

**XXX CONGRESSO NACIONAL  
DO CONPEDI FORTALEZA - CE**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**GUILHERME APARECIDO DA ROCHA**

**AMANDA SILVA MADUREIRA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Amanda Silva Madureira; Guilherme Aparecido da Rocha. – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-911-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE**

## **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

---

### **Apresentação**

O Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI se apresenta como uma oportunidade única para mostrar à comunidade científica os rumos da pesquisa jurídica.

O espaço privilegiado de trocas entre os pesquisadores e avaliadores proporciona um novo olhar para os inúmeros desafios da sociedade, marcada, inexoravelmente, pela necessidade de reafirmação dos direitos. No campo do Direito Administrativo e a Gestão pública, pode-se dizer que o Estado brasileiro tem vivenciado a consolidação de um arcabouço jurídico condizente com os paradigmas da Sociedade Informacional.

Por certo, refletir sobre a Gestão Pública permite, tanto aos pesquisadores quanto à sociedade em geral, acompanhar os passos que são dados diariamente, seja por meio da alocação de diretrizes governamentais quanto na aprovação de novos instrumentos jurídicos.

A íntegra de todos os trabalhos sobre “Direito Administrativo e Gestão Pública” pode ser encontrada aqui. Boa leitura!

Amanda Silva Madureira

Guilherme Aparecido da Rocha

# **A POSIÇÃO DOGMÁTICA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: a busca pela unidade principiológica do Direito Punitivo Estatal como premissa do Estado Democrático de Direito.**

**Claudio Castro Mattos  
Anna Marcella Vaz Jubé**

## **Resumo**

Introdução: O combate à corrupção no Brasil, apesar do contemporâneo destaque que foi dado ao tema, remonta a um passado longínquo, encontrando coro, no âmbito da Administração Pública, no texto constitucional de 1946, quando pela primeira vez enunciou-se regras de punição em casos de abuso do cargo ou função pública para obtenção de benesses patrimoniais.

Passados dez anos da promulgação do texto constitucional de 1946, foram editadas e promulgadas a Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957 e a Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, denominadas Lei Pitombo-Godoi Ilha e Lei Bilac Pinto, respectivamente, que, dentre outras regras, normatizavam e regulavam o sequestro e perdimento de bens oriundos de atos cometidos com abuso do cargo ou da função pública.

Os referidos normativos vigoraram até a edição da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que, em atenção ao texto constitucional de 1988 e ao quadro político-social da época, estabeleceu o conceito normativo dos atos de improbidade administrativa e de suas respectivas sanções.

Durante a vigência e aplicação da LIA, doutrina e jurisprudência se encarregaram de estabelecer posições hermenêuticas a respeito do sistema da improbidade administrativa, de modo a buscar a punição dos agentes efetivamente corruptos, estabelecer gradação das punições previstas no texto normativo e aproximar o instituto ao Direito Sancionador do Estado e sua principiologia específica.

Nesse sentido, a doutrina (JUSTEN FILHO, 2019; DI PIETRO, 2020) fortalecia o coro pela necessária atualização do diploma legal da improbidade, com observância dos posicionamentos jurisprudenciais e, principalmente, das legislações infraconstitucionais contemporâneas.

Assim, atento à evolução hermenêutica do instituto e sua necessária atualização, o Poder Legislativo brasileiro, já no ano de 2018, iniciou as discussões para aprimoramento e atualização do sistema da improbidade administrativa, o fazendo por meio do Projeto de Lei nº 10.887, de 17 de outubro de 2018, iniciado na Câmara dos Deputados e posteriormente

encaminhado ao Senado Federal, recebendo nova numeração, dessa vez PL nº 2.505/2021.

Após a regular tramitação dos projetos em ambas as casas legislativas, houve a sanção e publicação da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que promoveu significativas alterações na LIA e trouxe novos horizontes hermenêuticos para aplicação do instituto e regulação do sistema próprio.

Não obstante, mesmo que o novo texto normativo tenha promovido evoluções, ainda não se identifica uma posição dogmática específica para o tema da improbidade administrativa, especialmente no que se refere à definição da natureza jurídica do bem tutelado, bem como da sua principiologia própria e das garantias específicas aplicáveis ao instituto.

Tais incertezas podem ser observadas no acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989/PR, oportunidade em que se fixou a tese jurídica do Tema nº 1.199/STF, que, ainda que tenha limitado a discussão à aplicação retroativa da Lei nº 14.230/21, em especial no que tange à prescrição, trouxe posicionamentos conflitantes sobre o instituto da improbidade administrativa, sua natureza jurídica e de suas sanções, bem como apresentou imprecisões a respeito do regime próprio de contracautelas necessárias a evitar excessos e decisionismos.

Assim, a pesquisa examinará a ratio legis da LIA para intentar descrever qual o bem jurídico tutelado pela lei e, assim, analisar a natureza jurídica dos atos de improbidade e suas respectivas sanções, de modo a identificar se há, atualmente, um regime jurídico próprio, adequado e aplicado pelo Poder Judiciário com as contracautelas necessárias.

Procurar-se-á, ainda, explorar a principiologia adequada ao regime da improbidade, com o objetivo de expor a necessidade de observância dos princípios e garantias constitucionais aplicáveis aos demais sistemas sancionatórios decorrentes do poder punitivo do Estado, com intuito de propor formas de aplicação do regime processual e sancionatório, delineando uma possível posição dogmática da improbidade administrativa.

No que tange à relevância do estudo, esta resta evidenciada com a procura por soluções que, assegurando a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público, permitam a exigência de estrita observância das garantias e postulados constitucionais quando da aplicação do regime da improbidade administrativa.

Outrossim, ao restarem fixadas, pela LIA, sanções que ensejam em graves punições ao agente ímprobo, torna-se notável a importância social e política do estudo, que buscará identificar a posição dogmática, com contracautelas e garantias constitucionais, do regime da improbidade administrativa, trazendo como hipótese a unidade da carga principiológica aplicável a todo o

sistema sancionador estatal.

**Problema:** A problemática da pesquisa, que estabelecerá como premissas básicas que o direito de punir do Estado é uno (DEZAN, 2021) e que as penas se caracterizam como qualquer medida estatal reacionária a uma conduta culpável (MENDES, 2020), consiste em investigar qual é a posição dogmática específica para o regime da improbidade administrativa, para que, em momento posterior ao estudo, proponha-se uma pacificação sistêmica com garantias e princípios que permitam a correta aplicação das sanções legais expressas na LIA.

**Objetivos:** Descrever o conceito de Direito Punitivo Estatal; examinar identificar as contracautelas constitucionais para limitação do ius puniendi; identificar o bem jurídico tutelado pela LIA; examinar a natureza jurídica dos atos de improbidade e de suas respectivas sanções; analisar quais princípios constitucionais são aplicáveis ao sistema da improbidade administrativa; e analisar o acórdão proferido na fixação do Tema nº 1.199/STF para examinar a hipótese da (in)existência de sistema principiológico próprio da improbidade administrativa.

**Metodologia:** A metodologia aplicada ao presente estudo repousará na pesquisa bibliográfica e documental, esta realizada nos repositórios de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), com o objetivo de investigar a evolução da aplicação da LIA, bem como examinar o atual momento experimentado nos Tribunais Superiores do país, em especial após o julgamento e fixação do Tema 1.1199/STF.

**Resultados:** Por ainda estar em andamento, não se pode apresentar resultados de pesquisa.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa, Direito Punitivo do Estado, Unidade principiológica

### **Referências**

BRASIL. [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Rio de Janeiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3164.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164.htm). Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função.

Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3502-21-dezembro-1958-354035-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 27 ago. 2023.

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. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1). Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 843989/PR. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. Constitucional e administrativo. Irretroatividade da lei mais benéfica (lei 14.230/2021) para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa (lei 8.429/92). Necessidade de observância da constitucionalização de regras rígidas de regência da administração pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos previstas no artigo 37 da CF. Inaplicabilidade do artigo 5º, XL da Constituição Federal ao direito administrativo sancionador por ausência de expressa previsão normativa. Aplicação dos novos dispositivos legais somente a partir da entrada em vigor da nova lei, observado o respeito ao ato jurídico perfeito e a coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI). Recurso extraordinário provido com a fixação de tese de repercussão geral para o tema 1199. Disponível em [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pagSize=10&queryString=843989&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pagSize=10&queryString=843989&sort=_score&sortBy=desc). Acesso em 27 ago. 2023.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Vade mecum de jurisprudência: dizer o direito. 10. ed. Salvador, JusPodivm, 2021.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito administrativo. 17. ed. Salvador: JusPO-DIVM, 2019.

DEZAN, Sandro Lúcio. Uma teoria do direito público sancionador: fundamentos da unidade do sistema punitivo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FÉO, Rebecca. Direito administrativo sancionador e os princípios constitucionais penais: análise dos processos da ANP. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

GARCIA, Emerson. Improbidade administrativa. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

\_\_\_\_\_. A Relevância da Má-fé no Delineamento da Improbidade Administrativa. Revista EMERJ, Rio de Janeiro, v. 15, n. 59, p. 47-65, jul.-set. 2012.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. Revista Estudos Institucionais, v. 7, n. 2, p. 467-478, mai./ago. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230 de 25 de outubro de 2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe (Coords.). Nova lei de improbidade administrativa: inspirações e desafios. São Paulo: Almedina, 2022.

MORAES, Alexandre de. Importantes alterações no combate à improbidade administrativa trazidas pela lei 14.230/2021. In Direito federal brasileiro: 15 anos de jurisdição no STJ dos Ministros Og Fernandes, Luis Felipe Salomão e Mauro Campbell Marques, p. 353-387, 2023.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa: lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

\_\_\_\_\_. Improbidade administrativa: direito material e processual. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Direito Penal. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. O hiperativismo do controle externo da gestão pública pós-lei Federal n. 13.655/18: panorama das adaptações comportamentais e normativas do TCU e do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP frente aos novos parâmetros pragmatistas e consequencialista de Direito Público fixados pela LINDB. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (Coords.). Nova LINDB: consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 261-277.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 8. ed. São Paulo: RT, 2022.

RAMOS, Rafael. Comentários à nova LINDB: Lei nº 13.655/2018. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

ROSILHO, André et al. Como o TCU aplica a LINDB? Disponível: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/como-o-tcu-aplica-a-lindb-01092021>, acesso em 10/7/2023.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

STRECK, Lenio Luiz. Dicionário de Hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. 2. ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari; NEVES, Camila Castro. A nova LINDB e os movimentos de reforma do direito administrativo. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, n. 126, pp. 45-80, jan./jun. 2023.

VITAL, Danilo. Improbidade sem enriquecimento ilegítimo não causa inelegibilidade, diz

TSE. Disponível: [https://www.conjur.com.br/2020-dez-02/improbidade-enriquecimento-nao-c-  
ausa-inelegibilidade-tse](https://www.conjur.com.br/2020-dez-02/improbidade-enriquecimento-nao-c-<br/>ausa-inelegibilidade-tse), acesso em 11/7/2023.