

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL: LIMITES, FINALIDADES E OS EFEITOS DO PUNITIVISMO ESTATAL

Edirlei Lopes Sampaio Gomes¹

Adriana Ester dos Reis²

Giovanna Toledo Santos³

giovannatoledoadv@outlook.com

ÁREA DO CONHECIMENTO: Ciências Sociais Aplicadas

RESUMO

O presente trabalho analisa a improbidade administrativa sob a perspectiva constitucional, com ênfase em seus limites, finalidades e nos impactos do punitivismo estatal na gestão pública. Parte-se da problemática de compreender em que medida a aplicação da Lei nº 8.429/1992, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, permanece compatível com os princípios constitucionais diante da ampliação do poder sancionador do Estado. O objetivo consiste em examinar os critérios jurídicos que orientam a responsabilização por atos de improbidade e avaliar os efeitos do excesso punitivo sobre a eficiência administrativa e a segurança jurídica. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com análise da legislação, da doutrina e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Os resultados indicam que a configuração de atos de improbidade exige dolo ou culpa grave, além da observância de critérios objetivos na aplicação das sanções. Conclui-se que a efetividade da lei depende do equilíbrio entre repressão e prevenção, assegurando a proteção do patrimônio público sem comprometer direitos fundamentais. O estudo oferece parâmetros interpretativos mais seguros para gestores públicos e operadores do Direito.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade administrativa; Direito constitucional; Punitivismo estatal; Segurança jurídica; Administração pública.

1 INTRODUÇÃO

¹ Especialista em supervisão, inspeção, orientação e docência do ensino superior, graduada em pedagogia e estudante da Graduação de Direito, 6º período no Centro Universitário Vértice - Univértix; vinculada ao grupo de pesquisa Cidadania Democracia e Estado de Direito.

² Estudante do 6º período em Direito – Centro Universitário Univértix, Matipó/MG;

³ Mestre, Professora do Centro Universitário Vértice – Univértix, vinculado ao grupo de pesquisa Direito Humanos e Fundamentais.

A improbidade administrativa configura-se como um dos principais instrumentos jurídicos de tutela do patrimônio público e de garantia da moralidade na gestão estatal, assumindo papel central no sistema de responsabilização dos agentes públicos. Regulada pela Lei nº 8.429/1992, com alterações posteriores promovidas pela Lei nº 14.230/2021, sua finalidade consiste em coibir condutas que importem enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou violação aos princípios da Administração Pública, especialmente aqueles previstos no art. 37 da Constituição Federal, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nas últimas décadas, observa-se a intensificação da aplicação da Lei nº 8.429/1992, acompanhada de interpretações mais amplas de seus dispositivos, o que tem gerado relevantes debates no âmbito do direito constitucional e administrativo. Esse fenômeno insere-se no contexto de expansão do poder sancionador do Estado, frequentemente associado ao punitivismo estatal, entendido como a ampliação das respostas repressivas diante de condutas ilícitas. Embora essa tendência busque fortalecer mecanismos de controle e combate à corrupção, pode produzir efeitos adversos quando não observados os limites constitucionais.

Nesse cenário, torna-se necessária uma análise crítica dos limites constitucionais da improbidade administrativa, a fim de assegurar compatibilidade com princípios como o devido processo legal, a ampla defesa, a segurança jurídica e a proporcionalidade. A ausência de critérios objetivos na caracterização dos atos ímprobos pode gerar insegurança jurídica e comprometer a atuação legítima dos gestores públicos, criando um ambiente de excessiva cautela com impactos diretos na eficiência administrativa e na implementação de políticas públicas.

A problemática que orienta este estudo consiste em analisar em que medida a aplicação da Lei nº 8.429/1992 respeita os limites constitucionais do poder sancionador estatal, bem como investigar os efeitos do punitivismo na gestão pública contemporânea. Nesse sentido, o trabalho busca responder às seguintes questões: quais são os parâmetros constitucionais que orientam a responsabilização por improbidade administrativa? De que forma a legislação contribui para a proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa? E quais os impactos do excesso punitivo sobre a eficiência e a segurança jurídica?

O objetivo geral do artigo é analisar a improbidade administrativa sob a perspectiva constitucional, destacando seus limites, finalidades e os riscos decorrentes de uma atuação estatal excessivamente punitiva. Como objetivos específicos, pretende-se examinar os princípios constitucionais aplicáveis à responsabilização por improbidade, identificar as finalidades preventivas e repressivas da legislação e avaliar os impactos do punitivismo estatal sobre a atuação dos agentes públicos e o funcionamento da Administração Pública.

A relevância do estudo reside na necessidade de contribuir para uma interpretação mais equilibrada da Lei nº 8.429/1992, capaz de harmonizar a proteção do patrimônio público com a garantia de direitos fundamentais. Ao propor uma análise crítica e fundamentada, o trabalho busca oferecer subsídios teóricos e práticos para gestores e operadores do Direito, promovendo uma aplicação mais segura, proporcional e eficiente da legislação.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A improbidade administrativa, disciplinada pela Lei nº 8.429/1992, constitui instrumento fundamental de responsabilização de agentes públicos, voltado à proteção do patrimônio público e à efetivação dos princípios que regem a Administração Pública. Fundamentada no art. 37 da Constituição Federal de 1988, a norma busca coibir condutas que importem enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou violação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, consolidando-se como mecanismo essencial de preservação da moralidade administrativa.

Nesse contexto, a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello destaca que os princípios administrativos possuem força normativa estruturante, funcionando como vetores de interpretação do direito administrativo. Em especial, o princípio da moralidade administrativa exige não apenas conformidade formal com a lei, mas também aderência a padrões éticos de conduta, reforçando a ideia de probidade como dever jurídico do agente público e elemento central da legitimidade da atuação estatal.

Sob a perspectiva constitucional, a aplicação da Lei nº 8.429/1992 deve observar estritamente os direitos e garantias fundamentais, especialmente o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e a segurança jurídica. Nesse sentido,

o exercício do poder sancionador estatal não pode ocorrer de forma ilimitada, devendo respeitar os parâmetros do Estado Democrático de Direito, sob pena de comprometer a legitimidade das sanções administrativas.

A teoria do garantismo jurídico sustenta que a imposição de sanções exige a observância rigorosa de critérios legais e probatórios, evitando arbitrariedades e assegurando a proteção dos direitos individuais (Ferrajoli, 2007). Nessa perspectiva, a responsabilização administrativa deve ser pautada por critérios objetivos e pelo controle da legalidade estrita, especialmente em matéria sancionadora.

A natureza jurídica da improbidade administrativa insere-se no âmbito do direito administrativo sancionador, aproximando-se, em determinados aspectos, do direito penal. As sanções previstas possuem elevado grau de restrição de direitos, o que impõe a observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Assim, a doutrina majoritária, especialmente Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, sustenta a necessidade de comprovação de dolo ou, em situações excepcionais, de culpa grave para a configuração do ato ímprobo, afastando a responsabilização por meras irregularidades administrativas sem relevância jurídica substancial.

No plano do controle da Administração Pública, Luís Roberto Barroso destaca que a atuação estatal deve equilibrar mecanismos de accountability e respeito à discricionariedade administrativa legítima, evitando que o excesso de controle sancionador comprometa a eficiência da gestão pública e gere insegurança jurídica. Essa perspectiva reforça a necessidade de interpretação restritiva da Lei de Improbidade Administrativa, de modo a preservar o equilíbrio entre repressão estatal e garantias constitucionais.

A expansão da aplicação da Lei nº 8.429/1992 tem sido associada ao fenômeno do punitivismo estatal, caracterizado pelo alargamento das hipóteses de responsabilização e pela intensificação da resposta sancionadora. Embora essa tendência esteja vinculada ao fortalecimento dos mecanismos de controle e ao combate à corrupção, seus efeitos podem ser contraproducentes quando não observados os limites constitucionais. O excesso punitivo pode gerar insegurança jurídica, aumento da litigiosidade e inibição da atuação dos gestores públicos, comprometendo a eficiência administrativa.

Além de sua função repressiva, a Lei de Improbidade Administrativa desempenha papel preventivo e pedagógico, ao estabelecer padrões de conduta e reforçar a centralidade dos princípios administrativos. Essa dimensão contribui para a promoção de práticas éticas e responsáveis, fortalecendo a transparência, a integridade e a confiança nas instituições públicas.

Diante desse panorama, verifica-se a necessidade de uma interpretação equilibrada da Lei nº 8.429/1992, pautada na proporcionalidade das sanções, na observância do devido processo legal e na valorização do elemento subjetivo na caracterização dos atos ímprobos. Evitar interpretações expansivas é essencial para garantir segurança jurídica e preservar a atuação legítima dos agentes públicos no âmbito da Administração Pública.

3 METODOLOGIA

Trata-se de estudo de natureza qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental, voltado à análise da Lei nº 8.429/1992, da doutrina especializada e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ). O objetivo metodológico consiste em compreender os limites constitucionais da improbidade administrativa, suas finalidades e os efeitos do punitivismo estatal sobre a gestão pública, com ênfase na necessidade de aplicação equilibrada da legislação.

A pesquisa caracteriza-se como exploratória e explicativa, permitindo a análise de conceitos, princípios e impactos da norma jurídica, bem como a identificação de padrões interpretativos e possíveis inconsistências em sua aplicação. A abordagem qualitativa mostra-se adequada à investigação de fenômenos jurídicos complexos, possibilitando interpretação crítica do material normativo, doutrinário e jurisprudencial (Gil, 2019).

Como procedimento metodológico, foram utilizados levantamento bibliográfico e análise documental, abrangendo obras doutrinárias nacionais e internacionais, artigos científicos, legislação vigente e decisões judiciais relevantes do STJ. Os critérios de seleção das fontes incluíram relevância acadêmica, atualidade, confiabilidade e disponibilidade pública, conforme orientações metodológicas consolidadas na literatura científica (Lakatos; Marconi, 2017).

Além disso, a pesquisa incorpora dados institucionais secundários provenientes de relatórios públicos sobre a judicialização da improbidade administrativa no Brasil, com o objetivo de complementar a análise qualitativa e evidenciar tendências relacionadas à atuação do poder sancionador estatal.

Os dados foram organizados em categorias temáticas: limites constitucionais da responsabilização; finalidades da Lei nº 8.429/1992; e efeitos do punitivismo estatal. A análise foi realizada por meio de abordagem interpretativa, correlacionando doutrina, jurisprudência e dados institucionais, de modo a possibilitar uma compreensão crítica e integrada do fenômeno estudado.

O método adotado assegura consistência analítica, permitindo a compreensão estruturada do objeto de estudo e garantindo conformidade com os princípios científicos da pesquisa acadêmica

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise da aplicação da Lei nº 8.429/1992 evidencia que a responsabilização por improbidade administrativa depende da observância de critérios objetivos, especialmente a comprovação de dolo, a proporcionalidade das sanções e o respeito aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, ampla defesa e devido processo legal. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem consolidado entendimento no sentido de restringir a incidência da norma a situações em que há efetiva violação aos deveres funcionais do agente público, evitando interpretações expansivas que comprometam a segurança jurídica (Brasil, 1988).

Nesse contexto, a orientação jurisprudencial do STJ tem reafirmado que a configuração do ato de improbidade exige a presença do elemento subjetivo, afastando a responsabilização por meras irregularidades administrativas ou falhas formais sem potencial lesivo relevante. Esse posicionamento reforça a necessidade de análise criteriosa do caso concreto, com foco na gravidade da conduta e na intenção do agente (Di Pietro, 2020).

Para além da análise jurisprudencial, observa-se um crescimento da judicialização envolvendo atos de improbidade administrativa no Brasil, conforme apontam relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Esse cenário evidencia a ampliação do controle judicial sobre a Administração Pública e reforça a importância

de delimitação clara dos parâmetros de responsabilização (Barroso, 2020; Prado, 2019).

A ampliação da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, quando dissociada de critérios rigorosos de interpretação, pode gerar efeitos contraproducentes, como insegurança jurídica, aumento da litigiosidade e redução da eficiência administrativa. Nesse contexto, agentes públicos tendem a adotar comportamentos excessivamente cautelosos, o que pode comprometer a implementação de políticas públicas e a tomada de decisões estratégicas.

Do ponto de vista teórico, tais efeitos corroboram a crítica ao punitivismo estatal, uma vez que a expansão desmedida dos mecanismos sancionadores não necessariamente resulta em maior efetividade no combate à corrupção. Ao contrário, pode produzir distorções no funcionamento da Administração Pública, afastando gestores da atuação decisória legítima (Ferrajoli, 2007; Prado, 2019).

Por outro lado, quando aplicada de forma equilibrada, a Lei de Improbidade Administrativa revela não apenas caráter repressivo, mas também função preventiva e pedagógica, ao estabelecer parâmetros de conduta para os agentes públicos e reforçar a observância dos princípios administrativos (Garcia e Alves, 2022).

Dessa forma, os resultados indicam que a efetividade da Lei de Improbidade Administrativa está diretamente relacionada à sua aplicação proporcional e fundamentada. O equilíbrio entre repressão e prevenção mostra-se essencial para garantir a proteção do patrimônio público sem comprometer a eficiência administrativa e os direitos fundamentais, sendo indispensável uma interpretação constitucionalmente orientada para evitar excessos sancionatórios (Barroso, 2020; Ferrajoli, 2007).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que a improbidade administrativa constitui instrumento essencial para a proteção do patrimônio público e para a promoção da moralidade na gestão estatal. A Lei nº 8.429/1992, ao estabelecer mecanismos de responsabilização de agentes públicos, desempenha papel relevante no controle de condutas ilícitas, desde que aplicada em conformidade com os limites

impostos pelos princípios constitucionais que orientam o poder sancionador do Estado.

Os resultados demonstram que a configuração de atos de improbidade exige a presença de elemento subjetivo qualificado, notadamente o dolo ou, em hipóteses específicas, a culpa grave, além da observância de critérios objetivos e proporcionais na aplicação das sanções. A análise jurisprudencial indica tendência de interpretação restritiva da norma, o que contribui para evitar a banalização do instituto e reforçar a segurança jurídica na atuação administrativa.

Além disso, a incorporação de dados institucionais sobre a judicialização da improbidade administrativa evidencia o crescimento do controle judicial sobre a Administração Pública. Embora esse movimento contribua para o combate à corrupção, também evidencia riscos associados ao punitivismo estatal, tais como insegurança jurídica, aumento da litigiosidade e inibição da atuação dos gestores públicos, com impactos diretos sobre a eficiência administrativa.

Nesse contexto, observa-se que a aplicação excessivamente punitiva da legislação pode gerar efeitos contraproducentes, comprometendo tanto a atuação dos agentes públicos quanto a efetividade das políticas públicas. Por outro lado, quando aplicada de forma equilibrada, a Lei de Improbidade Administrativa revela potencial não apenas repressivo, mas também preventivo e pedagógico, ao fomentar práticas éticas, transparentes e responsáveis na administração pública.

Conclui-se que a efetividade da Lei nº 8.429/1992 depende do equilíbrio entre repressão e prevenção, sendo indispensável a observância dos princípios constitucionais, especialmente a proporcionalidade, o devido processo legal e a segurança jurídica. A adoção de critérios claros e objetivos para a responsabilização de agentes públicos é fundamental para evitar excessos punitivos e garantir a legitimidade da atuação estatal.

Por fim, o estudo reforça a necessidade de aperfeiçoamento interpretativo e institucional do sistema de responsabilização por improbidade administrativa, de modo a conciliar o combate à corrupção com a proteção dos direitos fundamentais e a promoção da eficiência administrativa. Como perspectiva futura, sugere-se o aprofundamento de pesquisas empíricas sobre os impactos da judicialização e do punitivismo estatal em diferentes contextos da administração pública brasileira.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 9 ago. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2023**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 9 ago. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PRADO, Luiz Guilherme. Controle da administração e improbidade administrativa: perspectiva comparativa. **Revista de Direito Público**, v. 12, n. 3, p. 45-60, 2019. Disponível em: <https://www.revistadedireitopublico.com.br>. Acesso em: 9 ago. 2026.