

Álvaro Mayrink da Costa

**CRIMES CONTRA A
ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

3ª Edição

Revista, atualizada e ampliada



Rio de Janeiro
2025

1ª edição – 2018

2ª edição – 2022

3ª edição – 2025

© Copyright

Álvaro Mayrink da Costa

alvaro.mayrink@terra.com.br

www.execucaopenal.org

Presidente do Conselho Editorial: *Nelson Nery Costa*

Conselho Editorial: • *Álvaro Mayrink* • *André Brandão Nery Costa* • *Araken de Assis* • *Arnaldo Rizzardo* • *Arruda Alvim* • *Cláudio Brandão* • *Floribal de Souza Del' Olmo* • *Geraldo Magela Alves* • *Mathias Coltro* • *Nelson Nery Costa* • *Sylvio Capanema de Souza (in memoriam)* • *Tânia da Silva Pereira* • *André Gustavo Corrêa de Andrade* • *José Roberto de Castro Neves* • *Fátima Cristina Santoro Gerstenberger* • *Eduardo Vasconcelos dos Santos Dantas* • *Roberto Rosas*

Diagramação: *Olga Martins*

CIP – Brasil. Catalogação-na-fonte.
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

C87c

3. ed.

Mayrink da Costa, Álvaro

Crimes contra a administração pública / Álvaro Mayrink da Costa. - 3. ed., rev. e ampl. - Rio de Janeiro: GZ, 2025.
642 p.; 24 cm.

Inclui bibliografia e índice
ISBN 978-65-5813-128-1

1. Direito administrativo - Brasil. 2. Administração pública - Brasil. 3. Crime contra a administração pública - Brasil. I. Título.

25-96609

CDU: 342.98:35.08(81)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

O titular cuja obra seja fraudulentamente reproduzida, divulgada ou de qualquer forma utilizada poderá requerer a apreensão dos exemplares reproduzidos ou a suspensão da divulgação, sem prejuízo da indenização cabível (art. 102 da Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Quem vender, expuser à venda, ocultar, adquirir, distribuir, tiver em depósito ou utilizar obra ou fonograma reproduzidos com fraude, com a finalidade de vender, obter ganho, vantagem, proveito, lucro direto ou indireto, para si ou para outrem, será solidariamente responsável com o contrafator, nos termos dos artigos precedentes, respondendo como contrafatores o importador e o distribuidor em caso de reprodução no exterior (art. 104 da Lei nº 9.610/98).

As reclamações devem ser feitas até noventa dias a partir da compra e venda com nota fiscal (interpretação do art. 26 da Lei nº 8.078, de 11.09.1990).

Reservados os direitos de propriedade desta edição pela
GZ EDITORA

e-mail: contato@editoragz.com.br
www.editoragz.com.br

Estrada do Capuava, nº 1325 - Box Q - CEP 06715-410
Bairro Barro Branco - Município de Cotia - SP
Tel.: (0XX21) 99585-0737 / 99755-0737

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

À Prof^a. Dr^a. Ludmila Mayrink da Costa.
In memorian

NOTA A 3ª EDIÇÃO

Para esta terceira edição foram acrescentados comentários e julgados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, pontualmente, em diversos temas e leis para eliminar dúvidas e questionamentos, ratificando posições doutrinárias defendidas. Procura-se manter, de forma direta e linguagem acessível, a matéria exposta, fonte de consulta direta, não esquecendo uma visão multifacetada do quadro de equilíbrio constitucional e político brasileiro, na atualidade. O interesse constante pelo tema “Crimes contra a Administração Pública” impõe sempre a atualização da obra e a nefasta atuação do crime organizado.

Na esteira da síntese do professor Giorgio Pastori, da Universidade Católica de Milão, a expressão Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal. Vê-se o termo Administração Pública, do ângulo de seus destinatários, que passa a indicar o complexo de estruturas que conquanto se encontrem em posições de subordinação diferentes, em relação às estruturas políticas e de Governo, representam uma realidade organizativa distinta daquelas.

Enquanto se admite que a Administração Pública deve atuar imparcialmente, cumprindo, de preferência, o mandado na lei, verifica-se, por outro lado, estar organizada de tal maneira que se torna facilmente permeável à interferência de partes. Esta profunda contradição não tardará a vir ao de cima, colocando, em termos dramáticos, o problema da separação da esfera política da esfera administrativa. Entretanto, se se prescindir do aspecto da tutela jurisdicional, não serão alcançadas senão soluções parciais e impróprias, tendo em vista as causas de fundo que originaram o problema.

Por fim, dada a variedade das atividades administrativas que compreendem momentos funcionais diversos, desde aqueles que são propriamente governamentais ou de órgãos auxiliares do Governo até os que são de prestação de serviços utilitários ou específicos, ambos configurados dentro de uma relação de complementariedade específica, existe a perspectiva de que os novos tempos exigirão que seja dada uma expressão adequada aos diversos momentos funcionais, incluído o plano organizativo que deve olhar as características e os requisitos peculiaridades de cada servidor no ordenamento democrático.

O nosso olhar, neste momento, prende-se a esta precisa proposta, delimitada e compreendida em sua profundidade e clareza, gratificante na proporção que atinge os objetivos almejados na sua publicação.

Registro os agradecimentos ao amigo e editor Guilherme Pinto Zingone, sem cujo apoio não seria possível esta nova edição com as modificações no projeto com a qualidade e o prestígio do selo da Editora GZ e de sua diagramadora Olga Martins e sua competente equipe.

Igualmente, os agradecimentos ao meu amigo Marcelo Delduque, pela pesquisa, digitação e organização dos originais, com dedicação e eficiência.

Álvaro Mayrink da Costa

NOTA A 2ª EDIÇÃO

Diante da edição de novos diplomas legislativos e ainda de projetos de lei aprovados nas Casas Legislativas que aguardam a sanção presidencial ou a apreciação de vetos, sob um cenário político conturbado, edita-se a segunda edição dos Crimes contra a Administração Pública, que teve a edição à época rapidamente esgotada, revista e ampliada, com as necessárias atualizações legislativas e acréscimos ditados pela jurisprudência das Cortes Superiores, com o aditamento de comentários doutrinários, sempre privilegiando os princípios constitucionais em um Estado democrático.

Retardou-se a publicação da segunda edição dos “Crimes contra a Administração Pública”, revista e ampliada, diante da pandemia com funestas consequências humanas, econômicas, ideológicas e criminais, para um repensar crítico nas mudanças normativas e pretorianas.

Igualmente, foi acrescentado o Capítulo 7, relativo aos efeitos da condenação, à reabilitação do condenado e à extinção da punibilidade, considerando a pertinência dos julgamentos, tanto pela justiça estadual, quanto pela federal, em seus casos específicos, para uma visão completa do leitor.

Na esfera da lição de Gomes Canotilho, na abertura de seu Direito Constitucional, no desenho acadêmico, de como se deve ler e compreender seu livro, ressalta-se “a dimensão praxeológica, visando proporcionar um discurso de nível teórico-científico no plano dos conceitos, da construção, da argumentação que compense a ‘cegueira’ do mero pragmatismo e evite a unidimensionalização pragmático-positiva do saber jurídico”. Aduza-se que também não pode perder a “orientação profissional”, procurando, através dos casos concretos e da análise jurisprudencial dos Tribunais Superiores, iluminar um saber colocado a serviço do profissional do Direito, na esfera dos conflitos e de suas necessidades imediatas de solução.

Diante da saturação de parte do modelo normativo em razão da velocidade da decomposição do sistema por força das transformações sociais, políticas, econômicas, tecnológicas e culturais, grande marca da sociedade contemporânea, projeta-se um redesenho dos elementos reitores de alguns tipos penais, através da observação do laboratório criminológico. Os fatos constroem a história de seu tempo.

Os leitores encontrarão em linguagem clara, simples e direta, a fonte legislativa ou doutrinária que necessitam no momento, com destaque os pontos controvertidos iluminados nas decisões pontuais de nossos tribunais superiores, sem dispersões e delongas para o caminho da solução.

Registro os agradecimentos ao amigo e editor Guilherme Pinto Zingone, sem cujo apoio não seria possível esta nova edição com a qualidade e o prestígio do selo da Editora GZ e de sua competente equipe.

Igualmente, os agradecimentos a Marcelo Delduque, pela digitação e organização dos originais com dedicação e eficiência.

NOTA DA 1ª EDIÇÃO

A observância do princípio da legalidade é a principal característica do Estado de Direito. Os violadores das normas postas devem ser punidos observados os princípios da culpabilidade e da proporcionalidade, diante dos crimes praticados contra a Administração Pública com gravíssimas consequências causadas a atual e futuras gerações, sem descuidar da rigorosa observância ao devido processo legal.

O fascínio do poder e da riqueza imediata traduz, em parte, a troca da ética pelos desvios de conduta, hidratados pela cultura da transgressão sistêmica em todos os graus de hierarquia, que conduz à destruição de valores de uma sociedade democrática, solidária e pluralista.

Em razão do desafio das desigualdades sociais e econômicas, veda-se sacrificar o Direito Penal para uma “eficácia” ou “funcionalidade”, que torne sem efeito as conquistas e as tradições humanistas do modelo contemporâneo de Estado Democrático de Direito.

Repete-se De Page: *“O juiz, ao interpretar a lei, não pode tomar liberdades inadmissíveis com ela”*.

A *corrupção* é o fenômeno social de ordem política e econômica, multidisciplinar, transnacional, que requer a cooperação internacional que se resume no mau uso do poder requisitado para a obtenção de benefícios privados. A dificuldade em combatê-la situa-se em lograr coesão da sociedade na conversão em valores e práticas para que o conjunto complexo normativo anticorrupção seja verdadeiramente efetivo. Não se pode alcançar sem enfrentar as raízes político-sociais que exigem reformas estruturais aliadas à garantia de altos níveis de transparência.

Deve-se passar o Brasil a limpo.

Álvaro Mayrink da Costa

OBRAS DO AUTOR

- Casos em Matéria Criminal*, 1ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 1981.
- Casos em Matéria Criminal*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 1994.
- Casos em Matéria Criminal*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 1995.
- Casos em Matéria Criminal*, 4ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 1997.
- Casos em Jurisdição Cível*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1997.
- Código Penal Comentado*, Rio de Janeiro, GZ Editora, 2013.
- Comentários ao Código Penal - Parte Geral*, Rio de Janeiro, GZ Editora, 2022.
- Comentários ao Código Penal - Parte Geral*, 2ª ed., Rio de Janeiro, GZ Editora, 2025.
- Crime Militar*, 1ª ed., Rio de Janeiro, Editora Rio, 1976.
- Crime Militar*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Editora Lúmen Juris, 2005.
- Crimes contra a Administração Pública*, Rio de Janeiro, GZ Editora, 2018.
- Crimes contra a Administração Pública*, 2ª ed., Rio de Janeiro, GZ Editora, 2022.
- Crimes contra a Administração Pública*, 3ª ed., Revista, atualizada e ampliada, Rio de Janeiro, GZ Editora, 2025.
- Crimes contra a Pessoa*, Rio de Janeiro, GZ Editora, 2026. (em preparo)
- Criminologia*, 1ª ed., Rio de Janeiro, Editora Rio, 3 volumes, 1976.
- Criminologia*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 2 volumes, 1980.
- Criminologia*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 2 volumes, 1982.
- Criminologia*, 4ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 2005.
- Criminologia - Raízes da Sociedade Criminógena*, 5ª ed., Revista, Ampliada e Ilustrada, Rio de Janeiro, GZ Editora, 2025. (no prelo)
- Criminología*, Buenos Aires, Trad. de la edición brasileña por Fernando Dutour, Depalma, 1985.
- Criminologia*, Rio de Janeiro, Forense, 1982.
- Curso de Direito Penal*, Rio de Janeiro, GZ Editora, 2015.
- Direito Penal, Parte Geral*, 1ª ed., Editora Forense, 1982.
- Direito Penal, Parte Especial*, 1ª ed., Editora Forense, 1986.
- Direito Penal, Parte Geral, Consequências jurídicas do injusto*, 7ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, vol. 3, 2007.

Direito Penal, Parte Especial, Injustos contra a pessoa, 6ª ed., Editora Forense, vol. 4, 2008.

Direito Penal, Parte Geral, Teoria do injusto, 8ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, vol. 1, 2009.

Direito Penal, Parte Geral, Teoria do injusto, 8ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, vol. 2, 2009.

Direito Penal, Parte Especial, 6ª ed., Injustos contra o patrimônio, Rio de Janeiro, Editora Forense, vol. 5, 2009.

Direito Penal, Parte Especial, 6ª ed., Injustos contra a sociedade, Rio de Janeiro, Editora Forense, vol. 6, 2010.

Direito Penal, Parte Especial, 6ª ed., Injustos contra o Estado, Rio de Janeiro, Editora Forense, vol. 7, 2011.

Exame Criminológico, 1ª ed., São Paulo, Editora Jurídica e Universitária, 1972.

Exame Criminológico, 5ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 1997.

Execução Penal, Rio de Janeiro, GZ Editora, 2016.

Execução Penal, Rio de Janeiro, 1ª reimpressão, GZ Editora, 2018.

Jurisprudência Criminal, 2ª ed., Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2002.

Raízes da Sociedade Criminógena, 1ª ed., Rio de Janeiro, Editora Rio Lumen Juris, 1997.

Raízes da Sociedade Criminógena, 2ª ed., Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2010.

Temas de Direito Penal, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011.

ABREVIATURA

ADin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADPF na MC	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental na Medida Cautelar
Ag	Agravo
Agint	Agravo Interno
Agint no REsp	Agravo interno no Recurso Especial
AgRg no REsp	Agravo Regimental no Recurso Especial
AGU	Advocacia Geral da União
AL	Acordo de leniência
ANPC	Acordo de não persecução cível
ANPP	Acordo de não persecução penal
CF	Constituição Federal
CGU	Corregedoria Geral da União
COAF	Conselho de contribuintes de atividades financeiras
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil
CPM	Código Penal Militar
CPP	Código de Processo Penal
CR	Constituição da República
GF	Governo federal
HC	Habeas Corpus
j.	Julgado em
Inq	Inquérito
LAI	Lei de Acesso à Informação
LEP	Lei de Execução Penal
LIA	Lei de Improbidade
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MC	Medida Cautelar
Min.	Ministro
Min.*	Desembargador convocado

MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MS	Mandado de Segurança
NR	Nova redação
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PEC	Proposta de emenda constitucional
PL	Projeto de lei
rel.	Relator
RCrim	Recurso Criminal
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RHC	Recurso em Habeas Corpus
RIF	Relatório de inteligência financeira
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
T.	Turma
TJ	Tribunal de Justiça
T.	Turma
TJ	Tribunal de Justiça

ÍNDICE SISTEMÁTICO

NOTA A 3ª EDIÇÃO.....	VII
NOTA A 2ª EDIÇÃO.....	IX
NOTA A 1ª EDIÇÃO.....	XI
OBRAS DO AUTOR	XIII
ABREVIATURAS	XV

Capítulo 1

Introdução

1. A complexidade real da democracia e o papel do direito penal, diante dos conflitos sociais.....	4
2. Considerações Preliminares	10
3. Conceito de Funcionário Público.....	16
4. A questão do sujeito ativo.....	23
5. Responsabilidade penal das pessoas jurídicas.....	24

Capítulo 2

Crimes Praticados por Funcionário Público contra a Administração Pública em Geral

1. Peculato.....	31
1.1. Antecedentes históricos. Direito comparado.....	31
1.2. Evolução histórico-normativa do Direito pátrio	33
1.3. Objetividade jurídica	35
1.4. Sujeitos ativo e passivo	37
1.5. Peculato-apropriação	39
1.5.1. Elementos objetivos: adequação típica.....	39
1.5.2. Elemento subjetivo: adequação típica	41
1.5.3. Consumação e tentativa	41
1.6. Peculato-desvio	42
1.6.1. Elementos objetivos: adequação típica.....	42
1.6.2. Elemento subjetivo: adequação típica	46
1.6.3. Consumação e tentativa	47
1.7. Peculato-furto	47
1.7.1. Elementos objetivos: adequação típica.....	47
1.7.2. Elemento subjetivo: adequação típica	48
1.7.3. Consumação e tentativa	48
1.8. Pena e ação penal	48