

DANIEL AMORIM ASSUMPTÃO NEVES
RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Direito Material e Processual

10^a revista,
atualizada
e ampliada



- Os autores deste livro e a editora empenharam seus melhores esforços para assegurar que as informações e os procedimentos apresentados no texto estejam em acordo com os padrões aceitos à época da publicação, e todos os dados foram atualizados pelos autores até a data de fechamento do livro. Entretanto, tendo em conta a evolução das ciências, as atualizações legislativas, as mudanças regulamentares governamentais e o constante fluxo de novas informações sobre os temas que constam do livro, recomendamos enfaticamente que os leitores consultem sempre outras fontes fidedignas, de modo a se certificarem de que as informações contidas no texto estão corretas e de que não houve alterações nas recomendações ou na legislação regulamentadora.
- Fechamento desta edição: 14.04.2024
- Os autores e a editora se empenharam para citar adequadamente e dar o devido crédito a todos os detentores de direitos autorais de qualquer material utilizado neste livro, dispondo-se a possíveis acertos posteriores caso, inadvertida e involuntariamente, a identificação de algum deles tenha sido omitida.
- **Atendimento ao cliente: (11) 5080-0751 | faleconosco@grupogen.com.br**
- Direitos exclusivos para a língua portuguesa
Copyright © 2024 by
Editora Forense Ltda.
Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional
Travessa do Ouvidor, 11 – Térreo e 6º andar
Rio de Janeiro RJ – 20040-040
www.grupogen.com.br
- Reservados todos os direitos. É proibida a duplicação ou reprodução deste volume, no todo ou em parte, em quaisquer formas ou por quaisquer meios (eletrônico, mecânico, gravação, fotocópia, distribuição pela Internet ou outros), sem permissão, por escrito, da Editora Forense Ltda.
- Capa: Aurélio Corrêa
- **CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO**
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

N423i
10. ed.

Neves, Daniel Amorim Assumpção
Improbidade administrativa : direito material e processual / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. - 10. ed., rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro : Forense, 2024.
416 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia
ISBN 978-85-3099-517-1

1. Direito administrativo - Brasil. 2. Corrupção administrativa - Brasil. 3. Crime contra a administração pública - Brasil. 4. Serviço público - Brasil - Concursos. I. Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. II. Título.

24-89219

CDU: 342.98(81)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

SUMÁRIO

LIVRO I IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Parte 1 – Direito Material
Rafael Carvalho Rezende Oliveira

1	INTRODUÇÃO	3
1.1.	A importância do combate à corrupção	3
1.2.	Conceito de improbidade administrativa	6
1.3.	A exigência do dolo específico para configuração da improbidade	8
1.4.	Inexistência de improbidade por divergência de interpretação da lei	10
2	FONTES NORMATIVAS	13
2.1.	Antecedentes normativos	13
2.2.	Quadro normativo atual: fontes internacionais, constitucionais, legislativas e regulamentares	16
2.2.1.	Fontes internacionais	17
2.2.2.	Fontes constitucionais	17
2.2.3.	Fontes legislativas	18
2.2.4.	Fontes regulamentares	19
2.3.	Discussão quanto à constitucionalidade da Lei 8.429/1992	19
2.4.	A competência legislativa e a natureza da Lei 8.429/1992: Lei nacional ou federal?	21
2.5.	Irretroatividade da Lei 8.429/1992	23
2.6.	Reforma da LIA pela Lei 14.230/2021 e retroatividade limitada da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador	25
3	CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	33
3.1.	Controle preventivo	33
3.2.	Controle repressivo	34

4	SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	37
4.1.	Sujeito passivo	37
4.1.1.	Administração Pública direta e indireta	38
4.1.2.	Entidades privadas que recebem subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, da Administração Pública	38
4.1.3.	Entidades privadas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual	40
4.1.4.	Sujeitos passivos: situações específicas	42
4.1.4.1.	Consórcios públicos de direito público e de direito privado	42
4.1.4.2.	Concessionários e permissionários de serviços públicos (concessões comuns e parcerias público-privadas): inaplicabilidade do art. 1.º, §§ 5.º a 7.º, da LIA	44
4.1.4.3.	Terceiro Setor: Serviços Sociais Autônomos, Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e entidades similares.....	46
4.1.4.4.	Sindicatos	49
4.1.4.5.	Partidos políticos e a inconstitucionalidade do art. 23-C da LIA.....	50
4.2.	Sujeito ativo	53
4.2.1.	Agentes públicos	53
4.2.1.1.	Agentes públicos de direito e agentes públicos de fato	54
4.2.1.2.	Agentes políticos (membros dos Poderes Executivo e Legislativo): LIA e crime de responsabilidade	56
4.2.1.3.	LIA e a “Lei da Ficha Limpa”	66
4.2.1.4.	Membros da Magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.....	68
4.2.1.5.	Militares.....	75
4.2.1.6.	Empregados e dirigentes de concessionárias de serviços públicos: inaplicabilidade do art. 2.º da LIA	80
4.2.1.7.	Os advogados e o alcance da LIA.....	81
4.2.1.8.	Árbitros não são agentes públicos para fins de improbidade	82
4.2.1.9.	Notários e registradores	83
4.2.1.10.	Inconstitucionalidade da imposição representativa dos agentes ímprobos pelos órgãos da Advocacia Pública ...	84
4.2.2.	Terceiros	87
4.2.2.1.	As condutas do terceiro e o elemento subjetivo	88
4.2.2.2.	Aplicação das sanções ao “terceiro” pressupõe a prática de improbidade administrativa por agente público	89
4.2.2.3.	Adequação das sanções e a expressão “no que couber” ...	90
4.2.2.4.	Pessoas jurídicas	91

5	ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	95
5.1.	Atos de improbidade: tipificação aberta ou fechada? Rol exemplificativo ou exaustivo?	96
5.2.	Enriquecimento ilícito (art. 9.º da Lei 8.429/1992).....	97
5.2.1.	Enriquecimento ilícito x enriquecimento sem causa (art. 9.º da Lei 8.429/1992)	99
5.2.2.	Elemento subjetivo: dolo.....	100
5.2.3.	Condutas comissivas ou omissivas	101
5.2.4.	Sanções para o enriquecimento ilícito (art. 12, I, da Lei 8.429/1992) ...	102
5.3.	Danos ao erário (art. 10 da Lei 8.429/1992).....	105
5.3.1.	Erário e patrimônio público.....	109
5.3.2.	Elemento subjetivo: dolo.....	110
5.3.3.	Condutas comissivas ou omissivas	113
5.3.4.	Sanções para o dano ao erário (art. 12, II, da Lei 8.429/1992).....	114
5.4.	Violação aos princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei 8.429/1992)....	116
5.4.1.	Elemento subjetivo: dolo.....	122
5.4.2.	Condutas comissivas ou omissivas	124
5.4.3.	Sanções para a violação aos princípios da Administração Pública (art. 12, III, da Lei 8.429/1992).....	124
5.5.	Ordem urbanística (art. 52 da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).....	126
5.5.1.	Estatuto da Cidade e a Lei 8.429/1992.....	127
5.5.2.	Sujeito ativo: Prefeito e Governador do Distrito Federal	127
6	PRESCRIÇÃO	129
6.1.	Interpretação do art. 23 da Lei 8.429/1992	129
6.2.	Imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário: controvérsias e o entendimento do STF	135
 Parte 2 – Direito Processual <i>Daniel Amorim Assumpção Neves</i> 		
7	NATUREZA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	143
7.1.	Ação de natureza civil	143
7.2.	Tutela jurisdicional coletiva.....	152
8	MICROSSISTEMA COLETIVO	155
8.1.	Introdução.....	155
8.2.	Conceito	155
8.3.	Microssistema coletivo e a ação de improbidade administrativa.....	159
9	AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PROCESSO PENAL	165
9.1.	Introdução.....	165
9.2.	Influência das normas processuais penais	165

10	LEGITIMIDADE	169
	10.1. Espécies de legitimidade	169
	10.2. Legitimação ativa	171
	10.2.1. Introdução.....	171
	10.2.2. Pessoa jurídica interessada.....	173
	10.2.3. Ministério Público.....	176
	10.2.4. Litisconsórcio entre os legitimados.....	179
	10.2.5. Atuação superveniente do Ministério Público como autor	180
	10.3. Legitimidade passiva.....	180
	10.3.1. Legitimados passivos	180
	10.3.2. Litisconsórcio passivo	183
	10.4. Intervenção superveniente da pessoa jurídica interessada.....	187
	10.5. Sucessão processual no polo passivo.....	189
11	COMPETÊNCIA	191
	11.1. Introdução.....	191
	11.2. Competência da Justiça brasileira.....	192
	11.3. Competência originária dos Tribunais Superiores.....	193
	11.4. Competência de Justiça Especializada.....	197
	11.5. Competência da Justiça Comum	197
	11.6. Competência do foro.....	201
	11.7. Competência de juízo	204
12	CONEXÃO E LITISPENDÊNCIA	207
	12.1. Conceitos e efeitos	207
	12.2. Efeitos da conexão entre ação coletiva e ação de improbidade coletiva	209
	12.2.1. Reunião das demandas	209
	12.3. Prevenção do juízo	216
13	PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	219
	13.1. Introdução.....	219
	13.2. Legitimidade.....	220
	13.3. Requisitos formais da representação	224
	13.4. Procedimento.....	225
	13.5. Processo administrativo e inquérito civil	227
14	PROCEDIMENTO JUDICIAL	229
	14.1. Introdução.....	229
	14.2. Petição inicial.....	231
	14.2.1. Introdução.....	231
	14.2.2. Endereçamento.....	231
	14.2.3. Nome das partes e sua qualificação	232

14.2.4. Causa de pedir	233
14.2.5. Pedido	238
14.2.6. Valor da causa	241
14.2.7. Requerimento para produção de provas	242
14.2.8. Requerimento de não realização da audiência do art. 334 do CPC	242
14.2.9. Instrução da petição inicial	243
14.3. Rejeição liminar da petição inicial	247
14.4. Citação e defesa do réu	249
14.5. Providências após a apresentação da contestação	252
14.6. Réplica	253
14.7. Decisão de tipificação de conduta	254
14.8. Especificação de provas	256
14.9. Ônus da prova	258
14.10. Instrução probatória	259
14.10.1. Introdução	259
14.10.2. Prerrogativas na produção de prova oral	260
14.10.3. Interrogatório e depoimento pessoal	260
14.10.4. Exibição de coisa ou documento	262
14.11. Intimação da pessoa jurídica interessada	263
14.12. Desconsideração da personalidade jurídica	265
14.13. Conversão em ação civil pública	266
14.14. Assessoria jurídica	268
14.15. Litispendência	269
14.16. Sentença	270
14.16.1. Introdução	270
14.16.2. Sentença terminativa em caso de abandono e desistência	271
14.16.3. Sentença homologatória de transação	271
14.16.4. Sentença de procedência e as “penas” previstas pelo art. 12 da Lei 8.429/1992	273
14.16.4.1. Introdução	273
14.16.4.2. Perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio	273
14.16.4.3. Ressarcimento integral do dano	275
14.16.4.4. Perda da função pública	277
14.16.4.5. Suspensão dos direitos políticos	282
14.16.4.6. Multa civil	284
14.16.4.7. Proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário	286
14.16.4.8. Proporcionalidade e razoabilidade na aplicação das penas	287

14.17. Apelação	289
14.18. Reexame necessário	290
14.19. Agravo de instrumento	291
15 COISA JULGADA	293
15.1. Introdução	293
15.2. Microssistema dos processos sancionatórios	293
15.3. Microssistema coletivo	297
15.4. Coisa julgada <i>secundum eventum probationis</i>	298
15.5. Coisa julgada <i>secundum eventum litis</i>	304
15.6. Limitação territorial da coisa julgada	306
16 MEDIDAS CAUTELARES PREVISTAS NA LIA	313
16.1. Introdução	313
16.2. Indisponibilidade de bens	315
16.2.1. Natureza jurídica	315
16.2.2. Atos de improbidade e indisponibilidade	317
16.2.3. Legitimidade ativa	318
16.2.4. Objeto da garantia	321
16.2.5. Limites impostos ao ato de constrição	322
16.2.6. Forma do pedido de indisponibilidade	327
16.2.7. Concessão liminar da medida cautelar	328
16.2.8. Requisitos para a concessão	329
16.2.9. Prazo para a propositura da ação principal	332
16.2.10. Pedido ilícido	334
16.2.11. Adequações	335
16.2.12. Direito intertemporal	337
16.3. Afastamento provisório do cargo, emprego ou função	338
16.3.1. Natureza jurídica	338
16.3.2. Requisitos para a concessão da cautelar probatória	340
16.3.3. Requisitos para a concessão da medida provisória preventiva	342
16.3.4. Tempo de duração	343
16.3.5. Sujeitos passivos da medida	344
16.3.6. Excepcionalidade do pedido	345
17 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL	347
17.1. Acordo de não persecução civil. dever do ministério público?	347
17.2. Condição mínima para a celebração do acordo de não persecução civil ...	348
17.3. Exigências formais	349
17.4. Momento de celebração do acordo	351
17.5. Descumprimento do acordo	352

18	LIQUIDAÇÃO E EXECUÇÃO	355
	18.1. Legitimidade ativa para a liquidação e cumprimento de sentença.....	355
	18.2. Legitimidade superveniente condicionada.....	356
	18.3. Espécies de liquidação.....	357
	18.4. Pagamento parcelado.....	358
	18.5. Concentração das sanções.....	361

LIVRO II

SISTEMA BRASILEIRO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E A LEI 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO)

Parte 1 – Direito Material

Rafael Carvalho Rezende Oliveira

1	CONSIDERAÇÕES GERAIS	365
----------	-----------------------------------	-----

Parte 2 – Direito Processual

Daniel Amorim Assumpção Neves

2	CONSIDERAÇÕES GERAIS	379
	BIBLIOGRAFIA	385