

STJ00120280

AUTORES

ORGANIZADORES

GALTIÊNIO DA CRUZ PAULINO
JOÃO PAULO SANTOS SCHOUCAIR
MARCELO MALHEIROS CERQUEIRA
OCTAHYDES BALLAN JUNIOR

Comentários à LEI DE
**IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Interpretação constitucional em consonância
com a eficácia jurídica e social

2ª edição

Revista, atualizada
e ampliada

2024



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br



www.editorajuspodivm.com.br

Rua Canuto Saraiva, 131 – Mooca– CEP: 03113010– São Paulo – São Paulo
Tel: (11) 3582.5757
• Contato: <https://www.editorajuspodivm.com.br/sac>

Copyright: Edições JusPodivm

Diagramação: Futura (rogerio@futuraeditoracao.com)

Capa: Maitê Coelho e Cendi Coelho (cendicoelho@gmail.com)

C416c Cerqueira, Marcelo Malheiros
Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: Interpretação Constitucional em Consonância com a Eficácia Jurídica e Social / Marcelo Malheiros Cerqueira... [et. al.]– 2.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. 544 p.

ISBN: 978-85-442-4926-0

1. Direito Administrativo. 2. Improbidade Administrativa. I. Cerqueira, Marcelo Malheiros. II. Paulino, Galtiênlo da Cruz. III. Schoucair, João Paulo Santos. IV. Ballan Junior, Octahydes. V. Título.

CDD 341.3

Bibliotecária responsável:
Ana Carolina Ribeiro Mois – 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

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

CAPÍTULO I • DAS DISPOSIÇÕES GERAIS 23

Arts. 1º a 8º-A

■ **PARTE I** 25

Marcelo Malheiros Cerqueira

1. Considerações gerais sobre a probidade na Administração Pública e a Lei nº 14.230/2021 25
2. Evolução normativa no campo da improbidade administrativa 33
3. Imperativos constitucionais de tutela da probidade e dos direitos fundamentais dos agentes públicos e terceiros investigados 43
 - 3.1. A probidade administrativa como direito fundamental 43
 - 3.2. A natureza jurídica do sistema de improbidade administrativa 45
 - 3.3. O sistema da improbidade administrativa e a incidência de princípios do Direito Administrativo Sancionador 55
 - 3.3.1. Direito Administrativo Sancionador: objeto, princípios e relação com o Direito Penal 55
 - 3.3.2. A identidade da improbidade administrativa frente ao Direito Administrativo Sancionador e ao Direito Penal 60
 - 3.3.3. Princípio da legalidade 66
 - 3.3.4. Princípio da tipicidade 67
 - 3.3.5. Princípio da (ir)retroatividade 70
 - 3.3.6. Princípio da proporcionalidade/razoabilidade 73
4. A improbidade administrativa e sua interseção com o microsistema de tutela coletiva 75

■ **PARTE II** 79

Felipe Gardini

5. Dos sujeitos do ato de improbidade 79
6. Novos contornos do elemento subjetivo do ato de improbidade 87
 - 6.1. Atipicidade por extirpação da culpa e da irretroatividade – Tema 1.199/STF 87
 - 6.2. Dolo genérico x dolo específico x dolo de beneficiamento 92
 - 6.3. Da causa excludente do “ilícito de hermenêutica” 100
7. Da responsabilização das pessoas jurídicas 104
8. Da responsabilidade do sucessor 108
- Referências 112

CAPÍTULO II • DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	119
Seção I Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito	119
Art. 9º	
Seção II Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário..	120
Art. 10	
Seção II-A	122
Art. 10-A	
<i>(Revogado pela Lei nº 14.230, de 2021)</i>	122
Seção III Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública	122
Art. 11	
<i>Galtieno da Cruz Paulino</i>	
<i>Lucas de Moraes Gualtieri</i>	
1. Introdução.....	124
2. Visão geral das alterações nos arts. 9º, 10 e 11.....	127
3. O dolo geral e o dolo específico nas previsões normativas dos arts. 9º, 10 e 11 e a ausência da conduta culposa.....	135
4. Contornos jurídicos do art. 9º – dos atos de Improbidade Administrativa que importam enriquecimento ilícito.....	138
4.1. Considerações acerca do disposto no <i>caput</i> do art. 9º.....	138
4.2. Considerações acerca do disposto nos incisos do art. 9º.....	141
5. Contornos jurídicos do art. 10 – dos atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário.....	152
5.1. Considerações acerca do disposto no <i>caput</i> do art. 10.....	152
5.2. Considerações acerca do disposto nos incisos do art. 10.....	161
5.3. Considerações acerca do § 1º do art. 10.....	179
5.4. Considerações acerca do § 2º do art. 10.....	181
6. Contornos jurídicos do art. 11 – dos atos de Improbidade Administrativa que atentam contra os Princípios da Administração Pública.....	182
6.1 A taxatividade da violação dos princípios da administração pública e o direito fundamental anticorrupção.....	184
6.2. Os mandados internacionais de proteção e o direito fundamental anticorrupção.....	187
6.3. Do conteúdo dos princípios.....	189
6.4. Princípio da proporcionalidade e a proibição da proteção deficiente.....	191
6.5. Da segurança jurídica.....	194
6.6. Da teratologia sistêmica e a necessária interpretação conforme e holística do ordenamento jurídico.....	197
6.7. Diferença entre tipo, tipicidade e taxatividade.....	203
6.8. Comentários sobre as condutas elencadas no art. 11.....	206
Referências.....	220

CAPÍTULO III • DAS PENAS 225**Art. 12***André Batista e Silva**Jonyelson Gerônimo Farias e Silva*

1. Informações preliminares.....	226
1.1. Das finalidades das penas.....	234
1.2. Aplicação das sanções da Lei de Improbidade Administrativa: uma análise sob a ótica da economia.....	236
1.3. Da mitigação da eficácia e da efetividade da Lei de Improbidade Administrativa: a visão internacionalista e o controle de convencionalidade ...	238
2. Sanções em espécie.....	241
2.1. Ressarcimento integral do dano patrimonial.....	241
2.2. Perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente.....	248
2.3. Perda da função pública.....	249
2.3.1. Disposições gerais.....	249
2.3.2. Cassação de aposentadoria como modalidade sancionatória.....	252
2.4. Suspensão dos direitos políticos.....	256
2.4.1. Introdução.....	256
2.4.2. Contagem do prazo.....	260
2.4.3. Suspensão dos direitos políticos e inelegibilidade.....	260
2.5. Da pena de multa civil.....	264
2.5.1. Introdução.....	264
2.5.2. Das balizas utilizadas para aplicação da pena de multa.....	265
2.5.3. Do destinatário da multa paga.....	269
2.6. Da proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.....	270
2.6.1. Introdução.....	270
2.6.2. Da extensão da penalidade.....	271
Referências.....	275

CAPÍTULO IV • DA DECLARAÇÃO DE BENS 277**Art. 13***Jonyelson Gerônimo Farias e Silva*

1. A declaração de bens como ferramenta de controle preventivo.....	277
2. Fontes normativas internacionais e nacionais.....	278
3. Do monitoramento da evolução patrimonial e da responsabilidade do agente público.....	281
Referências.....	284

CAPÍTULO V • DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E DO PROCESSO JUDICIAL	285
Arts. 14 a 18-A	
▪ PARTE I	293
<i>Bruno Pinto e Silva</i>	
<i>Fabício José da Fonseca Pinto</i>	
1. Introdução.....	293
2. Considerações sobre os arts. 14 e 15 da LIA.....	306
3. Do regime da cautelar patrimonial típica do art. 16 da Lei de Improbidade Administrativa: cotejo entre a redação antiga e a nova previsão legal do tema....	312
3.1. (In)constitucionalidade da Lei nº 14.230/2021 quanto à reformulação das medidas cautelares patrimoniais.....	315
3.2. Violação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.....	317
3.3. Demais questões atinentes ao novo regime de indisponibilidade de bens inaugurado pela Lei nº 14.230/2021.....	334
▪ PARTE II	338
▪ Análise do novo regramento da fase judicial – considerações sobre as modificações introduzidas nos arts. 17 e 18 da Lei nº 8.429/92	338
<i>Bruno Pinto e Silva</i>	
<i>Fabício José da Fonseca Pinto</i>	
1. Legitimidade ativa para propositura da ação de improbidade administrativa... 348	
2. Foro competente para oferta da ação de improbidade administrativa..... 352	
3. Requisitos da petição inicial e a tentativa de aproximação entre as esferas de responsabilização sancionatória e penal..... 354	
4. Do recebimento da petição inicial e do recurso cabível..... 358	
5. Da consensualidade intercorrente e demais reflexos deste paradigma..... 359	
6. Oferta de réplica e determinações judiciais possíveis..... 360	
7. Da estabilização objetiva da demanda e demais consequências..... 361	
8. Demais considerações sobre os parágrafos do art. 17..... 364	
9. Do acordo de não persecução cível..... 366	
9.1. Das considerações iniciais..... 366	
9.2. Dos requisitos para a formulação do ANPC..... 369	
9.3. Das possíveis sanções a serem acordadas – abrangência das cláusulas materiais e processuais..... 374	
9.4. Colaboração premiada e a ação de improbidade administrativa..... 377	
<i>Galtieni da Cruz Paulino</i>	
10. Considerações sobre a sentença e demais previsões do art. 17-C da LIA..... 380	
10.1. O <i>standard</i> de prova aplicável às ações de improbidade administrativa..... 382	
<i>Lucas de Moraes Gualtieri</i>	
11. Enfrentamento das disposições normativas previstas no art. 17-D da LIA..... 386	
12. Apontamentos sobre o art. 18 da Lei de Improbidade Administrativa..... 401	
Referências..... 406	

CAPÍTULO VI • DAS DISPOSIÇÕES PENAIS..... 411**Arts. 19 a 22***Frank Monteiro Ferrari**João Paulo Santos Schoucair*

1. Breves notas introdutórias.....	412
2. Considerações preliminares sobre o art. 19 da LIA.....	416
3. Bem jurídico.....	419
4. Tipicidade, elemento subjetivo e consumação.....	420
5. Sujeitos ativo e passivo.....	422
6. Pena e responsabilização civil.....	422
7. Considerações preliminares sobre o art. 20 da LIA.....	423
8. O afastamento cautelar do exercício do cargo, emprego ou função.....	425
9. Art. 21 da LIA: patrimônio público, erário e o requisito da efetiva lesão como condicionante da imposição de sanções.....	432
10. A aplicação das sanções de improbidade administrativa e sua independência do julgamento de contas.....	438
11. A relativização entre as instâncias judiciais e suas repercussões sobre a responsabilização por ato de improbidade administrativa.....	440
12. A investigação de fenômenos ilícitos de corrupção em sua perspectiva material.....	444
Referências.....	456

CAPÍTULO VII • DA PRESCRIÇÃO..... 461**Arts. 23 a 23-C***Octahydes Ballan Junior**Ruth Araújo Viana*

1. A prescrição na Lei de Improbidade Administrativa: introdução.....	462
2. Art. 23, <i>caput</i> , da LIA: regra prescricional da ação por improbidade.....	467
3. Art. 23, §§ 1º a 3º, da LIA: o inquérito civil e o processo administrativo para apuração dos ilícitos.....	470
4. Art. 23, §§ 4º a 8º, da LIA: prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa.....	484
4.1. Prescrição intercorrente: inconstitucionalidade por violação material ao direito de ação e ao devido processo legal substancial.....	487
4.2. Prescrição intercorrente: inconstitucionalidade por ofensa à autonomia administrativa e orçamentária do Poder Judiciário.....	492
4.3. Controle de convencionalidade: a Convenção de Mérida.....	495
4.4. Norma de constitucionalidade progressiva ou ainda inconstitucional: uma alternativa hermenêutica para a validade da prescrição intercorrente.....	498
4.5. Irretroatividade da prescrição intercorrente.....	500
4.6. Prescrição intercorrente e ADI nº 7.236/DF.....	510

4.7. Extensão subjetiva e objetiva da suspensão e da interrupção da prescrição	511
4.8. Reconhecimento de ofício da prescrição intercorrente pelo juiz	512
4.9. Imprescritibilidade da ação de ressarcimento de danos ao Erário	512
5. Os arts. 23-A a 23-C, incluídos no Capítulo VII da Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 14.230/2021	514
5.1. Da capacitação dos agentes que atuam com prevenção e repressão aos atos ímprobos	514
5.2. Das custas e honorários	515
5.3. Desvio de recursos públicos de partidos políticos ou de suas fundações	518
Referências	525

CAPÍTULO VIII • DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Arts. 24 e 25

Octahydes Ballan Junior

Referências	536
-------------------	-----