

SUMÁRIO

1

O SISTEMA DE RESPONSABILIZAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	19
1.1. O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO	20
1.2. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO. LIMITES AO PODER DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR.....	25
1.3. UMA PROPOSTA DE CONCEITUAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. O DESVIO DE FINALIDADE COMO NÚCLEO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	28
1.4. A EXCLUSÃO DA MODALIDADE CULPOSA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	31
1.5. OS TIPOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PREVISTOS EM LEIS ESPECIAIS.....	35
1.6. O DOLO NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	41
1.7. SOBRE A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	54
1.8. A DIVERGÊNCIA INTERPRETATIVA DA LEI BASEADA EM JURISPRUDÊNCIA.....	58

2

SUJEITOS DA RELAÇÃO MATERIAL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	61
2.1. SUJEITOS PASSIVOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	62
2.2. SUJEITOS ATIVOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	66
2.2.1. Agente público e agente público por equiparação	66
2.2.2. Agentes políticos	69

2.2.3. O particular como sujeito ativo da improbidade administrativa	72
2.2.4. Coparticipação de agentes públicos	77
2.2.5. Participação de sócios, cotistas, diretores e colaboradores da pessoa jurídica	78
2.2.6. Responsabilização da pessoa jurídica	79
2.2.7. Aplicação cumulativa da Lei Anticorrupção	81

3

REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO	87
--	-----------

4

RESPONSABILIDADE SUCESSÓRIA	89
4.1. RESPONSABILIDADE SUCESSÓRIA EMPRESARIAL	93

5

TIPOLOGIA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	97
5.1. CONTORNOS CONSTITUCIONAIS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	103
5.2. A TIPOLOGIA ABERTA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ..	106
5.3. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA É ATO DOLOSO	109
5.4. SOBRE O “DOLO ESPECÍFICO”	110
5.5. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CAUSA ENRIQUECIMENTO ILÍCITO	113
5.5.1. Tipos de improbidade administrativa que causam enriquecimento ilícito	117
5.5.1.1. Artigo 9º, inciso I	118
5.5.1.2. Artigo 9º, inciso VIII	120
5.5.1.3. Artigo 9º, incisos II, III, V, VI e X	121
5.5.1.4. Artigo 9º, inciso IX	126
5.5.1.5. Artigo 9º, incisos IV, XI e XII	127
5.5.1.6. Artigo 9º, inciso VII	129

5.6.	IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CAUSA DANO AO ERÁRIO.....	132
5.6.1.	O dano ao erário como elemento típico da improbidade administrativa	134
5.6.2.	Improbidade administrativa que causa dano ao erário tentada?	137
5.6.3.	Dano ao erário e o microssistema de tutela coletiva da probidade. A desnecessidade da “presunção de dano”	139
5.6.4.	A exclusão da improbidade culposa	143
5.6.5.	Perda patrimonial decorrente de atividade econômica.....	145
5.6.6.	Tipos de improbidade administrativa que causam dano ao erário	145
5.6.6.1.	Artigo 10, incisos I, II, III, XII, XIII, XVI, XVII.....	145
5.6.6.2.	Artigo 10, inciso IV e V	150
5.6.6.3.	Artigo 10, incisos VI, VII e XXII.....	151
5.6.6.4.	Artigo 10, incisos IX, XI, XIV, XV, XVIII, XIX e XX..	152
5.6.6.5.	Artigo 10, inciso X	156
5.6.6.6.	Artigo 10, inciso VIII	156
5.7.	IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE VIOLA PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS.....	159
5.7.1.	A tipicidade aberta da improbidade administrativa que viola princípios administrativos. Por uma interpretação sistemática do artigo 11.....	160
5.7.2.	O desvio de finalidade como elemento objetivo/normativo da improbidade administrativa	173
5.7.3.	Tipos de improbidade administrativa que violam princípios administrativos	174
5.7.3.1.	A revogação dos incisos I e II do artigo 11	174
5.7.3.2.	Artigo 11, incisos III e VII.....	175
5.7.3.3.	Artigo 11, inciso IV	177
5.7.3.4.	Artigo 11, inciso V	178
5.7.3.5.	Artigo 11, inciso VI	179
5.7.3.6.	Artigo 11, inciso VIII	181
5.7.3.7.	A revogação dos incisos IX e X do artigo 11	182

5.7.3.8. Artigo 11, inciso XI	183
5.7.3.9. Artigo 11, inciso XII	188

6

DAS PENAS	191
6.1. RESSARCIMENTO DO DANO CAUSADO AO ERÁRIO.....	193
6.1.1. Ressarcimento ao erário como consequência obrigacional da improbidade administrativa. Reflexos processuais	194
6.1.2. Ressarcimento ao erário e princípio da reparação integral	197
6.1.3. Dedução de valores pagos em outras instâncias	200
6.1.4. Imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário ..	201
6.1.4.1. Ação cabível para o ressarcimento ao erário quando prescritas as sanções	205
6.2. Das sanções	207
6.2.1. Aspectos gerais.....	207
6.2.2. A exclusão da pena de perda da função pública e de suspensão de direitos políticos como resposta estatal à improbidade violadora de princípios administrativos	213
6.2.3. Perda de bens e valores	216
6.2.4. Perda da função pública.....	219
6.2.4.1. Alcance da perda da função pública	219
6.2.4.2. Conversão da perda da função pública em cassação da aposentadoria. Aplicação cumulativa com a pena administrativa de demissão	223
6.2.4.3. Perda da função pública por membros do Ministério Público, da Magistratura e dos Tribunais de Contas	224
6.2.4.4. Perda do posto e da graduação por militares.....	226
6.2.4.5. Perda do mandato eletivo por parlamentares	231
6.2.5. Suspensão de direitos políticos	234
6.2.6. Proibição de contratar com o poder público e de receber incentivos fiscais e creditícios	240
6.2.7. Multa civil	245

6.2.7.1. Natureza jurídica da multa civil	245
6.2.7.2. Multa civil e “improbidade administrativa de menor ofensa”	248
6.2.7.3. A previsão <i>in abstracto</i> da multa civil	249
6.2.7.4. Transmissibilidade da multa civil aos herdeiros e sucessores	250
6.2.8. Sancionamento da pessoa jurídica	251

7

DECLARAÇÃO DE BENS	253
---------------------------------	-----

8

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGAÇÃO	263
--	-----

9

INDISPONIBILIDADE DE BENS	267
--	-----

9.1. ALCANCE E ABRANGÊNCIA DA INDISPONIBILIDADE DE BENS	269
9.2. A IRRETROATIVIDADE DA NOVA DISCIPLINA DA INDISPONIBILIDADE DE BENS	272
9.3. INDISPONIBILIDADE DE BENS COMO MEDIDA CONSTITUCIONAL ACAUTELATÓRIA DOS EFEITOS PATRIMONIAIS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	276
9.4. A URGÊNCIA E A EVIDÊNCIA COMO FUNDAMENTOS DA TUTELA PROVISÓRIA E SUA APLICAÇÃO À INDISPONIBILIDADE DE BENS	284
9.5. A ORDEM DA INDISPONIBILIDADE DE BENS	293
9.6. VEDAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS PARA A GARANTIA DO PAGAMENTO DA MULTA CIVIL	299
9.7. BENS NÃO SUJEITOS À INDISPONIBILIDADE DE BENS	305
9.8. VALORES DA INDISPONIBILIDADE DE BENS	307
9.9. INDISPONIBILIDADE DE BENS DO TERCEIRO. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA	316

9.10. INDISPONIBILIDADE DE BENS PARA A GARANTIA DO DANO MORAL. DANO MORAL COLETIVO.....	320
9.11. QUESTÕES PROCESSUAIS	331

10

DO PROCESSO JUDICIAL.....	335
10.1. LEGITIMAÇÃO ATIVA.....	339
10.2. COMPETÊNCIA.....	344
10.3. CONEXÃO, CONTINÊNCIA E LITISPENDÊNCIA. PREVENÇÃO ..	350
10.4. PROCEDIMENTO.....	351
10.5. REQUISITOS DA PETIÇÃO INICIAL.....	354
10.6. REJEIÇÃO DA AÇÃO	356
10.7. A DEFINIÇÃO JURÍDICA DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	360
10.8. CITAÇÃO, CONTESTAÇÃO E RÉPLICA	364
10.9. INTERVENÇÃO DA PESSOA JURÍDICA INTERESSADA.....	368
10.10. JULGAMENTO CONFORME O ESTADO DO PROCESSO.....	371
10.11. ESTABILIZAÇÃO DA DEMANDA. DECISÃO DE CERTIFICAÇÃO DA DEMANDA COLETIVA	374
10.12. DESMEMBRAMENTO DO LITISCONSÓRCIO.....	378
10.13. SANEAMENTO E ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO	378
10.14. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA	380
10.15. CONVERSÃO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	382
10.16. ESPECIFICAÇÃO DE PROVAS. REVELIA.....	388
10.17. DISTRIBUIÇÃO DINÂMICA DO ÔNUS DA PROVA.....	389
10.18. INTERROGATÓRIO DO RÉU.....	397
10.19. RECURSOS E REMESSA NECESSÁRIA.....	398
10.20. REPRESENTAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO PELA ASSESSORIA JURÍDICA DA PESSOA JURÍDICA INTERESSADA.....	401
10.21. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE MINISTÉRIOS PÚBLICOS DIVERSOS.....	404

11

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL	407
11.1. A CONSENSUALIDADE NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	408
11.2. O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NA LEI N. 8.429/92: NEGÓCIO JURÍDICO MATERIAL E PROCESSUAL.....	414
11.3. LEGITIMAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL.....	417
11.4. REQUISITOS FORMAIS. APROVAÇÃO PELO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO E CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO. HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL	421
11.5. LIMITES E CONDIÇÕES DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL	423
1.6. ACORDO DE COLABORAÇÃO	430
11.7. MOMENTO DA CELEBRAÇÃO DO ACORDO. FASE INVESTIGATIVA, FASE PROCESSUAL E FASE DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA	440
11.8. A PARTICIPAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL	446
11.9. REVISÃO DA NEGATIVA DE PROPOSTA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL.....	453
11.10. DESCUMPRIMENTO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL	458

12

A SENTENÇA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE	461
12.1. ELEMENTOS DA SENTENÇA E PARÂMETROS DECISÓRIOS....	462
12.2. RESPONSABILIZAÇÃO PATRIMONIAL E SOLIDARIEDADE.....	471

13

NATUREZA CIVIL DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	475
---	------------

14

AS CONSEQUÊNCIAS PATRIMONIAIS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SENTENÇA.

LIQUIDAÇÃO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA	491
14.1. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E PERDA DE BENS E VALORES	492
14.2. LIQUIDAÇÃO DO DANO E CUMPRIMENTO DA SENTENÇA. LEGITIMAÇÃO.....	495
14.3. LIQUIDAÇÃO DO DANO E DESCONTO DE SERVIÇOS PRESTADOS	496
14.4. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. PROVIDÊNCIAS.....	499
14.5. PARCELAMENTO DO DÉBITO	501

15

UNIFICAÇÃO DAS SANÇÕES	505
-------------------------------------	------------

16

DISPOSIÇÃO PENAL	509
-------------------------------	------------

17

EFICÁCIA DAS SANÇÕES E AFASTAMENTO PROVISÓRIO DO AGENTE PÚBLICO	513
--	------------

18

INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS E IRRELEVÂNCIA DO DANO PATRIMONIAL	521
18.1. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS	522
18.2. IRRELEVÂNCIA DO DANO PATRIMONIAL PARA A CARACTERIZAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	529

19

INSTRUMENTOS DE APURAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRADITÓRIO NO INQUÉRITO CIVIL.....	531
--	------------

20

PRESCRIÇÃO	535
20.1. PRESCRIÇÃO GERAL.....	536
20.2. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE.....	540
20.3. PRESCRIÇÃO EXECUTÓRIA.....	543
20.4. A IRRETROATIVIDADE DA NOVA DISCIPLINA DA PRESCRI- ÇÃO	545
20.5. PRAZOS DE PRESCRIÇÃO. CONTAGEM DO PRAZO DA PRES- CRIPTION GERAL	551
20.6. CAUSAS INTERRUPTIVAS E SUSPENSIVAS DA PRESCRIÇÃO	554
20.7. PRAZO DE CONCLUSÃO DO INQUÉRITO CIVIL E PRESCRI- ÇÃO	556

21

OUTRAS DISPOSIÇÕES	559
21.1. CAPACITAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS	559
21.2. DESPESAS PROCESSUAIS E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS..	560

22

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PARTIDOS POLÍTICOS.....	563
---	------------

23

EFICÁCIA TEMPORAL DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 14.230/2021.....	565
--	------------

BIBLIOGRAFIA	569
---------------------------	------------