

**COLEGIADO DO CURSO DE DIREITO
COORDENAÇÃO DE TCC
ARTIGO CIENTÍFICO - TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

RAPHAEL PAULIELLO

**DO CONTROLE À INSEGURANÇA JURÍDICA: O DOLO ESPECÍFICO
NA IMPROBIDADE EM LICITAÇÕES**

ILHÉUS - BAHIA

2026

RAPHAEL PAULIELLO

**DO CONTROLE À INSEGURANÇA JURÍDICA: O DOLO ESPECÍFICO
NA IMPROBIDADE EM LICITAÇÕES**

Artigo Científico apresentado como requisito
parcial para obtenção do título de Bacharel em
Direito, pelo Curso de Direito da Faculdade de
Ilhéus.

Orientador: Prof. Me. Joilson Leopoldino
Vasconcelos Junior

ILHÉUS – BAHIA

2026

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. REFERENCIAL TEÓRICO	8
2.1. Proibição administrativa e fundamentos constitucionais	8
2.2. Da Lei nº 8.429/1992 à reforma da Lei nº 14.230/2021	8
2.3. O dolo específico: conceito e dimensão probatória	9
2.4. Licitações públicas: vulnerabilidade e controle	10
2.5. Os órgãos de controle diante do novo paradigma	10
3. LICITAÇÕES, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	11
4. REPERCUSSÕES DA QUALIFICAÇÃO DO ELEMENTO VOLITIVO NA TIPIFICAÇÃO DOS ILÍCITOS LICITATÓRIOS	13
4.1 O elemento volitivo qualificado à luz das correntes dogmáticas da teoria da conduta	13
4.2 A demonstração do intento ilícito como prova diabólica nos ilícitos licitatórios	14
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	16
6. REFERÊNCIAS	18

DO CONTROLE À INSEGURANÇA JURÍDICA: O DOLO ESPECÍFICO NA IMPROBIDADE EM LICITAÇÕES

FROM CONTROL TO LEGAL UNCERTAINTY: SPECIFIC INTENT IN ADMINISTRATIVE MISCONDUCT IN PUBLIC PROCUREMENT

Raphael Pauliello¹, Joilson Leopoldino Vasconcelos Junior²

¹Discente do Curso de Direito da Faculdade de Ilhéus, Centro de Ensino Superior, Ilhéus, Bahia.

²Docente do Curso de Direito da Faculdade de Ilhéus, Centro de Ensino Superior, Ilhéus, Bahia.

RESUMO

A Lei nº 14.230/2021 reformou substancialmente o regime jurídico da improbidade administrativa, suprimindo a modalidade culposa e exigindo o dolo específico para configuração de qualquer ato ímprobo. Essa mudança gerou intenso debate sobre seus reflexos no controle das contratações públicas. O **objetivo** é Analisar criticamente o impacto dessa exigência sobre o sistema de responsabilização em procedimentos licitatórios, investigando se tal requisito promove segurança jurídica ou fragiliza os mecanismos de proteção do patrimônio público. A **metodologia** utilizada foi a de Pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com método dedutivo, valendo-se de legislação, doutrina especializada e jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. **Espera-se** demonstrar que a exigência do dolo específico, embora justificada pela necessidade de afastar responsabilizações por simples irregularidades, impõe obstáculos desproporcionais à responsabilização de agentes envolvidos em fraudes licitatórias, especialmente em estruturas decisórias complexas. **Conclui-se** que a reforma, ao elevar o *standard* probatório sem prever mecanismos compensatórios de controle, pode instaurar ambiente de insegurança jurídica e impunidade, comprometendo os princípios constitucionais da moralidade administrativa e da proteção do patrimônio público.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Dolo específico. Licitações públicas. Lei nº 14.230/2021. Controle da Administração Pública.

ABSTRACT

The Law No. 14.230/2021 substantially reformed the legal framework for administrative misconduct in Brazil, eliminating negligent conduct as a basis for liability and requiring specific criminal intent for any act of misconduct. This change has generated intense debate regarding its effects on the oversight of public contracts. **The point** is to critically analyze the impact of this requirement on the system of accountability in public procurement procedures, investigating whether it promotes legal certainty or undermines mechanisms for protecting public assets. The **methods** used were qualitative, bibliographical and documentary research using deductive method, drawing on legislation, specialized doctrine, and case law from the Superior Court of Justice. In **conclusion**, the reform, by raising the evidentiary standard without providing compensatory control mechanisms, may create an environment of legal uncertainty and impunity, undermining the constitutional principles of administrative morality and public asset protection.

Keywords: Administrative misconduct. Specific criminal intent. Public procurement. Law No. 14.230/2021. Public administration oversight.

1. INTRODUÇÃO

A probidade administrativa constitui pilar fundamental do Estado Democrático de Direito, representando exigência ética e jurídica intrínseca ao exercício do poder público. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, parágrafo 4º, elevou esse valor à condição de princípio constitucional expresso, determinando que os atos de improbidade administrativa importem a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. Em cumprimento a esse mandamento, a Lei nº 8.429/1992 instituiu, por quase três décadas, o principal sistema de responsabilização de agentes públicos por condutas lesivas ao patrimônio estatal, admitindo, entre suas modalidades, a responsabilização por conduta culposa nos casos de dano ao erário (BRASIL, 1988; BRASIL, 1992).

Esse cenário foi substancialmente alterado pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que promoveu reforma profunda no regime jurídico da improbidade administrativa. A modificação de maior repercussão foi a supressão da modalidade culposa e a introdução da exigência do dolo específico como requisito para configuração de qualquer ato ímprobo, compreendido como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado. Essa mudança paradigmática deslocou o foco do controle da objetividade da conduta para a subjetividade do agente, inaugurando intensa controvérsia doutrinária e jurisprudencial sobre seus reais efeitos sobre o sistema sancionador (BRASIL, 2021b).

A relevância do tema torna-se ainda mais aguda no domínio das licitações e contratações públicas, ambiente historicamente vulnerável a práticas lesivas ao erário, como direcionamento de editais, superfaturamento e conluio entre agentes públicos e particulares. Nesses procedimentos, a multiplicidade de agentes envolvidos, a complexidade técnica das decisões e a fragmentação das responsabilidades tornam especialmente difícil a demonstração da intenção específica exigida pela nova legislação. Diante desse quadro, emerge o problema central que orienta a presente investigação: em que medida a exigência do dolo específico compromete a efetividade do controle sobre atos de improbidade em procedimentos licitatórios, ou, alternativamente, representa avanço legítimo na proteção das garantias individuais dos agentes públicos?

O objetivo geral deste trabalho é analisar criticamente o impacto da exigência do dolo específico, introduzida pela Lei nº 14.230/2021, sobre o sistema de responsabilização por improbidade em procedimentos licitatórios, investigando se tal requisito promove segurança jurídica ou fragiliza os mecanismos de proteção do patrimônio público (BRASIL, 2021b). Para

tanto, perseguem-se os seguintes objetivos específicos: compreender o conceito de dolo específico no Direito Administrativo Sancionador e suas distinções em relação ao dolo genérico e à culpa; descrever as principais alterações introduzidas pela reforma e seus efeitos segundo doutrina e jurisprudência; expor a relação entre esse requisito e os princípios constitucionais da moralidade e eficiência administrativas; e examinar os reflexos práticos da nova exigência sobre a atuação do Ministério Público e dos Tribunais de Contas no controle de licitações.

A justificativa da pesquisa assenta-se em três dimensões. No plano jurídico-institucional, a reforma gerou perplexidade entre operadores e estudiosos do Direito, divididos entre os que a consideram avanço técnico necessário e os que nela enxergam fragilização inaceitável dos instrumentos anticorrupção. No plano econômico-social, as contratações públicas movimentam parcela expressiva dos orçamentos públicos, de modo que a efetividade do controle sobre esses procedimentos repercute diretamente sobre a qualidade das políticas públicas implementadas. No plano acadêmico, há escassez de estudos que examinem sistematicamente os impactos práticos da reforma sobre o microssistema licitatório, com suas peculiaridades técnicas e probatórias específicas.

A hipótese central sustentada é a de que a exigência do dolo específico, embora justificada pela necessidade de afastar responsabilizações fundadas em simples irregularidades procedimentais, impôs obstáculos desproporcionais à atuação dos órgãos de controle no âmbito das licitações, contribuindo para a instalação de ambiente de insegurança jurídica e, paradoxalmente, de impunidade. Admite-se, como hipótese alternativa, a possibilidade de que a exigência, ao filtrar ações de improbidade fundadas em erros de gestão destituídos de desonestidade, promova maior racionalidade no uso do sistema sancionador.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com método dedutivo, partindo de premissas gerais do Direito Constitucional e Administrativo para análise das consequências específicas da reforma. Quanto ao tipo, classifica-se como bibliográfica e documental, valendo-se de legislação, doutrina especializada e jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. O trabalho está estruturado em três seções principais, além desta introdução: o referencial teórico, que apresenta os fundamentos dogmáticos do tema; os resultados e discussão, que reúnem as seções 3 e 4, onde se analisa criticamente o impacto da reforma sobre o controle das licitações; e a conclusão, que sintetiza os achados e aponta perspectivas para o debate (BRASIL, 2021b; GARCIA; ALVES, 2017).

Espera-se demonstrar que a exigência do elemento volitivo qualificado, conquanto motivada pelo legítimo propósito de afastar responsabilizações fundadas em simples erros de gestão, impõe, no âmbito das contratações públicas, obstáculos probatórios de natureza

estrutural que comprometem a efetividade dos mecanismos de controle. A conclusão a que se chegará é a de que a ausência de correspondência normativa precisa entre o requisito subjetivo exigido e os tipos de improbidade previstos nos artigos 9, 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992 projeta sobre o sistema de responsabilização um déficit que favorece a impunidade de agentes que, com plena consciência da ilicitude, agem em detrimento do patrimônio público, com especial gravidade nos procedimentos licitatórios, nos quais a fragmentação das responsabilidades e a opacidade das relações entre agentes públicos e beneficiários privados já constituem, por si sós, desafios consideráveis à demonstração do ilícito (BRASIL, 1992; BRASIL, 2021b; OLIVEIRA; MALTA; PINTO, 2025; JUSTEN FILHO, 2023).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Probidade administrativa e fundamentos constitucionais

A probidade administrativa possui conteúdo que transcende a simples legalidade, exigindo do agente público conduta pautada por honestidade, lealdade e boa-fé no trato com a coisa pública. A improbidade não se confunde com mera irregularidade ou ilegalidade, demandando a presença de desonestidade e má-fé como elementos caracterizadores. Esse entendimento fundamenta a distinção, cara à doutrina e à jurisprudência, entre o agente que erra e o agente que age deliberadamente em desconformidade com os deveres da função pública (DI PIETRO, 2022; GARCIA; ALVES, 2017).

O artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988 conferiu assento constitucional a esse valor, impondo ao legislador ordinário o dever de estruturar sistema efetivo de responsabilização. O dispositivo consagrou sanções de natureza político-jurídica, suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, que compõem regime autônomo em relação às esferas penal, civil e administrativa. Essa autonomia tem sido reiteradamente reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça, que afirma a independência das instâncias sancionatórias para fins de responsabilização por improbidade (BRASIL, 1988; DI PIETRO, 2022).

2.2 Da Lei nº 8.429/1992 à reforma da Lei nº 14.230/2021

A Lei nº 8.429/1992 estruturou o sistema de responsabilização por improbidade em torno de três categorias de atos ímprobos: enriquecimento ilícito (art. 9º), dano ao erário (art. 10) e violação de princípios (art. 11). No sistema original, a segunda categoria admitia expressamente a responsabilização por condutas culposas, dolosas ou culposas, nos termos do

caput do art. 10, conferindo ao sistema alcance mais amplo sobre situações de má gestão e negligência com recursos públicos. Ao longo de sua vigência, a lei foi objeto de críticas pela amplitude de seus tipos, que resultou, em muitos casos, na propositura de ações de improbidade por meras irregularidades procedimentais desprovidas de conteúdo desonesto (BRASIL, 1992; GARCIA; ALVES, 2017).

A Lei nº 14.230/2021 promoveu reforma estrutural nesse regime. Entre as principais modificações, destacam-se: a supressão da modalidade culposa e a introdução do dolo específico como requisito universal para configuração de improbidade (art. 1º, §§ 1º e 2º); a concentração da legitimidade ativa no Ministério Público, com a pessoa jurídica lesada passando à condição de assistente litisconsorcial; a previsão expressa de acordos de não persecução cível; e o estabelecimento de filtro judicial mais rigoroso para recebimento da petição inicial. O Superior Tribunal de Justiça reconheceu a retroatividade das normas mais benéficas da reforma às ações em curso, o que gerou impacto imediato sobre numerosos processos, especialmente aqueles fundados em condutas culposas (BRASIL, 2021b; CARVALHO, 2022).

2.3 O dolo específico: conceito e dimensão probatória

O dolo específico, no Direito Administrativo Sancionador, exige não apenas que o agente tenha consciência do caráter ilícito de sua conduta, o que caracterizaria o dolo genérico, mas que atue com finalidade especial voltada à obtenção do resultado ilícito tipificado. Para os atos de enriquecimento ilícito, exige-se a intenção de obter vantagem patrimonial indevida em razão da função; para os atos causadores de dano ao erário, a vontade deliberada de produzir perda patrimonial à Administração; para os atos que violam princípios, a intenção consciente de desrespeitar os deveres de honestidade e legalidade. Essa gradação subjetiva distingue o ímprobo do gestor simplesmente negligente ou tecnicamente equivocado (GARCIA; ALVES, 2017; CARVALHO, 2022).

A transposição desse conceito do Direito Penal para o campo da improbidade administrativa não ocorre sem tensões. A dimensão probatória do dolo específico é particularmente desafiadora: ao contrário da culpa, que pode ser inferida da demonstração objetiva da conduta inadequada e do resultado danoso, a prova do dolo exige a reconstrução da dimensão volitiva do agente. Documentos internos raramente explicitam a intenção ilícita, de modo que os órgãos acusadores precisam valer-se de elementos indiciários, comunicações, padrões de conduta, relacionamentos e contexto institucional, para demonstrar, com o grau de certeza exigível em sede judicial, a presença do elemento subjetivo específico. Esse desafio

probatório é especialmente intenso na instrução de ações de improbidade decorrentes de fraudes licitatórias, conforme reconhece a literatura especializada (OLIVEIRA; MALTA; PINTO, 2025).

2.4 Licitações públicas: vulnerabilidade e controle

As licitações e contratações públicas, regidas pela Lei nº 14.133/2021, constituem o principal mecanismo pelo qual a Administração Pública adquire bens e serviços necessários ao cumprimento de suas funções institucionais. A relevância econômica desses procedimentos, que movimentam parcela expressiva dos orçamentos públicos em todas as esferas federativas, os torna alvo preferencial de práticas lesivas ao erário. Direcionamento de editais, superfaturamento, conluio entre licitantes e dispensa ou inexigibilidade fraudulentas são algumas das condutas que têm sido historicamente submetidas ao controle da Lei de Improbidade (BRASIL, 2021a; JUSTEN FILHO, 2023).

A complexidade intrínseca dos procedimentos licitatórios é fonte de dificuldades específicas para a aplicação do novo requisito subjetivo. A instrução e o julgamento de uma licitação envolvem comissões, setores técnicos, assessorias jurídicas, ordenadores de despesa e autoridades superiores de homologação, cada qual com competências delimitadas. Essa estrutura fragmentada de decisão permite que cada agente argumente ter atuado exclusivamente em sua esfera técnica, sem conhecimento do conjunto da irregularidade. O resultado é uma diluição da responsabilidade que dificulta, de forma objetiva, a identificação do agente portador da intenção específica exigida pela lei, agravando o déficit probatório já imposto pelo novo regime normativo (FURTADO, 2009; JUSTEN FILHO, 2023).

2.5 Os órgãos de controle diante do novo paradigma

O sistema brasileiro de controle da Administração Pública estrutura-se sobre dois pilares complementares: os Tribunais de Contas, que exercem controle técnico e administrativo de natureza preventiva e corretiva, e o Ministério Público, que promove a responsabilização judicial por meio das ações de improbidade. A atuação dos Tribunais de Contas, nos termos do artigo 71 da Constituição Federal, não pressupõe a comprovação do dolo para a caracterização de irregularidades: basta a demonstração objetiva do descumprimento das normas aplicáveis. Isso confere a esses órgãos maior amplitude na identificação de desvios, mas não lhes permite aplicar as sanções mais graves previstas pela Lei de Improbidade (BRASIL, 1988; NOHARA, 2022).

O Ministério Público, por sua vez, é o principal legitimado para a propositura de ações de improbidade e o órgão mais diretamente afetado pela introdução do dolo específico. Sua atuação exige, sob o novo regime, investigação probatória que ultrapassa a constatação de irregularidades formais, sendo necessário reconstruir a dimensão volitiva do agente, o que demanda sofisticação investigativa e, frequentemente, maior tempo de instrução. A tensão entre os dois modelos de controle é assimétrica: enquanto o controle técnico dos Tribunais de Contas permanece relativamente imune à exigência do dolo, o controle judicial promovido pelo Ministério Público enfrenta obstáculos crescentes, com reflexos diretos sobre a efetividade do sistema de responsabilização em procedimentos licitatórios. Essa assimetria demanda maior integração entre os órgãos de controle, com os Tribunais de Contas assumindo papel ainda mais relevante na produção de elementos probatórios que possam subsidiar a atuação ministerial nas ações de improbidade (LIMA, 2021; NOHARA, 2022).

3. LICITAÇÕES, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O processo licitatório constitui um dos instrumentos mais relevantes do regime jurídico-administrativo brasileiro. Em termos conceituais, corresponde ao procedimento administrativo pelo qual o Poder Público seleciona, entre propostas apresentadas por particulares em condições de igualdade, aquela que se mostrar mais vantajosa ao interesse coletivo, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, elevou a obrigatoriedade de licitação à condição de norma constitucional de caráter impositivo, vinculando todas as entidades da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988).

A relevância das contratações públicas transcende a dimensão meramente procedimental. A licitação representa o mecanismo central pelo qual o Estado converte dotações orçamentárias em políticas públicas concretas, como obras de infraestrutura, aquisição de medicamentos, prestação de serviços educacionais e de saúde. Nessa perspectiva, a integridade dos processos licitatórios vincula-se diretamente à capacidade do Estado de efetivar direitos fundamentais e de alcançar os objetivos constitucionalmente estabelecidos. Um certame mal conduzido, seja por negligência ou por dolo, não apenas desperdiça recursos públicos, mas compromete a própria qualidade das políticas que dele dependem.

O ordenamento jurídico brasileiro acumulou, ao longo das últimas décadas, expressiva produção normativa voltada à regulação das contratações públicas. A Lei n. 8.666/1993 estabeleceu um regime geral de licitações que vigorou por quase três décadas. Com o advento da Lei n. 14.133/2021, promoveu-se a unificação do arcabouço normativo, com a revogação dos diplomas anteriores e a introdução de novas modalidades, entre as quais se destaca o diálogo competitivo, destinado às contratações de soluções inovadoras ou de elevada complexidade técnica. A nova legislação também tipificou, no Código Penal, condutas específicas relacionadas a irregularidades em contratações públicas, ampliando o espectro punitivo aplicável às infrações licitatórias (BRASIL, 1993; BRASIL, 2021a).

Não obstante a robustez do regime normativo estabelecido, as licitações permanecem como o campo mais fértil para a prática de ilícitos administrativos no Brasil. As fraudes licitatórias assumem variadas formas: o fracionamento artificial de contratos para enquadramento indevido nas hipóteses de dispensa de licitação; o superfaturamento de obras e serviços; a inexigibilidade de licitação invocada fora das hipóteses legalmente previstas; e o direcionamento velado do certame a empresas previamente selecionadas por meio de editais com especificações técnicas manipuladas. A litigiosidade em torno da matéria é expressiva: o Superior Tribunal de Justiça identificou, ao afetar o Tema Repetitivo n. 1.096 (O tema discutia se a frustração de licitação gerava dano ao erário presumido (*in re ipsa*)). Com a notícia do STJ, o cancelamento ocorreu devido às mudanças da Lei nº 14.230/2021, que passou a exigir prova de dano efetivo, tornando a presunção obsoleta. Dessa forma, centenas de processos julgados por condutas contrárias à legislação licitatória foram extintos sem resolução de mérito.

Do ponto de vista da improbidade administrativa, as condutas fraudulentas em processos licitatórios enquadram-se, de modo preponderante, no art. 10 da Lei n. 8.429/1992, que tipifica os atos causadores de dano ao erário, e, em determinadas situações, no art. 9, quando configurado enriquecimento ilícito do agente público. A lesão ao caráter competitivo do certame representa, em essência, violação à moralidade administrativa e ao princípio republicano da igualdade entre os concorrentes, com impacto direto sobre a economicidade das contratações e, por extensão, sobre o nível de efetivação das políticas públicas a que elas se destinam (BRASIL, 1992; JUSTEN FILHO, 2023).

A identificação e punição dessas condutas apresentam, todavia, desafios probatórios consideráveis mesmo antes da reforma de 2021. As irregularidades licitatórias manifestam-se, com frequência, de forma oblíqua, dissimuladas sob a aparência de atos administrativos formalmente válidos. Essa dificuldade estrutural foi sensivelmente agravada pelas alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 à Lei de Improbidade Administrativa, que passou a exigir,

para a configuração de qualquer ato ímprobo, a demonstração da vontade livre e consciente do agente de alcançar o resultado ilícito tipificado, questão examinada em profundidade na seção seguinte (BRASIL, 2021b).

4. REPERCUSSÕES DA QUALIFICAÇÃO DO ELEMENTO VOLITIVO NA TIPIFICAÇÃO DOS ILÍCITOS LICITATÓRIOS

4.1 O elemento volitivo qualificado à luz das correntes dogmáticas da teoria da conduta

A discussão acerca do elemento subjetivo necessário para a configuração dos atos de improbidade administrativa ganhou novos contornos com a edição da Lei n. 14.230/2021. A reforma, ao estabelecer no parágrafo 2 do art. 1 da Lei n. 8.429/1992 que não basta a mera voluntariedade do agente, exigindo a comprovação da vontade livre e consciente de alcançar resultado ilícito, importou para o âmbito do direito administrativo sancionador uma categoria típica da dogmática penal, conhecida como dolo específico (BRASIL, 2021b; GARCIA; ALVES, 2017).

Para compreender as implicações dessa opção legislativa, impõe-se um percurso pela dogmática penal. Na teoria clássica da conduta, formulada no século XIX por Liszt e Beling, o elemento subjetivo integrava a culpabilidade e não o tipo, sendo o dolo concebido como a vontade dirigida a um resultado, sem que se perquirisse uma finalidade específica do agente além do próprio resultado naturalístico (GRECO, 2019; MASSON, 2023). Foi nesse contexto que se desenvolveu a distinção entre dolo genérico, correspondente à vontade de praticar a conduta e produzir o resultado, e dolo específico, que acrescentaria ao primeiro uma especial finalidade exigida pelo tipo penal (GRECO, 2019; MASSON, 2023).

Com o advento do finalismo de Hans Welzel, no século XX, essa distinção perdeu substancialmente seu objeto. Ao reconhecer que toda ação humana é teleologicamente orientada, o finalismo deslocou o dolo da culpabilidade para o fato típico, tornando a finalidade do agente elemento inerente a qualquer conduta juridicamente relevante. Na concepção finalista, não há sentido em distinguir dolo genérico de dolo específico: toda conduta é finalisticamente dirigida a um resultado, e a diferença entre tipos que explicitam uma especial finalidade e aqueles que não o fazem é de técnica legislativa, e não de substância ontológica (GRECO, 2019; MASSON, 2023).

A reforma da Lei de Improbidade Administrativa parece, paradoxalmente, ressuscitar no plano do direito administrativo sancionador uma classificação já superada no direito penal. Ao equiparar a mera voluntariedade ao dolo genérico e exigir algo além, uma finalidade

especial compatível com o que a dogmática tradicional denominava dolo específico, o legislador adotou um modelo que a própria ciência penal progressivamente abandonou. Esse anacronismo dogmático não seria, por si só, necessariamente problemático, se o legislador houvesse especificado, em cada tipo de improbidade, qual seria o exato resultado ilícito a ser perseguido pelo agente. A ausência dessa especificação, porém, é que transforma o requisito em fonte de insegurança jurídica (CAPEZ, 2015; CARVALHO, 2022).

No contexto das licitações, essa opção legislativa adquire relevo prático imediato. O agente público que fraciona artificialmente uma contratação para afastar o dever de licitar age, indubitavelmente, de forma voluntária. A configuração da improbidade, sob os novos parâmetros, demanda, porém, demonstrar que esse agente não apenas agiu de modo voluntário, como o fez com o propósito deliberado de alcançar o resultado ilícito, que seria a burla ao procedimento competitivo. A questão que se impõe é: de que forma pode o titular da ação distinguir, probatoriamente, a decisão administrativa tomada por negligência ou desconhecimento técnico da norma daquela praticada com plena consciência da ilicitude?

4.2 A demonstração do intento ilícito como prova diabólica nos ilícitos licitatórios

A exigência do elemento volitivo qualificado, quando projetada especificamente sobre os ilícitos praticados no âmbito dos procedimentos licitatórios, revela uma contradição interna de difícil superação. A Lei n. 8.429/1992, em sua redação atual, não especifica, para a maioria dos tipos incriminadores previstos nos artigos 9, 10 e 11, qual seria o exato resultado ilícito a ser perseguido pelo agente, de modo que o órgão legitimado à propositura da ação depara-se com um ônus probatório que a própria lei não define com clareza suficiente (BRASIL, 1992; BRASIL, 2021b).

Em processo civil, convencionou-se denominar de prova diabólica aquela cuja produção é impossível ou excessivamente onerosa para uma das partes, gerando indesejável desequilíbrio processual. O Código de Processo Civil de 2015, em seu art. 373, parágrafo 1, prevê a redistribuição dinâmica do ônus probatório como mecanismo de superação dessa dificuldade. Ocorre que tal solução mostra-se inviável no âmbito das ações de improbidade, cuja natureza jurídica, expressão direta do poder sancionador estatal, impõe a observância dos princípios garantistas do direito administrativo sancionador, em especial a presunção de inocência e a vedação à inversão do ônus probatório em desfavor do acusado, conforme o parágrafo 4 do art. 1 da Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992).

Essa limitação mostra-se particularmente grave quando se consideram os ilícitos mais frequentes em procedimentos licitatórios. Tome-se, como exemplo, a contratação direta por

inexigibilidade de licitação, modalidade prevista no art. 74 da Lei n. 14.133/2021 (BRASIL, 2021a), cabível quando houver inviabilidade de competição. A prática ilícita, nesse contexto, consiste em invocar a inexigibilidade fora das hipóteses legais, contratando-se diretamente empresa que poderia e deveria concorrer com outras. Para que tal conduta configure improbidade nos moldes da reforma de 2021, exige-se demonstrar não apenas que a inexigibilidade foi indevida, mas que o agente responsável pela decisão atuou com o propósito deliberado de burlar a competitividade, e não por erro de interpretação jurídica ou avaliação equivocada dos pressupostos fáticos, distinção que, na prática, raramente é suscetível de demonstração direta.

O mesmo raciocínio aplica-se às hipóteses de pregão eletrônico com especificações técnicas direcionadas. Trata-se de prática amplamente documentada pelos órgãos de controle: a elaboração de editais cujas exigências técnicas são desenhadas para atender a um único fornecedor previamente escolhido, sem que o instrumento convocatório revele, em sua literalidade, qualquer irregularidade formal. Nessa hipótese, provar que o agente responsável pela elaboração do edital atuou com vontade livre e consciente de alcançar resultado ilícito, e não por desconhecimento técnico, assessoria deficiente ou descuido na especificação do objeto, torna-se tarefa de complexidade extraordinária, particularmente porque o nexo entre a decisão administrativa e o eventual beneficiário final frequentemente se estabelece por canais informais e opacos, inacessíveis pelos instrumentos probatórios disponíveis no juízo cível.

A situação agrava-se pelo fato de que, enquanto o processo penal dispõe de meios de obtenção de prova mais invasivos, como a interceptação telefônica e a quebra de sigilo telemático, a ação de improbidade, processada no juízo cível, não conta com tais recursos. Como resultado, a demonstração do elemento subjetivo qualificado nos ilícitos licitatórios fica dependente, em grande medida, de inferências extraídas de elementos indiretos: histórico de relações entre o agente e o beneficiário da contratação, reiteração de irregularidades em certames anteriores, ou existência de vantagens patrimoniais correlatas. Esse conjunto de indícios, por si só, pode revelar-se insuficiente para superar o *standard* probatório exigido pela nova lei, especialmente quando contrastado com a argumentação defensiva de que o agente incorreu em mero erro de gestão.

Parcela da doutrina administrativista sustenta que o parágrafo 2 do art. 1 não teria criado uma exigência de dolo específico em sentido técnico-penal para todos os tipos de improbidade, mas tão somente reforçado a necessidade de um acervo probatório mais sólido a atestar o caráter doloso da conduta. Sob esse viés, o resultado ilícito a que se refere o dispositivo equivaleria ao resultado naturalístico produzido por cada tipo, o enriquecimento ilícito, o dano ao erário ou a

violação de princípios, sem exigir uma especial finalidade transcendente. Embora tal interpretação atenuar os efeitos práticos da reforma e confira operacionalidade ao instituto, ela contraria o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp n. 2.107.601, que adotou expressamente a exigência de dolo específico, bem como a literalidade da norma, que afasta a punição da mera voluntariedade do agente (BRASIL, 2024; CARVALHO, 2022).

Em suma, a exigência do elemento volitivo qualificado, quando confrontada com a realidade probatória dos ilícitos licitatórios, configura verdadeiro obstáculo de transposição extremamente difícil para o titular da ação de improbidade. Ao elevar o patamar probatório sem simultaneamente ampliar os instrumentos investigativos disponíveis no juízo cível, a Lei n. 14.230/2021 criou um desequilíbrio estrutural que favorece o agente ímprobo e fragiliza os mecanismos de controle, em contrassenso com os próprios fundamentos do Estado Democrático de Direito (OLIVEIRA; MALTA; PINTO, 2025; CAPEZ, 2015).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu identificar, sob perspectivas dogmática e prática, as profundas implicações que a exigência do elemento volitivo qualificado, consagrada pelo parágrafo 2 do art. 1 da Lei n. 8.429/1992, com a redação conferida pela Lei n. 14.230/2021, projeta sobre os mecanismos de repressão à improbidade administrativa, em especial no âmbito das contratações públicas (BRASIL, 1992; BRASIL, 2021b).

Do ponto de vista dogmático, verificou-se que a distinção entre mera voluntariedade e vontade livre e consciente de alcançar resultado ilícito, nos moldes em que empregada pelo legislador, ressuscita no direito administrativo sancionador uma classificação, a contraposição entre dolo genérico e dolo específico, que a dogmática penal havia progressivamente superado com o advento do finalismo welzeliano (GRECO, 2019; MASSON, 2023). Ao incorporar essa categoria sem, contudo, especificar o conteúdo normativo do resultado ilícito em cada tipo de improbidade, o legislador produziu uma norma de operacionalização problemática que, longe de conferir a segurança jurídica almejada, inaugurou uma nova zona de incerteza no regime sancionatório (CARVALHO, 2022; GARCIA; ALVES, 2017).

No plano prático, as consequências da reforma recaem de forma mais severa precisamente sobre o campo das contratações públicas, arena em que a improbidade administrativa se manifesta com maior frequência e sofisticação. As principais modalidades de fraude licitatória, o direcionamento de editais de pregão, a invocação indevida de inexigibilidade, o fracionamento artificial de contratos e o superfaturamento de obras e serviços,

por sua natureza estruturalmente opaca, resistem à demonstração direta do intento ilícito qualificado. A reforma, ao elevar o *standard* probatório exigido do titular da ação sem simultaneamente ampliar os instrumentos investigativos disponíveis no juízo cível, criou um desequilíbrio sistêmico que favorece o agente ímprobo e fragiliza os órgãos de controle (BRASIL, 2021b; OLIVEIRA; MALTA; PINTO, 2025).

O risco mais grave que a reforma traz consigo é o da impunidade sistemática no campo das contratações públicas. Ao tornar a prova do elemento volitivo qualificado uma exigência de satisfação impossível ou excessivamente onerosa nos casos de ilícitos licitatórios, a Lei n. 14.230/2021 pode, paradoxalmente, anular décadas de avanços obtidos pelo ordenamento jurídico brasileiro no combate à corrupção nas compras públicas. O Ministério Público, a Controladoria-Geral da União e os Tribunais de Contas veem-se compelidos a intensificar o esforço investigativo e probatório em grau que a estrutura do processo civil simplesmente não comporta, sem o acesso às ferramentas típicas da persecução penal, como a interceptação telefônica e a quebra de sigilo telemático, reservadas ao juízo criminal.

O efeito inibidor da reforma não se limita à fase judicial, a consciência de que a ação de improbidade por ilícito licitatório tem reduzidas chances de êxito sob a nova exigência subjetiva tende a desestimular a instauração de investigações e a propositura de demandas, esvaziando progressivamente a função preventiva que o instituto sempre exerceu. A efetividade do regime de responsabilização dos agentes públicos é, em si, um fator de dissuasão da prática de irregularidades; ao enfraquecê-la, a reforma cria condições objetivas para a expansão, e não para a retração, da corrupção nas licitações, contrariando a própria finalidade do sistema de controle constitucionalmente estabelecido (BRASIL, 1988; LIMA, 2021).

Não se desconhece que a reforma teve como propósito declarado coibir o uso abusivo da ação de improbidade como instrumento de persecução política ou de responsabilização de agentes por meros erros de gestão. Esse objetivo é legítimo e necessário. A solução adotada, porém, a exigência genérica de um elemento volitivo qualificado sem correspondência normativa precisa nos tipos incriminadores, mostrou-se tecnicamente defeituosa, produzindo efeitos que transcendem a exclusão das condutas culposas. O resultado prático é a criação de um obstáculo sistêmico que compromete a punição de atos efetivamente dolosos e gravemente lesivos ao erário, em especial no âmbito das contratações públicas.

A superação desse impasse demanda uma resposta normativa precisa: seja a especificação, em cada tipo de improbidade, dos elementos constitutivos do resultado ilícito cuja persecução caracteriza o elemento volitivo qualificado; seja a redefinição do *standard* probatório de modo a admitir, sem constrangimentos processuais, a inferência do intento ilícito

a partir de um conjunto robusto de indícios concretos. A ausência dessa correção normativa representa não apenas uma incoerência sistêmica, mas um risco real ao Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos de legitimidade exigem que o patrimônio público seja efetivamente protegido contra os que, com plena consciência, agem para dele se apropriar, sobretudo nos processos licitatórios, nos quais os recursos públicos se encontram em seu ponto de maior vulnerabilidade (BRASIL, 1988; JUSTEN FILHO, 2023).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o parágrafo 4 do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1 de abril de 2021a. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021b. Altera a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 2.107.601. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Brasília: STJ, 2024.

CAPEZ, Fernando. Improbidade administrativa: limites constitucionais à Lei de Improbidade. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO, Matheus. Lei de Improbidade comentada: atualizada com a Lei n. 14.230/2021. São Paulo: JusPodivm, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de licitações e contratos administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal: parte geral. 21. ed. Niterói: Impetus, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. Administração Pública democrática e supremacia do interesse público. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MASSON, Cleber. Direito Penal: parte geral. 18. ed. Belo Horizonte: Método, 2023.

NOHARA, Irene Patrícia. Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MALTA, Cláudio; PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Improbidade administrativa e dolo específico: análise dos impactos da Lei n. 14.230/2021 sobre a atuação do Ministério Público. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 284, n. 1, p. 45-78, 2025.