer quando houver uma sentença penal condenatória transitada em julgado⁹⁹.

3.2.2. A Lei nº 9.826/1974, do Estado de Ceará

Também a Lei nº 9.826/1974, do Estado do Ceará, empresta tratamento diferenciado quanto aos tipos punitivos que atraem a pena de demissão de servidor público, conforme disposto em seu art. 199, cujos incisos assim dispõem: “II - crime comum praticado em detrimento de dever inerente à função pública ou o cargo público, quando de natureza grave, a critério da autoridade competente; IX - corrupção passiva, nos termos da lei penal”.

⁹⁹ Embora não seja demais lembrar que não é objeto de análise, nesta dissertação, o impacto das normas de direito penal sobre os processos administrativo disciplinares dos entes federados.

Em ambos os casos, a expressa referência à lei penal está a pressupor sentença criminal condenatória transitada em julgado.

3.2.3 A Lei Complementar nº 840/2011, do Distrito Federal

No caso do DF, a previsão de aplicação da pena de demissão a servidor público, isto no que interessa para a análise aqui depreendida, tem como pressuposto a prática das seguintes condutas típicas:

Art. 193: São infrações graves do grupo I:

VI – dispensar licitação para contratar pessoa jurídica que tenha, como proprietário, sócio ou administrador:

a) pessoa de sua família ou outro parente, por consanguinidade até o terceiro grau, ou por afinidade;

b) pessoa da família de sua chefia mediata ou imediata ou outro parente dela, por consanguinidade até o terceiro grau, ou por afinidade;

VII – dispensar licitação para contratar pessoa física de família ou parente mencionado no inciso VI, a e b;

Art. 194: São infrações graves do grupo II:

I – praticar, dolosamente, ato definido em lei como:

a) crime contra a administração pública;

b) improbidade administrativa;

[...]

Art. 202. A demissão é a sanção pelas infrações disciplinares graves, pela qual se impõe ao servidor efetivo a perda do cargo público por ele ocupado, podendo ser cominada com o impedimento de nova investidura em cargo público.

Embora o art. 194, I, siga a mesma técnica prevista no art. 132, I e VI, da Lei nº 8.112/1990, o art. 193, VI e VII, acima transcritos, enveredam pela punição de servidores que tenham dado causa a dispensas de licitação (para a contratação de pessoas jurídicas e físicas) indevidas, visando à contratação, de modo direto ou indireto, de parentes por consanguinidade (até o terceiro grau) ou por afinidade.

O Código Penal, já o vimos anteriormente, em seu TÍTULO XI, define “CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”, que é, exatamente, a conduta tipificada no art. 132, I, da Lei nº 8.112/1990 e no art. 194, I, “a”, da LC nº 840/2011, do Distrito Federal. Logo, em tese, se se imputa ao servidor a prática de algum dos crimes definidos no mencionado TÍTULO XI, parece intuitivo que se deverá aplicar a compreensão da necessidade prévia de sentença criminal condenatória transitada em julgado (BRASIL, 2022, p. 223).

Dentro do TÍTULO XI, há o CAPÍTULO II-B, que define os “CRIMES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS”, cujo art. 337-E assim prevê que

“Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei - Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa”.

Se a dispensa de licitação, levada a efeito por servidor público, é indevida, em tese, o enquadramento correto é o do “crime contra a administração pública”, a atrair, repita-se, a necessidade de sentença penal condenatória transitada em julgado. Contudo, a norma do DF reduz o *spectro* de incidência, vez que limitada a aplicação da demissão às hipóteses em que a dispensa vier a concretizar violação à proibição de nepotismo.

Mas a própria Lei nº 14.133/2021 estabelece:

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

É considerada ilícita a participação, em licitação¹⁰⁰, de “cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau”, o que significa dizer que, se a dispensa redundar na contratação de parente servidor público (dirigente do órgão ou entidade ou agente público que desempenhe função na licitação), só por isto, será considerada indevida e, como tal, criminosa.

Quanto ao tema da improbidade administrativa, por sua vez, o art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/1992, capitula a conduta de dispensa irregular de licitação, mas com novo elemento normativo do tipo (“acarretando perda patrimonial efetiva”), nos seguintes termos: “frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente (...)”. Se a dispensa irregular é também capitulada, pela Lei nº 8.429/1992, como ato de improbidade, e se o art. 11, §§ 1º e 2º, da mesma lei, determina a observância do elemento normativo objetivo do tipo (“obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”), também aqui terá de haver a comprovação do dolo com fim especial de agir¹⁰¹.

¹⁰⁰ Quer dizer em processo licitatório, seja nas hipóteses de adoção de quaisquer das modalidades, seja, principalmente, nas hipóteses de contratação direta.

¹⁰¹ O que, no caso, não será muito difícil, pois, se a contratação irregular redundar na contratação de parente do servidor público, o benefício é evidente.

3.2.4 A Lei nº 20.756/2020, do Estado de Goiás

Também o Estado de Goiás fez a seguinte descrição de conduta punível com a demissão de servidor público, nos termos do art. 202, da Lei nº 20.756/2020:

LXIX - praticar, dolosamente, ato definido em Lei como crime contra a administração pública, a fé pública, a ordem tributária, o assim definido na Lei de licitação, o de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como qualquer outro em que a Administração figure como sujeito passivo:

penalidade: demissão;

LXXIII - praticar, dolosamente, ato definido em Lei como de improbidade administrativa:

penalidade: demissão;

Na seara dos crimes, a descrição típica em apreço parece melhor convergir para um tratamento amplo e uniforme no sentido de que, se a conduta imputável ao servidor for de crime contra a administração pública (e, também, como plus, crime de lavagem de dinheiro, contra a fé pública e contra a ordem tributária), a aplicação administrativa da pena de demissão estará sujeita à existência de condenação criminal transitada em julgado. Na seara da improbidade, o tratamento é idêntico ao do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1992, já analisado anteriormente.

3.2.5 A Lei nº 869/1952, do Estado de Minas Gerais

O Estatuto dos Servidores Públicos de Minas Gerais (Lei nº 869/1952) adotou a seguinte descrição típica atinente à demissão de servidor:

Art. 249 – A pena de demissão será aplicada ao servidor que:

III – aplicar indevidamente dinheiros públicos;

IV – exercer a advocacia administrativa;

Art. 250 – Será aplicada a pena de demissão a bem do serviço ao funcionário que:

II – praticar crime contra a boa ordem e administração pública e a Fazenda Estadual;

V – lesar os cofres públicos ou delapidar o patrimônio do Estado;

VI – receber ou solicitar propinas, comissões, presentes ou vantagens de qualquer espécie;

[...]

Quanto à previsão do art. 249, III, valem aqui os mesmos fundamentos já lançados anteriormente, vez que coincidente com a previsão do art. 132, VIII, da Lei nº 8.112/1992 (portanto, descrição típica de crime e, também, de improbidade administrativa).

Quanto à previsão do art. 249, IV, a “advocacia administrativa” está capitulada como crime no art. 321, do Código Penal (“Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário”), bem como está englobada no tipo punitivo do art. 9º, VIII, da Lei nº 8.429/1992 (“aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade”). Porém, como o *nomem juris* “advocacia administrativa” está expressamente previsto no TÍTULO XI do Código Penal (“CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”), a demissão do servidor, em tese, estará a pressupor sentença condenatória criminal transitada em julgado.

Quanto ao art. 250, II, embora não exista, no Código Penal, nenhum título que se refira a “crime contra a boa ordem” e “crime contra a Fazenda Pública”, fato é que o tipo parece direcionar-se, sim, aos “crimes contra a administração pública”, tema já analisado anteriormente. Assim, exige-se sentença penal condenatória transitada em julgado.

Quanto ao art. 250, V, trata-se de repetição da norma prevista no art. 132, X, também já tratado no item 3.1.4. Por fim, quanto ao art. 250, VI, trata-se da descrição típica do crime de corrupção passiva (art. 317, do Código Penal: “Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”), bem como do tipo de improbidade previsto no art. 9º, I, II, III, V, VI, VIII, IX e X. Item 3.1.5 desta dissertação.

3.2.6 A Lei nº 1.102/1990, do Estado de Mato Grosso do Sul

Também o Estatuto dos Servidores Públicos de MS, Lei nº 1.102/1990, em seu art. 235, repete dispositivos da Lei nº 8.112/1990 (“I - crime contra a administração pública; VI - aplicação irregular de dinheiro público; VII - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual; VIII - revelar segredos de que tenha conhecimento em razão do cargo, desde que o faça dolosamente e em prejuízo do Estado”), mas acaba por inovar um pouco quanto aos incisos IX e X:

IX - receber ou solicitar propinas, comissões ou vantagens de qualquer espécie, ainda que fora de suas funções, mas em razão delas;
X - exercer advocacia administrativa;

[...]

Quanto ao inciso IX, trata-se da descrição típica de corrupção passiva, temática já tratada no item 3.2.5. O mesmo se diga quanto à advocacia administrativa.

3.2.7 A Lei Complementar nº 58/2003, do Estado da Paraíba

O Estatuto dos Servidores Públicos da Paraíba também repete os tipos previstos na Lei nº 8.112/1990 (art. 132, I, IV, VIII, IX e X), divergindo, apenas, quanto à tipificação da “corrupção”. Assim está disposto no art. 120, da LC nº 58/2003, ao dispor sobre a pena de demissão de servidor público “XI - corrupção ativa ou passiva.”

Aqui, há nítida referência a dois tipos expressos do Código Penal (arts. 317 e 333), mas, também aqui, tal descrição típica igualmente se encaixa na tipificação de improbidade administrativa veiculada na Lei nº 8.429/1992 (9º, I, II, III, V, VI, VIII, IX e X).

3.2.8 A Lei nº 6174/1970, do Estado do Paraná

O Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná também só diverge da Lei nº 8.112/1990, ao tratar da demissão de servidor público, quanto à descrição típica da “corrupção” (termo usado no Estatuto dos Servidores Públicos da União), haja vista que, conforme previsto no art. 293, V, “i”, foi previsto o seguinte: “corrupção passiva, nos termos da Lei penal”.

Portanto, exige sentença penal condenatória transitada em julgado.

3.2.9 A Lei nº 6.123/1968, do Estado de Pernambuco

O art. 204, I, VI, VII, VIII e IX, da Lei nº 6.123/1968, do Estado de Pernambuco, repete, exatamente, a Lei nº 6.174/1970, do PA, motivo por que valem aqui os mesmos argumentos dispostos no item 3.2.8.

3.2.10 A Lei Complementar nº 13/1994, do Estado do Piauí

Também repetindo as normas veiculadas no art. 132, I, IV, VIII, IX e X, inovou o Estatuto dos Servidores Públicos do Piauí ao prever a demissão na seguinte hipótese:

XIII - Condenação criminal transitada em julgado por crime cuja natureza ou gravidade evidencie a incompatibilidade para o exercício de cargo público; (Redação dada pela Lei Complementar nº 25 de 15/08/2001).

O próprio tipo refere-se à necessidade de condenação criminal transitada em julgado. Mas não há indicação dos crimes, o que transfere para a administração estadual certa discricionariedade para, em cada caso concreto de condenação criminal de servidor público, de entender e justificar a gravidade que impõe aplicação da pena de demissão.

Há um crime extremamente grave que, se praticado por servidor público da União no âmbito de suas relações privadas (portanto, fora das atribuições do cargo), não poderá ensejar instauração de PAD e aplicação da demissão. Refiro-me ao crime de estupro. Nada há, no art. 132, da Lei nº 8,112/1990, que possa permitir a conclusão de que tal gravíssimo crime possa ensejar, no âmbito do processo administrativo disciplinar, a demissão do servidor.

No entanto, pela descrição do art. 153, XIII, da LC nº 13/1994, do Estado do Piauí, é possível admitir-se a demissão do servidor público estadual na hipótese aqui aventada.

3.2.11 O Decreto nº 2479/1979, do Estado do Rio de Janeiro

O Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Rio de Janeiro, disciplinado pelo Decreto nº 2.479/1979, tem um tratamento muito peculiar sobre a demissão de servidores públicos em casos de crimes e atos de improbidade em seus arts. 286 e 298. Vejamos:

Art. 286: [...]

VII – pleitear, como procurador ou intermediário, junto aos órgãos estaduais, salvo quando se tratar de percepção de vencimento, remuneração, provento ou vantagem de parente, consanguíneo ou afim, até o segundo grau civil;

VIII – exigir, solicitar ou receber propinas, comissões, presentes ou vantagens de qualquer espécie em razão do cargo ou função, ou aceitar promessa de tais vantagens;

IX – revelar fato ou informação de natureza sigilosa, de que tenha ciência em razão do cargo ou função, salvo quando se tratar de depoimento em processo judicial, policial ou administrativo;

XIII – empregar material ou quaisquer bens do Estado em serviço particular;

[...]

Art. 298 – A pena de demissão será aplicada nos casos de:

I – falta relacionada no art. 286, quando de natureza grave, a juízo da autoridade competente, e se comprovada má fé;

§ 3º A demissão aplicada nas hipóteses previstas nos incisos I a IX, quando estas tiverem uma configuração penal típica, será cancelada e o funcionário reintegrado administrativamente, se e quando o pronunciamento da Justiça for favorável ao indiciado, sem prejuízo, porém, da ação disciplinar que couber, na forma do parágrafo único do artigo 291.

§ 4º Será, ainda, demitido o funcionário que, nos termos da lei penal, incorrer na pena acessória de perda da função pública.

Não há uma identidade das normas em apreço com a descrição típica do art. 132, da Lei nº 8.112/1990, embora haja sim alguns pontos de interseção. Com efeito, a regra do art. 286,

VII, aproxima-se¹⁰² da descrição do crime de “advocacia administrativa” (art. 321, do Código Penal: “Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário”), bem assim do ato de improbidade previsto no art. 9º, VIII, da Lei nº 8.429/1992 (“aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade”).

Os tipos do art. 286, VIII e IX, de sua feita, correspondem, respectivamente, às infrações previstas no art. 132, XI e IX, da lei nº 8.112/1990, com correspondentes descrições nos arts. 9º, I, II, III, V, VI, VIII, IX e X, 11, III, combinados, da Lei nº 8.429/1992, analisados anteriormente.

Por fim, a regra do art. 286, XIII, diz com a previsão expressa do art. 10, XIII, da Lei nº 8.429/1992:

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

Estando a infração administrativa integralmente prevista e englobada pela descrição típica do ato de improbidade administrativa, aplica-se a norma de extensão do art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, que exige o elemento objetivo normativo do tipo, é dizer, o fim especial de “obter vantagem indevida”.

3.2.12 A Lei Complementar nº 122/1994, do Estado do Rio Grande do Norte

O Estatuto dos Servidores do RN repete boa tarde das regras previstas no art. 132, da Lei nº 8.112/1990, porém, no art. 143, da LC nº 122/1994 (RN), prevê a demissão do servidor também nas seguintes hipóteses:

X - lesão aos cofres públicos, dilapidação do patrimônio público ou dano grave e intencional ao meio ambiente ou a bem ou sítio de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico sob a proteção do Estado ou de entidade de sua administração indireta;

¹⁰² Muito embora a figura típica em apreço seja bem mais limitada, já que procura excluir da punição a advocacia administrativa vinculada à defesa de interesses remuneratórios de parentes do servidor, o que não deixa de causar estranheza.

XI – ocultação: a) na declaração de que trata o artigo 13, §5º, de bens ou valores que nela deviam constar, ou, posteriormente à posse, de novas aquisições sujeitas à mesma exigência;

Diferentemente da regra prevista no art. 132, X, da Lei nº 8.112/1990, o inciso X, do art. 143, da LC nº 122/1994 (RN), amplia o espectro de incidência da norma sancionadora, para também abarcar “dano grave e intencional ao meio ambiente ou a bem ou sítio de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico”. Embora se possa cogitar da existência de crimes específicos relativamente à parte final do dispositivo em apreço¹⁰³, não há correspondência específica na Lei nº 8.429/1992, tanto mais por que o *caput* do art. 10 refere-se, genericamente, a dano ao erário, que não se confunde com danos a direitos e interesses difusos ou coletivos.

Quanto à regra do art. 143, XI, “a”, da LC nº 122/1994 (RN), está adredemente vinculada à norma do art. 13, da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021:

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º A declaração de bens a que se refere o caput deste artigo será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, do cargo, do emprego ou da função. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Será apenado com a pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar a declaração dos bens a que se refere o caput deste artigo dentro do prazo determinado ou que prestar declaração falsa. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Analisando o dispositivo em apreço, o Manual do PAD da CGU traz as seguintes considerações:

Destaca-se que a lei de improbidade administrativa prevê, no § 3º do art. 13, de forma independente da Lei nº 8.112/90 e dos estatutos de cada esfera dos entes federados, bem como da legislação trabalhista, pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, para o agente público que se recusar a prestar a declaração dos bens dentro do prazo determinado ou que a prestar falsa.

Este dispositivo deve ser interpretado com ressalvas. Somente será aplicável caso o servidor se recuse a apresentar a declaração, mesmo depois de notificado para tanto, sendo assegurado o devido processo legal. Isto é, o simples fato de não ter entregue a declaração não é causa, por si só, de demissão, sendo imprescindível a sua reincidência dolosa (relutância em não a apresentar mesmo depois de regularmente solicitado).

¹⁰³ Lei nº 9.605/1998 (“crimes contra o meio ambiente” e “crimes contra o patrimônio histórico e cultural”).

Além disso, caso o servidor apresente dolosamente declaração de bens falsa, resta também configurado o ilícito. A falsidade deve ser apurada no caso concreto, não se configurando na hipótese de erro culposo do agente. (2022, p. 241)

Vale o registro inicial de que se trata de mais um reconhecimento explícito do caráter de norma geral da Lei nº 8.429/1992, de aplicação ampla em todos os entes federados, o que significa dizer que, havendo ou não previsão específica de sanção demissional nos estatutos de servidores da União, Estados e Municípios, fato é que a recusa na apresentação de declaração de renda, ou a falsidade de seus dados, substanciam hipótese de imposição da pena de demissão, em processo administrativo disciplinar próprio, observado o Devido Processo Legal.

O art. 13, § 3º, da Lei nº 8.429/1992, prevê a demissão do servidor público em duas hipóteses: (i) quando se recusar a prestar a declaração de bens; (ii) quando prestar declarações falsas. Veja-se que se trata de uma previsão de sanção administrativa, decorrente de uma infração administrativa prévia, ambas previstas em lei nacional (norma geral de improbidade administrativa), cuja aplicação dar-se-á mediante processo administrativo disciplinar de cada ente federativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 195) e não de aplicação em ação judicial regulada pela própria Lei nº 8.429/1992.

3.2.13 A LC 10.098/1994, do Estado do Rio Grande do Sul

O art. 191, da LC nº 10.098/1994 (RS), também traz algumas diferenças quanto ao regime sancionatório do art. 132, da Lei nº 8.112/1990, a dispor que a demissão será aplicar nas seguintes hipóteses:

- XIV - revelação de segredo, do qual se apropriou em razão do cargo, ou de fato ou informação de natureza sigilosa de que tenha conhecimento, salvo quando se tratar de depoimento em processo judicial, policial ou administrativo-disciplinar;
- XV - corrupção passiva nos termos da lei penal;
- XVI - exercer advocacia administrativa;
- XVII - prática de outros crimes contra a administração pública.

Primeiro, quanto ao tipo de revelação de segredo funcional (já analisado no item 3.1.3), traz a norma interessante hipótese de exclusão da própria tipicidade, ao excepcionar a revelação em “processo judicial, policial ou administrativo-disciplinar”. Normalmente, o que se tem, em tese, é a dispensa ou afastamento do dever de depor quando a testemunha tenha obrigação de guardar sigilo¹⁰⁴, ainda mais no âmbito da administração pública, quando, ao contrário do que

¹⁰⁴ Código de Processo Penal: “Art. 207. São proibidas de depor as pessoas que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, devam guardar segredo, salvo se, desobrigadas pela parte interessada, quiserem dar o seu

ocorre nas relações privadas¹⁰⁵, fica mais difícil imaginar-se a hipótese de dispensa do dever de sigilo.

Segundo, o tipo do inciso XV está nitidamente englobado pela previsão do inciso XVII, logo, em ambos os casos, terá de haver sentença penal condenatória transitada em julgado.

Terceiro, quanto à aplicação da demissão em caso de prática de “advocacia administrativa”, a temática foi devidamente tratada no item 3.2.5, valendo apenas reafirmar que tal crime está igualmente englobado no capítulo que versa sobre os “crimes contra a administração pública” do Código Penal.

3.2.14 A Lei nº 6.745/1985, do Estado de Santa Catarina

O Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Santa Catarina, em seu art. 137, também prevê hipóteses um pouco distintas daquelas versadas no art. 132, da Lei nº 8.112/1990, estipulando a demissão do servidor nos seguintes casos:

- I - puníveis com demissão qualificada ou simples:
 - 3 - qualquer ato de manifesta improbidade no exercício da função pública.
- II - puníveis com demissão simples:
 - 1 - pleitear, como procurador ou intermediário, junto às repartições públicas, salvo quando se tratar de percepção de vencimento e vantagens de parentes até 2º grau;
 - 13 - falsificar ou usar documentos que saiba falsificados;

No caso do art. 137, I, “3”, da Lei nº 6.745/1985 (SC), houve por bem o legislador estadual exigir que o ato de improbidade seja manifesto, o que não parece alterar o quadro dogmático, vez que, conforme visto, ato de improbidade tem de ser doloso, com fim especial de agir, portanto, tem de ser claro, comprovado, demonstrado, manifesto.

No caso do inciso II, “1”, temos a hipótese de prática da advocacia administrativa, já analisada anteriormente (item 3.2.5).

Por fim, quanto ao inciso II, “13”, trata-se de crimes previstos nos arts. 298¹⁰⁶ e 304¹⁰⁷, do Código Penal, não havendo previsão similar na Lei nº 8.429/1992 (apenas a eventual possibilidade de enquadramento na hipótese do art. 13, que proíbe inserção de dados falsos na declaração de renda do servidor público).

testemunho.” CPC: “Art. 448. A testemunha não é obrigada a depor sobre fatos: II - a cujo respeito, por estado ou profissão, deva guardar sigilo.”

¹⁰⁵ Como se poderia cogitar, eventualmente, de o médico ou o advogado ser dispensado, pelo próprio paciente ou cliente, do dever de guardar sigilo.

¹⁰⁶ “Art. 298 - Falsificar, no todo ou em parte, documento particular ou alterar documento particular verdadeiro.”

¹⁰⁷ “Art. 304 - Fazer uso de qualquer dos papéis falsificados ou alterados, a que se referem os arts. 297 a 302.”

3.2.15 A Lei nº 2.148/1977, do Estado de Sergipe

O inciso V do art. 263, da Lei nº 2.148/1977 (SE) traz uma única distinção quanto ao regime sancionador do art. 132, da Lei nº 8.112/1990, para também exigir, quanto à hipótese de revelação de segredo funcional, que esteja presente outro elemento objetivo do tipo, qual seja, que haja “prejuízo para o Estado”¹⁰⁸:

Portanto, a demissão do servidor público estadual do Sergipe, na hipótese em apreço, para além da necessária demonstração de ato doloso com fim especial de agir previsto no art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992 (“obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”), estará condicionada à presença do outro elemento do tipo, ou seja, prova de prejuízo para o Estado.

3.2.16 A Lei nº 10.261/1968, do Estado de São Paulo

O Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo prevê a demissão, também com diferenças típicas quanto ao tratamento previsto no art. 132, da Lei nº 8.429/1992, nas seguintes hipóteses:

Art. 257: [...]

II - praticar ato definido como crime contra a administração pública, a fé pública e a Fazenda Estadual, ou previsto nas leis relativas à segurança e à defesa nacional;

III - revelar segredos de que tenha conhecimento em razão do cargo, desde que o faça dolosamente e com prejuízo para o Estado ou particulares;

VII - receber ou solicitar propinas, comissões, presentes ou vantagens de qualquer espécie, diretamente ou por intermédio de outrem, ainda que fora de suas funções mas em razão delas;

IX - exercer advocacia administrativa;

XI - praticar ato definido como crime hediondo, tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e terrorismo;

XII - praticar ato definido como crime contra o Sistema Financeiro, ou de lavagem ou ocultação de bens, direitos ou valores;

O art. 257, II, traz uma ampliação de crimes, todos previstos no Código Penal, cuja prática ensejará a aplicação da demissão, desde que haja sentença penal condenatória transitada em julgado. O mesmo ocorre quanto às previsões dos incisos XI e XII.

Quanto ao inciso III, versa sobre a hipótese de violação de segredo funcional, também exigindo o elemento do tipo concernente à ocorrência de prejuízo ao erário (item 3.12.15).

¹⁰⁸ Art. 263, da Lei nº 2.148/1977 [...] V – revelação de fato ou de informação de caráter sigiloso, conhecido em razão do cargo, quando resultar prejuízo para o Estado.

Por fim, quanto às hipóteses dos incisos VII e IX, trata-se, respectivamente, da prática dos crimes de corrupção passiva e advocacia administrativa, ambos já analisados nos itens 3.1.5 e 3.2.5.

3.2.17 A Lei nº 1.818/2007, do Estado de Tocantins

Por fim, o Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Tocantins traz duas regras específicas sobre demissão, conforme previsão dos incisos X¹⁰⁹ e XV¹¹⁰ do art. 157, da Lei nº 1.818/2007.

Trata-se de mais uma hipótese de sobreposição normativa, visto que a descrição do inciso XV coincide, exatamente, com o crime de corrupção passiva, previsto no art. 317, do Código Penal (“solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”).

Também são atos de improbidade (art. 9º, I, II, III, V, VI, VIII, IX e X, da Lei nº 8.429/1992).

3.3 A autonomia das instâncias

Este manual não procura enfrentar o tema da autonomia das instâncias, é dizer, não analisa o estado da arte atual sobre as possibilidades e reflexos de decisões judiciais prolatadas em ações de improbidade ou em ações penais sobre os processos administrativos disciplinares. Vigora ainda o verbete nº 651, da súmula de jurisprudência do STJ: “Compete à autoridade administrativa aplicar a servidor público a pena de demissão em razão da prática de improbidade administrativa, independentemente de prévia condenação, por autoridade judiciária, à perda da função pública”. Há vários julgados do STJ reafirmando tal posição, seja para legitimar a tramitação de PAD mesmo que em curso ação penal pelos mesmos fatos, seja para afastar a incidência de decisões judiciais criminais no âmbito administrativo (salvo, naturalmente, as hipóteses normais de inexistência do fato ou comprovação de não autoria)¹¹¹.

¹⁰⁹ X - corrupção ativa ou passiva;

¹¹⁰ XV- receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;

¹¹¹ MS 24766 / DF MANDADO DE SEGURANÇA 2018/0310431-4 Relator Ministro HERMAN BENJAMIN (1132) Órgão Julgador S1 - PRIMEIRA SEÇÃO Data do Julgamento 09/06/2021 Data da Publicação/Fonte DJe 03/08/2021; MS 23855 / DF MANDADO DE SEGURANÇA 2017/0281696-8 Relator Ministro HERMAN BENJAMIN (1132) Órgão Julgador S1 - PRIMEIRA SEÇÃO Data do Julgamento 12/09/2018 Data da Publicação/Fonte DJe 08/11/2018; MS 19779 / DF MANDADO DE SEGURANÇA 2013/0041380-0 Relator

De há muito, outrossim, já prevê a Lei nº 8.112/1990 que “As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si” (art. 125), reconhecendo, assim e formalmente, a autonomia entre as instâncias apuratórias, mas também estipulando a regra de prevalência da sentença criminal que “negue a existência do fato ou sua autoria” (art. 126).

No âmbito da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, houve sensível alteração do modelo anterior¹¹², torando mais abrangente o campo de incidência da decisão judicial criminal nas ações de improbidade:

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

§ 3º As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º 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).

Em resumo: *(i)* segue prevalecendo a ideia de autonomia entre as instâncias criminal, civil e administrativa para a persecução e o apenamento de pessoas pela prática de condutas tipificadas, nas três esferas, como crimes e atos de improbidade administrativa; *(ii)* segue prevalecendo a ideia de prevalência da sentença penal absolutória sobre as demais instâncias que “negue a existência do fato ou sua autoria”; *(iii)* houve relevante alteração do modelo de comunicabilidade de decisões judiciais a partir do advento da Lei nº 14.230/2021, que incluiu os § 4º no art. 21, da Lei nº 8.429/1992, para atrair a prevalência da sentença penal absolutória, seja qual for o seu fundamento, conforme art. 386, do CPP (ainda objeto de análise na ADI 7236); *(iv)* muitas decisões têm sido prolatadas, seja no STJ, seja no STF, a reconhecer a

Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (1133) Órgão Julgador S1 - PRIMEIRA SEÇÃO Data do Julgamento 13/12/2017 Data da Publicação/Fonte DJe 18/12/2017.

¹¹² A norma veiculada no § 4º está sendo questionada, juntamente com várias outras, na ADI 7.236/DF, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), que tem como Relator o Ministro Alexandre de Moraes. Foi deferida, já em 2022, medida cautelar, referendada pelo Plenário, que suspendeu a eficácia do dispositivo em apreço. Posteriormente, foi iniciado o julgamento de mérito, quando o Ministro Relator apresentou seu voto, reafirmando sua compreensão de que a ampla comunicabilidade dos fundamentos da sentença absolutória penal sobre as ações de improbidade corroeria o próprio sistema, fulminando a autonomia e independência entre as instâncias, motivo por que, em sua compreensão, somente nas hipóteses tradicionais (“inexistência do fato ou prova de que não há autoria”) é que haverá comunicabilidade. Já o Ministro Gilmar Mendes, posteriormente, na sessão de 24/04/2025, apresentou voto-vista, onde divergiu em quase tudo do voto do Relator, sendo que, especificamente, quanto à questão da comunicabilidade das decisões judiciais, apresentou seu entendimento de que somente não haveria prevalência da sentença penal absolutória que declarasse “não constituir o fato infração penal” (art. 386, III, do Código de Processo Penal), justamente porque não necessariamente as tipificações serão as mesmas, é dizer, há atos de improbidade, formalmente previstos na Lei nº 8.429/1992, que não são tipificados como crimes (seja no Código Penal, seja em leis especiais) e vice-versa.

comunicabilidade das decisões de instâncias diversas (cível e criminal) para além das hipóteses expressamente previstas em leis.

Nesse contexto, diante da previsão expressa do art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/1992, incluídos pela Lei nº 14.230/2021, pelo menos no que cinge aos atos de improbidade¹¹³, passa a existir norma geral que determina, seja em qual instância for que venha a tratar de sua prática, que somente haverá configuração se houver demonstração de uma conduta dolosa, com fim especial de agir (“obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”).

¹¹³ Não há norma geral parecida a tratar de condutas que, em tese, possam configurar, ao mesmo tempo, infração administrativa e infração penal. Logo, esta exigência de dolo com fim especial de agir, exigida horizontal e verticalmente, diz exclusivamente com condutas enquadráveis como atos de improbidade, sendo exatamente este o objeto da presente pesquisa.

CONCLUSÃO

Não há, no art. 22, da Constituição Federal, norma específica a estipular a competência legislativa privativa da União para dispor sobre improbidade administrativa, do mesmo modo em que não existe, no art. 24, da Constituição Federal, norma a instituir competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para o mesmo fim.

Não obstante, o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, atribui à União a competência legislativa para editar normas gerais sobre improbidade administrativa, ao passo que a mesma União, os Estados Federados e os Municípios, no exercício das competências atinentes à concretização de suas autonomias, têm competência para legislar sobre direito administrativo disciplinar, em especial regras de processo e capitulação de infrações administrativas e previsão das respectivas sanções.

A análise do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (Lei nº 8.112/1990), em especial seu art. 132, revela claramente que se fez a opção pela imposição da pena de demissão a servidor quando houver comprovada prática de “improbidade administrativa”, mas também foram descritas outras condutas infracionais (incisos VIII, IX, X e XI, do mesmo art. 132), igualmente sujeitas à pena de demissão, que não passam de descrições típicas de atos de improbidade previstos na Lei nº 8.429/1992, a sugerir nítida sobreposição normativa.

Na mesma linha, a análise dos Estatutos dos Servidores Públicos Civis dos Estados e do Distrito Federal revela que, em linhas gerais, o modelo previsto no art. 132, da Lei nº 8.112/1990, está repetido na maioria dos casos, havendo apenas hipóteses específicas de alguns Entes que optaram por ampliar ou particularizar tipos infracionais administrativos que também estão englobados pelas descrições típicas da Lei nº 8.429/1992.

Em resumo: há previsão de aplicação, em processo administrativo disciplinar, de demissão a servidor tanto na hipótese de cometimento de “improbidade administrativa” (sendo esta a descrição típica), como também em hipóteses outras, quando há descrição específica de conduta que também está englobada por algum tipo específico previsto em qualquer dos incisos dos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429/1992¹¹⁴.

Quanto ao elemento subjetivo do tipo de improbidade administrativa, sobretudo após o advento da Lei nº 14.230/2021 e do julgamento dos Temas 309 e 1199 da repercussão geral pelo

¹¹⁴ Valendo reiterar que, conforme demonstrado no item 3.1.1, tanto o Manual do PAD da CGU (versão 2022, atualizado até dezembro de 2023), quanto significativa parcela da doutrina administrativista especializada segue defendendo, mesmo após o advento da Lei nº 14.230/2021, que o rol dos tipos previstos nos arts. 9º e 10, da Lei nº 8.429/1992, é meramente exemplificativo (portanto, cabendo o enquadramento da conduta do agente no próprio *caput*), ao passo que, exclusivamente quanto ao art. 11, o rol passou a ser exaustivo.

STF, considera-se abolida a modalidade culposa do ato de improbidade no Brasil, havendo sempre necessidade de comprovação de uma conduta dolosa para viabilizar a punição do agente.

A doutrina administrativista especializada, majoritariamente, segue adotando a teoria finalista e a descrição do Código Penal (art. 18), para afiançar que, em matéria de improbidade, o dolo pressupõe o elemento intelectual (consciência da ilicitude da conduta) e o elemento volitivo (adesão da conduta do agente para a realização do ato ímprobo), caracterizando-se, em tese, o dolo genérico de improbidade.

No entanto, diante das normas previstas nos arts. 1º, §§ 2º e 3º, 11, § 1º, combinados, da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, tem-se defendido que, agora, para a caracterização do ato de improbidade administrativa, tem de estar presente o dolo específico, consistente na vontade deliberada de obtenção de benefício indevido para o agente ou para outrem, e não apenas a mera consciência da ilicitude do ato, afastando-se, inclusive, a possibilidade de aplicação do dolo eventual e, com mais razão, da aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada.

Não obstante, por força da norma veiculada no art. 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, foi instituído um elemento objetivo normativo de todo e qualquer tipo de improbidade administrativa, o que significa dizer que, tanto na hipótese de dolo genérico, quanto na de dolo específico, para a caracterização do ato como sendo improbidade, tem de estar presente o fim especial de “obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”.

Por fim, considerando-se a competência da União para editar normas gerais sobre improbidade administrativa, de aplicação obrigatória por todos os Entes Federativos quando em trato esta temática, e diante da norma prevista no art. 11, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, não apenas a União, como também Estados, Distrito Federal e Municípios, quando da aplicação de suas respectivas normas punitivas a servidores públicos, isto em processos disciplinares, têm de observar a necessidade de comprovação do elemento objetivo normativo consistente em “obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”, se e quando a pena for decorrente da prática de conduta tipificada como improbidade administrativa.

E mais: seja quando a norma punitivo-disciplinar prevê a sanção para a prática de ato descrito como “improbidade administrativa”, seja quando a norma punitivo-disciplinar faz uma descrição analítica de conduta (mas que está englobada por qualquer dos tipos de improbidade

previstos nos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429/1992), em ambos os casos, terá de ser observado o citado elemento objetivo normativo do tipo.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. **Lei nº 1.762, de 14 de novembro de 1986**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado do Amazonas. Disponível em: https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/12/1986/11/5974. Acesso em: 31 out. 2025.

AMORIM, Rafael Amorim de; NETO, José Trindade Monteiro. Alterações da Lei de Improbidade Administrativa e repercussões na esfera disciplinar. In: ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael Amorim de; MATOS, Marilene Carneiro (organizadores). **Improbidade Administrativa: reflexões à luz da Lei n. 4.230/2021**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2025.

BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. **Crimes Federais**. São Paulo: SARAIVA, 2014, 9ª ed.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Ioncêncio Martires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 31 out. 2025.

_____. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Decreto nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=546289&filename=LegislacaoCitada%20PL%203057/2008. Acesso em 1º nov. 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt nos EDcl no AgInt nos EDcl no AREsp 729.770/SP**, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª Turma, julgado em 18 ago. 2025, DJe 22 ago. 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 88.370/RS**. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, em 7 de outubro de 2008, DJe 28 out. 2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.890.353/PR**, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Rel. p/ acórdão Min. Francisco Falcão, 2ª Turma, julgado em 11 mar. 2025, DJe 8 set. 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.926.832/TO**, Rel. Min. Gurgel de Faria, 1ª Seção, julgado em 11 maio 2022, DJe 24 maio 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.029.719/RJ**, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, 2ª Turma, julgado em 5 ago. 2025, DJe 19 ago. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. 2022. Pautada para julgamento em 10 dez. de 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1.498.230 AgR**, Rel. Min. André Mendonça, 2ª Turma, julgado em 9 set. 2024, DJe 25 set. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1.527.129 AgR**, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, julgado em 25 abr. 2025, DJe 30 abr. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Rcl 72.639 MC-Ref**, Rel. Min. Nunes Marques, 2ª Turma, julgado em 27 nov. 2024, DJe 19 dez. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional n.º 67.981/SP**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgada em 21 jun. 2024. DJe 22 jun. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 656.558/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 28 out. 2024. DJe, 26 fev. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 1.511.470 AgR**. Relator: Min. Flávio Dino. 1ª Turma. DJe 6 dez. 2024.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Autonomia municipal e desenvolvimento econômico local**. São Paulo: Editora Fiuza, 2013.

CAMAROSANO, Márcio; DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. **Improbidade Administrativa: novas disposições, novos desafios**. Belo Horizonte: FÓRUM, 2023.

CAPEZ, Fernando. **Nova lei de improbidade administrativa: limites constitucionais**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. A reformulação limitadora do conceito de improbidade administrativa. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios**. São Paulo-SP: Almedina, 2022.

CAVALCANTI, Caio Mário Lana; FORTINI, Cristiana. Os tribunais de contas e a ação de improbidade administrativa à luz da Lei nº 14.230/2021: nem vinculação, nem irrelevância. In: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar. **Improbidade Administrativa e Tribunais de Contas: as inovações da Lei nº 14.230/2021**. Belo Horizonte: FÓRUM, 2022.

CGU. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: CGU, 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/70196/Lei_Complementar_840_23_12_2011.ht.

Acesso em: 31 out. 2025.

FILHO, Aluizio Bezerra. **Manual dos Crimes contra o Erário**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

GIL, Arilson Garcia. Princípio federativo e conflitos de competências constitucionais: uma análise sob o enfoque da gestão da crise da saúde pública na Pandemia de Covid-19. **Revista de Ciências do Estado**. Belo Horizonte: vol. 6, n. 1, 2021, e25986. ISSN: 2525-8036.

GOIÁS. **Lei nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais, e dá outras providências. Disponível em:

https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/100979/lei-20756. Acesso em: 31 out. 2025.

JÚNIOR, Wallace Paiva Martins; MAGALHÃES JÚNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo; OLIVEIRA, Beatriz Lopes de. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 3ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

JÚNIOR, Wallace Paiva Martins; ROSA, MÁRCIO Fernando Elias. A teoria da cegueira deliberada e a aplicação aos atos de improbidade administrativa. In: MARQUES, Mauro Campbell (Coord.). **Improbidade Administrativa: temas atuais e controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. In: CANOTILHO, JJ Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 787.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 1.102, de 10 de outubro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Poder Executivo, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponível em: <https://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/d5cfc722c5b2d1dc04256e5c006540bd>. Acesso em: 31 out. 2025.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Limites da Lei de Improbidade Administrativa**. 7ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; ROSA, Lucas Faber de Almeida. Perfil constitucional do regime de improbidade administrativa: repercussões sistêmicas e a Lei n. 14.230/2021. In: ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael Amorim de; MATOS, Marilene Carneiro (organizadores). **Improbidade Administrativa: reflexões à luz da Lei n. 4.230/2021**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2025.

MINAS GERAIS. **Lei nº 869, de 5 de julho de 1952**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/869/1952/?cons=1>. Acesso em: 31 out. 2025.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2022.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NÓBREGA, Guilherme Pupe da. Reforma da improbidade e apreço democrático: a vedação do retrocesso em favor dos direitos e garantias individuais. In: ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael Amorim de; MATOS, Marilene Carneiro (organizadores). **Improbidade Administrativa: reflexões à luz da Lei n. 4.230/2021**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2025.

OSÓRIO, Fábio Medina. A inter-relação das decisões proferidas nas esferas administrativa penal e civil no âmbito da improbidade. In: MARQUES, Mauro Campbell (Coord.). **Improbidade Administrativa: temas atuais e controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

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

PARAÍBA. Lei Complementar nº 58, de 30 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis do Estado da Paraíba e dá outras providências. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/indiretas/ouvidoria-geral-do-estado/legislacao/lei-complementar-58-estatuto-dos-servidores.pdf/view>. Acesso em: 31 out. 2025.

PARANÁ. Lei nº 6.174, de 16 de novembro de 1970. Estabelece o regime jurídico dos funcionários cíveis do Poder Executivo do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=10297&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 31 out. 2025.

PIAUI. Lei Complementar nº 13, de 3 de janeiro de 1994. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado do Piauí, das autarquias e das fundações públicas estaduais e dá outras providências. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?url=https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2014/07/lei%20complementar%2013.94%20-%20servidores%20cvis.pdf>. Acesso em: 31 out. 2025.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 2.479, de 8 de março de 1979. Aprova o regulamento do estatuto dos funcionários públicos cíveis do poder executivo do estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-2479-1979-rio-de-janeiro-aprova-o-regulamento-do-estatuto-dos-funcionarios-publicos-cvis-do-poder-executivo-do-estado-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 1º nov. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 122, de 30 de junho de 1994. Dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos cíveis do Estado e das autarquias e fundações públicas estaduais, institui o respectivo Estatuto e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rn/lei-complementar-n-122-1994-rio-grande-do-norte-dispoe-sobre-o-regime-juridico-unico-dos-servidores-publicos-cvis-do-estado-e-das-autarquias-e-fundacoes-publicas-estaduais-institui-o-respectivo-estatuto-e-da-outras-providencias?origin=instituicao>. Acesso em: 1º nov. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 10.098, de 3 de fevereiro de 1994. Dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos cíveis do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-complementar-n-10098-1994-rio-grande-do-sul-dispoe-sobre-o-estatuto-e-regime-juridico-unico-dos-servidores-publicos-cvis-do-estado-do-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 1º nov. 2025.

SANTA CATARINA. Lei nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985. Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://leis.alesc.sc.gov.br/ato-normativo/7963>. Acesso em: 1º nov. 2025.

SÃO PAULO. Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1968/lei-10261-28.10.1968.html>. Acesso em: 1º nov. 2025.

SARCEDO, Leandro. Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica: construção de um novo modelo de imputação, baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SERGIPE. **Lei nº 2.148, de 21 de dezembro de 1977**. Institui o regime jurídico dos funcionários públicos civis do Estado de Sergipe e dá providência correlatas. Disponível em: <https://aleselegis.al.se.leg.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/l21481977.html>. Acesso em: 1º nov. 2025.

TOCANTINS. **Lei nº 1.818, de 23 de agosto de 2007**. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Tocantins. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_1818-2007_67187.PDF. Acesso em: 1º nov. 2025.

VIANNA, Eduardo. **O dolo como compromisso cognitivo**. São Paulo: Marcial Pons, 2017.