

Aluizio Bezerra Filho

Processo de Improbidade Administrativa

Anotado e Comentado

3ª revista
edição atualizada
ampliada

2021



Rua Território Rio Branco, 87 – Pituba – CEP: 41830-530 – 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 Víglier, 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. –
3. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora JusPodivm, 2021.
800 p.

Bibliografia.
ISBN 978-65-5680-143-8.

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

1185886

CDD 341.3

Todos os direitos desta edição reservados a Edições JusPODIVM.

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

Sumário

PREFÁCIO	7
1. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	17
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	29
1.6. Condutas e procedimentos.....	32
1.6.1. Ato preparatório.....	33
1.6.2. Consumação	34
1.6.3. Forma tentada.....	34
1.6.4. Desistência voluntária e arrependimento eficaz.....	39
1.6.5. Dolo genérico	39
1.6.6. Dano.....	41
1.6.7. Princípio da insignificância.....	43
2.1. Considerações especiais.....	46
2.1.1. A tutela da probidade administrativa e a morosidade judicial.....	46
2.1.2. A responsabilidade objetiva do Estado pela morosidade judicial	48
2.2. A tutela da probidade administrativa por dano ambiental.....	57
2.2.1. Direito fundamental à água	71
2.2.2. A água no direito internacional	72
2.2.3. A água no direito brasileiro	75
2.2.4. A tutela da probidade administrativa por lesão ao direito à água.....	77
2.2.5. Dano moral coletivo por lesão à probidade	83
2.2.6. Dano moral coletivo por lesão ao meio ambiente.....	89
2.3. Os regramentos estabelecidos aos Tribunais de Contas pela LINDB.....	98
2.3.1. Termo de ajustamento de normas	100

2.3.2. Da interpretação de normas sobre gestão pública	102
2.3.3. Individualização de sanções pelos Tribunais de Contas	102
2.3.4. Período de transição para mudança de jurisprudência	103
2.3.5. Prevalência da jurisprudência na época do fato.....	104
2. LEI Nº 8.429/1992	105
2.1. Sujeitos passivos	105
2.2. Sujeitos ativos	110
2.2.1. Agentes públicos.....	112
2.2.2. Agentes políticos.....	112
2.2.3. Servidor público	113
2.2.4. Função honorífica	113
2.2.5. Agentes delegados.....	114
2.3. Terceiros ou Particulares.....	115
2.3.1. Terceiro beneficiado.....	118
2.3.2. A participação, indução ou concorrência.....	119
2.4. Dever de velar pelos princípios constitucionais	120
2.4.1. Princípio da legalidade.....	121
2.4.2. Princípio da moralidade	123
2.4.3. Princípio da impessoalidade	128
2.4.4. Princípio da publicidade.....	128
2.5. Ressarcimento ao dano	130
2.6. A perda de bens e valores ilícitos.....	131
2.7. Decretação da indisponibilidade de bens	133
2.8. Responsabilidade Civil da Herança	140
2.9. Atos que importam em enriquecimento ilícito	143
2.9.1. Receber vantagem econômica	148
2.9.2. Perceber vantagem para a prática de transação com sobrepreço.....	151
2.9.3. Perceber vantagem para a prática de negócio com subpreço	152
2.9.4. Utilizar em obra ou serviço particular bens e servidores públicos	154
2.9.5. Receber vantagem para tolerar atividades ilícitas	159
2.9.6. Receber vantagem para declarar falsa ou avaliação de obras ou serviços.....	160
2.9.7. Adquirir bens sem renda compatível no exercício de cargo público.....	161
2.9.8. Aceitar função pública para beneficiar terceiros	164
2.9.9. Exercício de advocacia administrativa.....	165
2.9.10. Receber vantagem para prevaricar	166
2.9.11. Apropriação de bens ou valores públicos	167

2.9.12. Usar de bens e valores públicos em proveito pessoal.....	169
2.10-A. Revogação parcial do art. 10 pela LINDB.....	171
2.10. Lesividade ao Erário.....	173
2.10.1. Facilitar transferência de bens públicos para o patrimônio particular....	179
2.10.2. Permitir o uso indevido de bens públicos	180
2.10.3. Doação ilegal de bens públicos	182
2.10.4. Facilitar transação de bens públicos com preços subfaturados.....	185
2.10.5. Facilitar aquisição de bens públicos com preços com sobrepreço	186
2.10.6. Realizar operação financeira sem formalidades legais ou garantia suficiente.....	187
2.10.6.1. Operação de crédito com recursos dos Institutos de Previdência (Pedalada fiscal)	192
2.10.7. Concessão ilegal de benefício administrativo ou fiscal	197
2.10.8. Frustrar a legalidade de procedimento licitatório	198
2.10.8.1. Fraude em licitação	203
2.10.8.2. Dispensa indevida de licitação.....	210
2.10.8.2.1. Dispensa indevida de licitação importa em presunção de lesividade	212
2.10.8.2.2. Comprovação de ausência de prejuízo ou presença de vantagem para o erário	213
2.10.8.2.3. Do dolo específico e do dano ao erário	215
2.10.8.2.4. Dispensa indevida de licitação: contratação de advogado	224
2.10.8.3. O princípio da padronização.....	231
2.10.8.4. A vigência dos contratos	233
2.10.8.5. A alteração dos contratos.....	233
2.10.8.6. Da subcontratação	234
2.10.8.7. Da cessão do contrato licitado.....	235
2.10.8.8. Da suspensão dos contratos	236
2.10.8.9. Processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos	236
2.10.9. Ordenar despesa pública ilegal	237
2.10.9.1. Despesa ilegal com pessoal violando a Lei de Responsabilidade Fiscal	240
2.10.9.2. Despesas com restos a pagar.....	249
2.10.10. Negligência na arrecadação fiscal e conservação do patrimônio público.....	255
2.10.11. Liberação irregular de verba pública	257
2.10.12. Permitir ou facilitar para o enriquecimento ilícito de terceiro	260
2.10.13. Permitir o uso de bens públicos em favor de particular	261

2.10.14. Celebrar contrato com violação das formalidades legais.....	263
2.10.15. Celebrar contrato com insuficiência de dotação orçamentária	265
2.10.16. Facilitar a incorporação de bens públicos para entidades privadas nas parcerias público-privadas	266
2.10.17. Permitir utilização indevida de bens públicos por entidade privada na parceria público-privada	267
2.10.18. Celebrar parceria público-privada irregular com entidades privadas ..	268
2.10.19. Negligenciar na fiscalização e prestações de contas de parceria público-privada	269
2.10.20. Liberar recursos de parceria público-privada de forma irregular	269
2.10.21. Conceder isenção, incentivo ou benefício fiscal sobre o ISSQN.....	270
2.11. Violação aos princípios da administração pública	271
2.11.1. Desvio de finalidade ou ilegalidade do objeto.....	279
2.11.1.1. Uso indevido de diárias e despesas com viagens	290
2.11.1.2. Publicidade promocional de autoridades.....	296
2.11.1.3 Assédio moral e sexual no ambiente de trabalho.....	301
2.11.1.4. A responsabilização do parecerista.....	308
2.11.1.5 Nepotismo	310
2.11.1.5.1 Das normas contra o nepotismo	315
2.11.1.6 Desídia na presteza jurisdicional.....	318
2.11.1.6.1. Cumprimento dos prazos processuais	320
2.11.1.6.2. A duração razoável do processo e o princípio da eficiência.....	321
2.11.1.6.3. Violação ao princípio da duração razoável do processo.....	323
2.11.1.7 Excesso de exação do PROCON	329
2.11.1.7.1 Violação às garantias fundamentais.....	330
2.11.1.7.2 Decisões desfundamentadas.....	331
2.11.1.7.3 Valores desproporcionais por falta de gradação da pena	334
2.11.1.7.4 A incompetência do Procon para interpretar contrato	335
2.11.1.7.5 Excludente da solidariedade passiva	336
2.11.1.7.6 Desvio de finalidade e dano ao erário.....	339
2.11.2. Prevaricação administrativa.....	341
2.11.2.1. Descumprimento de ordem judicial	346
2.11.2.2. Descumprimento do dever de recorrer do Defensor Público..	353
2.11.2.3. Omissão do procurador público na ação regressiva.....	356
2.11.2.4. Omissão do gestor no desconto de descontar dias parados de servidor grevista	360
2.11.3. Violação de sigilo funcional.....	363

2.11.4. Violar o princípio da publicidade dos atos oficiais	364
2.11.5. Frustrar a licitude de concurso público	366
2.11.5.1. Contratação de servidores sem concurso público.....	368
2.11.6. Deixar de prestar contas	372
2.11.6.1. Tribunal de Contas.....	376
2.11.6.2. Insolvência civil para a inadimplência dos títulos do Tribunal de Contas.....	380
2.11.7. Divulgação de informações econômicas privilegiadas.....	383
2.11.8. Violar regras legais e contratuais de parceria público-privada	383
2.11.9. Violar regra de acessibilidade do estatuto da pessoa com deficiência...	384
2.11.10. Prefeito deixar de editar normas de prevenção e combate a incêndio	385
2.11.11. Transferir verba pública da área de saúde sem as formalidades legais	386
2.11.12. Transgressão de prefeitos ao Estatuto da Cidade.....	388
2.12. Das sanções	392
2.12.1. Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente	395
2.12.2. Ressarcimento integral do dano	397
2.12.3. Perda da função pública.....	398
2.12.4. Suspensão dos direitos políticos.....	402
2.12.5. Multa civil.....	402
2.12.6. Proibição de contratar ou receber incentivos do Poder Público	404
2.12.7. A individualização das penas isoladas ou cumuladas.....	405
2.12.7.1. Dosimetria da sanção (art. 9º).....	410
2.12.7.2. Dosimetria da sanção (art. 10).....	411
2.12.7.3. Dosimetria da sanção (art. 11).....	411
2.12.8. Individualização das sanções na LIA nos moldes da LINDB	413
2.13. Declaração de bens	415
2.14. Procedimento Administrativo.....	416
2.15. Comissão Processante	418
2.16. Representação Administrativa.....	419
2.16.1. Sequestro de bens (§1º)	420
2.16.2. Indisponibilidade de bens (§ 2º)	424
2.16.3. Afastamento do sigilo bancário e fiscal	429
2.17. Ação civil pública de Improbidade Administrativa	437
2.17.1. Competência jurisdicional.....	439
2.17.2. Foro privilegiado.....	444
2.17.2.1. Juízes estaduais e parlamentares.....	451
2.17.2.2. Conselheiro do Tribunal de Contas.....	455
2.17.2.3. Prefeitos, ex-prefeitos e vereadores	455

2.17.3. Delação premiada.....	457
2.17.4. Complementação do ressarcimento de dano.....	463
2.17.5. Ministério Público como autor da demanda.....	463
2.17.5.1. Ministério Público na condição de <i>custos legis</i>	468
2.17.6. Prevenção, continência e conexão.....	470
2.17.7. Ação de improbidade administrativa e ação popular.....	473
2.17.8. A petição inicial.....	476
2.17.8.1. Valor da causa.....	479
2.17.9. Notificação prévia do requerido.....	480
2.17.10. Das exceções de impedimento, competência e suspeição do juiz, do promotor de justiça ou serventuário.....	483
2.17.11. Rejeição com absolvição sumária.....	488
2.17.11.1. Rejeição da ação sem julgamento de mérito.....	498
2.17.12. Juízo positivo de admissibilidade.....	503
2.17.13. Recurso da decisão de recebimento da ação.....	507
2.17.14. A inadequação da ação de improbidade.....	507
2.17.15. Contestação.....	508
2.17.16. Impugnação.....	510
2.17.17. Saneamento e organização do processo.....	510
2.17.17.1. Da extinção do processo.....	511
2.17.17.2. Indeferimento de provas testemunhais e/ou pericial.....	512
2.17.17.3. Julgamento antecipado do mérito.....	517
2.17.18. Depoimento e inquirição de autoridades.....	520
2.17.19. A instrução no rito ordinário.....	521
2.17.20. Das intimações e citações.....	524
2.17.20.1. Carta precatória.....	526
2.17.20.2. Carta rogatória.....	529
2.17.21. Das provas em geral.....	534
2.17.21.1. Ônus da prova.....	534
2.17.21.2. Incumbência do Autor.....	535
2.17.21.3. Incumbência do Representado.....	537
2.17.21.4. Prova pericial.....	539
2.17.21.5. Prova ilícita.....	545
2.17.21.6. Valoração da prova.....	550
2.17.21.7. Direito à prova.....	553
2.17.21.8. Depoimentos e inquirições em audiência.....	556
2.17.21.9. Prova testemunhal.....	557
2.17.22. Audiência de instrução e julgamento.....	559
2.17.23. Nulidades processuais.....	565

2.17.24. Pessoa Jurídica interessada tributária.....	574
2.18. Sentença.....	576
2.18.1. Sentença <i>citra petita</i>	580
2.18.2. Sentença <i>extra petita</i>	583
2.18.3. Sentença <i>ultra petita</i>	585
2.18.4. Fatos novos supervenientes à instrução.....	586
2.18.5. Sentença condenatória.....	586
2.18.6. Declaração incidental de inconstitucionalidade.....	592
2.18.7. Dispositivos da sentença condenatória.....	599
2.18.8. Teoria dos degraus na aplicação da pena.....	600
2.18.9. Dosimetria das sanções.....	603
2.18.10. Sentença penal absolutória.....	608
2.18.11. Litigância de má-fé.....	614
2.18.12. Sucumbência.....	618
2.19. Dos recursos em geral.....	622
2.19.1. Apelação.....	623
2.19.1.1. Procedimento.....	624
2.19.1.2. Contagem de prazo no processo eletrônico.....	625
2.19.1.3. Fatos novos supervenientes à sentença.....	628
2.19.1.4. Juízo de retratação da sentença.....	629
2.19.1.5. Teoria da causa madura.....	629
2.19.1.6. Razões recursais.....	630
2.19.1.7. Recurso adesivo.....	631
2.19.2. Agravo de Instrumento.....	631
2.19.3. Agravo interno.....	634
2.19.4. Agravo em recurso especial e extraordinário.....	635
2.19.5. Embargos de declaração.....	636
2.19.6. Embargos declaratórios com efeitos modificativos.....	638
2.19.7. Recurso ordinário constitucional.....	641
2.19.8. Recursos especial e extraordinário.....	642
2.19.9. Embargos de Divergência.....	644
2.19.10. Recebimento da apelação no efeito devolutivo.....	645
2.19.11. Duplo grau de jurisdição.....	648
2.20. Coisa julgada.....	651
2.21. Cumprimento da sentença.....	655
2.21.1. Execução de reparação de danos, perda de bens ou multa.....	655
2.21.2. Proibição de contratar ou receber benefícios fiscais ou creditícios.....	658
2.22. Crime de Representação Caluniosa.....	658

2.22.1. Aplicação da pena no juizado especial.....	662
2.22.2. A responsabilidade civil por representação caluniosa.....	663
2.23. Perda da função pública e suspensão dos direitos políticos.....	667
2.23.1. Competência do juízo para execução.....	671
2.23.2. Parlamentares federais.....	672
2.23.3. Parlamentares Estaduais.....	674
2.23.4. Vereadores.....	674
2.23.5. Prefeitos.....	675
2.24. Afastamento cautelar do agente público.....	679
2.25. Independência da Aplicação das Sanções.....	684
2.25.1. Sanção que independe de dano.....	684
2.25.2. Desvinculação das decisões do Tribunal de Contas.....	687
2.25.3. Distinção entre juízo de fato e juízo de valor.....	690
2.26. Procedimento Administrativo ou Inquérito Policial.....	692
2.27. Ações de impugnação.....	693
2.27.1. A judicialização das decisões dos Tribunais de Contas.....	693
2.27.2. Coisa julgada inconstitucional e a <i>querela nullitatis insanabilis</i>	698
2.27.3. Ação rescisória.....	709
2.27.3.1. Legitimação.....	713
2.27.3.2. Aspectos processuais.....	714
2.27.4. Impugnação à Execução.....	718
2.27.5. Ação de Embargos de terceiros.....	721
2.27.6. Ação de insolvência civil.....	724
2.28. Da prescrição.....	728
2.28.1. Contagem do prazo prescricional.....	737
2.29. Vigência da lei.....	741
2.30. Referências bibliográficas.....	741

ANEXOS

LEGISLAÇÃO CORRELATA.....	745
LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.....	747
LEI Nº 1.079, DE 10 DE ABRIL DE 1950.....	775
LEI Nº 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985.....	787
LEI Nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965.....	791
DECRETO Nº 5.483, DE 30 DE JUNHO DE 2005.....	797