

OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: O DOLO ESPECÍFICO COMO GARANTIA FUNDAMENTAL

Linha de Concentração da Pesquisa - Estado, Constituição e Direitos Fundamentais.

Igor Henrique da Paixão Lujan¹

Introdução

A prática de atos ímprobos baseia-se na construção factual contrária à moralidade por parte de agentes públicos e particulares em sua relação com a Administração Estatal que vão contrários à manutenção da coletividade e aos princípios expressos no artigo 5º da Constituição Federal de 1988. O Direito Administrativo contemporâneo prevê, em sua composição atual, a presença definitiva de dolo específico para a caracterização de um ato ímprobo. Tal objeto representa uma alteração fundamental, pautada em preceitos constitucionais, pois garante e aplica o direito sancionador àquele agente que, de fato, cometeu a respectiva ação com intenção deliberada de prejudicar a entidade e/ou os cofres públicos, não bastando o mero fato acompanhado de culpabilidade e ausente de intenções antiéticas perante a Administração.

Sob essa temática, a aplicação das penalidades da Lei de Improbidade Administrativa não deve se distanciar dos princípios constitucionais protetivos e suas garantias. Diante deste cenário, emerge o seguinte problema de pesquisa: de que forma a exigência do dolo específico pela Lei nº 14.230/2021 atua como limite constitucional ao poder punitivo estatal e instrumento de superação do déficit de garantias no processo sancionador?

Objetivos

O presente estudo tem como objetivo geral analisar o papel do dolo específico como limite técnico e constitucional ao poder sancionador do Estado no âmbito da improbidade administrativa. Como objetivos específicos, a pesquisa propõe-se a: (i) analisar a harmonização entre o Art. 21-A da Lei nº 8.429/1992 e o princípio da segurança jurídica, demonstrando como a comunicabilidade das instâncias combate o déficit de garantias no processo sancionador; (ii)

¹ Discente do terceiro semestre do curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso - igorpaixaolujan@gmail.com

examinar a aplicação do Art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) como instrumento de respeito ao devido processo substancial na avaliação da conduta do gestor; (iii) avaliar o impacto do julgamento do Tema nº 1.199 do Supremo Tribunal Federal na proteção dos direitos fundamentais e das liberdades públicas dos investigados.

Metodologia

Quanto à metodologia, a investigação e a análise baseiam-se no método dedutivo, estruturando-se por meio de pesquisas bibliográficas e documentais. A revisão de literatura compreende uma análise doutrinária e especializada em Direito Constitucional e Direito Administrativo Sancionador. A análise da jurisprudência é feita pela revisão de decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Utiliza-se o sistema numérico de notas de rodapé para a indicação e o diálogo com as fontes doutrinárias, conforme as regras do edital de submissão.

Análise dos Resultados e discussão

A reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 impõe limites claros à tipificação de punições exercidas pelo Estado perante casos de corrupção e atos ímprobos. O sistema atual organiza os atos de improbidade em três núcleos fundamentais, que são eles:

- a) atos que importam em enriquecimento ilícito (Art. 9º);
- b) atos que causam prejuízo ao erário (Art. 10); e
- c) atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (Art. 11).

A grande ruptura da nova legislação em relação à anterior foi agrupar o tratamento da conduta do agente em todos os três núcleos. A exigência atual de dolo específico funciona, na prática, como um filtro de tipicidade, o que representa a invalidação de atos realizados com índices de culpabilidade ou negligência. Esse filtro impede o avanço desmedido do aparato estatal sobre condutas que traduzem mera irregularidade formal ou inabilidade técnica. Historicamente, a ausência de balizas rígidas na redação original da Lei nº 8.429/1992 propiciou

o surgimento do "direito administrativo do medo", fenômeno que interrompeu a inovação e a eficiência pública devido ao receio de punições desproporcionais e subjetivas².

Paralelamente, a contenção do arbítrio nas punições fundamenta-se na própria teoria geral dos direitos fundamentais, já que a jurisdição constitucional contemporânea deve atuar como barreira intransponível voltada à salvaguarda das liberdades públicas e da dignidade jurídica³. Sob essa visão, a proporcionalidade exige o abandono de punições automáticas. O reflexo mais contundente dessa nova visão processual reside no Art. 21-A da LIA, que determina a imediata comunicação entre as instâncias, vinculando o juízo cível à absolvição criminal que tenha reconhecido a negativa de autoria ou a inexistência do fato⁴.

Por fim, o alinhamento com o Art. 22 da LINDB confirma a tese de que o julgador deve ponderar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo administrador no dia a dia da gestão pública. O julgamento do Tema nº 1.199 do STF (ARE 843.989) consolida essa transição ao reconhecer que a nova lei, por ser mais benéfica, deve ser aplicada retroativamente aos processos sem trânsito em julgado. O combate à corrupção, portanto, não é enfraquecido, mas sim legitimado e fortalecido quando se eliminam os excessos e se assegura o respeito às garantias constitucionais.

Conclusões

Os novos limites da improbidade administrativa, fixados pelo dolo específico e pela comunicação de instâncias, representam o resgate dos preceitos constitucionais no Direito Sancionador. Longe de promover a impunidade, a reforma legislativa restabeleceu o equilíbrio entre a eficiência da gestão e a proteção dos direitos fundamentais do investigado. Conclui-se que delimitar o poder de punir do Estado é pressuposto para uma democracia madura, garantindo que o combate à corrupção seja cirúrgico, técnico e livre de subjetivismos políticos ou burocráticos;

² CÉZAR, Eduardo Calmon de Almeida. Processo Administrativo e o Déficit de Garantias Constitucionais. Cuiabá, 2018.

³ THEODORO, Marcelo Antonio; LOPES, N. Direitos Fundamentais e Constituição: Democracia e Humanidades. v. 3. Curitiba: Práxis, 2021.

⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Dolo Específico; Garantias Fundamentais; Lei nº 14.230/2021; Direito Administrativo Sancionador

Referências

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 as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 843.989/PR. Tema 1199 da Repercussão Geral. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022. Portal STF, [2022]. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br>>. Acesso em: 26 mai. 2026.

CÉZAR, Eduardo Calmon de Almeida. Processo Administrativo e o Déficit de Garantias Constitucionais. Cuiabá, 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

THEODORO, Marcelo Antonio; LOPES, N. Direitos Fundamentais e Constituição: Democracia e Humanidades. v. 3. Curitiba: Práxis, 2021.