

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ilton Garcia Da Costa; Janaína Rigo Santin; Emerson Affonso da Costa Moura – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-620-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Com alegria, que nos coube coordenar o grupo de trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA 1 no IX Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos” e fazer a apresentação dos textos dos trabalhos discutidos.

O texto “DESAFIOS ENTRE O FEDERALISMO FISCAL E A MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL” de Ludimar Santos Silva, Caroline Ribeiro Bianchini e Rodrigo Stadtlober Pedroso busca a partir da discussão dos fundamentos teóricos e normativos do federalismo brasileiro, demonstrar que a configuração federativa do Brasil influencia diretamente a capacidade de implementação de políticas públicas urbanas e que a efetividade da municipalização depende do fortalecimento de um federalismo cooperativo, baseado na adequada distribuição de recursos, na ampliação da capacidade institucional dos municípios e na melhoria dos mecanismos de coordenação entre os entes federativos.

O trabalho “DIREITO À EDUCAÇÃO E DEVER DE PLANEJAMENTO: A ANÁLISE EX ANTE COMO CRITÉRIO DE JURIDICIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS” de Marússia Tatianna de Freitas Dias sustenta o dever de planejamento no Estado Constitucional como a própria juridicidade do agir estatal, especialmente, quando a decisão pública incide sobre direitos fundamentais e produz efeitos coletivos de longa duração, de forma que a boa administração, motivação adequada, racionalidade decisória e

A investigação “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA: DESAFIOS JURÍDICOS DA ADMINISTRAÇÃO 4.0 NO SETOR PÚBLICO” de Mateus Rodarte de Carvalho e Leandro Velloso E Silva propõe que as tecnologias digitais da Administração 4.0 potencializam a eficiência administrativa e a capacidade estatal de formulação e implementação de políticas públicas, mas exigem simultaneamente mecanismos jurídicos de controle, accountability, transparência, digitalização da gestão pública permitindo controle adaptado às novas formas tecnológicas de exercício do poder estatal.

O trabalho “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL E DEVIDO PROCESSO LEGAL ALGORÍTMICO: A OPACIDADE ALGORÍTMICA, O DIREITO À EXPLICAÇÃO E OS MECANISMOS DE CONTROLE’ de Maria Eduarda Dos Santos Silva, Pâmela Urgniani de Freitas e Albino Gabriel Turbay Junior discutem a tensão entre a celeridade da automação decisória e as garantias fundamentais apontando as dificuldades relativas à opacidade algorítmica e a necessidade de um devido processo legal, bem como, mecanismos de controle e accountability.

Inaugurando os debates do segundo bloco sobre controle, a pesquisa “A DEONTOLOGIA MILITAR COMO FUNDAMENTO NORMATIVO E FUNCIONAL DA EFICIÊNCIA CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS NO SÉCULO XXI” de Julio Cesar Macedo Feliciano Da Silva, Luciano Rosa Vicente e Raquel Xavier Vieira Braga discute como a deontologia militar - enquanto sistema normativo ético-jurídico - influencia a eficiência constitucional das Forças Armadas, de forma a confirmar como a proteção da hierarquia e da disciplina, aliada ao devido processo legal e ao controle judicial e externo, permitindo compatibilizar o regime jurídico especial militar com o Estado Democrático de Direito.

O trabalho “PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO POR INDIGNIDADE COM O

cassação tardia viola a estabilidade das relações jurídicas e extrapola os limites do poder regulamentar, impondo-se a criação de regra legal que prorogue a vigência da Permissão para Dirigir até o julgamento definitivo do recurso administrativo.

A investigação “A CONSTITUCIONALIDADE FORMAL, INJUSTIÇA MATERIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO TEMA 1079 DO STF – A DESPROPORCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DA CNH NA RECUSA AO ETILÔMETRO SEM SINAIS DE EMBRIAGUEZ” dos mesmos autores discutem que a interpretação do art. 165-A embora tendo sido declarado constitucional pelo STF tem conduzido à aplicação de sanções desproporcionais, ao equiparar a recusa ao teste à embriaguez comprovada, mesmo na ausência de elementos fáticos que indiquem risco à segurança viária.

A pesquisa “O CONTROLE JUDICIAL DA DISCRICIONARIEDADE EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DAS TESES DO STF E DO STJ: LIMITES ENTRE LEGALIDADE E MÉRITO ADMINISTRATIVO” de Ana Luiza Santana Cardilli, Felipe Nascimento Da Silva e Paula Regina Pereira Dos Santos Marques Dias reforça que a discricionariedade administrativa não é absoluta, estando submetida à juridicidade constitucional e ao controle jurisdicional, porém, em juízos de legalidade – em casos de abuso de poder, desvio de finalidade, ausência de motivação adequada ou manifesta desproporcionalidade – sem que isso implique incursão no núcleo legítimo do mérito administrativo.

O trabalho “A COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS APÓS O DECRETO Nº 11.123/2022: EXIGÊNCIA DE UCI E SEUS REFLEXOS NA VALIDADE DOS ATOS DEMISSIONAIS PRATICADOS POR REITORES” de Savio Antiógenes Borges Lessa e Andreia Alves De Almeida aponta que a competência demissional do Reitor não possui natureza originária, decorrendo de delegação e subdelegação válidas, de forma que sob o novo marco infralegal demanda a existência formal de unidade correcional instituída para a sua atuação sancionadora.

Na terceira parte, discute-se regulação administrativa, com a pesquisa “GOVERNANÇA PÚBLICA E COMPLIANCE ADMINISTRATIVO: DIAGNÓSTICO DE RISCOS INSTITUCIONAIS E NECESSIDADE DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM ÓRGÃO ESTADUAL DE DEFESA AGROPECUÁRIA” de Cristina Abi Rached Iost, Audrey Moretti Martins e Ricardo Augusto Bonotto Barboza que apontam a necessidade e a relevância da implementação de um programa de integridade nesse órgão, com foco na identificação de vulnerabilidades organizacionais, riscos administrativos e inconsistências normativas que impactam a atuação dos servidores.

O texto “O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (LEI 13.019/2014) COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO E SOLIDARIEDADE” de Jenaina Saugo Gadini analisa o Marco da Lei n.º 13.019/2014 como instrumento de regulação consensual e de concretização da solidariedade constitucional no âmbito da Administração Pública contemporânea apontando que a falta de sua efetividade decorre da permanência de práticas administrativas formalistas, pela desconfiança institucional e pela fragilidade do sentimento constitucional.

A investigação “A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA DESLEGALIZAÇÃO NO BRASIL: SEPARAÇÃO DOS PODERES, AGÊNCIAS REGULADORAS E OS LIMITES DO PODER NORMATIVO TÉCNICO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL” de Jesiel Quadros Da Silva Junior aponta que a deslegalização não viola a separação de poderes ou princípio da legalidade, sendo resposta institucional legítima às exigências do Estado regulador contemporâneo, preservando o princípio da legalidade ao exigir base legal prévia e submissão dos atos normativos infralegais aos limites por ela fixados.

A pesquisa “QUANDO FINANCIAR É REGULAR: A FINEP COMO INDUTORA DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA BRASILEIRA” de Tiago Borges Santiago propõe o conceito de "regulação por financiamento", distinguindo-o da tradicional "regulação por contrato"

oportunidades e ameaças que distanciam o plano de regionalização apresentado pelo estado das metas de atendimento de água potável e coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033 nas unidades regionais de saneamento básico na política estadual de prestação regionalizada de São Paulo.

Por fim, o trabalho “SANDBOX REGULATÓRIO APLICADO À SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS: UMA LEITURA DA GOVERNANÇA EXPERIMENTALISTA COMO ALTERNATIVA INSTITUCIONAL AO MODELO REATIVO DE POLICIAMENTO” de Jorge Luiz Cândido Caldeira e Bruno Paiva Bernardes analisa a viabilidade jurídico-institucional do sandbox regulatório, sob a chave da governança experimentalista, como instrumento de superação do modelo reativo de policiamento na segurança pública mineira.

Os trabalhos, portanto, trazem importantes reflexões sobre temas contemporâneos discutido no âmbito da pesquisa em Direito Administrativo na pós-graduação em Direito no Brasil como federalismo, políticas públicas e governo digital na Administração Pública, novas perspectivas no controle administrativo à luz da Constituição Federal, bem como, instrumentos de regulação que permitam uma governança pública aperfeiçoada.

Outono de 2026,

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UNIRIO/UFRRJ

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa, UENP

Profa. Dra. Janaina Rigo Santino, UFP

**O DOLO ESPECÍFICO NO DOMÍNIO DA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O ELEMENTO SUBJETIVO
ESPECIAL E ABORDAGEM DA PROBLEMÁTICA PROBATÓRIA**

**SPECIFIC INTENT UNDER THE ADMINISTRATIVE IMPROBITY ACT: A
CRITICAL ANALYSIS OF THE SPECIAL SUBJECTIVE ELEMENT AND
EVIDENTIARY CHALLENGES**

**Felipe Hiroaki Ikeda
Arthur Ricardo Silva Travaglia
Elve Miguel Cenci**

Resumo

O presente artigo busca traçar o panorama geral da inovação legislativa trazida em relação ao elemento subjetivo doloso de imputação no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, a partir das alterações pela Lei n.º 14.230/2021, realizando uma análise crítica, em interlocução com a doutrina penal acerca do dolo e sua fundamentação dogmática – considerando-se a doutrina consolidada a respeito do tema. A partir da compreensão da reforma legal, desenvolve-se a sua problemática no campo do direito probatório, analisando os questionamentos e soluções apontados pela doutrina, notadamente, pela conceituação e identificação do dolo nos casos concretos – ainda que especial ou específico – enquanto uma inferência lógica ou valorativa do comportamento do agente. Na sequência, pretendeu-se concatenar tais conceitos a uma abordagem do posicionamento exarado pelos tribunais pátrios, avaliando, a critério da jurisprudência, metodologias e estratégias cabíveis para enfrentar a nova exigência de prova do dolo específico, viabilizando a imputação e persecução dos atos de improbidade administrativa.

Palavras-chave: Improbidade, Dolo, Específico, Elemento, Subjetivo

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to outline the general landscape of legislative innovations regarding the subjective element of intent (dolus) for liability under the Administrative Improbability Law,

based on jurisprudence, applicable methodologies and strategies to face the new evidentiary requirement of specific intent, thereby allowing the imputation and prosecution of acts of administrative improbity.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Improbity, Dolus, Specific, Element, Subjective

1 INTRODUÇÃO

O elemento subjetivo que forma a estrutura das condutas típicas, seja na esfera penal ou da improbidade administrativa, sempre teve especial destaque. Não obstante a suposta solução teórica proposta pela doutrina, ainda se viu tamanha insegurança jurídica no campo prático-profissional, eis que muitos operadores do direito, embora devidamente capacitados, demonstravam dificuldades em delimitar quais provas seriam aptas a indiciar e demonstrar o elemento subjetivo-volitivo que integra a conduta de determinado sujeito – isto é, se este agiu com dolo ou culposamente.

Aliado a tal contexto, no domínio da Lei de Improbidade Administrativa, as alterações promovidas pela Lei n.º 14.230 de 2021 – além de ensejarem a exclusão da tipologia aberta do art. 11 que sancionava os atos que atentavam contra princípios da Administração Pública – transformaram os critérios de imputação subjetiva em relação a todas as modalidades de atos ímprobos.

Nota-se, com a *novatio legis*, a exclusão expressa da modalidade culposa de improbidade, anteriormente disposta na redação original do art. 10 da LIA, e a transformação do conceito de dolo mediante as disposições do art. 1º, §§ 1º e 2º. Além disso, a norma passou a exigir uma comprovação e exposição expressa desse elemento volitivo como requisito de admissibilidade da própria Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, a partir do comando legal do art. 17, § 6º, inciso II, da Lei n.º 8.429/92.

Neste sentido, um primeiro problema evidenciado na alteração legislativa seria compreender se, de fato, tais mudanças foram positivas em algum aspecto – ou suficientemente justificadas sob uma análise crítica. Já em um segundo momento, torna-se necessário, a partir da compreensão da alteração normativa, compreender e enfrentar a dificuldade probatória – o problema de prova.

Se nem mesmo profissionais da área psiquiátrica e psicológica não desenvolveram métodos idôneos para ler a mente de alguém, surge a principal questão acerca da imputação subjetiva da improbidade: qual seria a melhor forma de delimitar o elemento subjetivo-volitivo que constituiu a conduta do agente?

Por tais razões, o presente artigo objetivou analisar crítica e comparativamente, sob a ótica da doutrina, os méritos da alteração do conceito de dolo para o domínio da Lei de Improbidade Administrativa e as suas consequências probatórias. Para tanto, foi necessário o aprofundamento na revisão bibliográfica da teoria doutrinária da imputação subjetiva nos

âmbitos da LIA e do Direito Penal, além de eventuais outras consultas à jurisprudência dos Tribunais Pátrios como norteador da aplicação prática da norma no âmbito probatório.

Portanto, a metodologia empregada para o presente artigo consistiu em uma revisão de literatura, recaindo, para além dos dispositivos legais nacionais, sobre as obras doutrinárias, trabalhos acadêmicos e artigos científicos já desenvolvidos sobre a temática, abarcando-se ainda os posicionamentos jurisprudenciais veiculados em decisões prolatadas no âmbito do Poder Judiciário, conferindo maior precisão e aplicabilidade prática à pesquisa a ser percorrida.

2 AS ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A PARTIR DA LEI Nº 14.230/2021: ANÁLISE CRÍTICA E INTERLOCUÇÃO COM O DIREITO PENAL

Há uma certa dificuldade em se compreender qual o âmbito em que se situa a Lei de Improbidade Administrativa. Certa parcela da doutrina defende que a LIA encontra-se inserida no âmbito do microssistema do direito administrativo sancionador, embora aplicada na seara judicial e não de modo *interna corporis* pelo próprio órgão da Administração Pública (OSÓRIO, 2009, p. 82).

Por outro lado, também há quem sustente que a LIA não está inserida no bojo do direito administrativo sancionador em razão de um critério formal. Isso porque, a esfera do direito administrativo sancionador seria delimitada pela autoridade competente para impor a sanção diante do ato praticado. Sob essa ótica, o que importa para delinear o direito administrativo sancionador é quem o aplica – neste caso, a própria Administração Pública (MELLO, 2021, p. 82).

Nesse mesmo sentido, remonta-se às bases do poder de punir estatal. Conquanto o direito administrativo sancionador decorra diretamente do poder sancionador da Administração Pública, não deve ser confundido com as sanções decorrentes do órgão jurisdicional¹. Portanto, sob a ótica formalista de alocação, a LIA se encontraria em um microssistema de defesa do patrimônio público (ANDRADE, 2025, p. 65), mas não do direito administrativo sancionador.

Independentemente da posição que se eleja, fato é que a Lei de Improbidade Administrativa se situa no domínio do direito sancionador – seja ele administrativo ou não – porquanto se caracteriza como uma das formas de materialização do *ius puniendi* estatal. Este é integrado não somente pela LIA, mas pelas aludidas sanções administrativas do direito

¹ NIETO, Alejandro. ***Derecho Administrativo Sancionador***. Cuarta edicion totalmente reformada. Madrid: Tecnos, 2005. p. 26.

administrativo sancionador e pelo próprio direito penal. Trata-se de uma unidade do *ius puniendi* (ANDRADE, 2025, p. 77). Ambas as esferas coexistem, conforme a dicção do art. 37, § 4º, da Constituição da República.

No entanto, há que se sopesar que tais esferas de punição comportam gradações, isto é, são distintas na medida da gravidade das sanções impostas ao jurisdicionado ou administrado. Não por outra razão é que o Direito Penal é considerado como a *ultima ratio* em razão das consequências de sua aplicação, podendo “levar o indivíduo a ser preso ou responder com a própria vida, em alguns países” (SILVA, 2021, p. 106).

Nesse contexto é que surge o princípio da subsidiariedade, consistente na concepção de que a insurgência do Direito Penal deve permanecer adstrita às hipóteses em que os demais ramos do direito não puderem solucionar e punir a ilicitude de maneira suficiente. Desse modo:

Em outras palavras, o Direito Penal funciona como um executor de reserva, entrando em cena somente quando outros meios estatais de proteção mais brandos, e, portanto, menos invasivos da liberdade individual não forem suficientes para a proteção do bem jurídico tutelado. Caso não seja necessário dele lançar mão, ficará de prontidão, aguardando ser chamado pelo operador do Direito para, aí sim, enfrentar uma conduta que coloca em risco a estrutura da sociedade (MASSON, 2024, p. 50).

Tendo tal compreensão entre a interlocução entre o domínio da LIA e a esfera penal, passa-se a uma análise comparada da imputação objetiva em ambas as vias de exercício do poder sancionador.

Saindo de um sistema causalista, em que a o elemento subjetivo doloso se concentrava na culpabilidade, de modo que os elementos exteriores da conduta eram pertencentes à tipicidade, enquanto a culpabilidade se ocupava de elementos internos, o dolo passa a ser considerado parte integrante e indissociável da conduta do próprio autor (WELZEL, 1956, p. 67-70).

A composição do dolo penal consiste numa fórmula de dois elementos: o conhecimento e a vontade acerca dos elementos objetivos do tipo (ROXIN, 1997, p. 308). Portanto, basta para a configuração do dolo no âmbito penal que o sujeito tenha consciência e vontade de praticar a conduta que causará o resultado tipicamente censurado pela norma penal. Trata-se de uma natureza essencial do ser, compreender as consequências de seu comportamento e se autodeterminar diante delas.

Como bem destaca a doutrina nacional, o dolo no âmbito penal é um dolo natural e não normativo. Importa conceber que a consciência e vontade do agente abarcam a conduta e seus desdobramentos causais, mas não inclui uma apreciação valorativa do próprio agente em

relação à ilicitude de seu comportamento. Portanto, basta a configuração dos elementos cognoscitivo e volitivo, dispensando-se a certa compreensão acerca da ilicitude de sua conduta ou da reprovabilidade dela diante da lei penal (CAPEZ, 2020, p. 382-383).

A seu turno, a Lei de Improbidade Administrativa, em sua publicação original, não dispunha de uma normatização acerca do conceito de dolo, de modo que a jurisprudência costumava se apegar ao conceito genérico de dolo já exposto pelo Direito Penal. Bastava, outrossim, que o agente tivesse a consciência do que praticara e a vontade em realizar o comportamento censurado pela norma (PARANÁ, 2015).

Todavia, com as alterações pela Lei n.º 14.230 de 2021, o art. 1º, § 2º, da LIA assim passou a dispor: “Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”. E mais, o disposto no art. 11, § 5º, menciona que é necessária a “aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente”.

Ao dar sentido à norma reformada, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do Tema 1.199, destacou que “a nova disciplina legal passou a exigir a presença de dolo específico para a configuração do ato de improbidade”, de modo que não mais basta a “demonstração do dolo meramente genérico, consistente na voluntariedade do agente público” (BRASIL, 2022).

Ademais, a redação do art. 11, § 1º, da LIA passou a exigir o dolo específico também para as condutas formais ou de lesão abstrata, que atentam contra os princípios da Administração Pública. A norma menciona que, independentemente da magnitude da transgressão às normas legais e constitucionais, somente restará caracterizada a improbidade caso o agente pratique o ato com “o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”.

Tais alterações levam a ponderações quanto a sua utilidade para atingir ao bem coletivo e tutela eficiente da moralidade administrativa. A partir da eliminação tácita do modelo legislativo “anti-improbidade” original, considera-se que a nova roupagem torna-o “mais protetivo dos agentes imputados pela prática da improbidade”, de modo que indicam a evidente “escolha política pela proteção do acusado, não do tecido social” (GUARAGNI, 2022, p. 222).

Tal conclusão decorre do fato da Lei de Improbidade exigir expressamente que o ânimo subjetivo do agente corresponda apenas e tão somente ao dolo direto de primeiro grau – caracterizado especificamente por uma vontade dirigida diretamente ao resultado ilícito. Note-se que não há espaço para outras expressões do elemento doloso, como o dolo direto de segundo grau, o dolo eventual ou mesmo o dolo alternativo, amplamente aplicáveis na seara penal a partir da redação do art. 18 do Código Penal (GUARAGNI, 2022, p. 226). Além disso, passou

a exigir um elemento subjetivo específico, a partir da leitura do Supremo Tribunal Federal anteriormente mencionada.

Em síntese, não basta a demonstração de que o agente público tenha consciência e vontade de praticar a conduta que causa um resultado ilícito e censurado pelo Direito, mas é necessário que se revele uma finalidade específica de causar dano ao erário ou mesmo de se enriquecer ilicitamente.

A partir de tais construções, é um evidente contrassenso que o elemento subjetivo que integra as infrações penais – notoriamente mais graves e com consequências mais severas – seja muito mais amplo que aquele exigido pelo ato de improbidade. Levando-se em consideração o princípio da subsidiariedade penal, não seria tal restrição uma própria violação da ordem de gradação das punições aplicáveis aos atos ilícitos? A resposta parece positiva.

Além disso, a inovação legislativa pretensamente consistiria em uma violação frontal à disposição do artigo 65 da Convenção de Mérida, internalizada no ordenamento jurídico brasileiro por intermédio do Decreto n.º 5.687/2006, que determina apenas a viabilidade de adoção de medidas mais estritas ou severas que aquelas alcançadas pela norma, não possibilitando o abrandamento das regras para a persecução da ilicitude. Trata-se, portanto, de expressa vedação ao retrocesso no combate à corrupção e imoralidade administrativa.

Conforme é a experiência do Procurador de Justiça Fábio André Guaragni, recorrentemente os advogados dos agentes responsabilizados pela LIA afirmavam: “os políticos não se preocupam com o direito penal. Se preocupam com a lei de improbidade”. Desse modo, a sanção pelo injusto ímprobo se tratava de um efetivo sistema para, a um só turno, dissuadir a prática futura de atos ilícitos e sancionar severamente aqueles já praticados (GUARAGNI, 2022, p. 222).

Todavia, com a mudança paradigmática, ficam impunes no domínio da LIA, por exemplo, os casos de cegueira deliberada, definidos pelas hipóteses em que o sujeito expressa em sua conduta um desafio à norma e sua vigência, pouco importando a ele qual é o padrão de comportamento por ela estabelecida – de modo que age em desconhecimento por indiferença (GRECO, 2009, p. 890). Faz o que deseja, alcançando o que almeja, independentemente do que manda a lei ou dos resultados que podem advir.

Em outras palavras, não somente se considera que a alteração legislativa subverteu a ordem de gradação do *ius puniendi*, colocando a LIA em aspecto mais restrito que a norma penal, como também deu cabo de premiar os agentes públicos e particulares em colaboração que, eventualmente, pratiquem os atos de improbidade mediante dolo eventual ou em condição de cegueira deliberada – dado que não basta mais a demonstração do dolo em qualquer de suas

variações, mas exige-se a concreta delimitação de um dolo específico que aponta para a vontade direta.

Nesse ponto, relevante consignar que não necessariamente o dolo direto de primeiro grau é mais grave que outras modalidades de dolo indireto. Isso porque a análise da vontade do agente diante de um comportamento que, sabidamente, causará um resultado lesivo, nada mais é que “um amplo julgamento sobre a personalidade e o caráter do agente” (PUPPE, 2019, p. 71), que não elimina a elevada reprovabilidade de condutas que causem dano ao erário ou expressem um enriquecimento ilícito flagrante.

Assim, a reprovabilidade do comportamento não necessariamente decorre de um posicionamento interno explícito, do psicológico do agente, mas é evidenciado “se o risco que o agente conscientemente cria é tão elevado e aparente” a ponto de demonstrar no plano concreto uma “crassa indiferença em face do resultado” (PUPPE, 2019, p. 77) e, assim, à moralidade pública. Nesse contexto Luis Greco traça relevante exemplificação:

Digamos que esse autor tivesse outro plano. A seu ver, deixar a namorada inconsciente não chega a assustar de verdade. Um estupro é o que ela merece. Mas para estuprá-la, ele tem de transportá-la de carro a um lugar ermo, e a melhor maneira de fazê-lo é deixando-a inconsciente. Ele procede exteriormente de maneira de todo idêntica ao caso anterior: estrangula a ex-namorada até que ela perca a consciência e ainda mais por alguns minutos, para que ela não acorde de imediato, uma vez que ela ainda tem de ser transportada. A vítima, porém, falece. O autor está frustrado, porque agora não poderá mais estuprá-la (GRECO, 2009, p. 895).

Trata-se de evidente caso de dolo eventual, em que o agente não quer diretamente o resultado, mas acaba, pela expressão de sua conduta, em assumir o risco de produzi-lo, na locução do art. 18, inciso I, do Código Penal. Todavia, não haveria que se afirmar que a conduta do autor do fato seria mais gravosa ou reprovável caso efetivamente tivesse uma vontade dirigida ao resultado morte. Eis a demonstração de que não necessariamente o dolo direto representa maior reprovabilidade.

A partir de tal concepção é que se inclina para a hipótese de que a *novatio legis* não objetivou resguardar a LIA para os casos de maior expressividade e reprovabilidade, mas aparenta consistir em mero subterfúgio para a impunidade e retrocesso na repressão à ilicitude praticada no âmago da Administração Pública. Trata-se de estratégia política que, como será tratado adiante, objetiva dar aos réus uma porta de escape pela via da insuficiência probatória – problemática nevrálgica no âmbito da imputação subjetiva do ilícito.

Considerando todo o exposto, a partir de uma linguagem legislativa que erradica qualquer outra hipótese de ânimo doloso além do dolo direto de primeiro grau – aliado ao

elemento subjetivo especial ou dolo específico – é necessário rememorar a razão principal pela qual, em contraponto, o ordenamento penal acolheu a figura do dolo eventual ou de outras modalidades.

Primeiramente, há que se considerar que, se a razão de punir, a partir de uma ótica preventiva geral negativa, é remediar para que os demais indivíduos da coletividade evitem praticar determinado ato (FILHO, 2020, p. 243), então a razão de se punir o dolo eventual ou direto de segundo grau consiste na seguinte compreensão: a Lei não deseja que o indivíduo em sociedade se abstenha apenas da prática de condutas ilícitas cujo resultado seja diretamente desejado, mas também deseja repudiar “que ele assuma uma posição de indiferença face à violação das normas penais” (COSTA, 1987, p. 31).

Portanto, resta indagar se, ao realizar a desfiguração do elemento subjetivo da improbidade mediante sua restrição ao dolo específico, o legislador quis afirmar que se torna de menor – ou nenhuma – relevância os casos em que o agente público e eventuais colaboradores agem em indiferença face à infração da norma? Seriam irrelevantes também as ilicitudes praticadas como consequências necessárias assumidas pelo autor, como expressão de um dolo direto de segundo grau?

Afinal, em última análise, restringir a extensão do tipo para uma conduta com um fim especial de agir implica em reconhecer que “a ausência do ânimo especial implicará na ausência de relevância” jurídica da conduta (VIANA, 2017, p. 290). Notadamente, se a própria norma penal, afirmada como a mais gravosa do direito sancionador, considera tais condutas equiparadas à vontade direta por sua alta reprovabilidade, a resposta a tais questionamentos parece negativa.

3 O DOLO ESPECÍFICO E SEU PROBLEMA PROBATÓRIO: ABORDAGEM DA PROBLEMÁTICA E SOLUÇÕES PROCESSUAIS

O elemento volitivo que integra o dolo sempre foi uma problemática processual. Muito se questiona a possibilidade de sua demonstração no âmbito dos processos submetidos ao crivo jurisdicional e quais metodologias são efetivas para a sua investigação. Afinal, se o dolo enquanto vontade é o ânimo interno do agente ao momento de sua ação ou omissão, “dependeríamos, sempre, de uma confissão do elemento psicológico da ação pelo réu”, considerando que ele é o único que detém acesso à própria consciência (GOMES, 2022, p. 57).

Isso porque, uma concepção de uma vontade puramente psicológica, pautada unicamente no ânimo psíquico do agente enquanto sentido puro seria algo impassível de demonstração. Dado que o réu possui “acesso privilegiado” ao seu próprio interior, “sempre lhe será possível negar ter agido com o estado mental a que a teoria volitiva preferida se refere, sem que o juiz tenha como atestar estar o autor mentindo” (GRECO, 2009, p. 897). Eis o problema do dolo enquanto compreendido como um estado puramente psicológico.

Nesse contexto, uma solução proposta por Roxin consiste na compreensão de que o conceito de uma vontade ou intenção, “como todo conceito jurídico, deve ser julgado como um parâmetro normativo e não um fenômeno psicológico puro” (2020, p. 10). Em mesmo sentido, a comprovação do ânimo doloso enquanto uma valoração sobre as circunstâncias externas, o agir do sujeito, de modo que “quem conhece todas as circunstâncias perigosas e simultaneamente age, não será ouvido quando afirme que isso não corresponde à sua decisão” (ROXIN, 2020, p. 10).

Portando, considerando que o Direito, em seu grau de aplicabilidade prática, consiste num juízo de valoração sobre os fatos, então deve o julgador eleger os critérios a serem utilizados para formar sua convicção – ou não – acerca da subsunção do fato à norma. E tal lógica deve ser aplicada mesmo àquelas tipologias que exigem um elemento subjetivo especial ou específico (VIANA, 2017, p. 290), como é o caso dos novos tipos de improbidade, a partir da reforma da LIA.

Em síntese, a solução para o problema teórico da análise do dolo consiste em compreender que a esfera processual não deve se ocupar em investigar “algo dentro da cabeça do autor”, mas sim compreender o comportamento do autor enquanto uma aproximação deste elemento volitivo, de modo que a vontade do agente se torna um elemento “atributivo-normativo”, extraído a partir de uma interpretação de seu próprio comportamento (GRECO, 2009, p. 887).

Desse modo, superada a questão dogmática e teórica do dolo enquanto elemento volitivo, compreendendo este como o resultado de um juízo de valoração, é necessário, a partir disso, investigar os desdobramentos na esfera probatória, posto que “a prova é o elemento central para a responsabilização dos agentes públicos que praticam atos de improbidade administrativa” (BASTOS, 2025, p. 132).

Um primeiro aspecto a ser levado em consideração é, como dito anteriormente, a própria eventual confissão do investigado ou réu da ação de improbidade. Como paradigma, tem-se que o próprio Tribunal de Justiça de São Paulo considerou como prova relevante do dolo

específico da tipologia de improbidade a confissão dos investigados em sede de acordo de não persecução penal firmado junto ao Ministério Público (SÃO PAULO, 2025).

Em outras palavras, uma primeira tática para análise da presença ou não do elemento subjetivo específico da conduta, que integra a improbidade, consiste em verificar eventual celebração de acordo de não persecução em relação à tipologia correspondente na esfera penal – no caso, o peculato, que também exige o dolo específico para sua configuração.

Isso porque, “ao confessar a prática do ilícito, a investigada, ora apelante, também confessou a presença do elemento volitivo, qual seja, o dolo específico” (SÃO PAULO, 2025). Trata-se de um desdobramento direto da confissão exigida pelo art. 28-A do Código de Processo Penal para a celebração dos acordos em matéria criminal pelo órgão ministerial. Portanto, a confissão do autor do fato, ainda que em esfera e procedimento distinto, é elemento de prova relevante do elemento doloso que integra o tipo de injusto ímprobo.

Mas não somente, também é necessário considerar alguns elementos inerentes ao próprio réu ao momento de se investigar a existência do dolo em seu comportamento. Note-se que aquele mesmo julgamento pelo Tribunal de Justiça de São Paulo revelou que, tendo a ré bacharelado em Direito e ampla experiência no cargo público, não poderia alegar a ausência de dolo ao se apropriar de valores que deveriam ter sido passados a entes públicos, durante o período que exerceu cargo de oficiala interina no Cartório de Registro Civil:

Além de possuir formação superior em direito e atuar naquela mesma serventia desde 2015, o que descredibiliza as alegações de desconhecimento técnico e má administração por parte da Apelante, o ilícito foi praticado, de forma reiterada e contínua, durante 12 meses (SÃO PAULO, 2025).

Desse modo, não se pode descartar que as circunstâncias pessoais do agente público – ou eventuais coautores particulares – é relevante para apontar seu grau de entendimento acerca da ilicitude e sua autodeterminação diante dessa consciência, principalmente se trata-se de pessoa com formação superior e voltada ao conhecimento específico acerca da área em que ocorreu o ilícito, além de sua experiência profissional.

Outro método que expressa grande relevância para a obtenção da prova do dolo específico consiste na interceptação telefônica, que pode revelar eventuais tratativas entre os autores – se em coautoria – para a consecução do fim ilícito. Assim se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, ao considerar que ponto fundamental para demonstrar o elemento subjetivo da improbidade praticada no contexto de exigência de vantagens ilícitas por uma servidora da Receita Estadual e sua comparsa.

Na hipótese, o Tribunal de Justiça consignou que a demonstração do dolo das autoras se consubstanciou a partir das ligações telefônicas interceptadas, as quais revelaram que a agente pública combinava com uma particular que esta poderia se passar como servidora para exigir propina dos administrados, havendo uma coordenação dos atos entre ambas para atingir a finalidade ilícita (PARANÁ, 2025).

Portanto, eventuais tratativas, que se estendem para outras modalidades como mensagens de texto ou cartas, não servem somente de prova de um conluio para o fim de caracterizar a coautoria, mas também indiciam a presença do ânimo subjetivo doloso que integra o tipo ímprobo.

Passando ao escopo da valoração de comportamento, tem-se que os atos de ocultação da ilicitude também devem servir como prova do dolo, isto é, da consciência de sua ilicitude e decisão diante dela, buscando o fim ilícito especial. Isso porque, notadamente, se o agente público, diante da ilegalidade de sua conduta, opta deliberadamente por mascará-la, com aparência de regularidade, está de acordo com ela e a praticou de forma predeterminada, com a intenção de obter o resultado ímprobo.

Tal conclusão é justificada a partir de outro posicionamento pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em que restou demonstrado que determinado médico contratado pela rede pública de saúde, em conluio com o prefeito do município, acordaram o pagamento de remuneração acima do limite previsto em lei específica e, para tanto, diluiriam os vencimentos do agente de saúde em seu holerite – assim escamoteando a ilicitude do pagamento que causou prejuízo ao erário (PARANÁ, 2025).

Assim sendo, o fator determinante para a decisão pelo dolo do agente público na hipótese consistiu não somente no pagamento deliberado acima do teto, mas na tentativa posterior de ocultar a ilicitude, com a manipulação da folha de pagamento a fim de aparentar a legalidade do pagamento. Tais atos posteriores, tendentes a evitar a descortinação da improbidade, consistem em demonstração do elemento subjetivo na esfera externa à psiquê do agente, isto é, no mundo externo dos fatos.

A inferência lógica ou valoração dos fatos para se extrair o elemento subjetivo também é amplamente verificável a partir daqueles casos de maior flagrância da ilicitude, isto é, em que o próprio agir do sujeito traduz sua intenção finalística voltada à obtenção do resultado típico.

Tome-se como exemplo o caso julgado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em que o Presidente da Câmara de Vereadores de determinado município passou a adquirir, às expensas do erário daquela casa legislativa, diversos bens destinados ao uso pessoal do servidor, como “hidratante Monange (fl. 50, fl. 174), vodka Roskoff (fl. 61), condicionador (fl. 62),

cerveja Skol (fl. 67), biotômico Fontoura (fl. 68), removedor de esmalte (fl. 73), pares de chinelos Havaiana (fl. 74, 106, 134, 142), catuaba (fl. 75), esmalte (fls. 89, 138)”, entre outros (MINAS GERAIS, 2025).

O acórdão prolatado consigna expressamente que os bens acima mencionados tratam-se de produtos que não poderiam ser, de fato, utilizados no âmbito institucional da casa legislativa, não restando outra conclusão senão pela intenção nítida do agente público em se valer do numerário público para a obtenção de vantagem ilícita – a aquisição de bens destinados ao uso pessoal (MINAS GERAIS, 2025).

Obviamente, não há como esgotar todas as hipóteses de meios e elementos de provas hábeis para a demonstração do elemento subjetivo, principalmente em razão da liberdade probatória outorgada às partes pelo art. 369 do Código de Processo Civil, de modo que poderão produzir qualquer prova por qualquer meio, desde que “moralmente legítimo”. Trata-se da compreensão de que basta a licitude do meio de prova, independentemente se previsto ou não pelo legislador na norma processual (MARINONI, 2021, p. 338).

No entanto, não se pode lançar mão de considerar a grande relevância da Recomendação Administrativa pelo Ministério Público enquanto prova do dolo de eventuais agentes públicos.

A Recomendação Administrativa foi encartada na Lei Orgânica do Ministério Público de 1993 – Lei n.º 8.625/93 –, mas somente teve suas minudências desenhadas a partir de atos normativos específicos. No âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná, o Ato Conjunto n.º 001/2019 da Procuradoria-Geral de Justiça e da Corregedoria-Geral, por seu art. 107, assim definiu a recomendação:

A Recomendação é um instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, sem caráter coercitivo, por intermédio do qual se expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de propor ao destinatário a adoção de providências, omissivas ou comissivas, tendentes a cessar a lesão ou ameaça de lesão a direitos (PARANÁ, 2019).

Portanto, a Recomendação surge como um ato formal realizado pelo órgão ministerial voltado à exposição de determinada situação de lesão ou ameaça de lesão a direito tutelado pelo *parquet*, sugerindo ao destinatário a adequação mediante determinada conduta que seja suficiente para evitar ou fazer cessar o dano causado (MASSON, 2022, p. 498).

Portanto, além das suas finalidades corretivas e preventivas, a Recomendação possui um teor cognitivo, posto que um dos seus efeitos é “dar ciência da situação irregular ao destinatário”, cujo descumprimento e não cessação da ilicitude revela eminentemente uma ação

consciente e deliberada por ele (MASSON, 2022, p. 500). Assim surge a importância de sua expedição como fundamento para eventual ação de improbidade a ser proposta futuramente.

Isso porque, estando o agente público e demais coautores devidamente cientificados acerca da ilicitude de suas condutas por intermédio da Recomendação, caso tomem a atitude de persistirem no ilícito e continuarem com a prática, aí restará demonstrada a má-fé e, conseqüentemente, o dolo específico dos autores. A expedição da Recomendação, portanto, surge para afastar qualquer alegação de boa-fé por parte dos agentes públicos ou mesmo de desconhecimento quanto a ilegalidade de suas condutas:

No que diz respeito aos efeitos, em múltiplas situações, as recomendações ultrapassam o campo da mera exortação moral, contribuindo para a exata identificação do elemento anímico que direcionou o destinatário em suas ações ou omissões. Exemplo sugestivo pode ser divisado no caso de existir dúvida em relação ao dolo do agente na violação aos princípios regentes da atividade estatal, situação passível de configurar ato de improbidade previsto no art. 11 da Lei nº 8.49/1992: demonstrada a ilicitude do comportamento, mas persistindo o agente adotá-lo, o dolo restará inequivocamente demonstrado (GARCIA, 2017, p. 581).

Tal conclusão resulta diretamente da própria definição da Recomendação. Se o Promotor de Justiça, ao expedi-la, deve expor as “razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão”, de forma exaustiva, conforme a redação do art. 1º da Resolução n.º 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (BRASIL, 2025), então o gestor público restará ciente de todas as minudencias e da fundamentação que sustenta a ilicitude do que pratica ou deixou de praticar.

Portanto, ao apontar que tal fato se enquadraria nas disposições e tipologias de improbidade da LIA, o agente restará também ciente da tipicidade ímproba e, assim, “passa a agir com vontade livre e consciente de praticar o ato ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 ou 11 da Lei nº 8.429/92” (PAZ, 2023, p. 36), afastando qualquer hipótese de desconhecimento e permitindo a conclusão por sua intenção em obter o resultado – seja ele de enriquecimento indevido ou de lesão ao erário.

4 CONCLUSÃO

Ante tais exposições, em que pese a inovação legislativa – no sentido de se exigir um elemento subjetivo especial marcado pelo dolo específico – tenha limitado sobremaneira a viabilidade de imputação dos tipos descritos na Lei de Improbidade, em uma flagrante tentativa de garantir a impunidade dos políticos e agentes públicos que influem diretamente na

construção da legislação, a doutrina especializada se inclina no sentido de resolver o dilema probatório ao considerar que o mencionado dolo enquanto finalidade de obtenção do resultado deve ser depreendido a partir de um juízo valorativo sobre a conduta e suas circunstâncias externas, e não a partir da investigação de um elemento psicológico puramente descritivo do ânimo interno do agente.

A partir dessa compreensão é que a jurisprudência tem se socorrido a alguns elementos para a demonstração do dolo do agente ao momento da prática do ato de improbidade. Como visto, devem ser analisadas, dentre outras circunstâncias, eventuais afirmações de confissão do agente ímprobo, ainda que em outros procedimentos ou processos, além de características pessoais que reforcem seu entendimento e inclinação ao resultado desvaloroso, como ocorre com a evidência de formação acadêmica relevante ou de experiência no trato com a coisa pública.

Não obstante, são levadas em consideração outras peculiaridades do próprio caso concreto, como a existência de prova de tratativas com coautores ou terceiros que revelem a etapa de planejamento do réu para a prática do ato típico, ou a demonstração de atos posteriores tendentes a escamotear a ilicitude já praticada, revelando nítida intenção de consumir o proveito obtido e evitar a persecução correspondente ao ilícito.

Sem embargo, considera-se o dolo também amplamente demonstrado por condutas de maior evidência e flagrância, como no caso citado de uso da verba pública para aquisição de produtos completamente desvinculados às atividades da Administração Pública. Isso pois há situações em que a ilicitude é tão expressiva e evidente “que uma pessoa racional no lugar do agente não poderia ter prosseguido sem resignar-se com o resultado, sem pôr-se de acordo com ele e sem decidir-se por ele” (PUPPE, 2019, p. 75). Trata-se de uma inferência valorativa sobre o próprio agir.

Por fim, é notório que o Ministério Público – bem como outros órgãos responsáveis pela persecução dos atos de improbidade – não podem lançar mão de táticas extrajudiciais a fim de fortalecer a prova e subsidiar a imputação com um grau elevado de certeza acerca do dolo, principalmente ante a exigência expressa de indícios suficientes do dolo do agente público ao momento do oferecimento da ação persecutória.

Uma delas, como anotado, consiste na expedição de Recomendação Administrativa, que alerta expressamente o sujeito acerca da ilicitude de sua conduta, de modo que sua persistência diante disso demonstra, conseqüentemente, o dolo em seu agir – a vontade especificamente voltada à consecução do fim ilícito sancionado pela norma.

Embora não se trate de uma solução em definitivo, tem-se que a demonstração do elemento subjetivo, assim como aqueles de ordem objetiva, em regra, não devem ficar adstritos a uma ou outra metodologia de demonstração – leia-se provas ou construções lógicas –, dado que a ampla diversidade de *modus operandi* voltados à prática dos atos descritos na LIA também requer o emprego de um catálogo aberto de indicadores do ânimo subjetivo enquanto elemento externo presente na conduta.

Compreende-se que o dolo não está na cabeça do agente, mas está na cabeça do juiz. O dolo, ainda que específico, não resulta na inquirição da mente do réu, mas de uma valoração sobre sua conduta e as circunstâncias que a permeiam, assim permitindo uma extração de provas que sejam suficientes para a sua demonstração e conclusão.

5 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Landolfo. **Improbidade Administrativa e Empresarial**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

BASTOS, Fabrício Rocha. Standards de prova na improbidade administrativa. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 96, pp. 131-159, abr./jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação Informatizada – Lei nº 8.429/92, de 2 de junho de 1992 – Publicação Original**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 06 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n.º 164, de 28 de março de 2017**. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo n.º 843.989/PR**. Relator: Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Data do Julgamento: 18 ago. 2022. Data da Publicação: 12 dez. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur473324/false>. Acesso em: 06 dez. 2025.

CAPEZ, Fernando. **Coleção Curso de direito penal**. v. 1. 24. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

COSTA, José de Faria. **Tentativa e dolo eventual (ou da relevância da negação em Direito Penal)**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1987.

FILHO, Wagner Marteleto. **Dolo e risco no direito penal**: fundamentos e limites para a normatização. São Paulo: Marcial Pons, 2020. p. 243.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: Organização, atribuições e regime jurídico. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GOMES, Márcio Schlee. **Dolo**: cognição e risco. Avanços teóricos. 2. ed. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

GRECO, Luís. **Dolo sem vontade**. In: SILVA DIAS, Augusto (org). *Liber Amicorum de José de Sousa e Brito*. Coimbra: Almedina, 2009, pp. 885-903.

GUARAGNI, Fábio André. **O dolo na nova LIA e a tentativa de tornar os critérios de imputação subjetiva do ilícito administrativo mais rígidos que os do Direito Penal**. In: CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; GARCIA, Emerson; JÚNIOR, Hermes Zaneti. *Improbidade Administrativa: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021*. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022. pp. 221-245.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Código de processo civil comentado**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MASSON, Cleber. **Direito penal**: parte geral (arts. 1º a 120). 18. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2024.

MASSON, Cleber. **Prática penal, civil e tutela coletiva**: Ministério Público. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (8ª Câmara Cível). **Apelação Cível n.º 1.0512.10.011990-2/001**. Relatora: Ângela de Lourdes Rodrigues. 8ª Câmara Cível. Data do julgamento: 27 nov. 2025. Data da publicação: 02 dez. 2025. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=6&totalLinhas=1162&paginaNumero=6&linhasPorPagina=1&palavras=improbidade%20dolo%20espec%EDfico&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%EAncias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&>. Acesso em: 09 dez. 2025.

NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo Sancionador**. Cuarta edicion totalmente reformada. Madrid: Tecnos, 2005.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PARANÁ. Procuradoria-Geral de Justiça e Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Paraná. **Ato Conjunto n.º 001/2019-PGJ/CGMP**. Consolida e sistematiza, no âmbito da atuação extrajudicial civil do Ministério Público do Estado do Paraná, o rito da Notícia de Fato, do Inquérito Civil, do Procedimento Preparatório, do Procedimento Administrativo, da Recomendação, do Compromisso de Ajustamento de Conduta, do Acordo de Não Persecução Civil e do Acordo de Leniência. Paraná: Ministério Público do Estado do Paraná, 2019. Disponível em: https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/cgmp/2022/atoconjunto012019consolidado.pdf. Acesso em: 09 dez. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça (4ª Câmara Cível). **Apelação Cível nº 1266857-6**. Relatora: Cristiane Santos Leite. 4ª Câmara Cível. Data de Julgamento: 12 de mai. 2015. Data da Publicação: 20 de mai. 2015. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/11901813/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-1266857-6>. Acesso em: 06 de dez. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (4ª Câmara Cível). **Apelação Cível n.º 0003850-93.2018.8.16.0104**. Relatora: Luciani de Lourdes Tesseroli Maronezi. 4ª Câmara Cível. Data do julgamento: 10 nov. 2025. Data da publicação: 10 nov. 2025. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000032539611/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0003850-93.2018.8.16.0104>. Acesso em: 08 dez. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (4ª Câmara Cível). **Apelação Cível n.º 0000935-06.2025.8.16.0111**. Relator: Jefferson Alberto Johnsson. 4ª Câmara Cível. Data do julgamento: 18 nov. 2025. Data da publicação: 18 nov. 2025. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000033667901/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0000935-06.2025.8.16.0111>. Acesso em: 08 dez. 2025.

PAZ, Cristiane de Sousa Campos da. Dolo específico na improbidade administrativa: utilização da recomendação pelo Ministério Público como instrumento de prova. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 90, pp. 19-42, out./dez. 2023.

PUPPE, Ingeborg. **Estudos sobre imputação objetiva e subjetiva no direito penal**. organização: Beatriz Corrêa Camargo e Wagner Marteleto Filho; tradução: Luís Greco, Beatriz Corrêa Camargo, Wagner Marteleto Filho e Luiz Henrique Carvalheiro Rossetto. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2019.

ROXIN, Claus. **Derecho Penal. Parte General. Tomo I. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito. Traducción y notas por Diego-Manuel Luzón Peña, Mioguel Díaz y García Conlledo y Javier de Vicente Remesal**. Madri: Civitas, 1997.

ROXIN, Claus. Sobre a normativização do dolo eventual e a doutrina do perigo doloso. **Revista de Estudos Criminais**, São Paulo, v. 79, n. 1, pp. 7-28, outubro, 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (4ª Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n.º 1002752-07.2023.8.26.0491**. Relatora: Ana Liarte. 4ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 28 nov. 2025. Data da publicação: 28 nov. 2025. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=20012848&cdForo=0>. Acesso em: 08 dez. 2025.

SILVA, David Medina da. **Direito penal**: teoria do delito e da sanção penal crimes do código penal principais crimes especiais temas complementares. São Paulo: Boutique Jurídica, 2021.

VIANA, Eduardo. **Dolo como compromisso cognitivo**. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2017.

WELZEL, Hans. **Derecho Penal. Parte General. Traducción de Carlos Fontán Balestra**. Buenos Aires: Roque Depalma, 1956.