

**MPRJ****MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO****NOTA TÉCNICA – CAO PATRIMÔNIO PÚBLICO E CIDADANIA****3ª JORNADA INSTITUCIONAL ORDINÁRIA - 2025**

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E CIDADANIA, no exercício de suas atribuições, em atenção à solicitação da Câmara Técnica instituída pela Resolução GPGJ 2.491/22, expedem a presente Nota Técnica acerca da Proposta de Enunciado 51, da 3ª Jornada Institucional Ordinária (Ano 2025).

Proposta de Enunciado 51:

O dolo mencionado no art. 1º, § 2º, da Lei 8429/92 introduzido pela Lei n. 14.230/21 é o genérico. Cabe a sustentação, nas peças processuais, da inexistência de dolo específico no Tema 1199, sendo suficiente a demonstração de sua ocorrência através das circunstâncias do caso concreto.

As mudanças radicais promovidas na Lei 8.429/92 pela Lei 14.230/2021, especialmente as exigências mais rigorosas para a comprovação do dolo nos atos de improbidade administrativa, inclusive nos processos ajuizados antes da vigência da nova legislação, têm resultado na extinção de diversas ações, com fulcro no artigo 17, § 11 da LIA¹, além de ter reduzido significativamente o ajuizamento de novas ações de improbidade administrativa.

É cediço que parte da doutrina chega a defender a inconstitucionalidade das novas exigências da Lei 14.230/2021 para a comprovação do dolo, por violarem os princípios da proibição de retrocesso e de proteção deficiente da norma constitucional².

Também há quem critique a terminologia “**dolo específico**”, alegando que as modificações legislativas não traduzem novidade na prova do dolo, pois “o desejo de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA já era exigido para a configuração das

¹ LIA Art. 17 (...) § 11. Em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

² Como defendido, por exemplo, por PINHEIRO, Igor Pereira. Nova lei de improbidade administrativa comentada, 2ª ed., Leme-SP: Mizuno, 2023, capítulo 5



MPRJ

**MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

formas dolosas de atos de improbidade administrativa”³.

Sobre o conceito de dolo, a doutrina tradicional sempre se guiou pelas lições importadas do Direito Penal sobre os elementos subjetivos do tipo doloso: consciência (elemento cognitivo) e vontade (elemento volitivo). Por exemplo, Marçal Justen Filho ainda define dolo como “a consciência do sujeito quanto à antijuridicidade de sua conduta e a vontade de praticar a ação ou omissão necessária à consumação da infração”⁴.

No que tange à espécie de dolo exigido para a tipificação dos atos ímprobos, Daniel Amorim Assumpção e Rafael Carvalho⁵ ressaltam que a jurisprudência tradicional do Superior Tribunal de Justiça foi firmada a partir da interpretação da redação originária da LIA no sentido de que bastaria o “**dolo genérico**” para caracterização da improbidade⁶.

Contudo, a Lei 14.230/2021 também inovou nesse ponto ao definir no **artigo 1º, § 2º da LIA**⁷ o dolo como “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado” nos artigos 9º (enriquecimento ilícito), 10 (prejuízo ao erário) e 11 (violação os princípios), parecendo restringir a tipicidade dos atos de improbidade administrativa às condutas praticadas com o que a jurisprudência passou a denominar “dolo específico”.

As modificações trazidas pela Lei 14.230/2021 aparentam ter sido inspiradas em parte da doutrina que conceitua improbidade administrativa como “imoralidade administrativa qualificada”⁸, ideia também presente em diversos julgados dos Tribunais Superiores, segundo os quais “a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé”⁹.

³ ANDRADE, Landolfo. A reforma da Lei 8.429/1992 e o novo tipo subjetivo dos atos de improbidade administrativa. Disponível em: < <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/administrativo/elemento-subjetivo-lia/>>. Acesso em: 12/03/2025.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021, Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 36.

⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Improbidade administrativa: direito material e processual / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 9. ed., rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2022. Pág.23

⁶ STJ, AgInt nos EREsp 1.107.310/MT, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Seção, DJe 26.05.2020; STJ, EREsp 1.193.248/MG, Rel. p/ Acórdão Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 18.12.2020. A tese 11 da edição n.º 40 da “Jurisprudência em Teses” do STJ dispõe: “O ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 não requer a demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, mas exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico”.

⁷ LIA Art. 1º (...) § 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>.

⁸ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 669.

⁹ STJ, Segunda Turma, REsp 1849513 / RO, Min. Herman Benjamin, DJe 18/12/2020.



MPRJ

**MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Seguindo a estratégia legislativa de reiteração dos comandos em diversos trechos da mesma Lei, o artigo 1º, § 3º da LIA¹⁰ reiterou a exigência de “**fim ilícito**”, sendo que o artigo 11, § 1º¹¹ foi além ao exigir o “fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”, tendo o § 2º¹² do mesmo artigo expandido, em tese, tal exigência para “quaisquer atos de improbidade administrativa”, inclusive quando previstos em leis extravagantes.

Portanto, pela letra fria da Lei, a configuração dos atos de improbidade administrativa tipificados no artigo 11 da LIA passariam a exigir, além do que se costuma chamar de “dolo específico” (vontade e consciência de realizar a conduta e alcançar o resultado ilícito) a comprovação do elemento subjetivo especial do tipo (fim de obter proveito ou benefício indevido).

Esse proveito ou benefício mencionado na norma, por óbvio, pode alcançar qualquer espécie de vantagem indevida almejada pelo agente ímprobo, seja de ordem patrimonial ou simplesmente moral, inclusive eleitoral, sendo irrelevante o êxito ou não na obtenção da vantagem, eis que o legislador se contentou com a finalidade ilícita do agente, independentemente do resultado naturalístico. Aliás, quando se tratar de interesse patrimonial, eventual êxito no resultado configurará enriquecimento ilícito, deslocando a tipificação para o artigo 9º da LIA.

Entretanto, o alcance dessa inovação (especial fim de agir) deve ser interpretado de forma sistemática com eventuais finalidades específicas já previstas em cada tipo do rol taxativo do artigo 11 da LIA¹³. Por exemplo, o inciso III¹⁴, que trata da revelação de segredo funcional, teve sua redação modificada pela mesma Lei 14.230/2021 para definir o alcance da norma em duas

¹⁰ LIA Art. 1º (...) § 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>.

¹¹ LIA Art. 11 (...) § 1º 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>.

¹² LIA Art. 11 (...) § 2º 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. (*Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021*). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>.

¹³ Nesse sentido, ANDRADE, Landolfo. A reforma da Lei 8.429/1992 e o novo tipo subjetivo dos atos de improbidade administrativa. Disponível em: <<https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/administrativo/elemento-subjetivo-lia/>>.

¹⁴ LIA Art. 11(...) III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>.



hipóteses: a) beneficiamento por informação privilegiada; b) risco à segurança da sociedade e do Estado.

Parece claro que no caso de revelação do segredo que represente os riscos especificados na Lei não se exigirá também o fim de obter proveito ou benefício indevido previsto na norma do artigo 11, § 1º da LIA, pois a interpretação sistemática e o princípio da especialidade denotam que o comando genérico terá aplicação subsidiária aos tipos nos quais o legislador não previu especial fim de agir específico na própria tipificação da conduta.

Da mesma forma, não se aplicará o artigo 11, § 1º da LIA ao inciso V¹⁵ do mesmo artigo, que elastece o alcance do benefício (“direto ou indireto”) almejado, bem como ao inciso VI¹⁶, que prevê o especial fim de “ocultar irregularidades”, nem ao inciso XI¹⁷, cuja norma explicativa do § 5º exige apenas “dolo com finalidade ilícita”, e muito menos ao inciso XII¹⁸, que já presume como benefício o “inequívoco enaltecimento do agente público”.

Portanto, o especial fim de agir disposto no artigo 11, § 1º (“fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”) somente será aplicável aos incisos IV¹⁹ (negar publicidade aos atos oficiais), VII²⁰ (divulgação de medida política ou econômica antes da publicação) e VIII²¹ (descumprir normas referentes a parcerias com entidades privadas).

¹⁵ LIA Art. 11 (...) V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; (*Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021*). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>.

¹⁶ LIA Art. 11 (...) VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; (*Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021*). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>.

¹⁷ LIA Art. 11 (...) XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas; (*Incluído dada pela Lei nº 14.230, de 2021*).

¹⁸ LIA Art. 11 (...) XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. (*Incluído dada pela Lei nº 14.230, de 2021*). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>.

¹⁹ LIA Art. 11 (...) IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei; (*Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021*). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>.

²⁰ LIA Art. 11 (...) VII - 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>.

²¹ LIA Art. 11 (...) VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (*Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021*). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>.



Em relação ao alcance da norma de extensão prevista no artigo 11, § 2 da LIA, o autor Landolfo Andrade²² defende que a exigência de proveito ou benefício indevido prevista no artigo 11, § 1º não se aplica aos tipos previstos nos artigos 9º (enriquecimento ilícito) e 10 (dano ao erário) da LIA, pois a Convenção de Mérida, mencionada expressamente no dispositivo, só exige tal finalidade especial no caso de “abuso de funções”, tipo semelhante aos atos ofensivos aos princípios da administração pública (artigo 11 da LIA).

Vale a transcrição de trecho da obra do autor, diante da precisão de seus fundamentos²³:

No particular, obtempera-se que a norma de extensão do § 2º do artigo 11 não alcança as modalidades dos artigos 9º (enriquecimento ilícito) e 10 (lesão ao erário) da LIA. Vale dizer, a configuração dos atos de improbidade administrativa tipificados nos artigos 9º e 10 da LIA exige apenas a prova do dolo (elemento subjetivo geral do tipo). Isso porque, conforme previsto expressamente no § 1º do artigo 11 da LIA, a inspiração para a previsão dessa finalidade especial no agir é a Convenção de Mérida. Nesta Convenção, essa finalidade especial (intenção de obter um proveito indevido, para si ou para outrem) só é exigida para a configuração do abuso de funções, ato de corrupção tipificado em seu art. 19, que guarda semelhanças com o ato de improbidade administrativa ofensivo aos princípios da administração pública. Para os outros 10 (dez) tipos de corrupção descritos na convenção, nestes incluídos os ilícitos de enriquecimento ilícito e malversação ou peculato, análogos às modalidades de improbidade previstas, respectivamente, nos artigos 9º (enriquecimento ilícito) e 10 (lesão ao erário) da LIA, não se exige nenhuma finalidade especial. Noutras palavras, dos onze tipos de corrupção descritos na convenção, apenas um (abuso de funções) exige, para além do dolo, o elemento subjetivo especial do tipo para a sua configuração.

Assim, numa interpretação lógico-sistemática da regra prevista no § 2º do artigo 11 da LIA, em conformidade com a convenção de Mérida, é forçoso concluir que a ratio da norma é padronizar a tipificação subjetiva de todos os atos de improbidade administrativa ofensivos aos princípios da administração pública, previstos na LIA ou em leis especiais, sob o influxo da regra prevista no artigo 19 da Convenção.

Entendimento contrário, no sentido de que a LIA exige essa finalidade especial para a configuração de todos os atos de improbidade administrativa, inclusive daqueles em relação aos quais a convenção exige apenas o dolo para a sua caracterização (lesão ao erário e enriquecimento ilícito), levaria à conclusão inexorável de que a LIA está sendo menos restritiva do que a Convenção de Mérida, em clara afronta ao disposto em seu artigo 65, parágrafo n . 2, que assim dispõe:

²² ANDRADE, Landolfo. A reforma da Lei 8.429/1992 e o novo tipo subjetivo dos atos de improbidade administrativa. Disponível em: < <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/administrativo/elemento-subjetivo-lia/>>.

²³ ANDRADE, Landolfo. A reforma da Lei 8.429/1992 e o novo tipo subjetivo dos atos de improbidade administrativa. Disponível em: < <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/administrativo/elemento-subjetivo-lia/>>.



“Cada Estado Parte poderá adotar medidas mais estritas ou severas que as previstas na presente Convenção a fim de prevenir e combater a corrupção”. Como resultado, a regra prevista no artigo 11, § 2º, da LIA seria considerada inválida, por incompatibilidade material vertical com a Convenção.

Nessa ordem de ideias, é forçoso concluir que o artigo 11, § 2º, da LIA estendeu a exigência dessa finalidade especial apenas para os atos de improbidade administrativa ofensivos aos princípios da administração pública previstos em leis esparsas, caso do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), da Lei de Acesso às Informações (Lei 12.527/2011) e da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997). Vale dizer, esteja o ato ofensivo aos princípios da administração pública tipificado no artigo 11 da LIA ou em outros diplomas legais, a comprovação da intenção do agente público de obter um proveito indevido, para si ou para outrem, é condição para a caracterização do ilícito.

Além da restrição imposta pela Convenção de Mérida, o impedimento da aplicação da regra geral prevista no artigo 11, § 1º c/c § 2º da LIA aos atos de improbidade administrativa que gerem enriquecimento ilícito (art. 9º) ou dano ao erário (art. 10) decorre também da interpretação sistemática e das regras de razoabilidade, pois além de não ser possível conceber alguém enriquecendo ilicitamente pela prática de um ato doloso sem ter intenção de se beneficiar pelo ato, também não parece aceitável impedir a punição do agente público que, por exemplo, cause dano ao erário pelo mero prazer de destruir bens públicos.

Assim, para melhor delimitação dos meios de prova do “dolo específico” é preciso, inicialmente, **afastar interpretações extremistas e equivocadas, que exigiriam provas diretas da vontade dos agentes, equivalentes a “recibos de ilícitos”, confissões ou gravações de flagrantes dos atos ímprobos.**

Desde antes da vigência da Lei 14.230/2021, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves²⁴ já sustentavam a impossibilidade de se penetrar no psiquismo do agente para demonstrar diretamente sua intenção, concluindo que a prova do dolo deveria ser extraída de circunstâncias periféricas ao caso concreto:

Em face da impossibilidade de se penetrar na consciência e no psiquismo do agente, o seu elemento subjetivo há de ser individualizado de acordo com as circunstâncias periféricas ao caso concreto, como o conhecimento dos fatos e das consequências, o grau de discernimento exigido para a função exercida e a presença de possíveis escusas, como a longa repetitio e existência de pareceres embasados na técnica e na razão.

²⁴ GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa, 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2017, p. 434.



Por outro lado, no atual estágio de obstaculização legislativa à efetividade da Lei 8.429/1992, também não se pode mais recorrer nas ações de improbidade administrativa ao uso de expressões padronizadas, supostamente indicativas de dolo, mas que na verdade consistem em presunções abstratas decorrentes do mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sob pena de violar o artigo 1º, § 3º da LIA²⁵ e resultar na absolvição dos réus, gerando impunidade.

Sem prejuízo das merecidas críticas às dificuldades probatórias trazidas pela Lei 14.230/2021 e à aplicação imediata das inovações às ações ainda em curso, fato é que a ausência de efetiva comprovação (e muitas vezes até mesmo da narrativa) da conduta dolosa com base em circunstâncias fáticas concretas em relação aos réus e à forma de agir, tem gerado sentenças de improcedência em massa.

Afinal, o artigo 17, § 6º da LIA²⁶ agora exige que a petição inicial individualize a conduta do réu e seja instruída com indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado.

Portanto, ainda que seja comprovada a ilicitude do ato praticado e até mesmo o resultado naturalístico, como o dano ao erário, **é imprescindível que a investigação avance rumo à demonstração do dolo, seja o denominado “dolo específico” ou do “especial fim de agir”, a depender do tipo imputado, com base em circunstâncias periféricas ao caso concreto.**

Esse caminho probatório deve ser guiado pela regra de indução prevista no artigo 28 da Convenção de Mérida (Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção), promulgada no Brasil pelo Decreto 5.687/2006, que assim dispõe:

Art. 28. O conhecimento, a intenção ou o propósito que se requerem como elementos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção poderão inferir-se de circunstâncias fáticas objetivas.

Em obra de referência sobre o tema, Igor Pereira Pinheiro²⁷ também destaca a utilização da regra de indução para comprovação do dolo e divide a matéria probatória de acordo com as espécies de atos de improbidade administrativa:

I – Para a imputação e condenação por enriquecimento ilícito (artigo 9º, da Lei nº 8.429/92), faz-se necessário demonstrar que o

²⁵ LIA Art. 1º (...) § 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 12/03/2025.

²⁶ LIA Art. 17 (...) § 6º A petição inicial observará o seguinte: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) II - será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 12/03/2025.

²⁷ PINHEIRO, Igor Pereira. Nova lei de improbidade administrativa comentada, 2ª ed., Leme-SP: Mizuno, 2023, p. 248/249.



comportamento foi voltado para o fim ilícito de obter uma vantagem patrimonial indevida para si ou para terceiro.

II – Já para os casos de prejuízo ao erário (art. 10, da Lei nº 8.429/92), exige-se que haja perda patrimonial efetiva em benefício próprio ou de terceiro (...)

III – Por fim, no caso de violação aos princípios, é imperativa a comprovação de que o agente assim agiu para benefício próprio ou de terceiro. (...)

Assim, o cotejo do ato investigado com circunstâncias fáticas prévias ou posteriores à sua ocorrência pode ser o indicativo necessário e suficiente para que o magistrado, motivadamente, reconheça o dolo específico.

Conclui-se, assim, que não se pode confundir a demonstração do dolo, seja “dolo específico” ou “dolo genérico” com a exigência de prova diabólica, eis que ninguém é capaz de entrar na mente do indivíduo para extrair prova inequívoca de sua intenção. Com base no artigo 28 da Convenção de Mérida²⁸, o elemento subjetivo da conduta (“dolo específico” ou “especial fim de agir”) deve ser aferido com base na **regra de indução**, mediante análise de circunstâncias fáticas objetivas, prévias ou posteriores à conduta imputada, de onde se extrai, colocando-se virtualmente no lugar do investigado, a sua real intenção quando comparada às condutas que seriam esperadas do agente público probo.

Por outro lado, em relação aos **fatos praticados antes da vigência da Lei 14.230/2021**, ainda é defensável a manutenção da tese do “**dolo genérico**”, tendo em vista que no julgamento do **Tema 1.199** de repercussão geral o STF reconheceu a **aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021 somente aos atos de improbidade administrativa culposos**, de forma que os requisitos do dolo previstos pela nova Lei não podem ser aplicados retroativamente.

Nesse sentido, cabe a transcrição do seguinte julgado do STJ:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL. TEMA N. 181/STF. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO RECONHECIDO. IMPACTOS DAS NOVAS DISPOSIÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE. AUSÊNCIA. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

1. “A questão do preenchimento dos pressupostos de admissibilidade de recursos da competência de outros Tribunais tem natureza infraconstitucional e a ela são atribuídos os efeitos da ausência de repercussão geral” (Tema n. 181/STF).

²⁸ DECRETO Nº 5.687/2006 Art. 28 – O conhecimento, a intenção ou o propósito que se requerem como elementos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção poderão inferir-se de circunstâncias fáticas objetivas. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em: 12/03/2025.



MPRJ

**MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

2. Aplica-se de forma vinculante o Tema n. 181/STF quando o recurso extraordinário queira discutir: i) os fundamentos que impediram o conhecimento do recurso anteriormente julgado; ii) os fundamentos que impediriam esse conhecimento; ou iii) o mérito da causa, quando a insurgência anterior não ultrapassou a barreira da admissibilidade.

3. No tocante à aplicação da Lei n. 14.230/2021, o Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, firmou teses segundo as quais (i) é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva dolosa na tipificação dos atos de improbidade administrativa; (ii) a revogação da modalidade culposa de improbidade administrativa é, em regra, irretroativa; (iii) no caso de atos culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado, deve ser feita nova análise do elemento subjetivo; e (iv) o novo regime prescricional não retroage, aplicando-se os novos marcos temporais apenas após da publicação da nova lei.

4. No caso, quanto à tipicidade da conduta, as instâncias ordinárias manifestaram-se pela existência de dolo do agente, não se tratando de condenação por ato ímprobo culposo capaz de ensejar o reexame do elemento subjetivo da conduta.

5. A tese constante do Tema n. 1.199/STF não se refere à necessidade de comprovação do dolo específico do agente condenado pela prática de ato de improbidade administrativa.

6. Inexistindo retroatividade das premissas jurídicas relativas ao marco prescricional, não há possibilidade de modificação da conclusão estabelecida na espécie. Precedente.

7. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no RE nos EDcl no AgInt no AREsp n. 2.027.433/PB, relator Ministro Og Fernandes, Corte Especial, julgado em 12/9/2023, DJe de 15/9/2023.)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SUFICIÊNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO DO JULGADO RECORRIDO. TEMA N. 339/STF. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO RECONHECIDO. IMPACTOS DAS NOVAS DISPOSIÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE. AUSÊNCIA. VÍCIO. NÃO OCORRÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

1. Os embargos de declaração, conforme dispõe o art. 1.022 do Código de Processo Civil, destinam-se a esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão ou corrigir erro material.



MPRJ

**MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

2. Ausente vício capaz de ensejar o acolhimento dos declaratórios, verifica-se tratar-se de mera discordância da parte com a solução apresentada, além do propósito de modificação do julgamento.

3. "O art. 93, IX, da Constituição Federal exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas, nem que sejam corretos os fundamentos da decisão" (Tema n. 339/STF, QO no Ag n. 791.292/PE).

4. Existente a fundamentação, entende o Supremo Tribunal Federal que foi respeitado o art. 93, IX, da CF, mesmo que a parte não a repute adequada ou completa, conforme a conclusão firmada no Tema n. 339/STF.

5. A título de esclarecimento, quanto aos impactos da decisão vinculante exarada pelo Supremo Tribunal Federal em razão do julgamento proferido no Tema n. 1.199, para aplicação da Lei n. 14.230/2021, o Pretório Excelso firmou teses segundo as quais (i) é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva dolosa na tipificação dos atos de improbidade administrativa; (ii) a revogação da modalidade culposa de improbidade administrativa é, em regra, irretroativa; (iii) no caso de atos culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado, deve ser feita nova análise do elemento subjetivo; e (iv) o novo regime prescricional não retroage, aplicando-se os novos marcos temporais apenas após a publicação da nova lei.

6. Afirmou-se a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas respectivas sanções, razão pela qual não há aplicação automática do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica.

7. Quanto à tipicidade da conduta, o acórdão recorrido não alterou as conclusões das instâncias ordinárias pela existência de dolo do agente, não se tratando de condenação por ato ímprobo culposo capaz de ensejar o reexame do elemento subjetivo da conduta.

8. Nos termos do julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral a aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021 somente é permitida aos atos de improbidade administrativa culposos, ainda não transitados em julgado, não tendo sido contemplada a exigência de dolo específico com fundamento na nova redação legal.

9. Embargos de declaração rejeitados.

(EDcl nos EDcl no AgInt nos EDcl no RE nos EDcl no AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.587.243/SP, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Corte Especial, julgado em 12/9/2023, DJe de 14/9/2023.)



MPRJ

**MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Contudo, não se pode confundir a irretroatividade da Lei com eventual inaplicabilidade da Lei 14.230/2021 que passou a exigir que a prova do dolo alcance o desejo do agente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 ou 11 da LIA, seja qual for a denominação dada pela doutrina (“dolo”, “dolo específico” etc.), sob pena de permitir que as investigações ainda em curso sejam encerradas sem a devida comprovação do dolo do agente, o que levará à rejeição ou improcedência das ações propostas.

Portanto, o CAO Patrimônio Público e Cidadania manifesta aquiescência ao teor da Proposta de Enunciado nº 51, **com a ressalva de que a teoria do “dolo genérico” aplica-se somente em relação aos fatos praticados antes da vigência da Lei nº 12.430/2021, ao passo que em relação aos fatos posteriores o dolo narrado na ação de improbidade administrativa deve abranger também a “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado”, independentemente da denominação adotada pela doutrina.**

CAO PATRIMÔNIO PÚBLICO E CIDADANIA