
Sumário

PREFÁCIO	7
1. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	23
1.1. Matriz constitucional	23
1.2. Conceito	25
1.3. Ação de improbidade administrativa e penal	30
1.4. Ação de improbidade administrativa e penal: autônomas	32
1.5. Dever do juiz representar ao Ministério Público.....	36
1.6. Condutas e procedimentos.....	39
1.6.1. Ato preparatório.....	40
1.6.2. Consumação.....	41
1.6.3. Forma tentada	41
1.6.4. Desistência voluntária e arrependimento eficaz.....	45
1.6.5. Dolo genérico.....	46
1.6.6. Dolo específico	47
1.6.7. Dano	48
1.6.8. Princípio da insignificância	50
1.7. A responsabilização por morosidade judicial	53
1.7.1. A tutela da probidade administrativa e a morosidade judicial	53
1.7.2. A responsabilidade objetiva do Estado pela morosidade judicial.....	55
1.8. A tutela da probidade administrativa por dano ambiental	63
1.8.1. Direito fundamental à água	77
1.8.2. A água no direito internacional.....	78
1.8.3. A água no direito brasileiro	81

1.8.4.	A tutela da probidade administrativa por lesão ao direito à água	83
1.8.5.	Dano moral coletivo por lesão à probidade	88
1.8.6.	Dano moral coletivo por lesão ao meio ambiente	95
1.9.	Os regramentos estabelecidos aos Tribunais de Contas pela LINDB	104
1.9.1.	Termo de ajustamento de normas	107
1.9.2.	Da interpretação de normas sobre gestão pública	108
1.9.3.	Individualização de sanções pelos Tribunais de Contas.....	109
1.9.4.	Período de transição para mudança de jurisprudência.....	109
1.9.5.	Prevalência da jurisprudência na época do fato	110
2.	PARTE ESPECIAL	113
2.1.	A inconstitucionalidade da ab-rogação dos incisos I e II do art. 11	113
2.1.1.	Os efeitos ripristinatórios.....	117
2.1.2.	A declaração de inconstitucionalidade por via de defesa ou exceção.	118
2.2.	Abuso de poder ou desvio de conduta configura improbidade administrativa	122
2.2.1.	Breve percurso histórico do abuso de poder no Brasil	124
2.2.2.	A lei de abuso de autoridade	125
2.2.3.	Abuso de poder administrativo.....	126
2.2.4.	Considerações finais	128
2.3.	Contratos temporários: preterição arbitrária e imotivada de concursado e frustração do concurso público	130
2.4.	Retroatividade de atos dolosos por atipicidade superveniente	136
2.5.	Improbidade administrativa exige dolo específico	141
2.6.	Multa cominatória gera improbidade	144
2.7.	A improbidade administrativa na justiça eleitoral	146
2.8.	Avanços e retrocessos da lei de improbidade administrativa	150
2.8.1.	Aspectos positivos ao devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa	151
2.8.2.	Aspectos negativos aos princípios constitucionais administrativos.....	152
2.9.	A natureza sancionadora da Lei de Improbidade Administrativa.....	153
2.10.	A retroatividade da Lei de Improbidade Administrativa	155
2.11.	Retroatividade da lei penal ou sancionadora alcança a coisa julgada	162

2.12. A (ir)retroatividade da Lei de Improbidade Administrativa sob a ótica do STF...	163
2.13. As contradições do STF sobre a (ir)retroatividade da Lei de Improbidade Administrativa	168
2.14. Irretroatividade da norma processual	171
2.15. A necessidade de emenda da petição inicial.....	172
2.16. Acordo judicial em ação de cobrança e precatório	174
2.17. Ação declaratória de nulidade cumulada com revisão de sanção	181
2.18. Natureza da ação declaratória.....	183
2.19. Do procedimento ordinário	185
2.20. Da ação rescisória.....	186
2.21. A decisão do STF proferida na ADI nº 7.236	188
3. LEI Nº 8.429/1992 ATUALIZADA PELA LEI Nº 14.230/2021	191
3.1. Da responsabilidade e tipificação dolosa.....	191
3.1.1. Ação dolosa	197
3.1.2. Ação voluntária.....	198
3.1.3. Entidade privada.....	198
3.1.4. Hermenêutica jurisprudencial	199
3.1.5. Sujeitos ativos	200
3.1.5.1. Agentes públicos.....	202
3.1.5.2. Agentes políticos.....	202
3.1.5.3. Servidor público.....	203
3.1.5.4. Função honorífica	203
3.1.5.5. Agentes delegados.....	203
3.2. Terceiros ou Particulares.....	205
3.3. Pessoa Jurídica.....	208
3.3.1. A participação, indução ou concorrência.....	210
3.4. Art. 5º (revogado)	212
3.5. Art. 6º (revogado)	212
3.6. Dever de representar.....	212
3.7. Responsabilidade Civil da Herança	212

3.8.	Atos que importam em enriquecimento ilícito	216
3.8.1.	Receber vantagem econômica	222
3.8.2.	Perceber vantagem para a prática de transação com sobrepreço	224
3.8.3.	Perceber vantagem para a prática de negócio com subpreço	225
3.8.4.	Utilizar em obra ou serviço particular bens e servidores públicos	226
3.8.5.	Receber vantagem para tolerar atividades ilícitas	232
3.8.6.	Receber vantagem para prestar declaração técnica falsa de obras ou serviços	232
3.8.7.	Enriquecimento ilícito	234
3.8.8.	Aceitar função pública para beneficiar terceiros	237
3.8.9.	Exercício de advocacia administrativa	238
3.8.10.	Receber vantagem para prevaricar	239
3.8.11.	Apropriação de bens ou valores públicos	240
3.8.12.	Usar de bens e valores públicos em proveito pessoal	242
3.9.	Atos que causam prejuízo ao erário	244
3.9.1.	Facilitar a incorporação de bens públicos ao patrimônio particular	249
3.9.2.	Permitir o uso indevido de bens públicos	250
3.9.3.	Doação ilegal de bens públicos	252
3.9.4.	Facilitar transação de bens públicos com preços subfaturados	255
3.9.5.	Facilitar aquisição de bens públicos com preços com sobrepreço	256
3.9.6.	Realizar operação financeira sem formalidades legais ou garantia suficiente	258
3.9.6.1.	Operação de crédito com recursos dos Institutos de Previdência (Pedalada fiscal)	263
3.9.7.	Concessão ilegal de benefício administrativo ou fiscal	267
3.9.8.	Frustrar processo licitatório de parcerias com entidades sem fins lucrativos	269
3.9.8.1.	Dispensa indevida de licitação	273
3.9.8.2.	Demonstração de perda patrimonial	274
3.9.8.3.	Do dolo específico e do dano ao erário	283
3.9.8.4.	Dispensa indevida de licitação: contratação de advogado	287
3.9.8.5.	O princípio da padronização	295
3.9.8.6.	A vigência dos contratos	297
3.9.8.7.	A alteração dos contratos	298

3.9.8.8.	Da subcontratação	298
3.9.8.9.	Da cessão do contrato licitado	298
3.9.8.10.	Da suspensão dos contratos	299
3.9.8.11.	Processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos	300
3.9.9.	Ordenar despesa pública ilegal	301
3.9.9.1.	Despesa ilegal com pessoal violando a Lei de Responsabilidade Fiscal	304
3.9.9.2.	Despesas com restos a pagar	312
3.9.10.	Conduta ilícita na arrecadação de tributos e conservação do patrimônio público	318
3.9.11.	Liberção irregular de verba pública	321
3.9.12.	Permitir ou facilitar para o enriquecimento ilícito de terceiro	323
3.9.13.	Permitir o uso de bens públicos em favor de particular	325
3.9.14.	Celebrar contrato com violação das formalidades legais	327
3.9.15.	Celebrar contrato com insuficiência de dotação orçamentária	328
3.9.16.	Facilitar a incorporação de bens públicos para entidades privadas nas parcerias público-privadas	330
3.9.17.	Permitir utilização indevida de bens públicos por entidade privada na parceria público-privada	330
3.9.18.	Celebrar parceria público-privada irregular com entidades privadas ..	331
3.9.19.	Conduta ilícita na fiscalização e prestações de contas	332
3.9.20.	Liberar recursos de parceria público-privada de forma irregular	333
3.9.21.	Liberar recursos de parceria público-privada de forma irregular	334
3.9.22.	(inciso XXI – Revogado)	334
3.9.23.	Conceder, aplicar ou manter benefício contrário à norma do ISSQN...	334
3.10.	Violação aos princípios da administração pública	336
3.10.1.	Abuso de poder ou desvio de conduta configura improbidade administrativa	341
	Considerações finais	344
3.10.2.	Os princípios constitucionais norteadores da administração pública.	345
3.10.2.1.	Princípio da legalidade	347
3.10.2.2.	Princípio da moralidade	349
3.10.2.3.	Princípio da impessoalidade	354

3.10.2.4. Princípio da publicidade.....	355
3.10.2.5. Violação ao princípio da legalidade	361
3.10.2.6. Violação ao princípio da imparcialidade	365
3.10.3. Uso indevido de diárias e despesas com viagens.....	369
3.10.4. Assédio moral e sexual no ambiente de trabalho	376
3.10.5. A responsabilização do parecerista.....	384
3.10.6. Desídia na presteza jurisdicional.....	387
3.10.6.1. Cumprimento dos prazos processuais	389
3.10.6.2. A duração razoável do processo e o princípio da eficiência....	390
3.10.6.3. Violação ao princípio da duração razoável do processo.....	391
3.10.7. Excesso de exação do PROCON.....	397
3.10.7.1. Violação às garantias fundamentais.....	399
3.10.7.2. Decisões desfundamentadas.....	400
3.10.7.3. Valores desproporcionais por falta de gradação da pena.....	402
3.10.7.4. A incompetência do Procon para interpretar contrato.....	404
3.10.7.5. Excludente da solidariedade passiva	404
3.10.7.6. Desvio de finalidade e dano ao erário.....	407
3.10.8. Descumprimento de ordem judicial.....	409
3.10.9. Violação de prerrogativas da advocacia	416
3.10.10. Descumprimento do dever de recorrer do Defensor Público	419
3.10.11. Omissão do procurador público na ação regressiva.....	423
3.10.12. Omissão do gestor no desconto de descontar dias parados de servidor grevista	427
3.10.13. (Inciso I - Revogado pela Lei n14.230 de 2021);.....	430
3.10.14. (Inciso II - Revogado pela Lei n14.230 de 2021);	430
3.10.15. Violação de sigilo funcional com informação privilegiada.....	430
3.10.16. Violar o princípio da publicidade dos atos oficiais	431
3.10.17. Frustrar a licitude de concurso público	432
3.10.17.1. Contrato temporário configura preterição arbitrária e imotivada de concursado	434
3.10.17.2. Contratação de servidores sem concurso público.....	437
3.10.18. Deixar de prestar contas	441
3.10.19. Tribunal de Contas	446

3.10.19.1. Insolvência civil para a inadimplência dos títulos do Tribunal de Contas	450
3.10.20. Divulgação de informações econômicas privilegiadas	453
3.10.21. Violar regras legais e contratuais de parceria público-privada	454
3.10.22. (inciso IX – Revogado pela Lei nº 14.230/2021);.....	454
3.10.23. (inciso X – Revogado pela Lei nº 14.230/2021);.....	454
3.10.24. Nepotismo.....	454
3.10.25. Publicidade promocional de autoridades	463
3.10.25.1. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.....	471
3.10.25.2. Privilégio de nepotismo para detentores de mandatos eletivos.....	474
3.10.26. Prefeito deixar de editar normas de prevenção e combate a incêndio	476
3.11. Das sanções.....	477
3.11.1. Perda da função pública.....	482
3.11.2. Multa civil	485
3.11.3. Multa contra pessoa jurídica	488
3.11.4. Proibição de contratar ou receber incentivos do Poder Público	489
3.11.5. Ressarcimento integral do dano	490
3.11.6. Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente	493
3.11.7. Suspensão dos direitos políticos.....	494
3.11.7.1. Competência do juízo para execução dos direitos políticos...	496
3.11.7.1.1. Parlamentares federais	497
3.11.7.1.2. Parlamentares estaduais.....	499
3.11.7.1.3. Vereadores	499
3.11.7.1.4. Prefeitos	500
3.11.7.1.5. Contagem do prazo para suspensão de direitos políticos.....	504
3.11.8. Atos de menor ofensividade aos bens jurídicos.....	505
3.11.9. Execução da sentença com trânsito em julgado.....	505
3.12. Declaração de bens.....	506
3.13. Procedimento Administrativo e do Processo Judicial.....	508
3.14. Comissão Processante.....	510

3.15. Da indisponibilidade de bens.....	511
3.15.1. Procedimento do pedido.....	513
3.15.2. Valor da indisponibilidade	514
3.15.3. Desconsideração da pessoa jurídica.....	516
3.15.4. Gradação dos bens bloqueados.....	517
3.15.5. Indisponibilidade dos bens de família	519
3.15.6. Afastamento do sigilo bancário e fiscal.....	521
3.16. Ação de Improbidade Administrativa.....	530
3.16.1. Autores da ação.....	532
3.16.1.1. Ministério Público na condição de <i>custos legis</i>	535
3.16.2. Competência jurisdicional.....	536
3.16.3. Prevenção, continência e conexão	542
3.16.4. Foro privilegiado.....	545
3.16.4.1. Juízes estaduais e parlamentares.....	552
3.16.4.2. Conselheiro do Tribunal de Contas.....	557
3.16.4.3. Prefeitos, ex-prefeitos e vereadores	557
3.16.5. A petição inicial	558
3.16.6. Valor da causa	561
3.16.7. Das exceções de impedimento, competência e suspeição do juiz, do promotor de justiça ou serventuário.....	562
3.16.8. Rejeição da petição inicial	568
3.16.9. Indeferimento da inicial sem julgamento de mérito.....	570
3.16.10. Recebimento da petição inicial	577
3.16.11. Contestação.....	580
3.16.12. Impugnação	581
3.16.13. Da rejeição de preliminar cabe agravo instrumento	581
3.16.14. Oportunidade de conciliação.....	582
3.16.15. Inexistência manifesta do ato de improbidade.....	582
3.16.16. Desmembramento de litisconsortes	587
3.16.17. Tipificação da conduta de improbidade	588
3.16.18. Das provas em juízo	589
3.16.19. Das nulidades de decisões definitivas	589
3.16.20. Extinção do processo por inexistência de improbidade	592

3.16.21. Imprescindibilidade da causa de absolvição.....	597
3.16.22. Intervenção da Pessoa Jurídica interessada.....	599
3.16.23. Incidente de desconsideração de pessoa jurídica.....	601
3.16.24. Limitação da responsabilidade dos sócios.....	608
3.16.25. Conversão da ação de improbidade em civil pública.....	609
3.16.26. Interrogatório do representado/réu.....	610
3.16.27. Da inaplicabilidade da revelia.....	610
3.16.28. O réu sem a incumbência do ônus da prova.....	611
3.16.29. O ônus da prova é incumbência do autor.....	612
3.16.30. Instrumentos de defesa do representado/réu.....	615
3.16.31. Competência dos Ministérios Públicos Federal e Estadual.....	617
3.16.32. Da inexistência de reexame obrigatório da sentença de improcedência.....	617
3.16.33. Defesa promovida pela Advocacia Pública.....	618
3.16.34. Recurso das decisões interlocutórias.....	618
3.16.35. Acordo de não persecução cível.....	619
3.16.35.1. Procedimento do acordo de não persecução cível.....	625
3.16.35.2. Circunstâncias do acordo de não persecução cível.....	626
3.16.35.3. Apuração do valor do dano para fins de ressarcimento.....	627
3.16.35.4. <i>Compliance</i> na prevenção contra a improbidade.....	628
3.16.35.5. Descumprimento do acordo.....	630
3.16.35.6 Recusa na oferta de acordo.....	630
3.16.36. Colaboração premiada.....	635
3.16.37. Requisitos da sentença de improbidade administrativa.....	641
3.16.37.1. Motivações da sentença por enriquecimento ilícito.....	645
3.16.37.2. Motivações da sentença por dano ao erário.....	646
3.16.37.3. Motivações da sentença por violação dos princípios administrativos.....	647
3.16.37.4. Consequência do ato de improbidade.....	648
3.16.37.5. Dificuldades da gestão pública.....	648
3.16.37.6. Dosimetria das sanções.....	649
3.16.37.6.1. Princípio da proporcionalidade e da razoabilidade.....	650

3.16.37.6.2. A natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida.....	650
3.16.37.6.3. A extensão do dano causado.....	651
3.16.37.6.4. O proveito patrimonial obtido pelo agente	651
3.16.37.6.5. As circunstâncias agravantes ou atenuantes	651
3.16.37.6.6. A atuação do agente em minorar os prejuízos e conseqüências	652
3.16.37.6.7. Os antecedentes do agente.....	653
3.16.37.6.8. Sanções sobre o mesmo fato	653
3.16.37.6.9. Fixação da pena ao terceiro de forma específica	654
3.16.37.6.10. Critérios objetivos na aplicação da sanção	654
3.16.37.6.11. Configuração da ilegalidade dolosa.....	656
3.16.37.6.12. A responsabilidade do litisconsórcio passivo	657
3.16.37.6.13. Da inexistência de remessa necessária da sentença	657
3.16.37.7. A individualização das sanções isoladas ou cumuladas	658
3.16.37.7.1. Dosimetria da sanção (art. 9º).....	664
3.16.37.7.2. Dosimetria da sanção (art. 10).....	665
3.16.37.7.3. Dosimetria da sanção (art. 11).....	666
3.16.37.7.4. Individualização das sanções na LIA nos moldes da LINDB.....	667
3.16.38. Ação de improbidade é repressiva de caráter sancionatório	669
3.17. Sentença com ressarcimento de danos, perda ou reversão de bens.....	672
3.17.1. Da unificação das sanções	673
3.17.2. Questões Processuais.....	675
3.17.2.1. Ação de improbidade administrativa e ação popular	675
3.17.2.2. Saneamento e organização do processo	678
3.17.2.3. Indeferimento de provas testemunhais e/ou pericial	680
3.17.2.4. Julgamento antecipado do mérito.....	685
3.17.2.5. Depoimento e inquirição de autoridades.....	689
3.17.2.6. A instrução no rito ordinário.....	690
3.17.2.7. Das intimações e citações	693
3.17.2.8. Carta precatória	695
3.17.2.9. Carta rogatória	698

3.17.3. Das provas em geral	703
3.17.3.1. Prova pericial	703
3.17.3.2. Prova ilícita	710
3.17.3.3. Valoração da prova	715
3.17.3.4. Direito à prova.....	718
3.17.3.5. Depoimentos e inquirições em audiência	721
3.17.3.6. Prova testemunhal.....	722
3.17.3.7. Audiência de instrução e julgamento	724
3.17.3.8. Nulidades processuais.....	730
3.17.4. Nulidades de Sentença.....	739
3.17.4.1. Sentença citra petita.....	741
3.17.4.2. Sentença extra petita.....	744
3.17.4.3. Sentença ultra petita.....	746
3.17.5. Fatos novos supervenientes à instrução	747
3.17.6. Sentença condenatória	748
3.17.7. Declaração incidental de inconstitucionalidade	754
3.17.8. Dispositivos da sentença condenatória.....	760
3.17.9. Teoria dos degraus na aplicação da pena.....	762
3.17.10. Sentença penal absolutória	764
3.17.11. Litigância de má-fé.....	770
3.17.12. Sucumbência.....	775
3.17.13. Dos recursos em geral.....	780
3.17.13.1. Apelação.....	780
3.17.13.1.1. Procedimento	782
3.17.13.1.2. Contagem de prazo no processo eletrônico	783
3.17.13.1.3. Fatos novos supervenientes à sentença	786
3.17.13.1.4. Juízo de retratação da sentença	787
3.17.14. Teoria da causa madura.....	787
3.17.15. Razões recursais	788
3.17.16. Recurso adesivo	789
3.17.17. Agravo de Instrumento	790
3.17.18. Agravo interno.....	793
3.17.19. Agravo em recurso especial e extraordinário	794

3.17.20. Embargos de declaração.....	795
3.17.21. Embargos declaratórios com efeitos modificativos.....	797
3.17.22. Recurso ordinário constitucional.....	800
3.17.23. Recursos especial e extraordinário.....	801
3.17.24. Embargos de Divergência.....	803
3.17.25. Coisa julgada.....	805
3.17.26. Cumprimento da sentença.....	808
3.17.26.1. Execução de reparação de danos, perda de bens ou multa....	808
3.17.26.2. Proibição de contratar ou receber benefícios fiscais ou creditícios.....	811
3.18. Crime de Representação Caluniosa.....	811
3.18.1. Aplicação da pena no juizado especial.....	815
3.18.2. A responsabilidade civil por representação caluniosa.....	816
3.19. Do afastamento do cargo público.....	820
3.20. Da independência das aplicações das sanções.....	824
3.20.1. Sanção que independe de dano.....	824
3.20.2. Os atos do órgão de controle interno.....	825
3.20.3. Os efeitos das sentenças civis e penais.....	826
3.20.4. Compensação de sanções.....	827
3.20.5. Desvinculação das decisões do Tribunal de Contas.....	828
3.20.6. Distinção entre juízo de fato e juízo de valor.....	831
3.21. Direito de defesa do inquérito civil e no processo judicial.....	834
3.21.1. Ações de impugnação.....	835
3.21.1.1. A judicialização das decisões dos Tribunais de Contas.....	835
3.21.1.2. Controle judicial das decisões dos Tribunais de Contas: legalidade e moralidade.....	840
3.21.1.3. Coisa julgada inconstitucional e a querela nullitatis insanabilis.....	845
3.21.2. Ação rescisória.....	857
3.21.3. Legitimação.....	862
3.21.4. Aspectos processuais.....	862
3.21.5. Impugnação à Execução.....	867
3.21.6. Ação de embargos de terceiros.....	870

3.21.7. Ação de insolvência civil	873
3.22. Da prescrição	877
3.22.1. Causa de interrupção da prescrição	880
3.22.2. Da prescrição intercorrente	881
3.22.3. Da prescrição retroativa	886
3.22.4. Prazo decadencial para ajuizamento da ação	888
3.22.5. Qualificação de agentes públicos.....	890
3.22.6. Das despesas judiciais.....	890
3.22.7. Sucumbência por litigância de má-fé	891
3.22.8. Danos morais e materiais pela improcedência da ação de improbidade.....	894
3.22.9. Improbidade nos recursos dos Partidos Políticos	901
3.22.10. Manifestação de interesse do Ministério Público nas ações em curso ajuizadas pela Fazenda Pública	904
3.23. Revogação dos dispositivos da Lei anterior	905
3.24. Vigência da Lei	905
4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	905

ANEXOS

5. LEGISLAÇÃO CORRELATA	913
LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.....	915
LEI Nº 1.079, DE 10 DE ABRIL DE 1950	945
LEI Nº 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985	957
LEI Nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965.....	961
DECRETO Nº 5.483, DE 30 DE JUNHO DE 2005	967