

Aluizio Bezerra Filho

Processo de Improbidade Administrativa

Anotado e Comentado

4ª revista
edição | atualizada
ampliada

Conforme

- Lei 14.230/2021 – Altera a Lei de Improbidade Administrativa

2022

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Rua Canuto Saraiva, 131 Meoca – CEP: 03113-010 São Paulo São Paulo
Tel: (11) 3582.5757
• Contato: <https://www.editorajuspodivm.com.br/sac>

Copyright: Edições JusPODIVM

Diagramação: Equipe JusPODIVM

Capa: Ana Caquetti

8574p Bezerra Filho, Aluizio.
Processo de improbidade administrativa: anotado e comentado / Aluizio Bezerra Filho.
– 4. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora JusPodivm, 2022.
848 p.

ISBN 978-65-5680-931-1.

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

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. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	19
1.1. MATRIZ CONSTITUCIONAL.....	19
1.2. CONCEITO	21
1.3. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PENAL.....	26
1.4. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PENAL: AUTÔNOMAS	28
1.5. DEVER DO JUIZ REPRESENTAR AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	31
1.6. CONDUTAS E PROCEDIMENTOS	34
1.6.1. Ato preparatório	35
1.6.2. Consumação	36
1.6.3. Forma tentada	36
1.6.4. Desistência voluntária e arrependimento eficaz	40
1.6.5. Dolo genérico	41
1.6.6. Dano.....	42
1.6.7. Princípio da insignificância	44
1.7. CONSIDERAÇÕES ESPECIAIS	48
1.7.1. A tutela da probidade administrativa e a morosidade judicial.....	48
1.7.2. A responsabilidade objetiva do Estado pela morosidade judicial	50
1.8. A TUTELA DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA POR DANO AMBIENTAL.....	57
1.8.1. Direito fundamental à água	71
1.8.2. A água no direito internacional	73
1.8.3. A água no direito brasileiro	75
1.8.4. A tutela da probidade administrativa por lesão ao direito à água.....	77
1.8.5. Dano moral coletivo por lesão à probidade	83
1.8.6. Dano moral coletivo por lesão ao meio ambiente.....	89
1.9. OS REGRAMENTOS ESTABELECIDOS AOS TRIBUNAIS DE CONTAS PELA LINDB	98
1.9.1. Termo de ajustamento de normas	101

1.9.2. Da interpretação de normas sobre gestão pública	102
1.9.3. Individualização de sanções pelos Tribunais de Contas	103
1.9.4. Período de transição para mudança de jurisprudência	103
1.9.5. Prevalência da jurisprudência na época do fato.....	104
2.PARTE ESPECIAL.....	107
2.1. A NATUREZA SANCIONADORA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	107
2.2. A RETROATIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	109
2.3. RETROATIVIDADE DA LEI PENAL OU SANCIONADORA ALCANÇA A COISA JULGADA.....	114
2.4. IRRETROATIVIDADE DA NORMA PROCESSUAL.....	116
2.5. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE CUMULADA COM REVISÃO DE SANÇÃO	117
2.6. NATUREZA DA AÇÃO DECLARATÓRIA.....	119
2.7. DO PROCEDIMENTO ORDINÁRIO.....	122
2.8. DA AÇÃO RESCISÓRIA	123
3.LEI Nº 8.429/1992 ATUALIZADA PELA LEI Nº 14.230/2021	125
3.1. DA RESPONSABILIDADE E TIPIFICAÇÃO DOLOSA	125
3.1.1. Ação dolosa	131
3.1.2. Ação voluntária.....	132
3.1.3. Entidade privada	133
3.1.4. Hermenêutica jurisprudencial.....	133
3.1.5. Sujeitos ativos.....	134
3.1.5.1. Agentes públicos	136
3.1.5.2. Agentes políticos	136
3.1.5.3. Servidor público.....	137
3.1.5.4. Função honorífica.....	137
3.1.5.5. Agentes delegados	137
3.2. TERCEIROS OU PARTICULARES.....	139
3.3. PESSOA JURÍDICA	142
3.3.1. A participação, indução ou concorrência.....	144
3.4. ART. 4º (REVOGADO).....	145
3.5. ART. 5º (REVOGADO).....	145
3.6. ART. 6º (REVOGADO).....	145
3.7. DEVER DE REPRESENTAR	145
3.8. RESPONSABILIDADE CIVIL DA HERANÇA	146

3.9. ATOS QUE IMPORTAM EM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.....	149
3.9.1. Receber vantagem econômica	155
3.9.2. Perceber vantagem para a prática de transação com sobrepreço.....	157
3.9.3. Perceber vantagem para a prática de negócio com subpreço.....	158
3.9.4. Utilizar em obra ou serviço particular bens e servidores públicos	160
3.9.5. Receber vantagem para tolerar atividades ilícitas	165
3.9.6. Receber vantagem para prestar declaração técnica falsa de obras ou serviços.....	166
3.9.7. Enriquecimento ilícito	167
3.9.8. Aceitar função pública para beneficiar terceiros	170
3.9.9. Exercício de advocacia administrativa.....	171
3.9.10. Receber vantagem para prevaricar	173
3.9.11. Apropriação de bens ou valores públicos	173
3.9.12. Usar de bens e valores públicos em proveito pessoal.....	175
3.10. ATOS QUE CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIO	177
3.10.1. Facilitar a incorporação de bens públicos ao patrimônio particular	182
3.10.2. Permitir o uso indevido de bens públicos	183
3.10.3. Doação ilegal de bens públicos	185
3.10.4. Facilitar transação de bens públicos com preços subfaturados.....	188
3.10.5. Facilitar aquisição de bens públicos com preços com sobrepreço	189
3.10.6. Realizar operação financeira sem formalidades legais ou garantia suficiente.....	190
3.10.6.1. Operação de crédito com recursos dos Institutos de Previdência (Pedalada fiscal)	195
3.10.7. Concessão ilegal de benefício administrativo ou fiscal	199
3.10.8. Frustrar processo licitatório de parcerias com entidades sem fins lucrativos.....	201
3.10.8.1. Dispensa indevida de licitação.....	205
3.10.8.2 Demonstração de perda patrimonial.....	205
3.10.8.3. Do dolo específico e do dano ao erário	213
3.10.8.4. Dispensa indevida de licitação: contratação de advogado	218
3.10.8.5. O princípio da padronização.....	224
3.10.8.6. A vigência dos contratos.....	225
3.10.8.7. A alteração dos contratos.....	226
3.10.8.8. Da subcontratação	226
3.10.8.9. Da cessão do contrato licitado	226
3.10.8.10. Da suspensão dos contratos.....	228
3.10.8.11. Processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos	228
3.10.9. Ordenar despesa pública ilegal	229

3.10.9.1. Despesa ilegal com pessoal violando a Lei de Responsabilidade Fiscal	232
3.10.9.2. Despesas com restos a pagar.....	240
3.10.10. Conduta ilícita na arrecadação de tributos e conservação do patrimônio público	246
3.10.11. Liberação irregular de verba pública	249
3.10.12. Permitir ou facilitar para o enriquecimento ilícito de terceiro.....	251
3.10.13. Permitir o uso de bens públicos em favor de particular	252
3.10.14. Celebrar contrato com violação das formalidades legais.....	255
3.10.15. Celebrar contrato com insuficiência de dotação orçamentária	256
3.10.16. Facilitar a incorporação de bens públicos para entidades privadas nas parcerias público-privadas	257
3.10.17. Permitir utilização indevida de bens públicos por entidade privada na parceria público-privada	258
3.10.18. Celebrar parceria público-privada irregular com entidades privadas ..	259
3.10.19. Conduta ilícita na fiscalização e prestações de contas	260
3.10.20. Liberar recursos de parceria público-privada de forma irregular	260
3.10.21. Liberar recursos de parceria público-privada de forma irregular	261
3.10.22. (inciso XXI – Revogado).....	262
3.10.23. Conceder, aplicar ou manter benefício contrário à norma do ISSQN ...	262
3.11. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	264
3.11.1. Os princípios constitucionais norteadores da administração pública	268
3.11.1.1. Princípio da legalidade	270
3.11.1.2. Princípio da moralidade	272
3.11.1.3. Princípio da impessoalidade	278
3.11.1.4. Princípio da publicidade.....	278
3.11.2. Violação ao princípio da legalidade	285
3.11.3. Violação ao princípio da imparcialidade	289
3.11.4. Uso indevido de diárias e despesas com viagens	292
3.11.5. Assédio moral e sexual no ambiente de trabalho.....	298
3.11.6. A responsabilização do parecerista.....	306
3.11.7. Desídia na presteza jurisdicional.....	308
3.11.7.1. Cumprimento dos prazos processuais	310
3.11.7.2. A duração razoável do processo e o princípio da eficiência.....	311
3.11.7.3. Violação ao princípio da duração razoável do processo.....	313
3.11.8. Excesso de exação do PROCON	319
3.11.8.1. Violação às garantias fundamentais.....	320
3.11.8.2. Decisões desfundamentadas.....	321
3.11.8.3. Valores desproporcionais por falta de gradação da pena.....	323

3.11.8.4. A incompetência do Procon para interpretar contrato.....	325
3.11.8.5. Excludente da solidariedade passiva	326
3.8.11.6. Desvio de finalidade e dano ao erário.....	329
3.11.9. Descumprimento de ordem judicial.....	331
3.11.10. Violação de prerrogativas da advocacia	338
3.11.11. Descumprimento do dever de recorrer do Defensor Público.....	341
3.11.12. Omissão do procurador público na ação regressiva	344
3.11.13. Omissão do gestor no desconto de descontar dias parados de servidor grevista	348
3.11.14. (Inciso I - Revogado);.....	351
3.11.15. (Inciso II - Revogado);.....	351
3.11.16. Violação de sigilo funcional com informação privilegiada.....	351
3.11.17. Violar o princípio da publicidade dos atos oficiais.....	353
3.11.18. Frustrar a licitude de concurso público.....	354
3.11.18.1. Contratação de servidores sem concurso público	357
3.11.19. Deixar de prestar contas.....	360
3.11.19.1. Tribunal de Contas.....	364
3.11.19.2. Insolvência civil para a inadimplência dos títulos do Tribunal de Contas	367
3.11.20. Divulgação de informações econômicas privilegiadas.....	370
3.11.21. Violar regras legais e contratuais de parceria público-privada.....	371
3.11.22. (inciso IX - Revogado);.....	371
3.11.23. (inciso X - Revogado);	371
3.11.24. Nepotismo	371
3.11.25. Publicidade promocional de autoridades.....	378
3.11.25.1. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	385
3.11.25.2. Privilégio de nepotismo para detentores de mandatos eletivos	388
3.11.26. Prefeito deixar de editar normas de prevenção e combate a incêndio	390
3.12. Das sanções	392
3.12.1. Perda da função pública.....	396
3.12.2. Multa civil.....	399
3.12.3. Multa contra pessoa jurídica.....	400
3.12.4 Proibição de contratar ou receber incentivos do Poder Público	401
3.12.5. Ressarcimento integral do dano	402
3.12.6. Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente	405
3.12.7. Suspensão dos direitos políticos.....	406
3.12.7.1. Competência do juízo para execução dos direitos políticos	407
3.12.7.1.1. Parlamentares federais	409
3.12.7.1.2. Parlamentares estaduais.....	411

3.12.7.1.3. Vereadores.....	411
3.12.7.1.4. Prefeitos	411
3.12.7.1.5. Contagem do prazo para suspensão de direitos políticos	416
3.12.8. Atos de menor ofensividade aos bens jurídicos.....	416
3.12.9. Execução da sentença com trânsito em julgado.....	417
3.13. DECLARAÇÃO DE BENS.....	417
3.14. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E DO PROCESSO JUDICIAL.....	419
3.15. COMISSÃO PROCESSANTE	421
3.16. DA INDISPONIBILIDADE DE BENS	422
3.16.1. Procedimento do pedido.....	424
3.16.2. Valor da indisponibilidade	425
3.16.3. Desconsideração da pessoa jurídica.....	426
3.16.4. Gradação dos bens bloqueados.....	427
3.16.5. Indisponibilidade dos bens de família	428
3.16.6. Afastamento do sigilo bancário e fiscal.....	429
3.17. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	437
3.17.1. Ministério Público autor da ação.....	438
3.17.2. Competência jurisdicional.....	441
3.17.3. Prevenção, continência e conexão	446
3.17.4. Foro privilegiado.....	449
3.17.4.1. Juízes estaduais e parlamentares.....	456
3.17.4.2. Conselheiro do Tribunal de Contas.....	460
3.17.4.3. Prefeitos, ex-prefeitos e vereadores	460
3.17.5. A petição inicial	462
3.17.6. Valor da causa	464
3.17.7. Das exceções de impedimento, competência e suspeição do juiz, do promotor de justiça ou serventuário.....	465
3.17.8. Rejeição da petição inicial	471
3.17.9. Indeferimento da inicial sem julgamento de mérito	472
3.17.10. Recebimento da petição inicial.....	479
3.17.11. Contestação.....	482
3.17.12. Impugnação	483
3.17.13. Da rejeição de preliminar cabe agravo instrumento.....	483
3.17.14. Oportunidade de conciliação	484
3.17.15. Inexistência manifesta do ato de improbidade.....	484
3.17.16. Desmembramento de litisconsortes	489
3.17.17. Tipificação da conduta de improbidade.....	489
3.17.18. Das provas em juízo	491
3.17.19. Das nulidades de decisões definitivas.....	491

3.17.20. Extinção do processo por inexistência de improbidade.....	493
3.17.21. Imprescindibilidade da causa de absolvição	497
3.17.22. Intervenção da Pessoa Jurídica interessada	499
3.17.23. Incidente de desconsideração de pessoa jurídica.....	501
3.17.24. Limitação da responsabilidade dos sócios.....	507
3.17.25. Conversão da ação de improbidade em civil pública	508
3.17.26. Interrogatório do representado/réu.....	509
3.17.27. Da inaplicabilidade da revelia.....	509
3.17.28. O réu sem a incumbência do ônus da prova.....	510
3.17.29. O ônus da prova é incumbência do autor.....	511
3.17.30. Instrumentos de defesa do representado/réu.....	512
3.17.31. Competência dos Ministérios Públicos Federal e Estadual	514
3.17.32. Da inexistência de reexame obrigatório da sentença de improcedência.....	515
3.17.33. Defesa promovida pela Advocacia Pública.....	515
3.17.34. Recurso das decisões interlocutórias	516
3.17.35. Acordo de não persecução cível.....	517
3.17.35.1. Procedimento do acordo de não persecução cível.....	521
3.17.35.2. Circunstâncias do acordo de não persecução cível	522
3.17.35.3. Apuração do valor do dano para fins de ressarcimento.....	523
3.17.35.4. <i>Compliance</i> na prevenção contra a improbidade	524
3.17.35.5. Descumprimento do acordo	526
3.17.36. Colaboração premiada.....	527
3.17.37. Requisitos da sentença de improbidade administrativa	532
3.17.37.1. Motivações da sentença por enriquecimento ilícito	535
3.17.37.2. Motivações da sentença por dano ao erário	536
3.17.37.3. Motivações da sentença por violação dos princípios administrativos	537
3.17.37.4. Consequência do ato de improbidade	538
3.17.37.5 Dificuldades da gestão pública.....	538
3.17.37.6. Dosimetria das sanções.....	539
3.17.37.6.1. Princípio da proporcionalidade e da razoabilidade	540
3.17.37.6.2. A natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida.....	541
3.17.37.6.3. A extensão do dano causado	541
3.17.37.6.4. O proveito patrimonial obtido pelo agente.....	541
3.17.37.6.5. As circunstâncias agravantes ou atenuantes.....	542
3.17.37.6.6. A atuação do agente em minorar os prejuízos e consequências	543

3.17.37.6.7. Os antecedentes do agente	543
3.17.37.6.8. Sanções sobre o mesmo fato.....	544
3.17.37.6.9. Fixação da pena ao terceiro de forma específica .	544
3.17.37.6.10. Critérios objetivos na aplicação da sanção	545
3.17.37.6.11. Configuração da ilegalidade dolosa.....	546
3.17.37.6.12. A responsabilidade do litisconsórcio passivo	547
3.17.37.6.13. Da inexistência de remessa necessária da sentença	548
3.17.37.7. A individualização das sanções isoladas ou cumuladas.....	548
3.17.37.7.1 Dosimetria da sanção (art. 9º)	552
3.17.37.7.2 Dosimetria da sanção (art. 10).....	553
3.17.37.7.3 Dosimetria da sanção (art. 11).....	554
3.17.37.7.4 Individualização das sanções na LIA nos moldes da LINDB.....	555
3.17.38. Ação de improbidade é repressiva de caráter sancionatório.....	557
3.18. SENTENÇA COM RESSARCIMENTO DE DANOS, PERDA OU REVERSÃO DE BENS.....	560
3.18.1. Da unificação das sanções	561
3.18.2. Questões Processuais	563
3.18.2.1. Ação de improbidade administrativa e ação popular	563
3.18.2.2. Saneamento e organização do processo	566
3.18.2.3. Indeferimento de provas testemunhais e/ou pericial	567
3.18.2.4. Julgamento antecipado do mérito.....	572
3.18.2.5. Depoimento e inquirição de autoridades.....	576
3.18.2.6. A instrução no rito ordinário	577
3.18.2.7. Das intimações e citações	579
3.18.2.8. Carta precatória	581
3.18.2.9. Carta rogatória	584
3.18.3. Das provas em geral	589
3.18.3.1. Prova pericial	589
3.18.3.2. Prova ilícita	596
3.18.3.3. Valoração da prova	601
3.18.3.4. Direito à prova.....	603
3.18.3.5. Depoimentos e inquirições em audiência	606
3.18.3.6. Prova testemunhal.....	608
3.18.3.7. Audiência de instrução e julgamento.....	610
3.18.3.8. Nulidades processuais.....	616
3.18.4. Nulidades de Sentença	625
3.18.4.1. Sentença <i>citra petita</i>	627
3.18.4.2. Sentença <i>extra petita</i>	630

3.18.4.3. Sentença <i>ultra petita</i>	631
3.18.5. Fatos novos supervenientes à instrução	632
3.18.6. Sentença condenatória.....	633
3.18.7. Declaração incidental de inconstitucionalidade	639
3.18.8. Dispositivos da sentença condenatória.....	645
3.18.9. Teoria dos degraus na aplicação da pena	646
3.18.10. Sentença penal absolutória.....	649
3.18.11. Litigância de má-fé	655
3.18.12. Sucumbência	660
3.18.13. Dos recursos em geral	663
3.18.13.1. Apelação	664
3.18.13.1.1. Procedimento.....	665
3.18.13.1.2. Contagem de prazo no processo eletrônico.....	666
3.18.13.1.3. Fatos novos supervenientes à sentença.....	669
3.18.13.1.4. Juízo de retratação da sentença.....	670
3.18.14. Teoria da causa madura	670
3.18.15. Razões recursais	671
3.18.16. Recurso adesivo	672
3.18.17. Agravo de Instrumento	672
3.18.18. Agravo interno	675
3.18.19. Agravo em recurso especial e extraordinário	676
3.18.20. Embargos de declaração	677
3.18.21. Embargos declaratórios com efeitos modificativos.....	679
3.18.22. Recurso ordinário constitucional.....	682
3.18.23. Recursos especial e extraordinário	683
3.18.24. Embargos de Divergência	685
3.18.25. Coisa julgada	686
3.18.26. Cumprimento da sentença	690
3.18.26.1. Execução de reparação de danos, perda de bens ou multa ..	690
3.18.26.2. Proibição de contratar ou receber benefícios fiscais ou creditícios	693
3.19. CRIME DE REPRESENTAÇÃO CALUNIOSA.....	693
3.19.1. Aplicação da pena no juizado especial.....	697
3.19.2. A responsabilidade civil por representação caluniosa.....	698
3.20. DO AFASTAMENTO DO CARGO PÚBLICO	702
3.21. DA INDEPENDÊNCIA DAS APLICAÇÕES DAS SANÇÕES	705
3.21.1. Sanção que independe de dano	706
3.21.2. Os atos do órgão de controle interno	707
3.21.3. Os efeitos das sentenças civis e penais.....	707

3.21.4. Compensação de sanções	708
3.21.5. Desvinculação das decisões do Tribunal de Contas.....	709
3.21.6. Distinção entre juízo de fato e juízo de valor	712
3.22. DIREITO DE DEFESA DO INQUÉRITO CIVIL E NO PROCESSO JUDICIAL	715
3.22.1. Ações de impugnação	716
3.22.1.1. A judicialização das decisões dos Tribunais de Contas	716
3.22.1.2. Coisa julgada inconstitucional e a <i>querela nullitatis</i> <i>insanabilis</i>	721
3.22.2. Ação rescisória	732
3.22.3. Legitimação	736
3.22.4. Aspectos processuais	736
3.22.5. Impugnação à Execução.....	741
3.22.6. Ação de Embargos de terceiros	744
3.22.7. Ação de insolvência civil	747
3.23. DA PRESCRIÇÃO	751
3.23.1. Causa de interrupção da prescrição.....	754
3.23.2. Da prescrição intercorrente.....	755
3.23.3. Da prescrição retroativa	758
3.23.4. Prazo decadencial para ajuizamento da ação	759
3.23.5. Qualificação de agentes públicos	760
3.23.6. Das despesas judiciais.....	761
3.23.7. Sucumbência por litigância de má-fé.....	762
3.23.8. Danos morais e materiais pela improcedência da ação de improbidade.....	765
3.23.9. Improbidade nos recursos dos Partidos Políticos.....	772
3.23.10. Manifestação de interesse do Ministério Público nas ações em curso ajuizadas pela Fazenda Pública	774
3.24. REVOGAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA LEI ANTERIOR	775
3.25. VIGÊNCIA DA LEI	776
4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	776

ANEXOS

5. LEGISLAÇÃO CORRELATA	781
LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000	783
LEI Nº 1.079, DE 10 DE ABRIL DE 1950	811
LEI Nº 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985	823
LEI Nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965	827
DECRETO Nº 5.483, DE 30 DE JUNHO DE 2005	833