

CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CÓDIGO PENAL BRASILEIRO: TUTELA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E LIMITES DA RESPONSABILIZAÇÃO PENAL

CRIMES AGAINST PUBLIC ADMINISTRATION IN THE BRAZILIAN PENAL CODE: PROTECTION OF ADMINISTRATIVE MORALITY AND LIMITS OF CRIMINAL LIABILITY

 <https://doi.org/10.63330/armv2n6-020>

Submetido em: 14/06/2026 e Publicado em: 24/06/2026

Lucas Lopes Inacio de Lima

Acadêmico do Curso de Direito da Faculdade da Amazônia – UNAMA Rio Branco

Antônio Freitas Ferreira Coelho

RESUMO

O estudo aborda os crimes contra a Administração Pública previstos no Código Penal brasileiro, com ênfase na proteção da moralidade administrativa, da probidade funcional e da confiança social nas instituições públicas. Considerando a dificuldade de distinguir ilícito penal, infração administrativa e mera falha de gestão, discute-se de que modo os tipos penais de peculato, concussão, corrupção e prevaricação devem ser interpretados à luz dos limites constitucionais do Direito Penal. Objetiva-se analisar o tratamento jurídico-penal conferido aos principais crimes funcionais, compreendendo a Administração Pública como bem jurídico penalmente protegido, o conceito de funcionário público para fins penais e os desdobramentos jurisprudenciais relacionados ao dolo, à prova e ao princípio da insignificância. Para tanto, procede-se à pesquisa qualitativa, exploratória, bibliográfica e documental, fundada na doutrina penal, na Constituição Federal, no Código Penal, na legislação correlata e em julgados selecionados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Desse modo, observa-se que a tutela penal da Administração Pública ultrapassa a dimensão patrimonial, alcançando valores institucionais ligados à regularidade e à legitimidade da função pública. Conclui-se que a responsabilização penal deve ser firme, porém tecnicamente delimitada, exigindo tipicidade, dolo e efetiva ofensa ao bem jurídico protegido.

Palavras-chave: Administração Pública; Corrupção; Crimes funcionais; Peculato; Prevaricação.

ABSTRACT

This study addresses crimes against Public Administration under the Brazilian Penal Code, with emphasis on the protection of administrative morality, functional probity, and public trust in state institutions. Considering the difficulty of distinguishing criminal offenses, administrative infractions, and mere



management failures, it discusses how the crimes of embezzlement, extortion by a public official, corruption, and breach of official duty should be interpreted in light of the constitutional limits of Criminal Law. The objective is to analyze the criminal-law treatment given to the main functional crimes, understanding Public Administration as a legally protected interest, the concept of public official for criminal purposes, and the jurisprudential developments related to intent, evidence, and the principle of insignificance. To this end, the research adopts a qualitative, exploratory, bibliographic, and documentary approach, based on criminal-law doctrine, the Federal Constitution, the Penal Code, related legislation, and selected rulings from the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice. Thus, it is observed that the criminal protection of Public Administration goes beyond the patrimonial dimension, reaching institutional values linked to the regularity and legitimacy of public functions. It concludes that criminal liability must be firm, yet technically delimited, requiring typicality, intent, and actual harm to the legally protected interest.

Keywords: Corruption; Embezzlement; Functional crimes; Public Administration; Prevarication.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública ocupa lugar central na organização do Estado Democrático de Direito, pois é por meio dela que os direitos fundamentais, os serviços públicos e as políticas de interesse coletivo se concretizam na vida social. Por essa razão, a atuação administrativa deve observar parâmetros de legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, conforme estabelece o art. 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Quando esses valores são violados por práticas ilícitas, sobretudo por condutas que envolvem desvio funcional, apropriação de bens, exigência ou recebimento de vantagem indevida e omissão deliberada no cumprimento do dever, não se atinge apenas o patrimônio estatal, mas também a credibilidade da sociedade nas instituições públicas.

No plano penal, essa proteção encontra disciplina no Título XI do Código Penal, que trata dos crimes contra a Administração Pública. Entre os delitos de maior expressão prática e dogmática, destacam-se o peculato, a concussão, a corrupção passiva, a corrupção ativa e a prevaricação, previstos, respectivamente, nos arts. 312, 316, 317, 333 e 319 do Código Penal (Brasil, 1940).

Esses tipos penais revelam diferentes formas de ataque à regularidade da função pública, seja pela apropriação ou desvio de bens, pela exigência de vantagem indevida, pela mercantilização da função estatal ou pelo retardamento intencional de ato de ofício para atender interesse ou sentimento pessoal.

Apesar da relevância normativa desses crimes, sua aplicação prática ainda suscita debates relevantes. A dificuldade de distinguir ilícito penal de mera irregularidade administrativa, a necessidade de



comprovação do dolo, a identificação do bem jurídico protegido e os limites da intervenção penal são questões que desafiam a doutrina e a jurisprudência. Além disso, a incidência de princípios penais, como o da insignificância, apresenta especial complexidade quando se trata de crimes que atingem a moralidade administrativa e não apenas valores patrimoniais mensuráveis.

Segundo Greco (2026), o princípio da insignificância deve ser analisado com cautela quando a conduta envolve a Administração Pública, pois a moralidade administrativa constitui bem jurídico de especial relevância coletiva. Ainda que o prejuízo patrimonial seja reduzido, a ofensa à probidade, à confiança institucional e à regularidade da função pública pode justificar a atuação penal, sobretudo quando a conduta compromete a integridade ética que deve orientar o exercício do poder estatal.

Diante desse cenário, o problema de pesquisa consiste em compreender de que modo o Código Penal brasileiro estrutura a tutela penal da Administração Pública e quais são os principais desafios interpretativos relacionados aos crimes de peculato, corrupção, concussão e prevaricação.

A pergunta norteadora que orienta o estudo é a seguinte: de que forma os crimes contra a Administração Pública, previstos no Código Penal, protegem a moralidade e a regularidade administrativa, e quais limites interpretativos devem ser observados para evitar a confusão entre responsabilidade penal e simples irregularidade funcional?

Parte-se da hipótese de que a tutela penal da Administração Pública não se limita à proteção do patrimônio público, pois também alcança a probidade, a lealdade institucional e a confiança social na atuação estatal. Admite-se, ainda, a hipótese de que a adequada aplicação dos tipos penais exige análise cuidadosa do elemento subjetivo da conduta, especialmente do dolo, a fim de impedir que falhas administrativas, erros de gestão ou condutas desprovidas de relevância penal sejam indevidamente criminalizadas. Outra hipótese considerada é a de que a jurisprudência dos tribunais superiores contribui para delimitar os contornos desses crimes, sobretudo nos debates sobre insignificância, moralidade administrativa e distinção entre ilícito penal e ilícito administrativo.

O eixo analítico do estudo consiste em sustentar que a tutela penal da Administração Pública somente se legitima quando a conduta funcional ultrapassa o campo da irregularidade administrativa e revela ofensa juridicamente relevante à moralidade, à probidade e à regularidade da função pública. Assim, a análise dos crimes funcionais exige a conjugação entre tipicidade formal, tipicidade material, demonstração do dolo e efetiva vinculação da conduta ao exercício da função pública.

A escolha do tema justifica-se por sua expressiva relevância social, jurídica e acadêmica. Socialmente, os crimes contra a Administração Pública enfraquecem a fidúcia da população no Estado e comprometem a percepção de justiça, transparência e integridade institucional. Juridicamente, o tema permite examinar a atuação do Direito Penal na proteção dos valores constitucionais que orientam a Administração Pública. Academicamente, o estudo contribui para uma compreensão mais precisa dos tipos



penais funcionais, afastando análises meramente descritivas e favorecendo uma abordagem crítica sobre os limites da responsabilização penal.

O objetivo geral da pesquisa é analisar o tratamento jurídico-penal conferido pelo Código Penal aos principais crimes contra a Administração Pública, com enfoque nos delitos de peculato, corrupção, concussão e prevaricação, considerando seus fundamentos dogmáticos, sua função de proteção da moralidade administrativa e os principais entendimentos jurisprudenciais dos tribunais superiores.

Para alcançar esse propósito, estabelecem-se três objetivos específicos: primeiro, compreender a Administração Pública protegida na seara penal como bem jurídico e o conceito de funcionário público para fins penais; segundo, examinar os elementos típicos dos crimes de peculato, concussão, corrupção e prevaricação; terceiro, analisar os desdobramentos jurídicos e jurisprudenciais relacionados ao dolo, à prova, à responsabilidade penal e à aplicação do princípio da insignificância nos crimes funcionais.

A metodologia adotada será qualitativa, exploratória, bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica será desenvolvida por meio do estudo de obras doutrinárias de Direito Penal, com ênfase na Parte Especial do Código Penal. A pesquisa documental compreenderá a análise da Constituição Federal, do Código Penal, da legislação correlata e de julgados selecionados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, utilizados como apoio interpretativo. Não haverá pesquisa de campo, entrevistas ou levantamento estatístico de decisões judiciais.

Os julgados foram utilizados com finalidade interpretativa, e não estatística, tendo sido selecionados por sua pertinência temática, representatividade jurisprudencial e relação direta com os eixos do estudo, especialmente a distinção entre ilícito penal e irregularidade administrativa, a comprovação do dolo nos crimes funcionais e a aplicação do princípio da insignificância aos delitos contra a Administração Pública.

Espera-se, como resultado, demonstrar que os crimes contra a Administração Pública exercem papel relevante na proteção da moralidade, da probidade e da regularidade estatal, mas sua aplicação exige precisão dogmática. O estudo pretende evidenciar que a repressão penal deve alcançar condutas verdadeiramente lesivas à função pública, sem transformar o Direito Penal em resposta automática para toda falha administrativa. Assim, busca-se contribuir para uma leitura equilibrada, constitucionalmente adequada e cientificamente consistente do tema.

2 A TUTELA PENAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CÓDIGO PENAL

A Administração Pública representa uma das dimensões mais visíveis da atuação estatal, pois é por meio dela que o Estado organiza serviços, executa políticas públicas, administra recursos coletivos e realiza, no plano concreto, os interesses da sociedade. Sua existência não se limita à estrutura formal de órgãos, cargos e entidades, uma vez que traduz o próprio exercício institucional do poder público em favor da coletividade (Bergue, 2022).



A partir dessa premissa, a preservação da regularidade administrativa interessa diretamente à vida social, sobretudo porque dela dependem a certeza nas instituições, a efetividade dos direitos e a legitimidade das decisões estatais. No Estado Democrático de Direito, a Administração Pública deve atuar sob parâmetros jurídicos, éticos e constitucionais bem definidos (Gomes *et al.*, 2025).

O art. 37 da Constituição Federal estabelece que a atividade administrativa deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais funcionam como diretrizes essenciais para o exercício da função pública (Brasil, 1988). Esses princípios não possuem apenas valor programático, pois orientam a conduta dos agentes públicos e fundamentam a responsabilização daqueles que se afastam dos deveres inerentes ao cargo, emprego ou função exercida.

Para Souza Júnior, Queiroz e Fiorini (2022), a tutela penal da Administração Pública surge, portanto, como mecanismo de proteção de valores institucionais indispensáveis ao funcionamento do Estado. Quando um agente público se apropria de bens, exige vantagem indevida, negocia sua função, omite ato de ofício por interesse pessoal ou pratica conduta que rompe a fidelidade ao interesse público, não se verifica apenas uma infração individual. Há, em tais situações, agressão à própria credibilidade depositada pela sociedade na Administração, além de risco à moralidade, à probidade e à regularidade do serviço público.

O Código Penal brasileiro dedica tratamento específico aos crimes contra a Administração Pública, reunindo no Título XI um conjunto de tipos penais voltados à proteção da função administrativa, da Administração da Justiça, das finanças públicas e de outros interesses ligados à estrutura estatal. Essa escolha legislativa evidencia que determinados comportamentos praticados no âmbito da função pública, ou contra ela, possuem gravidade suficiente para ensejar resposta penal, especialmente quando atingem bens jurídicos que ultrapassam a esfera patrimonial e alcançam a integridade institucional do Estado (Brasil, 1940).

Todavia, a existência de crimes contra a Administração Pública não significa que toda falha funcional, irregularidade administrativa ou má gestão deva ser tratada como delito. O Direito Penal possui caráter subsidiário e deve ser reservado às condutas que apresentem relevância típica, ilicitude, culpabilidade e efetiva lesão ou exposição a perigo do bem jurídico protegido. Esse cuidado é indispensável para evitar a expansão indevida da punição penal sobre situações que podem ser adequadamente resolvidas nas esferas administrativa, civil, disciplinar ou política (Souza Júnior; Queiroz; Fiorini, 2022).

Nesse ponto, a análise da tutela penal da Administração Pública exige equilíbrio. De um lado, é necessário reconhecer a gravidade das condutas que degradam a função pública e comprometem a percepção de integridade social nas instituições. De outro, é preciso preservar os limites constitucionais do poder punitivo, impedindo que o Direito Penal seja utilizado como resposta automática para toda deficiência administrativa. A responsabilização penal deve incidir somente quando presentes os elementos



normativos e subjetivos previstos em lei, especialmente nos delitos funcionais (Souza Júnior; Queiroz; Fiorini, 2022).

A compreensão desse tema também demanda atenção ao sujeito que pratica a conduta. Nos crimes funcionais, a qualidade de funcionário público possui papel determinante, pois integra a estrutura típica de diversos delitos. O Código Penal adota conceito próprio de funcionário público para fins penais, mais amplo do que aquele usualmente utilizado no Direito Administrativo, justamente para proteger a Administração Pública contra lesões praticadas por pessoas que, mesmo sem vínculo permanente ou remunerado, exercem função pública relevante (Gomes *et al.*, 2025).

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO BEM JURÍDICO PENALMENTE PROTEGIDO

A Administração Pública, no âmbito do Direito Penal, deve ser compreendida não apenas como o conjunto de órgãos, entidades e agentes responsáveis pela execução das atividades estatais, mas como uma estrutura institucional voltada à realização do interesse coletivo. Por meio dela, o Estado presta serviços, administra recursos, concretiza políticas públicas e materializa direitos fundamentais (Bergue, 2022).

Sob essa ótica, a proteção penal conferida à Administração Pública não se limita à preservação de bens materiais ou valores econômicos pertencentes ao Estado. Ela alcança, de modo mais amplo, a regularidade da função pública, a moralidade administrativa, a probidade, a lealdade funcional e a confiança da sociedade na atuação estatal (Roque; Roque, 2021).

A Administração Pública é regida por princípios basilares para disciplinar atuação dos agentes públicos e da própria Administração perante aos administrados. Eles criam parâmetros para reger a Administração com seus agentes públicos, e também, perante aos particulares (Souza Júnior; Queiroz; Fiorini, 2022, p. 6).

A Constituição Federal de 1988 fornece o fundamento normativo dessa proteção ao estabelecer, no art. 37, *caput*, que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988).

Esses princípios funcionam como parâmetros de validade da atuação administrativa e como limites à conduta dos agentes públicos. Quando o servidor ou o particular viola a função pública mediante condutas penalmente relevantes, a ofensa recai sobre esses valores constitucionais, especialmente sobre a moralidade e a probidade administrativas (Souza Júnior; Queiroz; Fiorini, 2022).



Ao tomar uma decisão imoral, o agente público irá incorrer em improbidade administrativa, uma vez que seu ato afronta o Princípio da Moralidade, nos termos do *caput* do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Portanto, o gestor público cometerá desvio de finalidade decorrente de uma conduta à margem do objetivo de todo ato administrativo, ou seja, do interesse coletivo. Com efeito, terá ocorrido ofensa à moralidade quando houver uma violação à norma moral de caráter social que ocasionar prejuízo ao bem jurídico tutelado pelo Estado. Isso significa que os atos administrativos precisam estar em conformidade com os padrões éticos prezáveis, por meio de um comportamento irrepreensível, íntegro, honesto e ímprobo por parte do agente. Convém mencionar que, mesmo que não tenha a obrigatoriedade de motivar um ato discricionário, o administrador público quando assim o faz, se vincula aos motivos alegados (Roque; Roque, 2021, p. 6).

O Código Penal brasileiro, por sua vez, dedica o Título XI aos crimes contra a Administração Pública, evidenciando a relevância penal desse bem jurídico. Nessa parte, a legislação contempla diferentes categorias de delitos, incluindo crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral, crimes praticados por particular contra a Administração, crimes contra a Administração da Justiça e crimes contra as finanças públicas (Brasil, 1940). Embora cada tipo penal possua estrutura própria, todos guardam relação com a necessidade de proteger a normalidade, a credibilidade e a legitimidade da atuação estatal.

A noção de bem jurídico penalmente protegido assume papel relevante para delimitar a razão de ser desses crimes, uma vez que o Direito Penal não deve incidir sobre qualquer conduta socialmente inadequada, mas apenas sobre aquelas que lesionam ou expõem a perigo bens jurídicos considerados relevantes (Souza Júnior; Queiroz; Fiorini, 2022).

No caso dos crimes contra a Administração Pública, Gomes *et al.* (2025) pontuam que o bem jurídico não se confunde apenas com o patrimônio público, embora este também possa ser atingido. A proteção recai, sobretudo, sobre a integridade funcional do Estado, a fidelidade ao interesse público e a segurança institucional que permite à sociedade reconhecer a Administração como instrumento legítimo de organização coletiva.

Bitencourt (2024) sustenta que os crimes contra a Administração Pública afetam a normalidade e a moralidade do funcionamento administrativo, pois rompem a relação de lealdade que deve orientar a conduta de quem exerce função pública. Essa interpretação é especialmente importante porque impede uma leitura reduzida desses delitos como simples crimes patrimoniais.

No peculato, por exemplo, há lesão ao patrimônio quando o agente se apropria ou desvia dinheiro, valor ou bem móvel em razão do cargo, conforme dispõe o art. 312 do Código Penal (Brasil, 1940). Todavia, a gravidade da conduta também decorre da quebra da confiança funcional, pois o agente se vale da posição pública para agir contra a própria Administração que deveria servir.

Nucci (2024) também ressalta que a tutela penal da Administração Pública envolve a preservação da credibilidade estatal e do correto desempenho das funções públicas. Essa perspectiva permite compreender que determinados delitos funcionais possuem dimensão institucional evidente.



A corrupção passiva, prevista no art. 317 do Código Penal, não representa apenas o recebimento ou a solicitação de vantagem indevida por funcionário público. Ela simboliza a mercantilização da função pública, isto é, a transformação do cargo em instrumento de benefício privado. Por isso, ainda que não haja dano patrimonial imediato, a conduta já compromete a moralidade administrativa e a crença da coletividade na imparcialidade do Estado (Brasil, 1940).

A moralidade administrativa, nesse campo, não deve ser entendida como simples moral comum ou avaliação subjetiva de comportamento. Trata-se de princípio jurídico constitucional, dotado de força normativa e vinculado ao exercício honesto, leal e impessoal da função pública (Gomes *et al.*, 2025). No campo penal, essa distinção possui especial relevância, porque a moralidade administrativa não pode funcionar como fundamento aberto para a punição de qualquer comportamento funcional censurável.

A incidência penal exige que a violação da moralidade esteja concretamente vinculada a um tipo legal, a uma conduta descrita em lei e a um elemento subjetivo demonstrável. Desse modo, a moralidade administrativa atua como dimensão do bem jurídico protegido, mas não substitui a exigência de tipicidade estrita, prova do dolo e relevância penal da conduta (Gomes *et al.*, 2025).

Destaca-se que o administrador público, via de regra, atuará de forma vinculada à lei. Sendo assim, a boa atuação do administrador público encontrará um de seus alicerces no Princípio da Legalidade, em que só se pode agir de acordo com o que está previsto e permitido em lei. Deste modo, há uma imposição de limitação dos poderes em virtude da lei, o que previne a ocorrência de arbitrariedades por gestores públicos (Roque; Roque, 2021, p. 4).

O agente público não atua em nome próprio, nem administra interesses particulares. Ele exerce uma função juridicamente orientada, vinculada à finalidade pública e aos limites estabelecidos pela ordem constitucional. Assim, quando utiliza o cargo para apropriar-se de bens, exigir vantagem indevida, negociar atos funcionais ou omitir dever legal por interesse pessoal, há violação penalmente relevante da função administrativa (Gomes *et al.*, 2025).

Capez (2026) destaca que os crimes contra a Administração Pública protegem a regularidade, a probidade e a dignidade da função pública. A expressão “dignidade da função pública” é relevante porque demonstra que a Administração não se resume à dimensão burocrática do Estado. Ela envolve uma relação de mutualidade entre o cidadão e a instituição.

O particular que procura um serviço público, formula um requerimento, participa de licitação, paga tributos ou se submete a um ato administrativo deve confiar que a atuação estatal observará critérios legais, impessoais e transparentes. Quando essa legitimidade é rompida por práticas criminosas, a lesão alcança a própria legitimidade do poder público.

A Administração Pública, penalmente resguardada, também se relaciona com o princípio da impessoalidade. Esse princípio exige que a atuação administrativa seja orientada por critérios objetivos e



voltada ao interesse público, sem favorecimentos, perseguições ou discricionariedade arbitrária (Martins; Garcia, 2018).

A prevaricação, prevista no art. 319 do Código Penal, revela bem essa preocupação, pois pune o funcionário público que retarda, deixa de praticar ou pratica indevidamente ato de ofício para satisfazer interesse ou sentimento pessoal (Brasil, 1940). A reprovação penal, nessa hipótese, decorre do fato de o agente substituir a finalidade pública por motivação privada, rompendo a neutralidade esperada da Administração.

A legalidade também integra a base desse bem jurídico. No Direito Administrativo, o agente público somente pode agir conforme autorização legal, diferentemente do particular, que pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe. Essa vinculação reforça a gravidade das condutas praticadas no exercício da função pública, pois o agente recebe competências e poderes não para satisfazer interesses próprios, mas para cumprir finalidades estabelecidas pelo ordenamento jurídico.

A concussão, prevista no art. 316 do Código Penal, ilustra essa ruptura: o funcionário público exige vantagem indevida em razão da função, utilizando a autoridade estatal como instrumento de pressão ilegítima (Brasil, 1940). Nessa hipótese, o poder público deixa de operar como garantia do cidadão e passa a ser convertido em mecanismo de abuso.

A eficiência administrativa, igualmente prevista no art. 37 da Constituição Federal, também se conecta à proteção penal, embora não autorize a criminalização de toda ineficiência. A Administração deve prestar serviços de forma adequada, racional e voltada ao interesse coletivo. Contudo, falhas administrativas, atrasos, erros de gestão e deficiências estruturais não configuram, por si sós, crimes contra a Administração Pública (Martins; Garcia, 2018).

A tutela penal somente se justifica quando a conduta se amolda estritamente ao tipo penal e apresenta relevância suficiente para atingir o bem jurídico protegido. Greco (2026) observa que a intervenção penal exige respeito à legalidade, à tipicidade e à comprovação do elemento subjetivo, sob pena de se ampliar indevidamente o poder punitivo.

Essa advertência é essencial porque a proteção penal da Administração Pública deve ser firme, mas não automática. O Direito Penal possui caráter subsidiário e fragmentário. Isso significa que ele não deve substituir os mecanismos administrativos, disciplinares, civis ou políticos de controle da função pública. Por essa razão, a tutela penal deve ser reservada às condutas que preencham os elementos típicos previstos em lei, sem substituir indevidamente as esferas administrativa, civil e disciplinar de responsabilização.

Cunha (2026) chama atenção para a necessidade de interpretar os crimes funcionais com observância estrita da tipicidade, especialmente porque tais delitos envolvem a interface entre Direito Penal e Direito Administrativo. A existência de irregularidade no exercício da função pública pode gerar apuração disciplinar ou responsabilização civil, mas não autoriza, sem outros elementos, a imposição de sanção



penal. Essa distinção é fundamental para preservar a segurança jurídica e evitar que o Direito Penal seja utilizado como resposta simbólica para toda insatisfação social com o serviço público.

Por outro lado, reconhecer os limites do Direito Penal não significa reduzir a importância da tutela penal da Administração Pública. Ao contrário, significa qualificá-la. Para Martins e Garcia (2018), a corrupção, o peculato, a concussão e a prevaricação produzem efeitos que ultrapassam a situação individual e enfraquecem a igualdade entre os administrados, comprometem a imparcialidade estatal, desviam recursos, desorganizam serviços e alimentam a percepção social de que a função pública pode ser apropriada por interesses privados.

Por isso, a proteção penal da Administração Pública possui nítida dimensão democrática, pois busca preservar as condições mínimas de fidelidade e integridade necessárias ao funcionamento do Estado. Estefam (2025) destaca que, nos crimes contra a Administração Pública, a função penal incide sobre condutas que perturbam o correto funcionamento da máquina estatal e a autoridade legítima das instituições.

Tal concepção permite afirmar que o bem jurídico protegido possui natureza institucional. Não se trata de proteger uma pessoa específica, tampouco apenas o erário em sentido econômico. O que se protege é a Administração enquanto instrumento jurídico e político de realização do interesse público. Por isso, mesmo quando não há prejuízo financeiro mensurável, pode existir ofensa relevante ao bem jurídico, desde que a conduta afete a probidade, a legalidade ou a regularidade administrativa.

A discussão sobre o princípio da insignificância confirma essa complexidade. O Superior Tribunal de Justiça, por meio da Súmula 599, consolidou o entendimento de que o princípio da insignificância é inaplicável aos crimes contra a Administração Pública (Brasil, 2017). A razão desse posicionamento está justamente na compreensão de que tais crimes não atingem apenas o valor econômico do bem, mas a moralidade administrativa.

O princípio da insignificância tem o fundamento de excluir a tipicidade material nos crimes cujos danos lesivos sejam ínfimos. Este princípio foi interiorizado no ordenamento jurídico pátrio, entretanto, ele tem sido aplicado nos casos de crimes onde as partes são particulares, ou seja, não envolve direto ou indiretamente interesses ou a própria Administração Pública. Contudo, tanto a jurisprudência quanto a doutrina, no âmbito da construção jurisprudencial sobre o tema, mitigam a possibilidade de incidência do princípio da insignificância nos crimes praticados contra a Administração Pública, o que por regra, é restrito, em razão da sua natureza e os princípios, dentre outros, aqueles basilares da Administração previstos no art. 37 da Constituição Federal (Souza Júnior; Queiroz; Fiorini, 2022, p. 01).

Em outras palavras, ainda que o prejuízo patrimonial seja pequeno, a conduta pode representar violação relevante à legitimidade institucional. Esse entendimento, entretanto, deve ser analisado com prudência, pois a jurisprudência também admite debates sobre situações excepcionais, especialmente quando a ofensividade concreta da conduta é muito reduzida (Souza Júnior; Queiroz; Fiorini, 2022).



A Administração Pública como bem jurídico penalmente protegido, portanto, envolve uma combinação de valores materiais e imateriais. Há proteção ao patrimônio público, mas também à moralidade, à impessoalidade, à probidade, à legalidade e à acreditação social. Essa pluralidade explica a gravidade dos crimes funcionais e, ao mesmo tempo, exige interpretação cuidadosa.

A punição penal não pode ser fundada apenas em indignação moral ou reprovação política. Ela deve decorrer da conformidade estrita entre a conduta e o tipo penal, com demonstração do dolo e dos demais elementos exigidos pela legislação (Martins; Garcia, 2018).

A compreensão desse bem jurídico é indispensável para o desenvolvimento do artigo, pois permite analisar os crimes contra a Administração Pública sem reduzi-los a uma perspectiva meramente patrimonial, nem os ampliar de forma excessiva. O equilíbrio está em reconhecer que a função pública possui valor institucional próprio e que sua violação pode justificar a intervenção penal quando presentes os requisitos legais (Bergue, 2022).

Por conseguinte, a tutela penal da Administração Pública contribui para a preservação do Estado Democrático de Direito, desde que aplicada com rigor dogmático, respeito às garantias fundamentais e atenção aos limites constitucionais do poder punitivo.

2.2 O CONCEITO DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO PARA FINS PENAIIS E SUA RELEVÂNCIA TÍPICA

O conceito de funcionário público possui especial relevância no estudo dos crimes contra a Administração Pública, porque diversos tipos penais previstos no Código Penal dependem dessa qualidade funcional para sua configuração. Embora, na linguagem administrativa atual, seja comum a utilização das expressões agente público e servidor público, o Direito Penal brasileiro preserva a expressão funcionário público, especialmente no art. 327 do Código Penal.

Essa opção terminológica não deve ser interpretada de forma restritiva ou meramente burocrática, pois o próprio dispositivo legal adota conceito amplo, voltado à proteção da Administração Pública e à responsabilização de todos aqueles que, de algum modo juridicamente relevante, exercem função pública.

Nos termos do art. 327 do Código Penal, considera-se funcionário público, para efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública (Brasil, 1940). O § 1º do mesmo artigo equipara a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, bem como quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública (Brasil, 1940).

A definição demonstra que o conceito penal não se limita ao servidor efetivo, aprovado em concurso público e vinculado estatutariamente ao Estado. Ao contrário, alcança situações funcionais diversas, desde que exista exercício de atividade pública ou de função juridicamente vinculada à Administração.



A distinção entre servidor público e funcionário público para fins penais é necessária para evitar confusões conceituais. No Direito Administrativo, servidor público costuma designar a pessoa legalmente investida em cargo público, em regra submetida a regime estatutário. A expressão *agente público*, por sua vez, é mais abrangente e alcança todos aqueles que exercem função estatal, ainda que de forma temporária, eletiva, comissionada ou delegada.

Já no Direito Penal, a expressão *funcionário público* possui sentido próprio, definido pelo art. 327 do Código Penal, com finalidade específica de responsabilização penal. Assim, uma pessoa pode não ser servidora pública em sentido estrito, mas ser considerada funcionária pública para fins penais.

Essa amplitude conceitual tem justificativa político-criminal evidente. A Administração Pública pode ser lesionada não apenas por servidores efetivos, mas também por agentes temporários, comissionados, empregados públicos, contratados, terceirizados em atividade típica, ocupantes de função pública transitória e pessoas equiparadas por lei. Se o conceito penal fosse limitado ao servidor estatutário, muitas condutas lesivas à moralidade administrativa ficariam fora do alcance dos crimes funcionais, o que enfraqueceria a proteção penal da Administração.

Bitencourt (2024) observa que a ampliação do conceito de funcionário público para fins penais decorre da necessidade de preservar a regularidade e a probidade da função administrativa, independentemente da forma jurídica do vínculo mantido pelo agente com o Estado. A relevância típica desse conceito aparece, inicialmente, na identificação do sujeito ativo dos crimes funcionais. Crimes como peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação exigem que o agente possua a qualidade de funcionário público para fins penais.

No peculato, previsto no art. 312 do Código Penal, o agente se apropria ou desvia dinheiro, valor ou bem móvel de que tem posse em razão do cargo, ou concorre para sua subtração valendo-se da facilidade proporcionada pela função (Brasil, 1940).

Na concussão, prevista no art. 316, o funcionário público exige vantagem indevida em razão da função. Na corrupção passiva, prevista no art. 317, solicita, recebe ou aceita promessa de vantagem indevida em razão da função. Na prevaricação, prevista no art. 319, retarda, deixa de praticar ou pratica indevidamente ato de ofício para satisfazer interesse ou sentimento pessoal (Brasil, 1940).

Em todos esses delitos, a função pública não é elemento accidental. Ela integra a própria estrutura típica da conduta. O cargo, emprego ou função confere ao agente uma posição de legitimidade, autoridade, acesso ou dever funcional que torna possível ou mais gravosa a prática do crime. No peculato, por exemplo, a posse do bem decorre da função exercida (Martins; Garcia, 2018).

Na concussão, a exigência de vantagem indevida ganha força justamente porque provém de alguém investido de autoridade pública. Na corrupção passiva, a vantagem está vinculada à função. Na prevaricação, o ato omitido, retardado ou praticado contra a lei deve ser ato de ofício. Sem essa conexão



funcional, o fato pode até configurar outro ilícito, mas não necessariamente crime funcional contra a Administração Pública (Martins; Garcia, 2018).

Capez (2026) destaca que a qualidade de funcionário público funciona como elementar de diversos crimes contra a Administração Pública. Isso significa que ela compõe a descrição legal do delito e deve estar presente para que o tipo penal se aperfeiçoe.

A ausência dessa qualidade pode impedir a configuração do crime funcional próprio, embora possa haver desclassificação para outro delito comum, conforme a conduta praticada, o que reforça a importância de definir corretamente quem é funcionário público para fins penais, pois o enquadramento jurídico depende dessa verificação inicial.

A doutrina costuma diferenciar os crimes funcionais próprios dos crimes funcionais impróprios. Nos crimes funcionais próprios, a ausência da qualidade de funcionário público torna o fato atípico em relação àquele tipo penal. É o caso da prevaricação, que depende necessariamente de ato de ofício e de motivação pessoal do agente público. Nos crimes funcionais impróprios, a ausência da qualidade funcional pode afastar o crime contra a Administração Pública, mas permitir o enquadramento em outro delito comum.

O peculato é exemplo clássico, pois a apropriação de bem por quem não é funcionário público pode configurar apropriação indébita, furto ou outro crime patrimonial, a depender das circunstâncias. Cunha (2026) ressalta que essa distinção possui relevância prática, pois interfere diretamente na tipificação, na pena aplicável e na compreensão do bem jurídico protegido.

A qualidade funcional também pode comunicar-se ao particular que concorre para o crime, desde que ele tenha conhecimento dessa condição. Pela regra geral do art. 30 do Código Penal, não se comunicam as circunstâncias e condições de caráter pessoal, salvo quando elementares do crime (Brasil, 1940). Como a condição de funcionário público é elementar em diversos crimes funcionais, ela pode alcançar o particular que participa da conduta, desde que este saiba que atua em colaboração com agente investido em função pública.

Essa regra possui relevância especial em casos de peculato, nos quais particulares podem concorrer para o desvio ou subtração de bens públicos em conjunto com o servidor. Greco (2026) observa que a comunicabilidade da elementar funcional impede que o particular se beneficie artificialmente da divisão de tarefas criminosas quando atua consciente da posição pública do coautor.

A ampliação do conceito penal de funcionário público também se justifica pela complexidade contemporânea da Administração Pública. Atualmente, muitas atividades de interesse público são desempenhadas por entidades da Administração indireta, empresas públicas, sociedades de economia mista, organizações sociais, fundações, prestadores contratados e empresas conveniadas. Além disso, o Estado frequentemente descentraliza a execução de serviços, delega atividades e estabelece parcerias com particulares.



Diante dessa realidade, seria inadequado restringir a proteção penal apenas aos servidores da Administração direta. O § 1º do art. 327 do Código Penal busca responder a essa complexidade ao equiparar determinadas pessoas a funcionário público para efeitos penais (Brasil, 1940).

Essa equiparação, contudo, deve ser interpretada com prudência. Nem todo empregado de empresa privada contratada pelo Poder Público será automaticamente funcionário público para fins penais. É necessário verificar se ele trabalha na execução de atividade típica da Administração Pública, o que impede que o conceito penal se expanda sem critério e alcance relações privadas meramente comerciais ou acessórias.

Estefam (2025) chama atenção para a necessidade de verificar o vínculo material entre a atividade exercida e a função administrativa, pois a equiparação penal deve recair sobre quem efetivamente participa da realização de uma atividade pública relevante, e não sobre qualquer pessoa que mantenha relação indireta com o Estado.

A relevância típica do conceito também aparece na proteção da confiança institucional. Quem exerce função pública, ainda que de forma transitória ou sem remuneração, recebe parcela de responsabilidade perante a coletividade. A sociedade espera que essa pessoa atue conforme a lei, respeite a impessoalidade, preserve recursos públicos e não utilize a posição funcional para obtenção de vantagens indevidas (Bergue, 2022).

Quando o agente rompe essa confiança, a conduta adquire gravidade própria. Nucci (2024) observa que os crimes funcionais têm como marca a infidelidade ao dever de atuação correta perante a Administração, razão pela qual a qualidade funcional do agente intensifica a reprovação penal.

Também é importante perceber que o conceito penal de funcionário público se conecta diretamente aos princípios do art. 37 da Constituição Federal. A legalidade impõe ao agente o dever de atuar conforme a lei; a impessoalidade impede o uso da função para favorecimentos ou perseguições; a moralidade exige probidade e lealdade institucional; a publicidade reforça o controle social; e a eficiência orienta a boa execução das atividades públicas (Brasil, 1988).

Ao definir de forma ampla quem pode ser considerado funcionário público para fins penais, o Código Penal amplia o alcance da proteção desses princípios, sem permitir que a forma do vínculo jurídico sirva como escudo para condutas lesivas à Administração.

A expressão “ainda que transitoriamente ou sem remuneração”, contida no art. 327 do Código Penal, merece destaque. Ela revela que o exercício da função pública, e não a estabilidade ou a remuneração, constitui o ponto central da definição penal. Por isso, quem atua temporariamente em uma função pública pode ser considerado funcionário público para fins penais durante o período em que exerce essa atribuição.

O mesmo ocorre com quem desempenha função sem receber remuneração, desde que esteja investido de atividade pública juridicamente reconhecida. Essa previsão evita lacunas de responsabilização



e reforça a ideia de que o dever de probidade decorre do exercício da função, e não do benefício financeiro recebido pelo agente.

A interpretação desse conceito influencia diretamente a análise dos crimes estudados no artigo. No peculato, será necessário verificar se a posse do bem decorreu da função exercida. Na concussão, deve-se demonstrar que a exigência de vantagem indevida ocorreu em razão da função. Na corrupção passiva, a vantagem solicitada, recebida ou prometida precisa estar vinculada ao exercício funcional. Na prevaricação, a conduta deve recair sobre ato de ofício atribuído ao agente.

Em todos esses casos, a função pública atua como eixo de conexão entre o comportamento individual e a lesão ao bem jurídico Administração Pública e o conceito de funcionário público para fins penais possui função estruturante na tutela penal da Administração Pública.

Ele delimita o sujeito ativo dos crimes funcionais, orienta a tipificação da conduta, permite a responsabilização de agentes que exercem função pública em sentido amplo e impede que formalidades administrativas reduzam indevidamente a proteção penal.

Ao mesmo tempo, sua aplicação exige cautela interpretativa, para que a ampliação legal prevista no art. 327 do Código Penal não se converta em responsabilização excessiva ou automática. O equilíbrio está em reconhecer que o Direito Penal protege a função pública real e materialmente exercida, mas somente deve incidir quando presentes os elementos legais do tipo, a conexão funcional juridicamente relevante, o dolo exigido pela norma penal e a efetiva ofensa ao bem jurídico tutelado.

3 PRINCIPAIS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Após a delimitação da Administração Pública como bem jurídico penalmente protegido e da identificação do conceito de funcionário público para fins penais, passa-se ao exame dos principais delitos funcionais selecionados neste estudo. A análise concentra-se nos crimes de peculato, concussão, corrupção e prevaricação, não com a pretensão de esgotar suas múltiplas controvérsias dogmáticas, mas com o objetivo de evidenciar os elementos típicos que permitem distinguir a responsabilização penal da mera irregularidade administrativa.

3.1 PECULATO, CONCUSSÃO E CORRUPÇÃO: ESTRUTURA TÍPICA E ELEMENTOS INTERPRETATIVOS

A análise dos crimes de peculato, concussão e corrupção ocupa lugar central no estudo da tutela penal da Administração Pública, pois esses delitos revelam algumas das formas mais expressivas de desvio da função pública e de apropriação ilegítima do poder estatal. Embora possuam estruturas típicas distintas, todos se relacionam à proteção da moralidade administrativa, da probidade funcional e da fiabilidade social depositada nos agentes públicos (Bergue, 2022).



O Código Penal, ao disciplinar esses crimes no Título XI, busca proteger o patrimônio público e a regularidade da atuação administrativa e a fidelidade do funcionário público aos deveres decorrentes do cargo, emprego ou função pública. Conforme Martins e Garcia (2018, p. 279), “com o passar dos tempos a corrupção vem ganhando cada vez mais publicidade neste cenário mundial. É um ato ilícito que pode ocorrer tanto na esfera pública, quanto na privada”.

O peculato está previsto no art. 312 do Código Penal e consiste na conduta de apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tenha a posse em razão do cargo, ou desviá-lo em proveito próprio ou alheio (Brasil, 1940).

Trata-se de crime funcional impróprio, pois exige a qualidade de funcionário público para sua configuração como delito contra a Administração Pública, mas a ausência dessa condição pode deslocar a conduta para outro tipo penal patrimonial, conforme as circunstâncias do caso. Nas modalidades de apropriação e desvio, exige-se que a posse do bem decorra da função desempenhada, elemento que diferencia o peculato de delitos comuns, como furto ou apropriação indébita (Brasil, 1940).

Bitencourt (2024) compreende o peculato como delito que atinge simultaneamente o patrimônio e a moralidade da Administração Pública, uma vez que o agente rompe o vínculo de respaldo inerente ao exercício da função, o que afasta a ideia de que o crime se resume à perda econômica sofrida pelo Estado. Ainda que o prejuízo material seja relevante, o núcleo da reprovação penal recai sobre a infidelidade funcional, pois o agente utiliza a posição pública como instrumento de apropriação, desvio ou facilitação da subtração do bem.

No mesmo sentido, Nucci (2024) destaca que o delito compromete a credibilidade administrativa, porque revela a utilização indevida de uma prerrogativa conferida em razão do cargo. A estrutura típica do peculato admite diferentes modalidades. No peculato-apropriação, o funcionário público passa a agir como se fosse dono do bem que possui legitimamente em razão do cargo. No peculato-desvio, o agente confere destinação diversa ao bem, em proveito próprio ou de terceiro.

Há ainda o peculato-furto, previsto no § 1º do art. 312, quando o funcionário público, embora não tenha a posse direta do bem, subtrai-o ou concorre para que seja subtraído, valendo-se da facilidade proporcionada pela qualidade funcional (Brasil, 1940). Essa última modalidade evidencia que o vínculo funcional não precisa decorrer apenas da posse formal, bastando que a função pública facilite a prática do delito.

O elemento subjetivo do peculato é o dolo, consistente na vontade livre e consciente de apropriar-se, desviar ou concorrer para a subtração do bem. Não basta a mera irregularidade administrativa, o erro de gestão ou a desorganização funcional para configurar o crime. É necessário demonstrar que o agente atuou com consciência da ilicitude da destinação dada ao bem ou valor.



Essa exigência é relevante porque, em muitos casos, condutas administrativas inadequadas podem gerar responsabilidade civil, administrativa ou por improbidade, mas não necessariamente responsabilidade penal. Greco (2026) observa que a intervenção penal exige tipicidade estrita e comprovação segura do dolo, sob pena de se transformar o Direito Penal em instrumento de punição automática de falhas administrativas.

A concussão, por sua vez, está prevista no art. 316 do Código Penal e consiste em exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida (Brasil, 1940). O verbo nuclear “exigir” confere ao crime uma característica própria: a presença de imposição, intimidação ou constrangimento decorrente da autoridade funcional do agente.

Diferentemente da corrupção passiva, na concussão o particular não participa de uma negociação ilícita em condição de aparente voluntariedade. Ele sofre uma exigência abusiva, oriunda da posição pública ocupada ou invocada pelo agente. Capez (2026) ressalta que a concussão traduz uma forma de abuso da função pública, pois o agente instrumentaliza o cargo para obter vantagem indevida. O particular, nessa dinâmica, encontra-se em posição de vulnerabilidade diante da autoridade estatal, ainda que a ameaça não seja expressa.

A exigência pode ocorrer de maneira direta, quando o agente formula a imposição de modo claro, ou indireta, quando cria circunstâncias que levam o particular a compreender que deverá entregar vantagem para evitar prejuízo, obter andamento regular de ato administrativo ou não sofrer embaraço indevido. A força intimidatória do cargo, portanto, é elemento interpretativo essencial.

A consumação da concussão ocorre com a exigência da vantagem indevida, independentemente de seu efetivo recebimento. Isso significa que o crime se aperfeiçoa no momento em que o funcionário público impõe a cobrança ilegítima, ainda que o particular não entregue o valor ou benefício solicitado, o que reforça a natureza formal do delito e demonstra que o bem jurídico atingido não se resume ao patrimônio da vítima ou da Administração, mas alcança a moralidade, a legalidade e a regularidade da função pública.

Cunha (2026) aponta que a consumação antecipada se justifica porque o ato de exigir já representa grave deformação da autoridade estatal. A corrupção passiva está prevista no art. 317 do Código Penal e consiste em solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem (Brasil, 1940).

O tipo penal apresenta três verbos nucleares: solicitar, receber e aceitar promessa. A solicitação parte do funcionário público; o recebimento pressupõe a entrega da vantagem; e a aceitação de promessa ocorre quando o agente consente com a oferta futura. Em todas as hipóteses, a vantagem deve guardar relação com a função pública, ainda que o ato pretendido não seja efetivamente praticado.

A corrupção passiva expressa a mercantilização da função pública. O agente deixa de agir orientado pelo interesse público e passa a negociar a função como se fosse instrumento de obtenção de benefício



privado. Bitencourt (2024) observa que a corrupção passiva compromete a imparcialidade e a probidade da Administração, pois subverte a finalidade do cargo e rompe a igualdade de tratamento entre os administrados.

Nucci (2024) também destaca que o crime não depende, necessariamente, da prática de ato funcional posterior, pois a simples solicitação ou aceitação de promessa já abala a confiabilidade social na integridade da função pública. A corrupção ativa, embora esteja situada entre os crimes praticados por particular contra a Administração em geral, possui conexão direta com a corrupção passiva. Nos termos do art. 333 do Código Penal, comete corrupção ativa quem oferece ou promete vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício (Brasil, 1940).

A análise conjunta desses tipos é importante porque revela a bilateralidade frequente dos esquemas corruptivos, embora os crimes sejam juridicamente autônomos. Pode haver corrupção passiva sem corrupção ativa, como na solicitação não aceita pelo particular, e pode haver corrupção ativa sem corrupção passiva, quando o funcionário recusa a vantagem oferecida.

Estefam (2025) explica que a autonomia entre corrupção ativa e passiva decorre da estrutura própria de cada tipo penal. A corrupção passiva tutela a probidade funcional a partir da conduta do agente público; a corrupção ativa, por sua vez, reprime a iniciativa do particular que busca interferir indevidamente na atuação administrativa.

Essa distinção impede interpretações simplistas, segundo as quais a configuração de um crime dependeria necessariamente da configuração do outro. O ponto comum entre ambos está na vantagem indevida e na finalidade de deformar a função pública, seja por iniciativa do servidor, seja por iniciativa do particular.

A distinção entre concussão e corrupção passiva merece atenção especial. Na concussão, o funcionário público exige a vantagem indevida, valendo-se da autoridade funcional e colocando o particular em posição de submissão. Na corrupção passiva, o agente solicita, recebe ou aceita promessa de vantagem indevida, em dinâmica que não possui o mesmo grau de imposição.

A diferença entre “exigir” e “solicitar” é dogmaticamente relevante, porque define o enquadramento típico e a intensidade da violação funcional. Capez (2026) assinala que a concussão envolve uma postura mais coercitiva do agente público, enquanto a corrupção passiva pressupõe adesão ou negociação ilícita, ainda que moralmente reprovável e penalmente punível.

Também é necessário distinguir corrupção passiva de meras infrações éticas ou disciplinares. Nem toda conduta inadequada do servidor, nem toda proximidade indevida com particulares e nem toda atuação administrativa censurável configuram corrupção. O tipo penal exige vantagem indevida, vínculo com a função pública e dolo (Bergue, 2022).



A ausência desses elementos pode deslocar a conduta para outras esferas de responsabilização, como a administrativa ou a civil. Greco (2026) adverte que a expansão indevida dos tipos penais funcionais pode comprometer a segurança jurídica, sobretudo quando a interpretação penal deixa de observar os limites da legalidade e da taxatividade.

Nos crimes examinados, o conceito de funcionário público para fins penais, já delimitado anteriormente com base no art. 327 do Código Penal, mantém relevância direta para a identificação do sujeito ativo e para a verificação do vínculo entre a conduta e a função pública. Assim, peculato, concussão e corrupção passiva exigem análise da posição funcional do agente, sem que isso autorize responsabilização automática de toda pessoa vinculada, direta ou indiretamente, à Administração Pública.

Essa definição ampliada impede que a tutela penal fique restrita aos servidores efetivos e alcança outras formas de exercício de função pública. A amplitude do art. 327 do Código Penal deve ser interpretada com cautela. De um lado, ela fortalece a proteção penal da Administração Pública, pois reconhece que a lesão à moralidade administrativa pode ser praticada por pessoas que exercem funções públicas sem vínculo estatutário clássico (Bergue, 2022).

De outro, não autoriza responsabilização automática de qualquer pessoa vinculada indiretamente ao Estado. É necessário verificar se o agente efetivamente exercia função pública ou atividade típica da Administração. Cunha (2026) observa que a equiparação penal exige vínculo funcional juridicamente relevante, sob pena de alargamento indevido do sujeito ativo dos crimes funcionais.

Outro aspecto interpretativo importante refere-se à vantagem indevida. Nos crimes de concussão e corrupção, a vantagem não se limita a dinheiro. Ela pode consistir em qualquer benefício patrimonial ou extrapatrimonial capaz de satisfazer interesse do agente ou de terceiro.

O ponto decisivo é a indevida relação entre a vantagem e a função pública. Quando o cargo se converte em meio de pressão, negociação ou favorecimento, a função administrativa deixa de servir ao interesse público e passa a operar em benefício privado. Essa inversão de finalidade justifica a intervenção penal, desde que presentes todos os elementos do tipo.

A análise desses crimes também exige atenção ao princípio da proporcionalidade e aos limites da intervenção penal. A gravidade social da corrupção e dos desvios funcionais não elimina a necessidade de prova segura da conduta típica. A responsabilização penal não pode decorrer de presunções genéricas sobre a desonestidade do agente público ou sobre a reprovação moral de determinado comportamento.

É indispensável demonstrar o nexo entre a função exercida e a vantagem indevida, a posse funcional do bem no peculato, a exigência na concussão ou a solicitação, recebimento ou aceitação de promessa na corrupção passiva. Dessa forma, peculato, concussão e corrupção representam crimes de elevada relevância para a tutela penal da Administração Pública, porque atingem a moralidade, a probidade e a confiança institucional.



Contudo, sua aplicação deve respeitar a estrutura típica de cada delito e os limites constitucionais do Direito Penal. A correta interpretação desses crimes exige equilíbrio entre a necessidade de repressão às práticas que degradam a função pública e a preservação das garantias penais, especialmente a legalidade, a tipicidade e a exigência de dolo. Somente assim a proteção penal da Administração Pública pode cumprir sua finalidade sem converter-se em mecanismo excessivo de criminalização de irregularidades administrativas.

3.2 PREVARICAÇÃO E OS LIMITES ENTRE ILÍCITO PENAL, INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA E DESVIO FUNCIONAL

A prevaricação ocupa posição peculiar entre os crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral, porque não se estrutura, necessariamente, em torno da obtenção de vantagem econômica ou da apropriação de bens públicos. Diferentemente do peculato, da concussão e da corrupção, cuja materialidade costuma envolver proveito indevido, vantagem ilícita ou desvio patrimonial, a prevaricação revela uma forma mais silenciosa de violação da função pública (Sousa, 2025).

Nela, o agente compromete a regularidade administrativa ao retardar, deixar de praticar ou praticar indevidamente ato de ofício, motivado por interesse ou sentimento pessoal. O crime está previsto no art. 319 do Código Penal, segundo o qual incorre em prevaricação o funcionário público que “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal” (Brasil, 1940).

A leitura do tipo penal evidencia que a prevaricação protege a Administração Pública enquanto espaço de atuação impessoal, regular e juridicamente orientada. O agente público não pode substituir a finalidade legal do cargo por vontades privadas, preferências subjetivas, ressentimentos, favores, antipatias ou conveniências pessoais (Sousa, 2025).

A função pública pertence ao Estado e deve ser exercida em favor do interesse coletivo, não como extensão da vontade individual de quem a ocupa. Por isso, o art. 319 do Código Penal guarda estreita relação com os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

A conduta prevaricadora viola a legalidade porque frustra ou distorce o ato devido; afronta a impessoalidade porque submete a atuação funcional a motivações particulares; e compromete a moralidade porque quebra o dever ético de fidelidade à Administração (Sousa, 2025).



Essa conduta caracteriza uma grave violação da ética e dos princípios que regem a atuação dos servidores públicos. Afinal, o exercício das funções públicas deve ser pautado pela imparcialidade, probidade e busca pelo bem comum. A prevaricação tem sido observada em diversas esferas da Administração Pública, desde cargos de alta relevância até posições de menor hierarquia. Infelizmente, casos emblemáticos de prevaricação têm sido amplamente divulgados na mídia, gerando desconfiança e descredibilidade em relação aos órgãos governamentais (Sousa, 2025, p. 165).

A estrutura típica da prevaricação compreende três formas de conduta. A primeira consiste em retardar indevidamente ato de ofício, isto é, adiar sua prática sem justificativa legítima. A segunda corresponde a deixar de praticar o ato, hipótese em que o agente se omite diante de dever funcional juridicamente exigível. A terceira ocorre quando o funcionário público pratica o ato contra disposição expressa de lei, ou seja, atua de modo frontalmente contrário à determinação legal aplicável (Sousa, 2025).

Em todos esses casos, é indispensável que o comportamento recaia sobre ato de ofício, entendido como aquele inserido no âmbito de competência ou atribuições funcionais do agente. Se a conduta não possuir relação com a função pública, não haverá prevaricação, ainda que possa existir outra espécie de responsabilidade.

Esse ponto é decisivo porque a prevaricação não pune qualquer conduta moralmente censurável do servidor. O tipo penal exige vínculo funcional entre o agente e o ato omitido, retardado ou praticado irregularmente. Nucci (2024) observa que a prevaricação pressupõe uma infidelidade funcional qualificada, pois o servidor se afasta do dever de agir conforme a lei para atender a motivação pessoal.

Bitencourt (2024), por sua vez, destaca que o crime atinge a regularidade da Administração Pública, já que a atividade estatal deixa de seguir critérios objetivos e passa a ser guiada por conveniências subjetivas do agente. Assim, a prevaricação não está na simples demora, no erro ou na má execução do serviço, mas na deliberada distorção do dever funcional.

O elemento subjetivo do crime é um dos aspectos mais relevantes para distinguir a prevaricação de uma infração administrativa. O tipo penal não exige apenas dolo genérico, isto é, a vontade consciente de retardar, omitir ou praticar indevidamente o ato. Exige também um especial fim de agir: satisfazer interesse ou sentimento pessoal. Essa finalidade específica qualifica a conduta e impede que toda falha funcional seja automaticamente criminalizada. A ausência desse elemento subjetivo especial afasta a configuração do crime, ainda que o comportamento possa ser censurado em outras esferas de responsabilização (Bergue, 2022).

O interesse pessoal pode envolver benefício direto ou indireto ao próprio agente ou a terceiro com quem possua vínculo de conveniência, amizade, afinidade política, proteção, favorecimento ou vantagem não necessariamente econômica. O sentimento pessoal, por sua vez, pode decorrer de animosidade, vingança, simpatia, antipatia, vaidade, capricho, perseguição ou qualquer motivação íntima que desvie a atuação funcional de sua finalidade pública (Sousa, 2025).



Capez (2026) assinala que a prevaricação se caracteriza justamente quando o funcionário público age movido por razões subjetivas incompatíveis com a impessoalidade exigida da Administração. Não basta, portanto, que o ato seja errado; é necessário demonstrar que o erro decorreu de motivação pessoal juridicamente reprovável.

A exigência desse especial fim de agir torna a prova da prevaricação especialmente delicada. Em muitos casos, a conduta do agente pode parecer irregular, negligente ou desidiosa, mas não se consegue demonstrar que ele agiu para satisfazer interesse ou sentimento pessoal. O Direito Penal, por sua natureza fragmentária e subsidiária, não deve alcançar todo mau desempenho funcional (Sousa, 2025).

A responsabilização criminal exige prova segura da vontade dirigida à prática do ato típico e da motivação pessoal que orientou a conduta. Greco (2026) chama atenção para o fato de que a intervenção penal deve permanecer vinculada aos limites da tipicidade, sob pena de converter deficiências administrativas em crimes. Essa distinção possibilita vislumbrar os limites entre ilícito penal, infração administrativa e desvio funcional.

A infração administrativa ocorre quando o servidor descumpre deveres funcionais previstos em estatuto, regulamento ou norma interna, sem que estejam presentes todos os elementos de um tipo penal. Pode haver atraso injustificado, negligência, falta de zelo, descumprimento de rotina ou desorganização no serviço público.

Tais condutas podem ensejar advertência, suspensão, processo administrativo disciplinar ou outras sanções funcionais, conforme o regime jurídico aplicável. Contudo, somente haverá prevaricação se o comportamento se enquadrar no art. 319 do Código Penal e se for demonstrado o especial propósito de satisfazer interesse ou sentimento pessoal (Brasil, 1940).

O desvio funcional, por sua vez, pode ser compreendido como uma deformação do exercício da função pública. Ele ocorre quando o agente se afasta da finalidade institucional do cargo e utiliza suas atribuições de modo incompatível com o interesse público. Nem todo desvio funcional será crime, mas a prevaricação representa uma de suas formas penalmente relevantes.

O ponto de passagem entre a irregularidade administrativa e o ilícito penal está na densidade da conduta, na presença de ato de ofício, na contrariedade ao dever funcional e, sobretudo, no elemento subjetivo específico exigido pelo tipo. Sem esse conjunto, a resposta adequada deve permanecer no plano administrativo, civil ou disciplinar.

A distinção é necessária para preservar a racionalidade do sistema de responsabilização. No cotidiano da Administração Pública, há falhas de gestão, atraso na tramitação de processos, deficiência de pessoal, excesso de demanda, carência estrutural, equívocos interpretativos e problemas organizacionais. Tais circunstâncias podem gerar danos e devem ser enfrentadas com seriedade, mas não autorizam, por si mesmas, a incidência do Direito Penal. Criminalizar toda ineficiência administrativa produziria efeito



contrário ao próprio Estado Democrático de Direito, pois ampliaria de maneira desmedida o alcance da punição penal e enfraqueceria a distinção entre erro, negligência e crime.

O princípio da legalidade penal exige que a conduta seja descrita de modo claro e previamente definido em lei. No caso da prevaricação, essa exigência se materializa na necessidade de identificar o ato de ofício, a indevida omissão ou prática irregular e a finalidade pessoal do agente. A legalidade também impede que se utilize o art. 319 do Código Penal como fórmula genérica para punir comportamentos administrativos reprováveis, mas não tipificados.

Cunha (2026) ressalta que a prevaricação não pode ser confundida com desídia funcional, pois a desídia traduz negligência ou falta de cuidado, enquanto a prevaricação exige vontade dirigida e finalidade específica. Esse cuidado interpretativo também decorre do princípio da intervenção mínima. O Direito Penal deve atuar como instrumento de proteção dos bens jurídicos mais relevantes, quando os demais ramos do Direito não forem suficientes para responder à gravidade da conduta.

No campo da Administração Pública, essa lógica é ainda mais importante, porque há múltiplas esferas de controle: administrativa, disciplinar, civil, eleitoral, político-institucional e, em alguns casos, improbidade administrativa. A presença dessas instâncias não impede a responsabilização penal, mas exige que ela seja reservada às hipóteses em que a conduta efetivamente preencha os elementos do crime.

A Lei nº 8.429/1992, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, também permite compreender essa diferença entre os planos de responsabilização. A improbidade administrativa possui regime próprio e não se confunde automaticamente com crime contra a Administração Pública. Um mesmo fato pode, em tese, repercutir nas esferas penal, civil e administrativa, desde que estejam presentes os requisitos específicos de cada uma.

Todavia, a existência de ato funcional irregular não autoriza concluir, de forma automática, pela prática de prevaricação. Cada esfera possui pressupostos, finalidades e consequências próprias. Essa separação evita sobreposição indevida de sanções e preserva a coerência do sistema jurídico (Sousa, 2025).

No campo prático, imagine-se o servidor que demora a despachar um processo administrativo em razão de acúmulo de serviço, falha de sistema ou ausência de equipe. Ainda que o atraso gere prejuízos e reclame correção institucional, não haverá prevaricação se não for demonstrado que ele retardou o ato para satisfazer interesse ou sentimento pessoal (Greco, 2026)

Situação diversa ocorre quando o agente, por vingança contra determinado administrado, retém propositalmente o andamento de um requerimento que deveria apreciar. Nesse segundo caso, a demora deixa de ser mera ineficiência e passa a revelar distorção dolosa da função pública (Greco, 2026).

Do mesmo modo, não configura prevaricação o simples erro interpretativo praticado por servidor que adota entendimento jurídico posteriormente considerado inadequado, salvo se ficar demonstrado que ele agiu contra disposição expressa de lei para atender motivação pessoal.



A atividade administrativa envolve escolhas, interpretações e decisões que podem ser revistas por instâncias superiores. O desacerto administrativo, por si só, não equivale a crime. A prevaricação exige um plus subjetivo, uma finalidade pessoal que contamina o ato funcional e rompe o dever de impessoalidade.

Também se deve distinguir a prevaricação da corrupção passiva. Na corrupção passiva, prevista no art. 317 do Código Penal, o agente solicita, recebe ou aceita promessa de vantagem indevida em razão da função (Brasil, 1940).

Na prevaricação, não há necessidade de vantagem indevida. O móvel da conduta está no interesse ou sentimento pessoal. Se o funcionário deixa de praticar ato de ofício porque recebeu dinheiro ou benefício indevido, a hipótese tende a deslocar-se para a corrupção passiva, e não para a prevaricação. Se, ao contrário, atua por amizade, perseguição, ressentimento ou capricho, sem vantagem indevida, o enquadramento poderá ser o art. 319, desde que preenchidos os demais requisitos (Sousa, 2025).

A prevaricação também não se confunde com o peculato. O peculato, previsto no art. 312 do Código Penal, envolve apropriação, desvio ou subtração de bem móvel, público ou particular, em razão da função ou com facilidade decorrente dela (Brasil, 1940).

Na prevaricação, o núcleo da conduta está na violação do dever funcional por motivação pessoal, sem necessidade de apropriação ou desvio patrimonial. A distinção é relevante porque reforça a natureza não patrimonial da prevaricação e confirma que o bem jurídico protegido é a regularidade da atuação administrativa (Sousa, 2025).

Destaca-se ainda a natureza do sujeito ativo. A prevaricação é crime funcional próprio, pois somente pode ser praticada por funcionário público, nos termos do conceito ampliado do art. 327 do Código Penal. O dispositivo considera funcionário público, para fins penais, quem exerce cargo, emprego ou função pública, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, e também equipara determinadas pessoas que atuam em entidades paraestatais ou empresas contratadas para execução de atividade típica da Administração Pública (Brasil, 1940).

Assim, a análise da qualidade funcional do agente é indispensável para a configuração do delito. A consumação da prevaricação varia conforme a modalidade praticada. Quando o agente retarda o ato, o crime se consuma com o atraso indevido movido por interesse ou sentimento pessoal. Quando deixa de praticá-lo, consuma-se com a omissão penalmente relevante diante do dever funcional (Sousa, 2025).

Quando pratica o ato contra disposição expressa de lei, a consumação ocorre com a realização do ato ilegal. Em qualquer modalidade, a demonstração da motivação pessoal permanece indispensável. Sem ela, a conduta pode ser irregular, abusiva ou disciplinarmente reprovável, mas não será típica como prevaricação.

A análise da prevaricação, portanto, exige equilíbrio entre a proteção da Administração Pública e a preservação das garantias penais. O Estado deve reprimir condutas funcionais que submetem o interesse



público a vontades privadas, pois elas corroem a impessoalidade, a moralidade e a confiança institucional. Contudo, a resposta penal não pode ser banalizada.

A prevaricação somente se configura quando o agente público, de forma dolosa e motivado por interesse ou sentimento pessoal, retarda, omite ou pratica ato de ofício contra a lei. Essa delimitação impede que o Direito Penal se transforme em instrumento de punição genérica da má gestão e reafirma sua função de tutela qualificada dos bens jurídicos mais relevantes (Sousa, 2025).

Dessa maneira, para Sousa (2025), a prevaricação representa um ponto de contato sensível entre Direito Penal e Direito Administrativo. Ela demonstra que a infidelidade funcional pode alcançar gravidade penal quando o agente rompe conscientemente o dever de impessoalidade e subordina o exercício do cargo a razões particulares.

Ao mesmo tempo, o tipo penal exige interpretação restritiva, pois o Estado não pode confundir crime com falha administrativa. A adequada compreensão do art. 319 do Código Penal permite proteger a Administração Pública sem enfraquecer os princípios da legalidade, da tipicidade e da intervenção mínima, que constituem limites indispensáveis ao poder punitivo.

4 DESDOBRAMENTOS JURÍDICOS E JURISPRUDENCIAIS

O escrutínio dos crimes contra a Administração Pública não se esgota na descrição dos tipos penais previstos no Código Penal. Após a identificação do bem jurídico protegido, do conceito penal de funcionário público e da estrutura dos principais delitos funcionais, torna-se necessário examinar alguns desdobramentos práticos de sua aplicação.

Esses desdobramentos envolvem, principalmente, a exigência de dolo, a produção da prova, a distinção entre irregularidade administrativa e crime, bem como a tensão jurisprudencial entre a proteção da moralidade administrativa e a aplicação do princípio da insignificância. A jurisprudência dos tribunais superiores tem enfrentado questões sensíveis relacionadas à responsabilidade penal nos crimes funcionais.

4.1 DOLO, PROVA E RESPONSABILIDADE PENAL NOS CRIMES FUNCIONAIS

A responsabilização penal nos crimes funcionais exige a presença dos elementos típicos previstos em lei, entre eles a qualidade de funcionário público para fins penais, o vínculo entre a conduta e a função exercida, a lesão ou exposição a perigo do bem jurídico protegido e, sobretudo, a comprovação do dolo.

Nos crimes contra a Administração Pública, não se admite responsabilização objetiva, de modo que a mera ocorrência de falha administrativa, atraso, desorganização funcional ou má gestão não basta para caracterizar crime. A sanção penal somente se justifica quando houver demonstração segura de que o agente atuou com consciência e vontade de realizar a conduta típica.



Esse cuidado interpretativo decorre da própria natureza do Direito Penal, que deve incidir apenas sobre condutas dotadas de relevância típica e subjetiva. No peculato, previsto no art. 312 do Código Penal, exige-se que o agente se aproprie, desvie ou concorra para a subtração de bem público ou particular em razão do cargo ou com facilidade proporcionada pela função (Brasil, 1940).

No caso da concussão, prevista no art. 316, é indispensável a exigência de vantagem indevida em razão da função. Na corrupção passiva, disciplinada pelo art. 317, exige-se solicitação, recebimento ou aceitação de promessa de vantagem indevida. Na prevaricação, prevista no art. 319, além do dolo, exige-se finalidade específica de satisfazer interesse ou sentimento pessoal (Brasil, 1940).

A prova do dolo assume papel central porque delimita a fronteira entre o ilícito penal e outras formas de responsabilização. Uma conduta pode ser irregular do ponto de vista administrativo, censurável no plano disciplinar ou até gerar responsabilização civil, sem que necessariamente configure crime.

Bitencourt (2024) observa que os crimes funcionais atingem a normalidade e a moralidade da Administração Pública, mas sua configuração depende da presença dos elementos típicos próprios de cada delito. Nucci (2024), em sentido semelhante, ressalta que a infidelidade funcional penalmente relevante exige demonstração concreta da conduta e de sua vinculação com a função pública.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça oferece exemplo relevante dessa distinção ao reconhecer que a aplicação incorreta de verba pública, sem alteração de sua finalidade pública, pode configurar irregularidade administrativa, e não necessariamente peculato.

No julgamento do Agravo em Recurso Especial nº 1.415.425/AP, a Quinta Turma do STJ, sob relatoria do Ministro Joel Ilan Paciornik, assentou que, no peculato-desvio, previsto no art. 312, *caput*, segunda figura, do Código Penal, o dolo exige a consciência e a vontade de empregar a coisa para fim diverso daquele determinado, aliado ao especial fim de agir consistente na obtenção de proveito próprio ou alheio. Em razão disso, a aplicação incorreta de verba pública, sem alteração de sua finalidade pública, constitui irregularidade administrativa, e não conduta criminosa de peculato (Brasil, 2019).

O entendimento é relevante para evitar uma leitura punitivista e automática dos crimes contra a Administração Pública. O mau emprego de recursos, a falha de planejamento, a execução administrativa defeituosa ou a adoção de entendimento posteriormente considerado inadequado podem gerar consequências jurídicas, mas não autorizam, por si só, a incidência do Direito Penal. Greco (2026) assinala que a intervenção penal deve respeitar os princípios da legalidade, da tipicidade e da culpabilidade, sob pena de transformar o sistema penal em instrumento de punição genérica da ineficiência estatal.

Portanto, a responsabilidade penal nos crimes funcionais deve ser construída com base em prova concreta, não em presunções. A condição de funcionário público, embora relevante, não torna o agente automaticamente responsável por todo resultado administrativo negativo.



É necessário demonstrar que ele praticou a conduta típica, que atuou em razão da função e que possuía o elemento subjetivo exigido pelo tipo penal. Essa leitura preserva a tutela da Administração Pública sem enfraquecer as garantias penais que limitam o poder punitivo do Estado.

A partir dessa compreensão, podem ser apontados alguns critérios interpretativos para distinguir o ilícito penal da irregularidade administrativa. O primeiro consiste na verificação da aderência estrita da conduta ao núcleo do tipo penal, pois a existência de falha funcional não basta para configurar crime. O segundo refere-se à demonstração do dolo, inclusive quanto à finalidade especial exigida em determinados delitos, como ocorre na prevaricação e no peculato-desvio.

O terceiro corresponde à análise da ofensividade concreta ao bem jurídico protegido, de modo que a intervenção penal somente se justifica quando houver lesão ou perigo relevante à moralidade, à probidade ou à regularidade administrativa. Por fim, deve-se observar se a conduta revela desvio funcional penalmente qualificado ou se permanece no campo da má gestão, da negligência administrativa ou da infração disciplinar.

4.2 PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA, MORALIDADE ADMINISTRATIVA E JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

Segundo Rodrigues e Santiago (2022), a aplicação do princípio da insignificância aos crimes contra a Administração Pública revela um dos debates mais delicados do tema. Em linhas gerais, esse princípio afasta a tipicidade material de condutas que, embora formalmente previstas como crime, apresentam ofensividade mínima, reduzido grau de reprovabilidade e lesão jurídica inexpressiva.

Contudo, nos crimes funcionais, a análise se torna mais complexa, pois o bem jurídico protegido não se limita ao patrimônio material. A conduta também pode atingir a moralidade administrativa, a probidade, a lealdade funcional e a confiança social nas instituições (Souza Júnior; Queiroz; Fiorini, 2022).

O Superior Tribunal de Justiça consolidou orientação restritiva por meio da Súmula 599, segundo a qual “o princípio da insignificância é inaplicável aos crimes contra a Administração Pública”. O enunciado foi aprovado pela Corte Especial em 20 de novembro de 2017 e publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 27 de novembro de 2017.

A razão desse entendimento está na compreensão de que a lesão produzida por crimes funcionais não pode ser medida apenas pelo valor econômico do bem ou da vantagem envolvida. Ainda que o prejuízo patrimonial seja pequeno, a conduta pode atingir valor institucional de maior amplitude, especialmente a moralidade administrativa (Rodrigues; Santiago, 2022).

Segundo Greco (2026), o princípio da insignificância atua como critério de exclusão da tipicidade material nos casos em que a ofensa ao bem jurídico tutelado se mostra tão reduzida que pode ser tolerada pelo próprio Estado. Nessa perspectiva, a intervenção penal somente se justifica quando a lesão apresenta



relevância suficiente para acionar o poder punitivo, uma vez que o Direito Penal possui natureza mais severa e deve ser reservado às situações de maior gravidade, não sendo utilizado como resposta ordinária para condutas de mínima ofensividade.

Essa orientação reforça a tese de que a Administração Pública é bem jurídico de natureza institucional. Capez (2026) e Cunha (2026) sustentam que os crimes funcionais afetam a dignidade da função pública e a regularidade da atuação estatal, de modo que a análise da ofensividade não deve ficar restrita ao aspecto econômico. A corrupção de pequeno valor, o desvio de objeto de valor reduzido ou a vantagem indevida aparentemente modesta podem, em determinadas situações, revelar grave quebra de lealdade funcional e abalo à confiança coletiva.

Apesar disso, a jurisprudência não é totalmente imune a ponderações excepcionais. O Supremo Tribunal Federal, no HC 112.388/SP, reconheceu a aplicação do princípio da insignificância em hipótese de peculato-furto envolvendo a subtração de objeto avaliado em valor irrisório. No caso, a Corte considerou a mínima ofensividade da conduta, a ausência de periculosidade social relevante, o reduzido grau de reprovabilidade e a inexpressividade da lesão jurídica, reconhecendo a atipicidade material.

Esse precedente não elimina a orientação restritiva do STJ, mas demonstra que a análise constitucional da tipicidade material pode admitir soluções excepcionais quando a conduta não revela lesão relevante ao bem jurídico protegido. A tensão entre a Súmula 599 do STJ e decisões pontuais do STF evidencia que o tema exige prudência. De um lado, não se pode banalizar crimes funcionais sob o argumento exclusivo do pequeno valor econômico. De outro, também não se deve afastar completamente a análise da ofensividade concreta, sob pena de punir penalmente condutas incapazes de produzir lesão material ou institucional relevante.

Dessa tensão jurisprudencial decorre uma conclusão relevante: a Súmula 599 do STJ não deve ser lida como autorização para dispensar a análise concreta da tipicidade material. Embora expresse orientação restritiva, especialmente em razão da natureza institucional do bem jurídico protegido, sua aplicação deve coexistir com os princípios constitucionais da proporcionalidade, da lesividade e da intervenção mínima. Assim, a moralidade administrativa não pode ser utilizada como presunção absoluta de ofensividade penal, sob pena de transformar todo desvio funcional de pequena expressão em crime formalmente punível.

A moralidade administrativa, nesse debate, é capital, pois impede que os crimes contra a Administração Pública sejam tratados como simples delitos patrimoniais, mas também exige interpretação racional, fundada na gravidade concreta da conduta. A proteção da moralidade não pode servir como fórmula abstrata para dispensar a análise do fato, do dolo, da lesão e do contexto. Ao contrário, deve orientar uma leitura equilibrada, capaz de preservar a integridade da função pública sem romper os limites constitucionais do Direito Penal (Gomes *et al.*, 2025).



Nessa linha, os desdobramentos jurisprudenciais examinados confirmam a necessidade de uma aplicação técnica dos crimes contra a Administração Pública. A prova do dolo, a distinção entre irregularidade administrativa e ilícito penal, a relevância da moralidade como bem jurídico e os limites do princípio da insignificância revelam que a tutela penal da Administração Pública deve ser firme, mas criteriosa. Se vê, portanto, que a repressão aos crimes funcionais é indispensável para proteger a probidade e a legitimidade institucional, desde que exercida com respeito à legalidade, à tipicidade, à culpabilidade e à proporcionalidade que sustentam o Estado Democrático de Direito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou os crimes contra a Administração Pública no Código Penal brasileiro, com o objetivo geral de compreender o tratamento jurídico-penal conferido aos principais delitos funcionais, especialmente peculato, concussão, corrupção e prevaricação, à luz da proteção da moralidade administrativa, da regularidade funcional e da confiança social nas instituições públicas. A pesquisa partiu da compreensão de que a Administração Pública não representa apenas uma estrutura burocrática do Estado, mas um espaço institucional destinado à realização do interesse coletivo, razão pela qual sua proteção penal assume relevância jurídica, social e democrática.

As hipóteses formuladas foram confirmadas em linhas gerais, na medida em que a análise bibliográfica, normativa e jurisprudencial demonstrou que a tutela penal da Administração Pública ultrapassa a proteção patrimonial e alcança valores institucionais mais amplos, como a probidade, a lealdade funcional, a impessoalidade, a moralidade e a legitimidade da atuação estatal. Também se confirmou que a aplicação dos tipos penais funcionais exige rigor técnico, pois a simples existência de falha administrativa, erro de gestão ou irregularidade funcional não autoriza, por si só, a incidência do Direito Penal.

A pesquisa permitiu concluir que o conceito de funcionário público para fins penais, previsto no art. 327 do Código Penal, possui relevância estrutural, pois define o alcance subjetivo dos crimes funcionais e amplia a proteção penal para além do servidor público em sentido estrito. Esse conceito permite alcançar pessoas que exercem cargo, emprego ou função pública, ainda que de modo transitório ou sem remuneração, desde que exista vínculo funcional juridicamente relevante com a Administração Pública.

Constatou-se, ainda, que peculato, concussão, corrupção e prevaricação possuem núcleos típicos próprios, embora todos revelem formas de distorção da função pública em favor de interesses indevidos, vantagens particulares ou motivações pessoais. O peculato envolve apropriação, desvio ou subtração vinculada à função pública; a concussão pressupõe exigência de vantagem indevida; a corrupção evidencia a negociação ilícita da função estatal; e a prevaricação traduz a subordinação do ato de ofício a interesse ou sentimento pessoal. Em todos esses delitos, a comprovação do dolo e do vínculo funcional mostra-se indispensável para a adequada responsabilização penal.



No plano jurisprudencial, observou-se que a Súmula 599 do Superior Tribunal de Justiça reforça a compreensão da moralidade administrativa como bem jurídico autônomo, ao restringir a aplicação do princípio da insignificância aos crimes contra a Administração Pública. Entretanto, precedentes excepcionais do Supremo Tribunal Federal demonstram que a análise da ofensividade concreta ainda pode assumir relevância em situações singulares, especialmente quando a conduta não revela lesão material ou institucional significativa.

Como contribuição central, o estudo evidencia que a responsabilização penal nos crimes contra a Administração Pública deve ser orientada por quatro vetores interpretativos: a vinculação da conduta à função pública, a presença de dolo penalmente relevante, a ofensa concreta ao bem jurídico institucional e a distinção entre desvio funcional qualificado e mera irregularidade administrativa. Esses vetores permitem preservar a moralidade administrativa sem admitir a expansão automática do Direito Penal sobre falhas de gestão, desacertos administrativos ou condutas desprovidas de relevância típica.

Nessa direção, o estudo contribui para uma leitura equilibrada dos crimes funcionais, afastando tanto o punitivismo automático quanto a banalização de condutas que corroem a Administração Pública. Sua principal contribuição consiste em evidenciar que a proteção penal da função pública deve ser firme, mas sempre delimitada pela legalidade, pela tipicidade, pela culpabilidade e pela proporcionalidade. Como sugestão para pesquisas futuras, recomenda-se o exame específico da jurisprudência dos tribunais superiores sobre a distinção entre irregularidade administrativa e crime, especialmente em casos de peculato, prevaricação e aplicação excepcional do princípio da insignificância.

REFERÊNCIAS

BERGUE, Sandro Trescastro. Ética, códigos de conduta e integridade na administração pública brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 4, 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3515/351572930007/351572930007.pdf>, Acesso em: 19 maio 2026.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte especial: crimes contra a Administração Pública e crimes praticados por prefeitos**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 37, caput. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 112.388/SP**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Segunda Turma. Julgado em 21 ago. 2012. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/22378967>. Acesso em: 19 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 1.415.425/AP**. Relator: Ministro Joel Ilan Paciornik. Quinta Turma. Julgado em 24 set. 2019. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2019. Disponível em:



<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1867314&tipo=0&nreg=201803305505&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20190924&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 19 maio 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Arts. 312, 316, 317, 319, 327 e 333. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Art. 1º, inciso I, alínea “I”. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para incluir hipóteses de inelegibilidade destinadas à proteção da probidade administrativa e da moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Arts. 1º, 9º, 10, 11 e 12. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000**. Art. 1º. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9983.htm. Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 599**. O princípio da insignificância é inaplicável aos crimes contra a Administração Pública. Corte Especial, julgado em 20 nov. 2017, DJe 27 nov. 2017. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2017.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal, v. 3: parte especial: arts. 213 a 359-T**. 24. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2026.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal: parte especial: volume único**. 19. ed. Salvador: JusPodivm, 2026.

ESTEFAM, André. **Direito Penal: parte especial: arts. 235 a 359-S, v. 3**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

GOMES, Giulia Mattos Da Silva *et al.* A Percepção Dos Servidores Públicos Acerca Da Moralidade Administrativa. **Ciência Atual–Revista Científica Multidisciplinar do Centro Universitário São José**, v. 23, n. 2, 2025. Disponível em: <https://revista.saojose.br/index.php/cafsj/article/view/834>. Acesso em: 20 maio. 2026.

GRECO, Rogério. **Código Penal Comentado**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2026.



GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**: volume 1: parte geral. 28. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026.

MARTINS, Priscila Machado; GARCIA, Paulo Sergio. A corrupção pública e os principais crimes contra a administração pública a ela associados: peculato, concussão e corrupção passiva. **Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, a. XXIII**, v. 27, n. 1, p. 278-299, 2018. Disponível em:

https://www.academia.edu/download/84126047/paradigma_2C_A_CORRUP_C3_87_C3_83O_P_C3_9A_BLICA_E_OS_PRINCIPAIS_CRIMES_CONTRA_A_ADMINISTRA_C3_87_C3_83O_P_C3_9ABLIC_A_A_ELA_ASSOCIADOS_PE.pdf Acesso em: 17 maio. 2026.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado**. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

RODRIGUES, Eduarda Aparecida Faria; SANTIAGO, Ludmila Karem da Silva. O princípio da insignificância nos delitos contra a Administração Pública no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 8, n. 4, p. 1872–1892, 2022. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/5340>. Acesso em: 20 maio. 2026.

ROQUE, Sandra da Silva; ROQUE, Sandro da Silva. A Moralidade Administrativa Como Limite Da Atuação Discricionária Do Administrador Público. **RECIMA21-Revista Científica Multidisciplinar-ISSN 2675-6218**, v. 2, n. 10, p. e210736-e210736, 2021. Disponível em: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/150>. Acesso em: 01 jun. 2026.

SOUSA, Rodger Roberto Alves de. Prevaricação na Administração Pública: conceito e definição. **Revista Interseção**, v. 7, n. 1, p. 164-183, 2025. Disponível em: <https://periodicosuneal.emnuvens.com.br/intersecao/article/view/492>. Acesso em: 01 jun. 2026.

SOUZA JÚNIOR, Geraldo Leal; DA CONCEIÇÃO QUEIROZ, Rosilene; FIORINI, Bernardo Henrique Maciel. O princípio da insignificância nos crimes contra a administração pública. **LIBERTAS DIREITO**, v. 3, n. 1, 2022. Disponível em: <https://periodicos.famig.edu.br/index.php/direito/article/view/217>. Acesso em: 02 jun. 2026.

TREVISAN, Leonardo Simchem. Moralidade Administrativa, um conceito obscuro. **Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, v. 16, n. 34, p. 30-64, 24 maio 2021. Disponível em: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/150>. Acesso em: 02 jun. 2026.