

DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES
RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Direito Material e Processual

9^a
edição revista,
atualizada
e ampliada



■ Os autores deste livro e a editora empenharam seus melhores esforços para assegurar que as informações e os procedimentos apresentados no texto estejam em acordo com os padrões aceitos à época da publicação, e todos os dados foram atualizados pelos autores até a data de fechamento do livro. Entretanto, tendo em conta a evolução das ciências, as atualizações legislativas, as mudanças regulamentares governamentais e o constante fluxo de novas informações sobre os temas que constam do livro, recomendamos enfaticamente que os leitores consultem sempre outras fontes fidedignas, de modo a se certificarem de que as informações contidas no texto estão corretas e de que não houve alterações nas recomendações ou na legislação regulamentadora.

■ Fechamento desta edição: 04.08.2022

■ Os autores e a editora se empenharam para citar adequadamente e dar o devido crédito a todos os detentores de direitos autorais de qualquer material utilizado neste livro, dispondo-se a possíveis acertos posteriores caso, inadvertida e involuntariamente, a identificação de algum deles tenha sido omitida.

■ **Atendimento ao cliente: (11) 5080-0751 | faleconosco@grupogen.com.br**

■ Direitos exclusivos para a língua portuguesa

Copyright © 2022 by

Editora Forense Ltda.

Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional

Travessa do Ouvidor, 11 – Térreo e 6º andar

Rio de Janeiro – RJ – 20040-040

www.grupogen.com.br

■ Reservados todos os direitos. É proibida a duplicação ou reprodução deste volume, no todo ou em parte, em quaisquer formas ou por quaisquer meios (eletrônico, mecânico, gravação, fotocópia, distribuição pela Internet ou outros), sem permissão, por escrito, da Editora Forense Ltda.

■ Capa: Aurélio Corrêa

■ **CIP – BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO.
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ.**

N423i

9. ed.

Neves, Daniel Amorim Assumpção

Improbidade administrativa: direito material e processual / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 9. ed., rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2022.
416 p.; 23 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5964-535-0

1. Direito administrativo – Brasil. 2. Corrupção administrativa – Brasil. 3. Crime contra a administração pública – Brasil. 4. Serviço público – Brasil – Concursos. I. Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. II. Título.

22-79099

CDU: 342.98(81)



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

SUMÁRIO

LIVRO I IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Parte 1 – Direito Material

Rafael Carvalho Rezende Oliveira

1	INTRODUÇÃO	3
	1.1. A importância do combate à corrupção	3
	1.2. Conceito de improbidade administrativa	6
	1.3. A exigência do dolo específico para configuração da improbidade	8
	1.4. Inexistência de improbidade por divergência de interpretação da lei	10
2	FONTES NORMATIVAS	13
	2.1. Antecedentes normativos	13
	2.2. Quadro normativo atual: fontes internacionais, constitucionais, legislativas e regulamentares	16
	2.2.1. Fontes internacionais	17
	2.2.2. Fontes constitucionais	17
	2.2.3. Fontes legislativas	18
	2.2.4. Fontes regulamentares.....	19
	2.3. Discussão quanto à constitucionalidade da Lei 8.429/1992	19
	2.4. A competência legislativa e a natureza da Lei 8.429/1992: lei nacional ou federal?	21
	2.5. Irretroatividade da Lei 8.429/1992	23
	2.6. Reforma da LIA pela Lei 14.230/2021 e retroatividade limitada da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador	25
3	CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	33
	3.1. Controle preventivo	33
	3.2. Controle repressivo	34

4	SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	37
4.1.	Sujeito passivo	37
4.1.1.	Administração Pública direta e indireta	38
4.1.2.	Entidades privadas que recebem subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, da Administração Pública	38
4.1.3.	Entidades privadas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual	40
4.1.4.	Sujeitos passivos: situações específicas.....	42
4.1.4.1.	Consórcios públicos de direito público e de direito privado	42
4.1.4.2.	Concessionários e permissionários de serviços públicos (concessões comuns e parcerias público-privadas): inaplicabilidade do art. 1.º, §§ 5.º a 7.º, da LIA.....	44
4.1.4.3.	Terceiro Setor: Serviços Sociais Autônomos, Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e entidades similares.....	46
4.1.4.4.	Sindicatos	49
4.1.4.5.	Partidos políticos e a inconstitucionalidade do art. 23-C da LIA.....	50
4.2.	Sujeito ativo	52
4.2.1.	Agentes públicos	53
4.2.1.1.	Agentes públicos de direito e agentes públicos de fato	54
4.2.1.2.	Agentes políticos (membros dos Poderes Executivo e Legislativo): LIA e crime de responsabilidade	55
4.2.1.3.	LIA e a “Lei da Ficha Limpa”.....	66
4.2.1.4.	Membros da Magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.....	68
4.2.1.5.	Militares	75
4.2.1.6.	Empregados e dirigentes de concessionárias de serviços públicos: inaplicabilidade do art. 2.º da LIA	80
4.2.1.7.	Os advogados e o alcance da LIA.....	81
4.2.1.8.	Árbitros não são agentes públicos para fins de improbidade.....	82
4.2.1.9.	Notários e registradores	83
4.2.1.10.	Inconstitucionalidade da imposição representativa dos agentes ímprobos pelos órgãos da Advocacia Pública ...	84
4.2.2.	Terceiros	87
4.2.2.1.	As condutas do terceiro e o elemento subjetivo.....	88
4.2.2.2.	Aplicação das sanções ao “terceiro” pressupõe a prática de improbidade administrativa por agente público.....	89
4.2.2.3.	Adequação das sanções e a expressão “no que couber”.....	90
4.2.2.4.	Pessoas jurídicas.....	91

5	ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	95
5.1.	Atos de improbidade: tipificação aberta ou fechada? Rol exemplificativo ou exaustivo?.....	96
5.2.	Enriquecimento ilícito (art. 9.º da Lei 8.429/1992).....	97
5.2.1.	Enriquecimento ilícito x enriquecimento sem causa (art. 9.º da Lei 8.429/1992).....	99
5.2.2.	Elemento subjetivo: dolo.....	100
5.2.3.	Condutas comissivas ou omissivas.....	101
5.2.4.	Sanções para o enriquecimento ilícito (art. 12, I, da Lei 8.429/1992).....	102
5.3.	Danos ao erário (art. 10 da Lei 8.429/1992).....	105
5.3.1.	Erário e patrimônio público.....	108
5.3.2.	Elemento subjetivo: dolo.....	110
5.3.3.	Condutas comissivas ou omissivas.....	113
5.3.4.	Sanções para o dano ao erário (art. 12, II, da Lei 8.429/1992).....	114
5.4.	Violação aos princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei 8.429/1992).....	116
5.4.1.	Elemento subjetivo: dolo.....	122
5.4.2.	Condutas comissivas ou omissivas.....	123
5.4.3.	Sanções para a violação aos princípios da Administração Pública (art. 12, III, da Lei 8.429/1992).....	124
5.5.	Ordem urbanística (art. 52 da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).....	125
5.5.1.	Estatuto da Cidade e a Lei 8.429/1992.....	126
5.5.2.	Sujeito ativo: Prefeito e Governador do Distrito Federal.....	126
6	PRESCRIÇÃO.....	129
6.1.	Interpretação do art. 23 da Lei 8.429/1992.....	129
6.2.	Imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário: Controvérsias e o entendimento do STF.....	135
Parte 2 – Direito Processual		
<i>Daniel Amorim Assumpção Neves</i>		
7	NATUREZA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	143
7.1.	Ação de natureza civil.....	143
7.2.	Tutela jurisdicional coletiva.....	152
8	MICROSSISTEMA COLETIVO.....	155
8.1.	Introdução.....	155
8.2.	Conceito.....	155
8.3.	Microssistema coletivo e a ação de improbidade administrativa.....	159
9	AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PROCESSO PENAL.....	165
9.1.	Introdução.....	165
9.2.	Influência das normas processuais penais.....	165

10	LEGITIMIDADE	169
	10.1. Espécies de legitimidade	169
	10.2. Legitimação ativa.....	171
	10.2.1. Introdução.....	171
	10.2.2. Pessoa jurídica interessada	173
	10.2.3. Ministério Público.....	176
	10.2.4. Litisconsórcio entre os legitimados	178
	10.2.5. Atuação superveniente do Ministério Público como autor	179
	10.3. Legitimidade passiva.....	180
	10.3.1. Legitimados passivos	180
	10.3.2. Litisconsórcio passivo	183
	10.4. Intervenção superveniente da pessoa jurídica interessada	186
	10.5. Sucessão processual no polo passivo.....	188
11	COMPETÊNCIA	191
	11.1. Introdução.....	191
	11.2. Competência da Justiça brasileira	192
	11.3. Competência originária dos tribunais superiores.....	193
	11.4. Competência de Justiça Especializada.....	196
	11.5. Competência da Justiça Comum	197
	11.6. Competência do foro.....	200
	11.7. Competência de juízo	204
12	CONEXÃO E LITISPENDÊNCIA	207
	12.1. Conceitos e efeitos	207
	12.2. Efeitos da conexão entre ação coletiva e ação de improbidade coletiva ...	209
	12.2.1. Reunião das demandas	209
	12.3. Prevenção do juízo	216
13	PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	219
	13.1. Introdução.....	219
	13.2. Legitimidade	220
	13.3. Requisitos formais da representação	224
	13.4. Procedimento.....	225
	13.5. Processo administrativo e inquérito civil	227
14	PROCEDIMENTO JUDICIAL	229
	14.1. Introdução.....	229
	14.2. Petição inicial.....	231
	14.2.1. Introdução.....	231
	14.2.2. Endereçamento.....	231
	14.2.3. Nome das partes e sua qualificação	232
	14.2.4. Causa de pedir	233

14.2.5. Pedido.....	238
14.2.6. Valor da causa.....	241
14.2.7. Requerimento para produção de provas.....	242
14.2.8. Requerimento de não realização da audiência do art. 334 do CPC.....	242
14.2.9. Instrução da petição inicial.....	243
14.3. Rejeição liminar da petição inicial.....	247
14.4. Citação e defesa do réu.....	249
14.5. Providências após a apresentação da contestação.....	252
14.6. Réplica.....	253
14.7. Decisão de tipificação de conduta.....	254
14.8. Especificação de provas.....	256
14.9. Ônus da prova.....	257
14.10. Instrução probatória.....	258
14.10.1. Introdução.....	258
14.10.2. Prerrogativas na produção de prova oral.....	259
14.10.3. Interrogatório e depoimento pessoal.....	260
14.10.4. Exibição de coisa ou documento.....	261
14.11. Intimação da pessoa jurídica interessada.....	262
14.12. Desconsideração da personalidade jurídica.....	265
14.13. Conversão em ação civil pública.....	265
14.14. Assessoria jurídica.....	267
14.15. Litispendência.....	269
14.16. Sentença.....	270
14.16.1. Introdução.....	270
14.16.2. Sentença terminativa em caso de abandono e desistência.....	270
14.16.3. Sentença homologatória de transação.....	271
14.16.4. Sentença de procedência e as “penas” previstas pelo art. 12 da Lei 8.429/1992.....	273
14.16.4.1. Introdução.....	273
14.16.4.2. Perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.....	273
14.16.4.3. Ressarcimento integral do dano.....	275
14.16.4.4. Perda da função pública.....	277
14.16.4.5. Suspensão dos direitos políticos.....	282
14.16.4.6. Multa civil.....	283
14.16.4.7. Proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.....	285
14.16.4.8. Proporcionalidade e razoabilidade na aplicação das penas.....	287
14.17. Apelação.....	289
14.18. Reexame necessário.....	290
14.19. Agravo de instrumento.....	291

15	COISA JULGADA	293
	15.1. Introdução.....	293
	15.2. Microsistema dos processos sancionatórios.....	293
	15.3. Microsistema coletivo	297
	15.4. Coisa julgada <i>secundum eventum probationis</i>	298
	15.5. Coisa julgada <i>secundum eventum litis</i>	304
	15.6. Limitação territorial da coisa julgada	306
16	MEDIDAS CAUTELARES PREVISTAS NA LIA	313
	16.1. Introdução.....	313
	16.2. Indisponibilidade de bens.....	315
	16.2.1. Natureza jurídica.....	315
	16.2.2. Atos de improbidade e indisponibilidade.....	317
	16.2.3. Legitimidade ativa.....	318
	16.2.4. Objeto da garantia	321
	16.2.5. Limites impostos ao ato de constrição	322
	16.2.6. Forma do pedido de indisponibilidade.....	327
	16.2.7. Concessão liminar da medida cautelar.....	328
	16.2.8. Requisitos para a concessão	329
	16.2.9. Prazo para a propositura da ação principal.....	332
	16.2.10. Pedido ilícido	334
	16.2.11. Adequações.....	335
	16.2.12. Direito intertemporal	337
	16.3. Afastamento provisório do cargo, emprego ou função	338
	16.3.1. Natureza jurídica.....	338
	16.3.2. Requisitos para a concessão da cautelar probatória	341
	16.3.3. Requisitos para a concessão da medida provisória preventiva.....	343
	16.3.4. Tempo de duração	343
	16.3.5. Sujeitos passivos da medida.....	344
	16.3.6. Excepcionalidade do pedido.....	345
17	ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL	347
	17.1. Acordo de não persecução civil. Dever do Ministério Público?.....	347
	17.2. Condição mínima para a celebração do acordo de não persecução civil....	348
	17.3. Exigências formais.....	349
	17.4. Momento de celebração do acordo.....	350
	17.5. Descumprimento do acordo	351
18	LIQUIDAÇÃO E EXECUÇÃO	353
	18.1. Legitimidade ativa para a liquidação e cumprimento de sentença.....	353
	18.2. Legitimidade superveniente condicionada	354
	18.3. Espécies de liquidação.....	355

18.4. Pagamento parcelado.....	356
18.5. Concentração das sanções.....	359

LIVRO II
SISTEMA BRASILEIRO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E A LEI 12.846/2013
(LEI ANTICORRUPÇÃO)

Parte 1 – Direito material

Rafael Carvalho Rezende Oliveira

1	CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	363
----------	----------------------------------	------------

Parte 2 – Direito Processual

Daniel Amorim Assumpção Neves

2	CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	377
----------	----------------------------------	------------

	BIBLIOGRAFIA.....	383
--	--------------------------	------------