

Aluizio Bezerra Filho

**Processo de  
Improbidade  
Administrativa**  
*Anotado e Comentado*

2018



1129957

Rua Mato Grosso, 164, Ed. Marfina, 1º Andar – Pituba, CEP: 41830-151 – Salvador – Bahia

Tel: (71) 3045.9051

• Contato: <https://www.editorajuspodivm.com.br/sac>

**Copyright:** Edições JusPODIVM

**Conselho Editorial:** Eduardo Viana Portela Neves, Dirley da Cunha Jr., Leonardo de Medeiros Garcia, Fredie Didier Jr., José Henrique Mouta, José Marcelo Vigliar, Marcos Ehrhardt Júnior, Nestor Távora, Robério Nunes Filho, Roberval Rocha Ferreira Filho, Rodolfo Pamplona Filho, Rodrigo Reis Mazzei e Rogério Sanches Cunha.

**Capa:** Ana Caquetti

---

B574p Bezerra Filho, Aluizio.  
Processo de improbidade administrativa: anotado e comentado / Aluizio Bezerra Filho –  
Salvador: Editora JusPodivm, 2018.  
688 p.

Bibliografia.  
ISBN 978-85-442-2310-9.

1. Direito Administrativo. 2. Improbidade. I. Bezerra Filho, Aluizio. II. Título.

CDD 341.3

Todos os direitos desta edição reservados à Edições JusPODIVM.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e da Edições JusPODIVM. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>1. Improbidade administrativa.....</b>	<b>17</b>
1.1. Matriz constitucional .....	17
1.2. Conceito .....	19
1.3. Ação de improbidade administrativa e penal .....	24
1.4. Ação de improbidade administrativa e penal: autônomas .....	26
1.5. Dever do juiz representar ao Ministério Público .....	28
1.6. Condutas e procedimentos.....	30
1.6.1. Ato preparatório.....	32
1.6.2. Consumação.....	32
1.6.3. Forma tentada .....	33
1.6.4. Desistência voluntária e arrependimento eficaz.....	38
1.6.5. Dolo genérico .....	38
1.6.6. Dano .....	40
1.6.7. Princípio da insignificância .....	42
1.7. Os regramentos estabelecidos aos Tribunais de Contas pela LINDB .....	45
1.7.1. Termo de ajustamento de normas .....	48
1.7.2. Da interpretação de normas sobre gestão pública .....	49
1.7.3. Individualização de sanções pelos Tribunais de Contas.....	50
1.7.4. Período de transição para mudança de jurisprudência.....	50
1.7.5. Prevalência da jurisprudência na época do fato .....	51
1.8. Dano moral coletivo por lesão à probidade .....	52
1.9. Dano moral coletivo por lesão ao meio ambiente .....	57
1.10. Improbidade Administrativa por dano ambiental.....	64
<b>LEI Nº 8.429/1992 .....</b>	<b>69</b>
2.1. Sujeitos passivos .....	69
2.2. Sujeitos ativos .....	74
2.2.1. Agentes públicos .....	76

2.2.2.	Agentes políticos .....	76
2.2.3.	Servidor público.....	77
2.2.4.	Função honorífica.....	77
2.2.5.	Agentes delegados .....	78
<b>3.</b>	<b>Terceiros ou Particulares .....</b>	<b>79</b>
3.1.	Terceiro beneficiado .....	82
3.2.	A participação, indução ou concorrência .....	82
<b>4.</b>	<b>Dever de velar pelos princípios constitucionais .....</b>	<b>84</b>
4.1.	Princípio da legalidade .....	84
4.2.	Princípio da moralidade .....	86
4.3.	Princípio da impessoalidade.....	91
4.4.	Princípio da publicidade .....	91
<b>5.</b>	<b>Ressarcimento ao dano .....</b>	<b>93</b>
<b>6.</b>	<b>A perda de bens e valores ilícitos .....</b>	<b>94</b>
<b>7.</b>	<b>Decretação da indisponibilidade de bens .....</b>	<b>96</b>
<b>8.</b>	<b>Responsabilidade Civil da Herança .....</b>	<b>103</b>
<b>9.</b>	<b>Atos que importam em enriquecimento ilícito.....</b>	<b>107</b>
9.1.	Receber vantagem econômica .....	111
9.2.	Perceber vantagem para a prática de transação com sobrepreço.....	114
9.3.	Perceber vantagem para a prática de negócio com subpreço.....	115
9.4.	Utilizar em obra ou serviço particular bens e servidores públicos.....	116
9.5.	Receber vantagem para tolerar atividades ilícitas.....	122
9.6.	Receber vantagem para declarar falsa ou avaliação de obras ou serviços.....	123
9.7.	Adquirir bens sem renda compatível no exercício de cargo público .....	124
9.8.	Aceitar função pública para beneficiar terceiros.....	126
9.9.	Exercício de advocacia administrativa .....	127
9.10.	Receber vantagem para prevaricar .....	129
9.11.	Apropriação de bens ou valores públicos.....	129
9.12.	Usar de bens e valores públicos em proveito pessoal.....	131
<b>10-A.</b>	<b>Revogação parcial do art. 10 pela LINDB .....</b>	<b>132</b>
<b>10.</b>	<b>Lesividade ao Erário .....</b>	<b>135</b>
10.1.	Facilitar transferência de bens públicos para o patrimônio particular....	140
10.2.	Permitir o uso indevido de bens públicos .....	142
10.3.	Doação ilegal de bens públicos .....	143
10.4.	Facilitar transação de bens públicos com preços subfaturados.....	146
10.5.	Facilitar aquisição de bens públicos com preços com sobrepreço .....	147

10.6.	Realizar operação financeira sem formalidades legais ou garantia suficiente.....	148
10.6.1.	Operação de crédito com recursos dos Institutos de Previdência (Pedalada fiscal) .....	153
10.7.	Concessão ilegal de benefício administrativo ou fiscal .....	157
10.8.	Frustrar a legalidade de procedimento licitatório .....	159
10.8.1.	Fraude em licitação.....	160
10.8.2.	Dispensa indevida de licitação .....	166
10.8.2.1.	Dispensa de licitação produz presunção de lesividade .....	166
10.8.2.2.	Comprovação de ausência de prejuízo ou presença de vantagem para o erário .....	168
10.8.2.3.	Do dolo específico e do dano ao erário .....	169
10.8.2.4.	Dispensa indevida de licitação: contratação de advogado .....	177
10.8.3.	O princípio da padronização.....	184
10.8.4.	A vigência dos contratos.....	185
10.8.5.	A alteração dos contratos.....	186
10.8.6.	Da subcontratação.....	186
10.8.7.	Da cessão do contrato licitado.....	187
10.8.8.	Da suspensão dos contratos.....	188
10.8.9.	Processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos.....	188
10.9.	Ordenar despesa pública ilegal.....	190
10.9.1.	Despesa ilegal com pessoal violando a Lei de Responsabilidade Fiscal .....	192
10.9.2.	Despesas com restos a pagar .....	199
10.10.	Negligência na arrecadação fiscal e conservação do patrimônio público.....	205
10.11.	Liberação irregular de verba pública.....	207
10.12.	Permitir ou facilitar para o enriquecimento ilícito de terceiro.....	209
10.13.	Permitir o uso de bens públicos em favor de particular.....	210
10.14.	Celebrar contrato com violação das formalidades legais .....	212
10.15.	Celebrar contrato com insuficiência de dotação orçamentária.....	213
10.16.	Facilitar a incorporação de bens públicos para entidades privadas nas parcerias público-privada .....	215
10.17.	Permitir utilização indevida de bens públicos por entidade privada na parceria público-privada .....	216
10.18.	Celebrar parceria público-privada irregular com entidades privadas.....	216
10.19.	Negligenciar na fiscalização e prestações de contas de parceria público-privada .....	217

10.20.	Liberar recursos de parceria público-privada de forma irregular.....	218
10.21.	Conceder isenção, incentivo ou benefício fiscal sobre o ISSQN .....	219
<b>11.</b>	<b>Violação aos princípios da administração pública .....</b>	<b>220</b>
11.1.	Desvio de finalidade ou ilegalidade do objeto .....	228
11.1.1.	Uso indevido de diárias e despesas com viagens.....	235
11.1.2.	Publicidade promocional de autoridades .....	241
11.1.3.	Assédio moral e sexual no ambiente de trabalho .....	246
11.1.4.	A responsabilização do parecerista .....	253
11.2.	Prevaricação administrativa.....	254
11.2.1.	Descumprimento de ordem judicial.....	258
11.2.2.	Omissão do procurador público na ação regressiva.....	264
11.2.3.	Omissão do gestor no desconto de descontar dias parados de servidor grevista .....	268
11.3.	Violação de sigilo funcional .....	271
11.4.	Violar o princípio da publicidade dos atos oficiais .....	272
11.5.	Frustrar a licitude de concurso público .....	273
11.5.1.	Contratação de servidores sem concurso público .....	275
11.6.	Deixar de prestar contas.....	277
11.6.1.	Tribunal de Contas .....	280
11.6.2.	Insolvência civil para a inadimplência dos títulos do Tribunal de Contas.....	284
11.7.	Divulgação de informações econômicas privilegiadas.....	287
11.8.	Violar regras legais e contratuais de parceria público-privada .....	288
11.9.	Violar regra de acessibilidade do estatuto da pessoa com deficiência ..	288
11.10.	Prefeito deixar de editar normas de prevenção e combate a incêndio ..	289
11.11.	Transferir verba pública sem as formalidades legais .....	291
<b>12.</b>	<b>Das sanções.....</b>	<b>293</b>
12.1.	Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente .....	296
12.2.	Ressarcimento integral do dano .....	297
12.3.	Perda da função pública.....	299
12.4.	Suspensão dos direitos políticos.....	302
12.5.	Multa civil.....	302
12.6.	Proibição de contratar ou receber incentivos do Poder Público .....	304
12.7.	A individualização das penas isoladas ou cumuladas .....	305
12.7.1.	Dosimetria da sanção (art. 9º).....	306
12.7.2.	Dosimetria da sanção (art. 10) .....	307
12.7.3.	Dosimetria da sanção (art. 11) .....	308
12.8.	Individualização das sanções na LIA nos moldes da LINDB.....	310
<b>13.</b>	<b>Declaração de bens .....</b>	<b>311</b>

<b>14. Procedimento Administrativo .....</b>	<b>313</b>
<b>15. Comissão Processante .....</b>	<b>315</b>
<b>16. Representação Administrativa.....</b>	<b>316</b>
16.1. Sequestro de bens ( §1º ) .....	316
16.2. Indisponibilidade de bens ( § 2º ) .....	319
16.3. Afastamento do sigilo bancário e fiscal.....	325
<b>17. Ação civil pública de Improbidade Administrativa .....</b>	<b>332</b>
17.1. Competência jurisdicional.....	334
17.2. Foro privilegiado .....	339
17.2.1. Juízes estaduais e parlamentares .....	346
17.2.2. Conselheiro do Tribunal de Contas .....	350
17.2.3. Prefeitos, ex-prefeitos e vereadores.....	350
17.3. Vedação de acordo ou conciliação .....	352
17.4. Complementação do ressarcimento de dano .....	353
17.5. Ministério Público como autor da demanda .....	354
17.5.1. Ministério Público na condição de <i>custos legis</i> .....	358
17.6. Prevenção, continência e conexão.....	360
17.7. Ação de improbidade administrativa e ação popular .....	363
17.8. A petição inicial .....	366
17.8.1. Valor da causa .....	368
17.9. Notificação prévia do requerido.....	369
17.10. Das exceções de impedimento, competência e suspeição do juiz, do promotor de justiça ou serventuário.....	373
17.11. Rejeição com absolvição sumária.....	378
17.11.1. Rejeição da ação sem julgamento de mérito .....	387
17.12. Juízo positivo de admissibilidade .....	392
17.13. Recurso da decisão de recebimento da ação .....	395
17.14. A inadequação da ação de improbidade .....	396
17.15. Contestação.....	397
17.16. Impugnação.....	398
17.17. Saneamento e organização do processo .....	399
17.17.1. Da extinção do processo.....	400
17.17.2. Indeferimento de provas testemunhais e/ou pericial.....	400
17.17.3. Julgamento antecipado do mérito .....	404
17.18. Depoimento e inquirição de autoridades.....	408
17.19. A instrução no rito ordinário.....	409
17.20. Das intimações e citações.....	411
17.20.1. Carta precatória.....	414

17.20.2. Carta rogatória.....	416
17.21. Das provas em geral.....	422
17.21.1. Ônus da prova .....	422
17.21.2. Incumbência do Autor.....	422
17.21.3. Incumbência do Representado.....	424
17.21.4. Prova pericial.....	426
17.21.5. Prova ilícita.....	430
17.21.6. Valoração da prova.....	435
17.21.7. Direito à prova .....	437
17.21.8. Depoimentos e inquirições em audiência.....	440
17.21.9. Prova testemunhal .....	442
17.22. Audiência de instrução e julgamento .....	444
17.23. Nulidades processuais.....	449
17.24. Pessoa Jurídica interessada tributária .....	457
<b>18. Sentença.....</b>	<b>458</b>
18.1. Sentença <i>citra petita</i> .....	463
18.2. Sentença <i>extra petita</i> .....	466
18.3. Sentença <i>ultra petita</i> .....	468
18.4. Fatos novos supervenientes à instrução .....	469
18.5. Sentença condenatória.....	469
18.6. Declaração incidental de inconstitucionalidade .....	477
18.7. Dispositivos da sentença condenatória.....	483
18.8. Dosimetria das sanções .....	484
18.9. Sentença penal absolutória .....	490
18.10. Litigância de má-fé.....	495
18.11. Sucumbência.....	500
<b>19. Dos recursos em geral.....</b>	<b>503</b>
19.1. Apelação .....	503
19.1.1. Procedimento .....	505
19.1.2. Fatos novos supervenientes à sentença.....	511
19.1.3. Juízo de retratação da sentença.....	511
19.1.4. Teoria da causa madura.....	512
19.1.5. Razões recursais .....	513
19.1.6. Recurso adesivo .....	514
19.2. Agravo de Instrumento.....	514
19.3. Agravo interno.....	517
19.4. Agravo em recurso especial e extraordinário .....	518
19.5. Embargos de declaração.....	519
19.6. Embargos declaratórios com efeitos modificativos .....	521



19.7.	Recurso ordinário constitucional .....	524
19.8.	Recursos especial e extraordinário.....	524
19.9.	Embargos de Divergência.....	527
19.10.	Recebimento da apelação no efeito devolutivo.....	528
19.11.	Duplo grau de jurisdição.....	531
<b>20.</b>	<b>Coisa julgada .....</b>	<b>535</b>
<b>21.</b>	<b>Cumprimento da sentença .....</b>	<b>539</b>
21.1.	Execução de reparação de danos, perda de bens ou multa.....	539
21.2.	Proibição de contratar ou receber benefícios fiscais ou creditícios .....	541
<b>22.</b>	<b>Crime de Representação Caluniosa.....</b>	<b>542</b>
22.1.	Aplicação da pena no juizado especial.....	545
22.2.	A responsabilidade civil por representação caluniosa.....	547
<b>23.</b>	<b>Perda da função pública e suspensão dos direitos políticos.....</b>	<b>550</b>
23.1.	Competência do juízo para execução .....	553
23.2.	Parlamentares federais.....	555
23.3.	Parlamentares Estaduais .....	556
23.4.	Vereadores.....	557
23.5.	Prefeitos.....	557
<b>24.</b>	<b>Afastamento cautelar do agente público .....</b>	<b>561</b>
<b>25.</b>	<b>Independência da Aplicação das Sanções .....</b>	<b>566</b>
25.1.	Sanção que independe de dano .....	566
25.2.	Desvinculação das decisões do Tribunal de Contas.....	569
25.3.	Distinção entre juízo de fato e juízo de valor.....	572
<b>26.</b>	<b>Procedimento Administrativo ou Inquérito Policial .....</b>	<b>574</b>
<b>27.</b>	<b>Ações de impugnação.....</b>	<b>576</b>
27.1.	A judicialização das decisões dos Tribunais de Contas.....	576
27.2.	Coisa julgada inconstitucional e a <i>querela nullitatis insanabilis</i> .....	581
27.3.	Ação rescisória .....	589
27.3.1.	Legitimação .....	593
27.3.2.	Aspectos processuais.....	594
27.4.	Impugnação à Execução .....	597
27.5.	Ação de Embargos de terceiros .....	600
27.6.	Ação de insolvência civil .....	603
<b>28.</b>	<b>Da prescrição.....</b>	<b>607</b>
28.1.	Contagem do prazo prescricional.....	621
<b>29.</b>	<b>Vigência da lei .....</b>	<b>624</b>
<b>30.</b>	<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>624</b>

**ANEXOS**

<b>LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000 .....</b>	<b>631</b>
<b>LEI Nº 1.079, DE 10 DE ABRIL DE 1950 .....</b>	<b>657</b>
<b>LEI Nº 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985 .....</b>	<b>671</b>
<b>LEI Nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965 .....</b>	<b>675</b>
<b>DECRETO Nº 5.483, DE 30 DE JUNHO DE 2005.....</b>	<b>681</b>