

Aluizio Bezerra Filho

Processo de Improbidade Administrativa

Anotado e Comentado

5ª | revista
edição | atualizada
ampliada

2023



www.editorajuspodivm.com.br

Rua Canuto Saraiva, 131 – Mooca – CEP: 03113-010 – São Paulo – São Paulo

Tel: (11) 3582.5757

• Contato: <https://www.editorajuspodivm.com.br/central-de-relacionamento>

Copyright: Edições JusPODIVM

Diagramação: Lupe Comunicação e Design (lupecomunicacao@gmail.com)

Capa: Ana Caquetti

B574p Bezerra Filho, Aluizio.
Processo de Improbidade Administrativa – Anotado e Comentado / Aluizio Bezerra
Filho – 5.ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.
880 p.

Inclui Bibliografia
ISBN: 978-85-442-4158-5

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

CDD 341.5

BIBLIOTECÁRIA RESPONSÁVEL
Ana Carolina Ribeiro Moisés – CRB7 – RJ 007348/0

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.....	32
1.6. Condutas e procedimentos	34
1.6.1. Ato preparatório.....	36
1.6.2. Consumação	36
1.6.3. Forma tentada.....	37
1.6.4. Desistência voluntária e arrependimento eficaz.....	41
1.6.5. Dolo genérico	41
1.6.6. Dolo específico	43
1.6.7. Dano	44
1.6.8. Princípio da insignificância.....	46
1.7. Considerações especiais	49
1.7.1. A tutela da probidade administrativa e a morosidade judicial	49
1.7.2. A responsabilidade objetiva do Estado pela morosidade judicial	51
1.8. A tutela da probidade administrativa por dano ambiental	58
1.8.1. Direito fundamental à água	72
1.8.2. A água no direito internacional	74
1.8.3. A água no direito brasileiro	76
1.8.4. A tutela da probidade administrativa por lesão ao direito à água	78
1.8.5. Dano moral coletivo por lesão à probidade	83
1.8.6. Dano moral coletivo por lesão ao meio ambiente	90
1.9. Os regramentos estabelecidos aos Tribunais de Contas pela LINDB	99
1.9.1. Termo de ajustamento de normas	102

1.9.2.	Da interpretação de normas sobre gestão pública	103
1.9.3.	Individualização de sanções pelos Tribunais de Contas	103
1.9.4.	Período de transição para mudança de jurisprudência	104
1.9.5.	Prevalência da jurisprudência na época do fato	105
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	115
2.4.	A (ir)retroatividade da Lei de Improbidade Administrativa sob a ótica do STF ...	117
2.5.	As contradições do STF sobre a (ir)retroatidade da Lei de Improbidade Administrativa	121
2.6.	Irretroatividade da norma processual	124
2.7.	A necessidade de emenda da petição inicial	125
2.8.	Acordo judicial em ação de cobrança e precatório	128
2.9.	Ação declaratória de nulidade cumulada com revisão de sanção	134
2.10.	Natureza da ação declaratória	136
2.11.	Do procedimento ordinário	139
2.12.	Da ação rescisória	140
2.13.	Acordo judicial e o regime de precatório	141
2.14.	A decisão do STF proferida na ADI nº 7.236	148
3.	LEI Nº 8.429/1992 ATUALIZADA PELA LEI Nº 14.230/2021	151
3.1.	Da responsabilidade e tipificação dolosa	151
3.1.1.	Ação dolosa	157
3.1.2.	Ação voluntária	158
3.1.3.	Entidade privada	158
3.1.4.	Hermenêutica jurisprudencial	159
3.1.5.	Sujeitos ativos	160
3.1.5.1.	Agentes públicos	161
3.1.5.2.	Agentes políticos	162
3.1.5.3.	Servidor público	162
3.1.5.4.	Função honorífica	163
3.1.5.5.	Agentes delegados	163
3.2.	Terceiros ou Particulares	165
3.3.	Pessoa Jurídica	168
3.3.1.	A participação, indução ou concorrência	169
3.4.	Art. 5º (Revogado)	171
3.5.	Art. 6º (Revogado)	171
3.6.	Dever de representar	171

3.7. Responsabilidade Civil da Herança	171
3.8. Atos que importam em enriquecimento ilícito.....	175
3.8.1. Receber vantagem econômica	180
3.8.2. Perceber vantagem para a prática de transação com sobrepreço.....	183
3.8.3. Perceber vantagem para a prática de negócio com subpreço.....	184
3.8.4. Utilizar em obra ou serviço particular bens e servidores públicos.....	185
3.8.5. Receber vantagem para tolerar atividades ilícitas	190
3.8.6. Receber vantagem para prestar declaração técnica falsa de obras ou serviços.....	191
3.8.7. Enriquecimento ilícito	192
3.8.8. Aceitar função pública para beneficiar terceiros.....	195
3.8.9. Exercício de advocacia administrativa	196
3.8.10. Receber vantagem para prevaricar	197
3.8.11. Apropriação de bens ou valores públicos.....	198
3.8.12. Usar de bens e valores públicos em proveito pessoal.....	200
3.9. Atos que causam prejuízo ao erário	202
3.9.1. Facilitar a incorporação de bens públicos ao patrimônio particular.....	207
3.9.2. Permitir o uso indevido de bens públicos	208
3.9.3. Doação ilegal de bens públicos.....	210
3.9.4. Facilitar transação de bens públicos com preços subfaturados	213
3.9.5. Facilitar aquisição de bens públicos com preços com sobrepreço.....	214
3.9.6. Realizar operação financeira sem formalidades legais ou garantia suficiente.....	215
3.9.6.1. Operação de crédito com recursos dos Institutos de Previdência (Pedalada fiscal)	220
3.9.7. Concessão ilegal de benefício administrativo ou fiscal.....	224
3.9.8. Frustrar processo licitatório de parcerias com entidades sem fins lucrativos.....	226
3.9.8.1. Dispensa indevida de licitação	229
3.9.8.2. Demonstração de perda patrimonial	231
3.9.8.3. Do dolo específico e do dano ao erário.....	238
3.9.8.4. Dispensa indevida de licitação: contratação de advogado.....	243
3.9.8.5. O princípio da padronização	250
3.9.8.6. A vigência dos contratos.....	251
3.9.8.7. A alteração dos contratos.....	252
3.9.8.8. Da subcontratação	252
3.9.8.9. Da cessão do contrato licitado.....	252
3.9.8.10. Da suspensão dos contratos.....	253
3.9.8.11. Processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos.....	254

3.9.9. Ordenar despesa pública ilegal.....	255
3.9.9.1. Despesa ilegal com pessoal violando a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	258
3.9.9.2. Despesas com restos a pagar	266
3.9.10. Conduta ilícita na arrecadação de tributos e conservação do patrimônio público	272
3.9.11. Liberação irregular de verba pública.....	274
3.9.12. Permitir ou facilitar para o enriquecimento ilícito de terceiro.....	277
3.9.13. Permitir o uso de bens públicos em favor de particular.....	278
3.9.14. Celebrar contrato com violação das formalidades legais	280
3.9.15. Celebrar contrato com insuficiência de dotação orçamentária.....	281
3.9.16. Facilitar a incorporação de bens públicos para entidades privadas nas parcerias público-privadas	283
3.9.17. Permitir utilização indevida de bens públicos por entidade privada na parceria público-privada.....	284
3.9.18. Celebrar parceria público-privada irregular com entidades privadas.....	284
3.9.19. Conduta ilícita na fiscalização e prestações de contas.....	285
3.9.20. Liberar recursos de parceria público-privada de forma irregular.....	286
3.9.21. Liberar recursos de parceria público-privada de forma irregular.....	287
3.9.22. (inciso XXI – Revogado)	288
3.9.23. Conceder, aplicar ou manter benefício contrário à norma do ISSQN	288
3.10. Violação aos princípios da administração pública.....	289
3.10.1. Os princípios constitucionais norteadores da administração pública	294
3.10.1.1. Princípio da legalidade.....	296
3.10.1.2. Princípio da moralidade.....	299
3.10.1.3. Princípio da impessoalidade	304
3.10.1.4. Princípio da publicidade.....	304
3.10.2. Violação ao princípio da legalidade.....	311
3.10.3. Violação ao princípio da imparcialidade.....	315
3.10.4. Uso indevido de diárias e despesas com viagens	318
3.10.5. Assédio moral e sexual no ambiente de trabalho.....	324
3.10.6. A responsabilização do parecerista.....	332
3.10.7. Desídia na presteza jurisdicional.....	334
3.10.7.1. Cumprimento dos prazos processuais.....	337
3.10.7.2. A duração razoável do processo e o princípio da eficiência.....	337
3.10.7.3. Violação ao princípio da duração razoável do processo	339
3.10.8. Excesso de exação do Procon.....	345
3.10.8.1. Violação às garantias fundamentais.....	346
3.10.8.2. Decisões desfundamentadas	347
3.10.8.3. Valores desproporcionais por falta de gradação da pena	349

3.10.8.4. A incompetência do Procon para interpretar contrato	351
3.10.8.5. Excludente da solidariedade passiva.....	352
3.10.8.6. Desvio de finalidade e dano ao erário	355
3.10.9. Descumprimento de ordem judicial.....	357
3.10.10. Violação de prerrogativas da advocacia	364
3.10.11. Descumprimento do dever de recorrer do Defensor Público.....	367
3.10.12. Omissão do procurador público na ação regressiva	370
3.10.13. Omissão do gestor no desconto de descontar dias parados de servidor grevista	374
3.10.14. (Inciso I - Revogado)	377
3.10.15. (Inciso II - Revogado).....	377
3.10.16. Violação de sigilo funcional com informação privilegiada	377
3.10.17. Violar o princípio da publicidade dos atos oficiais.....	378
3.10.18. Frustrar a licitude de concurso público.....	380
3.10.18.1. Contratação de servidores sem concurso público	382
3.10.19. Deixar de prestar contas.....	387
3.10.19.1. Tribunal de Contas	390
3.10.19.2. Insolvência civil para a inadimplência dos títulos do Tribunal de Contas.....	394
3.10.20. Divulgação de informações econômicas privilegiadas	397
3.10.21. Violar regras legais e contratuais de parceria público-privada.....	397
3.10.22. (inciso IX – Revogado)	398
3.10.23. (inciso X – Revogado).....	398
3.10.24. Nepotismo	398
3.10.25. Publicidade promocional de autoridades	405
3.10.25.1. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	412
3.10.25.2. Privilégio de nepotismo para detentores de mandatos eletivos	414
3.10.26. Prefeito deixar de editar normas de prevenção e combate a incêndio....	416
3.11. Das sanções.....	418
3.11.1. Perda da função pública.....	422
3.11.2. Multa civil.....	425
3.11.3. Multa contra pessoa jurídica.....	427
3.11.4. Proibição de contratar ou receber incentivos do Poder Público	428
3.11.5. Ressarcimento integral do dano	429
3.11.6. Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente	432
3.11.7. Suspensão dos direitos políticos	433
3.11.7.1. Competência do juízo para execução dos direitos políticos....	434
3.11.7.1.1. Parlamentares federais.....	436
3.11.7.1.2. Parlamentares estaduais.....	438

3.11.7.1.3. Vereadores.....	438
3.11.7.1.4. Prefeitos.....	438
3.11.7.1.5. Contagem do prazo para suspensão de direitos políticos	443
3.11.8. Atos de menor ofensividade aos bens jurídicos.....	443
3.11.9. Execução da sentença com trânsito em julgado.....	444
3.12. Declaração de bens.....	444
3.13. Procedimento administrativo e do processo judicial.....	446
3.14. Comissão Processante.....	448
3.15. Da indisponibilidade de bens.....	449
3.15.1. Procedimento do pedido.....	452
3.15.2. Valor da indisponibilidade.....	453
3.15.3. Desconsideração da pessoa jurídica.....	453
3.15.4. Gradação dos bens bloqueados.....	455
3.15.5. Indisponibilidade dos bens de família.....	456
3.15.6. Afastamento do sigilo bancário e fiscal.....	457
3.16. Ação de Improbidade Administrativa.....	466
3.16.1. Autores da ação.....	467
3.16.1.1. Ministério Público na condição de <i>custos legis</i>	470
3.16.2. Competência jurisdicional.....	472
3.16.3. Prevenção, continência e conexão.....	477
3.16.4. Foro privilegiado.....	480
3.16.4.1. Juízes estaduais e parlamentares	487
3.16.4.2. Conselheiro do Tribunal de Contas.....	491
3.16.4.3. Prefeitos, ex-prefeitos e vereadores.....	492
3.16.5. A petição inicial.....	493
3.16.6. Valor da causa.....	495
3.16.7. Das exceções de impedimento, competência e suspeição do juiz, do promotor de justiça ou serventuário.....	496
3.16.8. Rejeição da petição inicial.....	502
3.16.9. Indeferimento da inicial sem julgamento de mérito.....	503
3.16.10. Recebimento da petição inicial.....	510
3.16.11. Contestação.....	513
3.16.12. Impugnação.....	514
3.16.13. Da rejeição de preliminar cabe agravo instrumento.....	514
3.16.14. Oportunidade de conciliação.....	515
3.16.15. Inexistência manifesta do ato de improbidade.....	515
3.16.16. Desmembramento de litisconsortes.....	520
3.16.17. Tipificação da conduta de improbidade.....	520
3.16.18. Das provas em juízo.....	522

3.16.19. Das nulidades de decisões definitivas	522
3.16.20. Extinção do processo por inexistência de improbidade.....	524
3.16.21. Imprescindibilidade da causa de absolvição.....	528
3.16.22. Intervenção da Pessoa Jurídica interessada	530
3.16.23. Incidente de desconsideração de pessoa jurídica.....	531
3.16.24. Limitação da responsabilidade dos sócios.....	537
3.16.25. Conversão da ação de improbidade em civil pública	539
3.16.26. Interrogatório do representado/réu.....	539
3.16.27. Da inaplicabilidade da revelia.....	540
3.16.28. O réu sem a incumbência do ônus da prova	540
3.16.29. O ônus da prova é incumbência do autor.....	541
3.16.30. Instrumentos de defesa do representado/réu	543
3.16.31. Competência dos Ministérios Públicos Federal e Estadual	545
3.16.32. Da inexistência de reexame obrigatório da sentença de improcedência.....	545
3.16.33. Defesa promovida pela Advocacia Pública.....	546
3.16.34. Recurso das decisões interlocutórias	547
3.16.35. Acordo de não persecução cível	547
3.16.35.1. Procedimento do acordo de não persecução cível.....	553
3.16.35.2. Circunstâncias do acordo de não persecução cível	554
3.16.35.3. Apuração do valor do dano para fins de ressarcimento.....	555
3.16.35.4. <i>Compliance</i> na prevenção contra a improbidade	555
3.16.35.5. Descumprimento do acordo.....	557
3.16.35.6. Recusa na oferta de acordo	558
3.16.36. Colaboração premiada	562
3.16.37. Requisitos da sentença de improbidade administrativa.....	567
3.16.37.1. Motivações da sentença por enriquecimento ilícito	571
3.16.37.2. Motivações da sentença por dano ao erário	571
3.16.37.3. Motivações da sentença por violação dos princípios adminis- trativos.....	572
3.16.37.4. Consequência do ato de improbidade	573
3.16.37.5. Dificuldades da gestão pública	573
3.16.37.6. Dosimetria das sanções.....	574
3.16.37.6.1. Princípio da proporcionalidade e da razoabi- lidade	575
3.16.37.6.2. A natureza, a gravidade e o impacto da infra- ção cometida	576
3.16.37.6.3. A extensão do dano causado.....	576
3.16.37.6.4. O proveito patrimonial obtido pelo agente	576
3.16.37.6.5. As circunstâncias agravantes ou atenuantes.....	577
3.16.37.6.6. A atuação do agente em minorar os prejuízos e consequências.....	578

3.16.37.6.7. Os antecedentes do agente.....	578
3.16.37.6.8. Sanções sobre o mesmo fato.....	579
3.16.37.6.9. Fixação da pena ao terceiro de forma específica....	579
3.16.37.6.10. Critérios objetivos na aplicação da sanção	580
3.16.37.6.11. Configuração da ilegalidade dolosa.....	581
3.16.37.6.12. A responsabilidade do litisconsórcio passivo....	582
3.16.37.6.13. Da inexistência de remessa necessária da sentença.....	582
3.16.37.7. A individualização das sanções isoladas ou cumuladas.....	583
3.16.37.7.1. Dosimetria da sanção (art. 9º).....	587
3.16.37.7.2. Dosimetria da sanção (art. 10).....	588
3.16.37.7.3. Dosimetria da sanção (art. 11).....	589
3.16.37.7.4. Individualização das sanções na LIA nos mol- des da LINDB.....	590
3.16.38. Ação de improbidade é repressiva de caráter sancionatório.....	592
3.17. Sentença com ressarcimento de danos, perda ou reversão de bens.....	595
3.17.1. Da unificação das sanções.....	596
3.17.2. Questões Processuais	598
3.17.2.1. Ação de improbidade administrativa e ação popular.....	598
3.17.2.2. Saneamento e organização do processo	601
3.17.2.3. Indeferimento de provas testemunhais e/ou pericial.....	602
3.17.2.4. Julgamento antecipado do mérito	607
3.17.2.5. Depoimento e inquirição de autoridades	611
3.17.2.6. A instrução no rito ordinário	612
3.17.2.7. Das intimações e citações.....	614
3.17.2.8. Carta precatória.....	616
3.17.2.9. Carta rogatória.....	619
3.17.3. Das provas em geral.....	624
3.17.3.1. Prova pericial	624
3.17.3.2. Prova ilícita.....	630
3.17.3.3. Valoração da prova.....	635
3.17.3.4. Direito à prova.....	638
3.17.3.5. Depoimentos e inquirições em audiência.....	641
3.17.3.6. Prova testemunhal	642
3.17.3.7. Audiência de instrução e julgamento	644
3.17.3.8. Nulidades processuais	650
3.17.4. Nulidades de Sentença	659
3.17.4.1. Sentença <i>citra petita</i>	661
3.17.4.2. Sentença <i>extra petita</i>	664
3.17.4.3. Sentença <i>ultra petita</i>	666

3.17.5. Fatos novos supervenientes à instrução	667
3.17.6. Sentença condenatória.....	667
3.17.7. Declaração incidental de inconstitucionalidade	673
3.17.8. Dispositivos da sentença condenatória.....	679
3.17.9. Teoria dos graus na aplicação da pena	681
3.17.10. Sentença penal absolutória.....	683
3.17.11. Litigância de má-fé	689
3.17.12. Sucumbência	694
3.17.13. Dos recursos em geral	697
3.17.13.1. Apelação	698
3.17.13.1.1. Procedimento.....	699
3.17.13.1.2. Contagem de prazo no processo eletrônico.....	700
3.17.13.1.3. Fatos novos supervenientes à sentença.....	703
3.17.13.1.4. Juízo de retratação da sentença.....	704
3.17.14. Teoria da causa madura	704
3.17.15. Razões recursais	705
3.17.16. Recurso adesivo	706
3.17.17. Agravo de Instrumento	707
3.17.18. Agravo interno.....	709
3.17.19. Agravo em recurso especial e extraordinário	710
3.17.20. Embargos de declaração	711
3.17.21. Embargos declaratórios com efeitos modificativos.....	713
3.17.22. Recurso ordinário constitucional.....	716
3.17.23. Recursos especial e extraordinário	717
3.17.24. Embargos de Divergência.....	719
3.17.25. Coisa julgada.....	720
3.17.26. Cumprimento da sentença	724
3.17.26.1. Execução de reparação de danos, perda de bens ou multa.....	724
3.17.26.2. Proibição de contratar ou receber benefícios fiscais ou creditícios	727
3.18. Crime de Representação Caluniosa.....	727
3.18.1. Aplicação da pena no juizado especial.....	731
3.18.2. A responsabilidade civil por representação caluniosa.....	732
3.19. Do afastamento do cargo público	735
3.20. Da independência das aplicações das sanções	739
3.20.1. Sanção que independe de dano	739
3.20.2. Os atos do órgão de controle interno	740
3.20.3. Os efeitos das sentenças civis e penais.....	741
3.20.4. Compensação de sanções	742
3.20.5. Desvinculação das decisões do Tribunal de Contas.....	743

3.20.6. Distinção entre juízo de fato e juízo de valor.....	746
3.21. Direito de defesa do inquérito civil e no processo judicial	749
3.21.1. Ações de impugnação.....	750
3.21.1.1. A judicialização das decisões dos Tribunais de Contas.....	750
3.21.1.2 Controle judicial das decisões dos Tribunais de Contas: legalidade e moralidade	755
3.21.1.3. Coisa julgada inconstitucional e a <i>querela nullitatis insanabilis</i>	759
3.21.2. Ação rescisória	770
3.21.3. Legitimação.....	774
3.21.4. Aspectos processuais	775
3.21.5. Impugnação à Execução	779
3.21.6. Ação de embargos de terceiros	782
3.21.7. Ação de insolvência civil	785
3.22. Da prescrição	789
3.22.1. Causa de interrupção da prescrição.....	792
3.22.2. Da prescrição intercorrente.....	792
3.22.3. Da prescrição retroativa.....	797
3.22.4. Prazo decadencial para ajuizamento da ação	799
3.22.5. Qualificação de agentes públicos.....	800
3.22.6. Das despesas judiciais.....	800
3.22.7. Sucumbência por litigância de má-fé.....	801
3.22.8. Danos morais e materiais pela improcedência da ação de improbidade.....	804
3.22.9. Improbidade nos recursos dos Partidos Políticos.....	811
3.22.10. Manifestação de interesse do Ministério Público nas ações em curso ajuizadas pela Fazenda Pública.....	813
3.23. Revogação dos dispositivos da Lei anterior	815
3.24. Vigência da Lei.....	815
4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	815

ANEXOS

5. LEGISLAÇÃO CORRELATA	821
LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.....	823
LEI Nº 1.079, DE 10 DE ABRIL DE 1950	851
LEI Nº 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985	863
LEI Nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965.....	867
DECRETO Nº 5.483, DE 30 DE JUNHO DE 2005	873