

RECEBIDO EM: 16/05/2016

APROVADO EM: 16/08/2016

A CULPABILIDADE NO ATO ÍMPROBO: APLICAÇÃO DA TEORIA NORMATIVA PURA NA ANÁLISE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

***THE CULPABILITY IN THE MISCONDUCT ACT: APLICATION
OF PURE NORMATIVE THEORY IN ANALYSIS OF THE
ADMINISTRATIVE MISCONDUCT***

Paulo Henrique Figueredo de Araújo

*Pós-graduação “latu sensu” em Direito Eleitoral e Improbidade Administrativa pela
FESMP/MT. Pós-graduação “latu sensu” em Direito Tributário pela Universidade
Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Procurador Distrito Federal.*

SUMÁRIO: introdução; 1 Direito Administrativo Sancionador e seu diálogo com os preceitos de direito penal; 2 Evolução doutrinária das teorias da culpabilidade; 3 Erro de tipo e erro de proibição no direito penal; 4 Reflexos da teoria finalista na formação do juízo de culpabilidade na improbidade administrativa; 5 Conclusões; Referências.

RESUMO: O presente estudo trata da análise quanto à viabilidade de transposição, para a improbidade administrativa, da teoria da culpabilidade penal, segundo a vertente normativa-pura, componente do finalismo de Welzel. Aborda o grau de integração entre o direito penal, processual penal e a improbidade administrativa, expondo as diversas hipóteses nas quais os institutos e regramentos dos dois primeiros ramos restam aplicáveis na interpretação da Lei nº 8.429/1992. Em seguida, trata da evolução da teoria da culpabilidade, expondo as características fundamentais da fase psicológica, psicológico-normativa e normativa-pura, esta adotada pelo direito penal brasileiro após a reforma de 1984. Promove a diferenciação entre o erro de tipo e o erro de proibição, segundo a teoria limitada da culpabilidade. Analisa decisões proferidas em ações de improbidade administrativa com base nesses preceitos, identificando os pontos de distinção com a teorização proposta.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade Administrativa. Culpabilidade. Finalismo. Teoria Normativa-Pura.

ABSTRACT: This study deals with the analysis on the feasibility of implementation, for administrative misconduct procedure, the theory of criminal culpability, according to pure normative branch, component of Welzel finalism. Addresses the degree of integration between the criminal law, criminal procedure and administrative misconduct, exposing the various situations in which the institutes and specific regulations of the first two branches remain applicable in the interpretation of Law No. 8.429/1992. Then deals with the evolution of the theory of culpability, exposing the fundamental characteristics of psychological, psychological-normative and normative-pure phases, the last adopted by the Brazilian criminal law after the reform of 1984. It promotes the differentiation between the error of type and the error of prohibition, according to the limited theory of guilt. Examines decisions in administrative misconduct trials based on these principles, identifying the points of distinction with the theorization.

KEYWORDS: Administrative Misconduct. Culpability. Finalism. Pure Normative Theory.

INTRODUÇÃO

O direito sancionador anterior à Constituição Federal de 1988 era visto a partir da ideia apriorística da supremacia dos interesses do Estado, condicionadores do próprio exercício dos direitos fundamentais. Trata-se de um contexto no qual a legitimidade persecutória ligar-se-ia com mais ênfase ao Estado, sendo a própria cidadania relegada a segundo plano¹. Somente após a aludida Carta Magna, iniciou-se um processo de consolidação de direitos fundamentais, dentre os quais aqueles inerentes à defesa o indivíduo em face da persecução punitiva estatal, nas suas mais diversas facetas – máxime no tocante ao direito penal e à improbidade administrativa.

Possível identificar entendimento doutrinário no sentido da existência de um *supra* Direito Punitivo estatal, respaldado por uma principiologia própria, independentemente de se tratar de infração penal ou administrativa. Sua operacionalização se daria mediante um tratamento integrado da matéria, com a aplicação de certos paradigmas da penologia criminal no exercício das demais funções punitivas do Estado, modelos esses operantes como elementos de legitimidade, superação do arbítrio e coibição do excesso de poderes, inerente ao Estado de Direito. Ademais, a exigência decorreria da própria necessidade de uma coerência e unidade nos critérios punitivos, apta a conferir segurança jurídica aos cidadãos².

Tendo como base o retromencionado contexto, de intercâmbio entre os institutos penais e demais ramos sancionadores, o presente estudo objetiva lançar linhas fundamentais sobre a utilização da teoria da culpabilidade, na vertente normativa-pura (integrante do movimento finalista, de Hans Wezel), para a análise da culpabilidade na ação por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992). Inicia-se com o atual estado da doutrina e jurisprudência sobre a improbidade administrativa, em suas facetas substantivas (regras materiais) e adjetivas (regras processuais), em especial, sobre a possibilidade jurídica de transposição de preceitos de ordem penal e processual penal para a interpretação das regras previstas para a improbidade. Essa premissa revelar-se-á importante para justificar

1 OSÓRIO, Fábio Medina. Direitos imanentes ao devido processo legal sancionador na constituição de 1988. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; REZEK, Francisco. *Constituição Federal: avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; CEU - Centro de Extensão Universitária, 2008. p. 149-166.

2 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiologia no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, p. 9-28, out./dez. 2013.

a utilização da teoria da culpabilidade e das noções de erro de tipo e erro de proibição na análise da estrutura do delito ímprobo.

Ato contínuo, exporemos a evolução das teorias da culpabilidade penal, pontuando as principais características das vertentes psicológica, psicológico-normativa e normativa-pura, percorrendo caminho trilhado pela doutrina na “purificação” da culpabilidade quanto aos elementos anímicos, bem como na inserção da finalidade do agente no âmbito da conduta. Arrematará o estudo da estrutura da culpabilidade abordagem específica sobre os erros de tipo e proibição.

Expostos os elementos da teoria normativa pura (acolhida pelo Código Penal atual), bem como munidos das noções essenciais sobre as espécies do erro e seus reflexos sobre o delito, utilizar-se-á a estrutura finalista do crime para analisar decisões proferidas no âmbito de ações de improbidade administrativa. O desiderato revela-se em identificar o grau de correlação entre as manifestações judiciais e os preceitos da teoria finalista no âmbito da improbidade administrativa, cuja aplicação, adiante-se, é defendida no presente estudo.

1 DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E SEU DIÁLOGO COM OS PRECEITOS DE DIREITO PENAL

Tomando como premissa a existência de trabalhos sobre a integração entre o direito sancionador e o direito penal, como uma unidade do *jus puniendi* estatal, interessante concatenação observa-se na ação por Improbidade Administrativa – liame o qual apresenta efeitos na análise da culpabilidade nessa esfera punitiva. Trata-se de peculiar integração entre o direito penal, processo penal e improbidade administrativa, sinteticamente apresentada a seguir, como premissa essencial para a análise específica do elemento anímico no rito da improbidade.

A correspondente legislação de regência (Lei nº 8.429/1992) comporta-se com peculiar oscilação normativa: em determinado momento, alude à legislação processual civil para fins de tornar aplicáveis seus institutos. Esses casos expressam-se quando, no art. 16, §1º, determina o processamento do sequestro segundo o art. 822 e 825 do CPC-1973 (tratado como tutela de urgência no CPC-2015; vide art. 301); mais adiante, porém, no art. 17, §12, usufrui das disposições do Código de Processo Penal (CPP) no tocante à sistemática coleta de depoimento de autoridades públicas de alto escalão, ao determinar a incidência do art. 221, *caput* e §1º, ao rito da improbidade administrativa. Araújo (2015) analisa esse

fenômeno, concluindo ser tal característica fator de diferenciação da lei de improbidade, se comparado com os demais diplomas do microsistema de defesa do patrimônio público, composto pela Lei da Ação Popular, Lei da Ação Civil Pública, dentre outros. Estes, diferente da Lei de Improbidade, subsidiam-se nitidamente na legislação de caráter civil.

O diálogo constante entre a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) e legislação penal e processual penal não se baliza unicamente com as disposições *retro*: o “juízo de delibação” do art. 17 da LIA (introduzido com as modificações promovidas pela MP nº 2.225-45), por meio do qual órgão jurisdicional determina a oitiva prévia do acusado, antes de receber a inicial da improbidade, transpôs, para a improbidade administrativa, o procedimento de defesa prévia típico do processo e julgamento dos crimes de responsabilidade dos funcionários públicos³.

Na doutrina, Garcia e Pacheco (2013) defendem a incidência do art. 383 do CPP, permissivo para o Magistrado conferir a determinado fato definição jurídica diversa da constante na queixa ou denúncia – no caso, na inicial da ação de improbidade – ainda que, em consequência, tenha de aplicar pena mais grave. Assim como no direito penal, na improbidade, o réu se defenderia dos fatos narrados, não da classificação jurídica dada a eles pelo autor – fenômeno denominado *emendatio libeli* na processualística criminal⁴. A distinção revela-se importante: no processo civil, a apreciação do pedido encontra-se adstrita ao princípio dispositivo e da congruência, segundo a regência dos arts. 128 e 460 do CPC-1973 (arts. 141 e 492 do CPC-2015), com vedação às sentenças *citra*, *ultra* e *extra petita*⁵.

O contexto até o presente momento traçado – aplicação do regime jurídico penal e processual penal à improbidade administrativa, no cabível, bem se coaduna com o entendimento ostentado pelo o Superior Tribunal de Justiça (STJ), durante considerável tempo, sobre utilização do foro por prerrogativa de função penal nas ações de improbidade administrativa⁶.

3 Oliveira (2009) acentua: “incontestável que tais alterações foram inspiradas em normas processuais penais [...] tal como o prescrito nos arts. 513 a 518 do CPP”.

4 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 7. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013.

5 Por exemplo, no processo penal, caso seja apresentada denúncia pelo crime de roubo, mas estejam presentes as elementares do furto, o juiz é autorizado a condenar por este último crime. No processo civil, a sentença seria de improcedência, devendo a parte intentar nova demanda, sob pena da decisão revelar-se *extra petita*, portanto, nula.

6 Nesse sentido: “[...] por imposição lógica de coerência interpretativa, que norma infraconstitucional não pode atribuir a juiz de primeiro grau o julgamento de ação de improbidade administrativa, com possível aplicação da pena de perda do cargo, contra Governador do Estado, que, a exemplo dos Ministros do STF, também tem assegurado foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns (perante o STJ), quanto em crimes de responsabilidade (perante a respectiva Assembléia Legislativa). É de se reconhecer

Apesar de essa jurisprudência restar hodiernamente superada, revela nítido indicativo da propensão do STJ em acolher preceitos de ordem penal ou processual penal na improbidade administrativa⁷.

Possível observar a recepção de outros institutos e princípios penais na improbidade, como a impossibilidade de aplicação de analogia *in malam partem*⁸, dosimetria da pena⁹, necessidade da justa causa para o recebimento da inicial acusatória¹⁰, estado de necessidade¹¹, não contaminação da ação penal pelas invalidades do inquérito¹², dentre possíveis outros.

A conectividade de normas não se dá ao acaso. Teori Zavascki identifica diversos pontos de acordo entre as sanções por atos de improbidade e as de natureza penal: em ambos os casos, verifica-se uma pretensão punitiva, com finalidade pedagógica e intimidatória, visando a inibir novas infrações. Não há qualquer diferença entre as modalidades e efeitos sancionadores, como a perda da função pública, suspensão de direitos políticos e multa pecuniária. A distinção somente recairia no tocante aos efeitos da condenação em face de futuras infrações – a condenação

que, por inafastável simetria com o que ocorre em relação aos crimes comuns (CF, art. 105, I, a), há, em casos tais, competência implícita complementar do Superior Tribunal de Justiça. (STJ – REl 2.790/SC, Relator: TEORI ALBINO ZAVASCKI, Corte Especial, Julgamento: 02/12/2009).

- 7 Sobre a não subsistência do foro por prerrogativa na improbidade administrativa: STJ – REsp 1453854/RJ, Relator: BENEDITO GONÇALVES, Primeira Turma, Julgamento: 18/11/2014).
- 8 “Ora, diante da lacuna da Lei de Improbidade Administrativa frente ao caso apresentado, pode-se utilizar da analogia para a determinação da base da pena de multa. No entanto, a analogia não pode ser aplicada in malam partem, porque no âmbito do Direito Administrativo sancionador” (STJ – REsp 1216190/RS, Relator: MAURO CAMPBELL MARQUES, Segunda Turma, Julgamento: 02/12/2010).
- 9 “Reconhecida a ocorrência de fato que tipifica improbidade administrativa, cumpre ao juiz aplicar a correspondente sanção. Para tal efeito, não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, podendo, mediante adequada fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza, a gravidade e as consequências da infração, individualizando-as, se for o caso, de acordo com os princípios do direito penal (STJ – REsp 926.772/MA, Relator: TEORI ALBINO ZAVASCKI, Primeira Turma, Julgamento: 28/04/2009).
- 10 STJ – REsp 1259350/MS, Relator: NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Primeira Turma, Julgamento: 22/10/2013.
- 11 “[...] esta Corte Superior, em reiterados precedentes, vem afastando a caracterização da improbidade administrativa por considerar configurado o estado de necessidade [...] embora o estado de necessidade não disponha de previsão expressa na legislação administrativa (STJ – REsp 1123876/DF, Relator: MAURO CAMPBELL MARQUES, Segunda Turma, Julgamento: 05/04/2011).
- 12 “O inquérito civil, como peça informativa, tem por fim embasar a propositura da ação, que independe da prévia instauração do procedimento administrativo. Eventual irregularidade praticada na fase pré-processual não é capaz de inquirir de nulidade a ação civil pública, assim como ocorre na esfera penal, se observadas as garantias do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório”. (STJ – REsp 1119568/PR, Relator: ARNALDO ESTEVES LIMA, Primeira Turma, Julgamento: 02/09/2010)

criminal enseja consequências próprias quanto aos antecedentes e perda da primariedade –, bem como no tocante à possibilidade de aplicação da pena privativa de liberdade exclusivamente na seara penal¹³.

Essa equivalência substancial de penas suportaria a doutrina da unidade da pretensão punitiva estatal. Embora não seja possível traçar concordância total de regimes jurídicos entre a improbidade e o direito penal, não haveria dúvida quanto à aplicação de princípios comuns, como a legalidade, a tipicidade, a responsabilidade subjetiva, o *non bis in idem*, a presunção de inocência e a individualização da pena¹⁴. Apesar das amplas possibilidades decorrentes da noção de sistema único punitivo, intenção do nosso trabalho, conforme exposto acima, limitar-se-á na aplicação da teoria da culpabilidade do direito penal no âmbito da punição por ilícitos administrativos, com base na explanada interconectividade sistêmica. Para a concretização desse mister, imperiosa a exposição dos rumos tomados pela teoria da culpabilidade no próprio direito penal.

2 EVOLUÇÃO DOUTRINÁRIA DAS TEORIAS DA CULPABILIDADE

Sendo o desiderato do presente trabalho decompor o ato ímprobo em seus diversos componentes, segundo a teoria da culpabilidade, necessário se faz perquirir a evolução histórica desses elementos, no âmbito do próprio direito penal. Em momento anterior, demonstramos a possibilidade de transposição dos institutos criminais para a improbidade administrativa. Reconhecida tal viabilidade, necessária a compreensão da estrutura do crime na persecução penal, a fim de abrir as vias necessárias ao transporte das noções própria dessa seara ao âmbito da improbidade administrativa.

Conforme ensina Cezar Roberto Bitencourt, a culpabilidade resta concebida segundo tripla perspectiva, revelando tensões dialéticas entre a *prevenção* e os *princípios garantistas*: a primeira, como um *juízo individualizado de responsabilização*, significa dizer, garantia do infrator em face dos excessos do poder punitivo estatal. Dessa concepção decorre o princípio da inexistência de pena sem culpabilidade (“*nulla poena sine culpa*”). Nesse caso, a culpabilidade opera como fundamento e limite da pena. A segunda perspectiva incorpora o instituto como *instrumento para a prevenção de crimes*. Sob essa ótica, denota o juízo de atribuição da responsabilidade penal, confirmando a obrigatoriedade de cumprimento

13 ZAVASCKI, Teoria Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 2005. 290 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/4574>>. Acesso em: 03 maio 2014.

14 Ibidem..

das normas. Além da culpabilidade como fundamento da pena e como elemento de determinação ou medida dessa pena, culpabilidade ostenta um nítido conteúdo a denotar *contrariedade à noção da responsabilidade objetiva*¹⁵.

No direito penal moderno, a teoria da culpabilidade tem grande avanço de sistematização a partir da teoria psicológica, de Von Liszt. Trata-se de concepção ligada diretamente ao movimento do naturalismo-causalista. Para essa sistematização, a culpabilidade representaria uma *relação psicológica*, correspondendo a um vínculo subjetivo entre a conduta e o resultado. Ostentaria dois elementos distintos: o dolo e a culpa. Na teoria psicológica, a culpabilidade era desprovida de qualquer outro item constitutivo¹⁶. A imputabilidade, entendida como a capacidade de ser culpável, era seu pressuposto, não parcela da culpabilidade¹⁷.

A teoria psicológica revelou-se dominante durante parcela dos séculos XIX e XX, sendo superada pela teoria psicológico-normativa. Sua obsolescência decorreu, precipuamente, ante as incongruências da teoria no tocante à análise da culpa inconsciente¹⁸, na qual impossível visualizar o pretense liame psíquico. Tal limitação obstaria a edição de um conceito superior de culpabilidade, apto a abranger suas duas espécies, dolosa e culposa, máxime considerando a dificuldade decorrente da própria distinção ontológica dos institutos, aquele psíquico, este normativo¹⁹. Não só: a dificuldade de explicar satisfatoriamente as causas diminutivas ou excludentes da responsabilidade penal (*v. g.* estado de necessidade, emoções, embriaguez, enfim, as causas de exculpação), onde a presença do dolo é evidente (portanto, há nexos psicológico), todavia inexistente culpabilidade, operou como fator importante para superação da teoria²⁰.

15 BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral*, 1. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

16 Ibidem.

17 A teoria psicológica e o movimento do naturalismo-causalista receberam influência do modelo positivista de ciência. Esse paradigma apresentou forte admiração às ciências experimentais, com rejeição às instituições de caráter metafísico. A utilização de métodos descritivos e classificatórios, excludentes da filosofia e dos juízos de valor, bem representam as pretensões de cientificidade inerentes a tal etapa histórica. As noções da ação penal como um mero movimento físico são típicas desse período (MIR PUIG, 2007).

18 A culpa pode ser consciente ou inconsciente. Na culpa inconsciente, o resultado não é previsto pelo agente, também denominada de culpa *ex ignorantia*. Contrapõe-se à culpa consciente ou com previsão (*ex lascivia*), quando o sujeito ativo antevê o resultado, porém espera a sua não efetivação. Assemelha-se ao dolo eventual, mas não necessariamente traduz uma maior periculosidade ou desajuste da pessoa (NORONHA, 2004).

19 A regra incriminadora é formada por integração dos elementos objetivos e subjetivos. Os primeiros não se correlacionam com a vontade do agente, subdividindo-se em descritivos (aférvicos mediante verificação sensorial, num juízo de realidade) e normativos (captáveis por uma verificação espiritual, de sentimentos e opiniões, num juízo de valoração). Os elementos subjetivos, por sua vez, centram-se na intenção do criminoso (NUCCI, 2014).

20 BITENCOURT, *op. cit.*

O insucesso da tese psicológica abriu espaço para o desenvolvimento da teoria psicológico-normativa da culpabilidade. Idealizada inicialmente por Frank no contexto cultural da superação do positivismo-naturalista, restou aprimorada por Goldschmidt e Freudenthal. Partiu de uma base naturalista-psicológica, à qual se acrescentaram postulados da teoria dos valores, revelando nítida influência do movimento Neokantista²¹. Na teoria psicológico-normativa, o dolo e a culpa deixariam de ser considerados espécies isoladas de culpabilidade, para constituir elementos não exclusivos. Nesse conceito de culpabilidade, necessários outros elementos para a perfectibilização. Isso porque a concepção vislumbra a culpabilidade como externa ao agente, não mais como um vínculo entre o sujeito e o fato, contudo, como um juízo valorativo²².

Na teoria psicológico-normativa, sensíveis as mudanças em relação à sua antecessora: a) a imputabilidade, que, na teoria psicológica, era pressuposto da culpabilidade, passa à condição de elemento; b) dolo ou culpa, outrora espécies de culpabilidade, transmudam-se em um dos seus elementos; c) inclui-se um terceiro elemento, a exigibilidade de conduta diversa, conhecida como “poder de agir de outro modo”.

Na concepção psicológico-normativa, o dolo deixa de ser puramente psicológico (natural), passando a ser também normativo. Portanto, ostentaria os dois aspectos simultaneamente: psicológico (vontade e previsão) e normativo (consciência da ilicitude), configurando um dolo “híbrido”, isto é, psicológico-normativo. Não obstante, a adoção de um dolo híbrido criou um problema a respeito da punibilidade do criminoso habitual ou por tendência²³. Esse criminoso, em virtude do seu meio social, não tinha consciência da ilicitude, pois nascido e criado em determinado grupo no qual as condutas ilícitas eram consideradas normais, corretas e esperadas. Nesse sentido, somente seria possível concluir a inexistência de dolo pelo indivíduo, pois não tinha consciência da ilicitude²⁴.

21 A insuficiência do modelo científico-naturalista implicou na superação do positivismo na ciência penal, com o retorno da filosofia. A antijuridicidade não decorreria da pura conduta, mas de seu significado social. O retorno do valor permitiu ao neokantismo oferecer uma fundamentação metodológica aos institutos jurídicos penais do período (MIR PUIG, 2007).

22 BITENCOURT, Op. cit.

23 No crime habitual, a pluralidade de atos, em seu conjunto, é um elemento do tipo. Difere do crime continuado, pois neste cada uma das condutas agrupadas, por si só, reúne todos os requisitos para a configuração do delito (NUCCI, 2014). O crime habitual exige a reiteração de condutas. O ato isolado não configura ofensa relevante ao bem jurídico protegido (GOMES, 2007).

24 BITENCOURT, Op. cit.

As limitações da teoria psicológico-normativa abriram espaços para a concepção da teoria normativa pura, decorrente do movimento finalista de Hans Welzel, na qual a culpabilidade seria composta unicamente por elementos normativos. Deveras, uma das principais contribuições da teoria revelou-se na extração dos elementos subjetivos (dolo e culpa) do âmbito da culpabilidade, dando-lhe uma concepção normativa “pura”, reservada para circunstâncias inerentes à reprovabilidade da conduta. Portanto, o dolo e culpa não mais considerar-se-iam espécies (teoria psicológica) ou elementos da culpabilidade (teoria psicológico-normativa), pois integrantes do tipo penal. Substanciais alterações também verificaram-se no tocante ao conhecimento da proibição, o qual deixa de ser atual, tornando-se apenas potencial²⁵. Portanto, na reestruturação proporcionada pelo finalismo, a culpabilidade normativa pura resume-se à *imputabilidade, consciência potencial da ilicitude e exigibilidade de conduta conforme o Direito*.

A *imputabilidade* representa a capacidade ou aptidão para ser culpável, centrando-se, portanto, nas condições de atribuíbilidade do injusto. Na orientação finalista, deixou de ser pressuposto prévio da culpabilidade, para converter-se em condição central. Para Welzel, essa capacidade de culpabilidade apresentaria dois momentos específicos: um *cognoscivo*, corporificado na capacidade de compreensão do injusto, e outro *volitivo*, representante da possibilidade de determinação da vontade segundo essa compreensão. A ausência de qualquer desses aspectos seria suficiente para afastar a imputabilidade penal²⁶.

O segundo elemento, *consciência da antijuridicidade*, na corrente tradicional, causalista integrava a culpabilidade, pois inerente ao dolo. Ocorre que, com transferência do dolo para o injusto, como dolo natural (psicológico), o exame desse aspecto permanece na culpabilidade, não mais como conteúdo psicológico, do conhecimento efetivo, mas como viabilidade, normativamente determinável, de dito conhecimento (consciência “potencial”). A virtual ciência da ilicitude, na orientação finalista, não afasta o dolo natural, mas exclui a culpabilidade, no caso de erro de proibição invencível. Em se tratando de erro de proibição vencível, a culpabilidade resta atenuada²⁷.

O terceiro elemento refere-se à *exigibilidade de obediência ao direito*. Uma vez configurada a imputabilidade e a possibilidade de conhecimento

25 BITENCOURT, op. cit.

26 Ibidem.

27 Ibidem.

do injusto, caracterizada materialmente a culpabilidade. Não obstante, tais circunstâncias, por si só, revelam-se insuficientes para reprovar a resolução da vontade, pois necessário aferir a possibilidade concreta do autor, capaz de culpabilidade, poder adotar sua decisão de acordo com o conhecimento do injusto, ou seja, assentar pela inexigibilidade de outra conduta²⁸.

O finalismo não consiste em uma corrente uniforme de entendimento, apresentando divergências entre seus estudiosos. Todavia, duas vertentes merecem ser destacadas aqui: a teoria *extremada* da culpabilidade e a teoria *limitada* da culpabilidade.

A teoria extremada da culpabilidade parte da reelaboração dos conceitos de dolo e de culpabilidade, empreendida pela doutrina finalista – separação do dolo da consciência da ilicitude, o qual seria transportado o tipo penal, compondo a culpabilidade a consciência da ilicitude e exigibilidade de outra conduta. Com essa nova estrutura da conduta punível, se o erro (as formas de erro serão tratadas no tópico subsequente) passa a incidir sobre o elemento intelectual do dolo, a previsão o excluirá, sob a qualificação de erro do tipo, por recair sobre um dos elementos constitutivos do tipo penal – se dolo é parte do tipo, e se há erro de dolo, há erro de tipo. Noutra banda, caso o erro incida sobre a potencial consciência da ilicitude (elemento da culpabilidade), têm-se um erro de proibição, o qual não afeta o dolo, componente do tipo.

Seguintes as consequências dessa nova estrutura de erro: a) no erro de tipo, o equívoco vicia o elemento intelectual do dolo (a previsão), impedindo a concretização do tipo. Todavia, por não mais integrar a culpabilidade, a ausência de dolo não influi nessa, permitindo-se a configuração do crime culposos, caso exista a previsão legal; b) No erro de proibição, anula-se a consciência da ilicitude (elemento da culpabilidade). Se inevitável, impede a condenação a qualquer título (dolo ou culpa); se for evitável, atenua a pena, contudo, sem afastar a configuração do crime doloso²⁹.

A teoria extremada da culpabilidade tem muitos pontos em comum com a teoria limitada. Divergem, todavia, quando o erro recai sobre as causas de justificação. Para a teoria extremada, todo o equívoco sobre uma causa de justificação é um erro de proibição. Para a teoria limitada, existem duas espécies de erro: a falha na percepção dos *pressupostos fáticos* de uma causa de justificação, denotando um *erro de tipo permissivo* (portanto, apto a

²⁸ BITENCOURT, op. cit.

²⁹ Ibidem.

excluir o dolo); aquele sob a *existência ou abrangência* da causa de justificação, considerado *erro de proibição* (excluindo a culpabilidade, se inevitável ou atenuando a pena, se evitável). A teoria limitada da culpabilidade revela-se a adotada pelo Código Penal atual, conforme expressa alusão promovida pela Exposição de Motivos, item 19, da Reforma Penal de 1984³⁰.

A mutação nas teorias da culpabilidade e sua situação no âmbito das escolas penais revela-se essencial ao entendimento da temática, podendo ser sintetizada da seguinte forma:

a) No *causalismo*, o tipo era puramente objetivo, considerando-se a tipicidade parcela neutra do delito. Os elementos psicológicos integrariam, exclusivamente, a culpabilidade (por tal motivo, fala-se em teoria psicológica). Tratou-se de típica manifestação do positivismo científico, cujo desiderato foi afastar-se de contribuições filosóficas, psicológicas e sociológicas. O ressurgimento da filosofia kantiana, com especial atenção ao normativo e psicológico, iniciou a crítica da concepção neutra da tipicidade, sublinhando o aspecto valorativo do tipo legal, não mais descritivo de uma conduta neutra, pois negativamente valorada pelo legislador.

b) Na fase *neokantista*, a culpabilidade não passaria a ostentar elementos unicamente psicológicos (subjetivos), mas também valorativos (normativos) – motivo pelo qual denomina-se a culpabilidade desse momento de teoria psicológico-normativa. O tipo penal não seria objetivo e neutro, todavia, objetivo e valorativo.

c) No *finalismo*, a culpabilidade perde todos os elementos psicológicos, deslocados para o tipo penal. A tipicidade passa a ser composta de elementos objetivos e subjetivos – a finalidade da ação integraria o injusto. A culpabilidade, por sua vez, não abarcaria qualquer elemento psicológico, somente normativos – a culpabilidade é puro valor, motivo pelo qual se denomina teoria normativa pura da culpabilidade.

30 Nelson Hungria (1958), ao comentar o Código Penal de 1940 (Decreto-Lei nº 2.848/1940), na redação anterior à reforma da Parte Geral promovida pela Lei nº 7.209/1984, discorre sobre a culpabilidade como uma relação de causalidade psíquica vinculando o fato ao agente, a ser verificada in concreto, denotando a necessidade do “querer a ação ou omissão e o resultado”. Revelar-se-ia indispensável a consciência da injuricidade da própria conduta ou a inescusável inadvertência quanto ao resultado. Portanto, a culpabilidade teria como pressuposto a capacidade de direito penal, ou seja, a imputabilidade, a qual denotaria, em síntese, a capacidade de autodeterminação e entendimento jurídico segundo o homem médio. Essa mesma culpabilidade assumiria duas formas específicas, quais sejam, o dolo e a culpa strictu sensu. Trata-se de descrição a qual enquadra o Código Penal de 1940, em sua redação original dentre os diplomas acolhedores da teoria psicológica da culpabilidade.

Exposta a evolução histórica da teoria da culpabilidade, com sua progressiva “purificação”, até a consolidação da teoria normativa-pura, adotada na sua versão limitada pelo Código Penal após a reforma de 1984, possível prosseguir na temática, com elucidações relativas ao erro, e seus reflexos sobre o delito.

3 ERRO DE TIPO E ERRO DE PROIBIÇÃO NO DIREITO PENAL

Conforme assentado no tópico anterior, a evolução da teoria da culpabilidade até o movimento finalista implicou no descolamento do dolo e culpa para o tipo, numa progressiva “purificação” da culpabilidade, a qual passaria a ostentar unicamente elementos normativos – denotando típico juízo de valor. Para o aperfeiçoamento da temática, necessário abordar circunstâncias também importantes na definição da punibilidade: os erros, subdividido em duas espécies importantes – o erro de tipo e o erro de proibição.

No Direito Penal, o erro relevante é aquele apto a viciar a vontade, causando uma falsa percepção da realidade, ou viciando o conhecimento da ilicitude. Pode incidir sobre os elementos estruturais do delito, denominando-se erro de tipo, ou sobre a ilicitude da ação, o erro de proibição³¹.

O erro de tipo recai sobre circunstância constitutiva de elemento essencial do tipo, representando uma equivocada percepção ou ignorância da realidade – seja erro quanto aos conceitos fáticos ou quanto aos jurídicos. Trata-se de modalidade de erro regulada pelo art. 20, *caput*, do Código Penal³². Nessa variante, o vício recai sobre componente anímico – a previsão –, impedindo sua abrangência sobre todas as facetas essenciais do tipo. Por excluir o dolo, permite a punição a título de culpa, se prevista em lei: afinal, o erro de tipo comumente deriva de uma falta de atenção e cuidado por parte do agente. Essa condenação culposa revela-se possível pela circunstância de o dolo não mais se encontrar na culpabilidade, a qual perfectibiliza-se mesmo sem aquele³³.

O erro de proibição, por sua vez, incide sobre a ilicitude de um comportamento. O agente supõe, por deslize, lícita sua conduta. O objeto não é a lei, nem o fato, mas a ilicitude – o juízo equivocada sobre o admitido de

31 BITENCOURT, op. cit.

32 Erro sobre elementos do tipo: Art. 20 - O erro sobre elemento constitutivo do tipo legal de crime exclui o dolo, mas permite a punição por crime culposos, se previsto em lei.

33 TOLEDO, Francisco de Assis. Erro de tipo e erro de proibição no projeto de reforma penal. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 20, p.23-38, jun. 1983.

se fazer em sociedade³⁴. Erra-se sobre a permissividade do fato, entretanto, com consciência de realizar-se o tipo legal – ou seja, sabe exatamente as condutas praticadas, integrantes do tipo penal –, acreditando, erroneamente, na permissividade³⁵. Cuida da concreta ausência no agente da consciência da ilicitude de uma determinada conduta. Conforme salientado em momento anterior, com o finalismo de Welzel, a consciência da ilicitude deixe de ser atual, passando-se a analisá-la em potencial. Não se trata de uma noção técnico-jurídica do injusto, mas profana, abarcando normas de cultura, princípios morais e éticos. Nem sempre existe coincidência de dever jurídico com o dever moral, pois, comumente, o Direito resguarda bens jurídicos alheios ou contrários à moral, por questões de política criminal.

Welzel, na reelaboração do conceito da consciência da ilicitude, introduziu-lhe um novo elemento, qual seja, o “dever de informa-se”: necessário perquirir sobre a possibilidade do agente adquirir a consciência do injusto, ou se ocorreu negligência em não adquiri-la. O erro somente seria justificável na hipótese de não ocorrer censurável desatenção ou falta do dever cívico de informar-se. No direito penal brasileiro, essa noção revela-se bem clara no art. 21 do Código Penal.

Interessa ressaltar a diferença entre a *inconsciência da ilicitude* de um comportamento (caráter injusto) e a *desconhecimento da norma* legal. Este último, a *ignorantia legis*, revela-se matéria de aplicação da lei, a qual, por ficção jurídica, se presume cónita por todos. Noutra banda, a primeiro consubstancia erro de proibição, concernente à culpabilidade. A ignorância da lei representa o desconhecimento dos dispositivos legislados, enquanto a ignorância da antijuridicidade denota desconhecimento da contrariedade da ação ao Direito – falta, ao agente, a representação da ilicitude do comportamento. A ignorância da lei facilita o erro sobre a ilicitude, com ele não se confundindo.

O Código Penal, em sua redação original, continha uma regra específica declarando que “a ignorância ou errada compreensão da lei não eximem de pena” (art. 16). Tal problema poderia, quando muito, constituir uma circunstância atenuante, se a ignorância ou o erro fossem escusáveis (art. 48, III). Com a reforma determinada pela Lei nº 7.209/1984, a presunção do conhecimento da lei teria perdido o caráter absoluto – ela permanece, mas nítido restou o apartamento do desconhecimento da lei e o desconhecimento do ilícito –, sendo especialmente representativa do desprestígio do dogma da irrelevância da ciência quanto à lei penal, ante

34 BITENCOURT, op. cit.

35 PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

a multiplicação das normas incriminadoras, cunhadas no desiderato de proteção dos bens e interesses particularizados³⁶.

Superada a distinção entre desconhecimento da lei e do caráter antijurídico, interessa consignar os reflexos do erro de proibição. Quando *inevitável*, exclui a culpabilidade, impedindo a imposição da pena, nos termos do art. 21. *Evitável*, a punição revela-se cabível, sem alteração da natureza do crime, com pena reduzida (art. 21, parágrafo único, CP/40). A evitabilidade do erro de proibição deve ser aferida segundo os parâmetros ordinários de diligência. Caso houvesse mínimo empenho em se informar, potencializando-se o agente à aquisição do conhecimento da realidade, o erro de proibição torna-se inescusável. Diferenciam-se, portanto, pela circunstância de, no erro escusável, o agente, à época da realização da conduta, encontrar-se desprovido da consciência atual e potencial da ilicitude. Não possuindo a consciência atual, sem embargos, sendo possível cientificar-se do caráter ilícito, mediante um juízo de diligência ordinária, trata-se de erro inescusável³⁷.

Viável sintetizar a temática nos seguintes termos: o erro de tipo exclui sempre o dolo, seja inevitável ou evitável. Sendo evitável, porém, não evadido, necessária a investigação quanto à configuração de crime culposos – caracterizado na existência de fato típico dessa modalidade. Noutra banda, o erro de proibição exclui a culpabilidade somente quando inevitável, independentemente da configuração do dolo ou culpa, pois não aperfeiçoado do juízo de censura inerente à culpabilidade³⁸. Se o conhecimento da antijuridicidade revelava-se consentâneo com a realidade do agente, não há erro de proibição, pois na teoria finalista, suficiente a ciência virtual.

Delimitadas as noções essenciais do erro de tipo e do erro de proibição, possível um entendimento mais apurado da situação estrutural da improbidade administrativa, segundo a aplicação dos explanados preceitos de culpabilidade. Essa transposição revela-se de importância salutar para a compreensão dos efeitos jurídicos das circunstâncias materiais do ato ímprobo, conforme será exposto pela análise dos exemplos descritos no tópico seguinte.

36 OTTI, René Ariel. *Curso de direito penal: parte geral*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

37 NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de direito penal*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

38 TOLEDO, op. cit.

4 REFLEXOS DA TEORIA FINALISTA NA FORMAÇÃO DO JUÍZO DE CULPABILIDADE NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Especificados os elementos integrantes da teoria normativa pura da culpabilidade, na sua versão limitada – incorporada no Código Penal brasileiro –, bem como as hipóteses de erro de tipo e proibição, interessa promover a aplicação prática desse entendimento no âmbito da improbidade administrativa. Em momento anterior, explicamos a possibilidade de transposição dos aludidos preceitos de direito penal à aludida demanda punitiva cível, ante a unicidade do sistema sancionador estatal – fator permissivo para incidência da teoria geral do direito penal na delimitação dos institutos inerentes aos demais ramos punitivos. Na presente etapa, analisaremos decisões judiciais sob a ótica dessa integração.

O primeiro caso refere-se a Acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, apreciando Apelação interposta em face de decisão proferida em Ação de Improbidade Administrativa, ajuizada por afronta ao art. 10, *caput*, e 11, I, da Lei nº 8.429/1992³⁹. O Ministério Público imputou ao agente o exercício simultâneo de cargo de magistério com cargo comissionado, em violação ao regime de dedicação exclusiva de professor de Instituto Federal de ensino. Na ocasião, a Corte assentou a seguinte premissa: o demandado nunca teria omitido a cumulação de vínculos funcionais, tendo, inclusive, solicitado parecer de seus superiores acerca da possibilidade da acumulação. A decisão final afastou a ocorrência de improbidade, por ausência de dolo do agente.

O decidido teria tomado contornos diversos segundo o defendido no presente trabalho. Adotando as premissas da teoria finalista da culpabilidade, o dolo configura-se elemento da antijuridicidade, representando a vontade livre e deliberada de praticar conduta descrita no tipo penal. Não mantém conexão com a consciência da ilicitude: enquanto aquele integra o tipo penal, a consciência potencial compõe a culpabilidade. Aferir a existência efetiva ciência de acumulação indevida de cargos não equivale a investigar a presença ou ausência de dolo: exercendo servidor atividades estranhas ao plexo de atribuições inerentes ao regime de dedicação exclusiva, possui a consciência e vontade necessária à prática da conduta violadora da lei. Há dolo e, por conseguinte, há conduta típica.

O desconhecimento do caráter antijurídico do exercício insere-se no âmbito da culpabilidade: se o servidor acumula deliberadamente os cargos,

39 TRF-5, Apelação Cível nº 562528/RN.

sem embargo, não sabendo da desconformidade dessa atitude, a solução da problemática recai sobre a consciência potencial da ilicitude. A não ciência da ilegalidade configura um erro de proibição, pois o agente encontrava-se diante de uma equivocada percepção sobre a viabilidade da acumulação de cargos públicos: reputara devido o exercício de determinada função de assessoramento simultaneamente à ocupação de cargo de professor dedicação exclusiva, quando, na verdade, não o era.

Conforme destacado em momento anterior, o erro de proibição poderá ser escusável ou inescusável. No caso, servidor público cercouse algumas cautelas, em especial, com a solicitação de parecer da chefia superior, a qual anuiu com a acumulação. Tal circunstância permite concluir por uma diligência ordinária do acusado no desiderato de satisfazer o dever de informação sobre o caráter ilícito da conduta. Não obstante os esforços empregados, a parte teria sido induzida no sentido da legitimidade da acumulação. A situação denota um erro de proibição escusável, cujo consectário principal é a isenção da pena.

Em síntese: o desconhecimento da ilicitude – *v. g.* ciência da possibilidade de acumulação de cargos públicos – não implicaria na ausência de infração administrativa ou improbidade por não configuração do dolo (circunstância apta a afastar a tipicidade da conduta). O dolo materializa-se na execução das materialidades previstas no tipo (acumular cargos), de forma consciente e desejada, independente do servidor público saber ou não do caráter injusto da conduta. A inconsciência da ilicitude representa uma problemática inerente à culpabilidade, configurando erro de proibição, apto ou não a afastar a punibilidade, dependendo do grau de evitabilidade do equívoco.

Situações como a relatada denotam o comum baralhamento promovido nas Ações de Improbidade Administrativas, cambiando-se as noções de dolo e consciência da ilicitude. O ponto central do equívoco circunscreve-se conclusão de inexistir o dolo quando o agente desconhece a ilicitude do fato praticado improbidade. O não aperfeiçoamento do dolo ocorre em hipóteses diversas, em especial, quando inexistente a intenção de praticar o fato típico (*v. g.*, a ausência de volitividade no exercício simultâneo cargos inacumuláveis). Repisemos: a ausência de conhecimento da ilicitude insere-se na culpabilidade.

Outro caso interessante, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), também denotou confusão dos conceitos inerentes à culpabilidade⁴⁰.

40 AgRg no REsp nº 1.358.567/MG.

Na ocasião, havia sido ajuizada Ação de Improbidade Administrativa em face de Prefeito, com base no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, pela contratação de servidores sem concurso público. A Corte reputou não configurado ato ímprobo, pois, não obstante a ilegalidade na admissão, o dolo restaria afastado pela existência de lei local autorizando a contratação, a qual, apesar de inconstitucional, não teria sido impugnada perante o Judiciário.

Novamente, não se está diante de falta de dolo, mas de temática relativa à cogência ou não da atuação de outro modo. A existência de lei local prevendo a admissão de agentes sem o certame público, conforme exigido pelo art. 37, II, da CF/88, não concerne ao dolo (elemento do tipo). Pelo contrário: integra juízo inerente à culpabilidade, mais especificamente, à inexigibilidade de conduta diversa. A prática do ato restou justificada pela existência de lei local, a qual, apesar de inconstitucional, nunca havia sido apreciada pelo Judiciário. Não se pode exigir a atuação em desconformidade com a lei local, mesmo que inconstitucional, máxime quando o gestor público sequer ostenta legitimidade para iniciar o processo de controle concentrado de constitucionalidade⁴¹.

O exercício mental proposto – transposições das noções da teoria da culpabilidade do direito penal para as demandas por improbidade administrativa – poderia ser indefinidamente repetido em diversos julgados, não sendo a intenção aqui promover uma extensa exposição exemplificativa. As hipóteses retromencionadas permitem satisfatória ilustração da proposta do trabalho.

5 CONCLUSÕES

No presente estudo, objetivou-se demonstrar o entendimento de diversos doutrinadores, bem como da jurisprudência do STJ, quanto à aceitação de postulados do direito penal e processual penal sobre ação de improbidade administrativa. Essa transposição de institutos decorreria, precipuamente, do alto grau de correlação entre a persecução penal e aquela preceituada pela Lei nº 8.429/1992. Observou encontrar-se em estágio bem desenvolvido o debatido sobre a unicidade do *jus puniendi estatal*, inclusive, como um dos vetores essenciais da segurança jurídica e do Estado de Direito.

As premissas expostas no trabalho, permitiriam a aplicação dos preceitos da teoria da culpabilidade do direito penal ao juízo de valor promovido no tocante aos ilícitos de improbidade administrativa. Nesse sentido, advogou-

41 O art. 103 da Constituição Federal não elenca os prefeitos municipais como legitimados para a propositura das ações concentradas de constitucionalidade, quando a Carta Magna for o paradigma em controle.

se pela estruturação dos elementos do delito na Lei nº 8.429/1992 segundo a teoria normativa-pura, subscrita no finalismo de Welzel, na versão limitada, acolhida pelo atual Código Penal brasileiro, conforme externado na Exposição de Motivos, item 19, da Reforma Penal de 1984.

Portanto, a culpabilidade, na improbidade administrativa, deveria ser visualizada com base nos elementos da imputabilidade, potencial consciência da ilicitude e exigibilidade de conduta diversa – todos componentes normativos, denotadores de um juízo de valor. O dolo (vontade livre e deliberada de cometer o fato descrito no tipo) e culpa (imprudência, imperícia e negligência na realização de um ato) integrariam o conceito de tipicidade, prévio à análise da culpabilidade. O equívoco quanto aos elementos constantes na descrição do tipo afastaria dolo, portanto, excluiria a tipicidade do ato ímprobo – permitindo a punição, se evitável o erro, a título de culpa, prevista somente nas hipóteses do art. 10 da Lei nº 8.429/1992 –, caso de erro de tipo. Noutra banda, a falsa percepção quanto à juridicidade da conduta entraria como equívoco quanto à potencial consciência da ilicitude, podendo ser evitável ou inevitável, afastando a punibilidade pela improbidade ou operando como um fator de redução da pena, respectivamente – caso de erro de proibição.

Observou-se, por meio da análise de casos práticos, que a adoção desses parâmetros de aferição da culpabilidade no rito sancionador da Lei nº 8.429/1992 permite um melhor entendimento da formação do juízo de inocência ou culpa nas ações de improbidade administrativa. Ademais, apresenta o mérito de tornar mais adequada a definição das consequências das circunstâncias envoltas do ato reputado ímprobo, permitindo uma delimitação precisa da improcedência da ação, ou da punição a ser aplicada ao agente condenado. Isso porque, conforme demonstrado, não rara a confusão de elementos como dolo, erro de proibição e exigibilidade de conduta diversa, cuja aferição na improbidade deve ser promovida na mesma forma em que concebida no direito penal.

Labora o estudo, portanto, no desiderato de fornecer segurança jurídica àqueles processados por improbidade, bem como fornece uma base técnica adequada para juristas envoltos na temática.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Paulo Henrique Figueredo de. *A aplicação do sistema de impenhorabilidades na execução de sentenças em improbidade administrativa*. 2015. 60 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Direito Eleitoral e Improbidade Administrativa, FESMP/MT, Cuiabá, 2015.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Teoria geral do delito*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral*, 1. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CARVALHO, A. A. Contreiras de. *Estatuto dos funcionários públicos interpretado*. v. 2, 2. ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1957.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores públicos na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- DOTTI, René Ariel. *Curso de direito penal: parte geral*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 7. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013.
- GOMES, Luiz Flávio; MOLINA, Antônio García-Pablos de Molina. *Direito Penal: parte geral*, v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- HUNGRIA, Nélson. *Comentários ao Código Penal*, v. 1, tomo 2. 4. ed. Rio de Janeiro: Companhia Forense, 1958.
- MIR PUIG, Santiago. Límites del normativismo en derecho penal. *Revista brasileira de ciências criminais*, v. 15, n. 64, p. 197-221, jan./fev. 2007.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiologia no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, p. 9-28, out./dez. 2013.
- NORONHA, E. Magalhães. *Direito penal*. v 1: introdução e parte geral. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de direito penal*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade Administrativa e sua autonomia constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Servidores públicos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direitos imanescentes ao devido processo legal sancionador na constituição de 1988. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; REZEK, Francisco. *Constituição Federal: avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais; CEU - Centro de Extensão Universitária, 2008.

PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

TOLEDO, Francisco de Assis. Erro de tipo e erro de proibição no projeto de reforma penal. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 20, p.23-38, jun. 1983.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 2005. 290 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/4574>>. Acesso em: 03 maio 2014.

