
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	29
1.4. Ações 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.....	40
1.6.3. Forma tentada	41
1.6.4. Desistência voluntária e arrependimento eficaz.....	45
1.6.5. Dolo genérico.....	45
1.6.6. Dolo específico	47
1.6.7. Dano	48
1.6.8. Princípio da insignificância	49
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	62
1.8.1. Direito fundamental à água	76
1.8.2. A água no direito internacional.....	78
1.8.3. A água no direito brasileiro	80
1.8.4. A tutela da probidade administrativa por lesão ao direito à água	82

1.8.5.	Dano moral coletivo por lesão à probidade	87
1.8.6.	Dano moral coletivo por lesão ao meio ambiente	94
1.9.	Os regramentos estabelecidos aos Tribunais de Contas pela LINDB	103
1.9.1.	Termo de ajustamento de normas	106
1.9.2.	Da interpretação de normas sobre gestão pública	107
1.9.3.	Individualização de sanções pelos Tribunais de Contas.....	108
1.9.4.	Período de transição para mudança de jurisprudência.....	108
1.9.5.	Prevalência da jurisprudência na época do fato	109
2.	PARTE ESPECIAL.....	111
2.1.	A teoria do domínio do fato na improbidade administrativa	111
2.2.	A apuração do dano efetivo.....	115
2.3.	A inconstitucionalidade da derrogação da LIA (art. 11, I e II)	117
2.3.1.	Os efeitos ripristinatórios.....	121
2.3.2.	A declaração de inconstitucionalidade por via de defesa ou exceção ...	122
2.4.	A teoria do isolamento dos atos processuais.....	126
2.5.	Ação de improbidade não alcança a cassação de aposentadoria.....	128
2.6.	O princípio da insignificância na improbidade administrativa	131
2.7.	Abuso de poder ou desvio de conduta configura improbidade administrativa....	132
2.7.1.	Breve percurso histórico do abuso de poder no Brasil	134
2.7.2.	A lei de abuso de autoridade	135
2.7.3.	Abuso de poder administrativo.....	136
2.7.4.	Considerações finais	139
2.8.	Contratos temporários: preterição arbitrária e imotivada de concursado e frustração do concurso público	140
2.9.	Retroatividade de atos dolosos por atipicidade superveniente	146
2.10.	A continuidade típico-normativa	151
2.11.	A improbidade administrativa exige dolo específico	156
2.12.	Dolo específico: consciência ilícita de favorecer o destinatário preferido	158
2.13.	Multa cominatória gera improbidade	161
2.14.	A improbidade administrativa eleitoral.....	163

2.15. Dupla responsabilização por crime eleitoral e ato de improbidade administrativa.....	169
2.16. Avanços e retrocessos da <i>Lei de Improbidade Administrativa</i>	172
2.16.1. Aspectos positivos ao devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa	173
2.16.2. Aspectos negativos aos princípios constitucionais administrativos.....	174
2.17. A natureza sancionadora da Lei de Improbidade Administrativa	175
2.18. Da continuidade típica por superveniência normativa	177
2.19. Retroatividade da lei penal ou sancionadora alcança a coisa julgada	180
2.20. As contradições do STF sobre a (ir)retroatividade da <i>Lei de Improbidade Administrativa</i>	182
2.21. Irretroatividade da norma processual	185
2.22. A necessidade de emenda da petição inicial.....	186
2.23. Acordo judicial em ação de cobrança e precatório	188
2.24. Ação declaratória de nulidade cumulada com revisão de sanção	195
2.25. Natureza da ação declaratória.....	197
2.26. Do procedimento ordinário da ação declaratória.....	199
2.27. Da ação rescisória.....	200
2.28. Comentários sobre a decisão do STF proferida na ADI nº 7.236.....	201
2.29. Análise sobre o voto do Ministro Alexandre de Moraes, relator da ADI nº 7.236...	203
3. LEI Nº 8.429/1992 ATUALIZADA PELA LEI Nº 14.230/2021	207
3.1. Da responsabilidade e tipificação dolosa.....	207
3.1.1. Ação dolosa	213
3.1.2. Ação voluntária.....	214
3.1.3. Entidade privada.....	214
3.1.4. Hermenêutica jurisprudencial	215
3.1.5. Sujeitos ativos	216
3.1.5.1. Agentes públicos.....	217
3.1.5.2. Agentes políticos.....	218
3.1.5.3. Servidor público.....	219
3.1.5.4. Função honorífica	219

3.1.5.5. Agentes delegados.....	219
3.2. Terceiros ou particulares.....	221
3.3. Pessoa jurídica.....	224
3.3.1. A participação, indução ou concorrência.....	226
3.4. Art. 5º (revogado).....	227
3.5. Art. 6º (revogado).....	227
3.6. Dever de representar	227
3.7. Responsabilidade civil da herança.....	228
3.8. Atos que importam em enriquecimento ilícito.....	232
3.8.1. Receber vantagem econômica	238
3.8.2. Perceber vantagem para a prática de transação com sobrepreço	241
3.8.3. Perceber vantagem para a prática de negócio com subpreço	241
3.8.4. Utilizar em obra ou serviço particular bens e servidores públicos.....	242
3.8.5. Receber vantagem para tolerar atividades ilícitas.....	247
3.8.6. Receber vantagem para prestar declaração técnica falsa de obras ou serviços.....	248
3.8.7. Enriquecimento ilícito.....	249
3.8.8. Aceitar função pública para beneficiar terceiros.....	252
3.8.9. Exercício de advocacia administrativa	253
3.8.10. Receber vantagem para prevaricar	254
3.8.11. Apropriação de bens ou valores públicos	255
3.8.12. Usar de bens e valores públicos em proveito pessoal.....	258
3.9. Atos que causam prejuízo ao erário	260
3.9.1. Facilitar a incorporação de bens públicos ao patrimônio particular	265
3.9.2. Permitir o uso indevido de bens públicos	266
3.9.3. Doação ilegal de bens públicos	268
3.9.4. Facilitar transação de bens públicos com preços subfaturados	271
3.9.5. Facilitar aquisição de bens públicos com preços com sobrepreço	272
3.9.6. Realizar operação financeira sem formalidades legais ou garantia suficiente	274
3.9.6.1. Operação de crédito com recursos dos Institutos de Previdência (Pedalada fiscal).....	279

3.9.7.	Concessão ilegal de benefício administrativo ou fiscal	283
3.9.8.	Frustrar processo licitatório de parcerias com entidades sem fins lucrativos.....	285
3.9.8.1.	Dispensa indevida de licitação.....	289
3.9.8.2.	Demonstração de perda patrimonial	291
3.9.8.3.	Do dolo específico e do dano ao erário	299
3.9.8.4.	Dispensa indevida de licitação: contratação de advogado.....	303
3.9.8.5.	O princípio da padronização.....	311
3.9.8.6.	A vigência dos contratos	312
3.9.8.7.	A alteração dos contratos	313
3.9.8.8.	Da subcontratação	313
3.9.8.9.	Da cessão do contrato licitado	313
3.9.8.10.	Da suspensão dos contratos	315
3.9.8.11.	Processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos	315
3.9.9.	Ordenar despesa pública ilegal	316
3.9.9.1.	Despesa ilegal com pessoal violando a Lei de Responsabilidade Fiscal	319
3.9.9.2.	Despesas com restos a pagar	325
3.9.10.	Conduta ilícita na arrecadação de tributos e conservação do patrimônio público	328
3.9.11.	Liberação irregular de verba pública.....	331
3.9.12.	Permitir ou facilitar para o enriquecimento ilícito de terceiro	334
3.9.13.	Permitir o uso de bens públicos em favor de particular.....	336
3.9.14.	Celebrar contrato com violação das formalidades legais	338
3.9.15.	Celebrar contrato com insuficiência de dotação orçamentária.....	339
3.9.16.	Facilitar a incorporação de bens públicos para entidades privadas nas parcerias público-privadas	341
3.9.17.	Permitir utilização indevida de bens públicos por entidade privada na parceria público-privada	342
3.9.18.	Celebrar parceria público-privada irregular com entidades privadas.....	342
3.9.19.	Conduta ilícita na fiscalização e prestações de contas	343
3.9.20.	Liberar recursos de parceria público-privada de forma irregular	344
3.9.21.	Liberar recursos de parceria público-privada de forma irregular	345
3.9.22.	(inciso XXI – Revogado)	346

3.9.23. Conceder, aplicar ou manter benefício contrário à norma do ISSQN...	346
3.10. Violação aos princípios da administração pública.....	348
3.10.1. Abuso de poder ou desvio de conduta configura improbidade administrativa	353
3.10.2. Os princípios constitucionais norteadores da administração pública	356
3.10.2.1. Princípio da legalidade	358
3.10.2.2. Princípio da moralidade	360
3.10.2.3. Princípio da impessoalidade.....	365
3.10.2.4. Princípio da publicidade.....	365
3.10.2.5. Violação ao princípio da legalidade	366
3.10.2.6. Violação ao princípio da imparcialidade	370
3.10.3. Uso indevido de diárias e despesas com viagens.....	373
3.10.4. Assédio moral e sexual no ambiente de trabalho	379
3.10.5. A responsabilização do parecerista.....	387
3.10.6. Desídia na presteza jurisdicional.....	390
3.10.6.1. Cumprimento dos prazos processuais	392
3.10.6.2. A duração razoável do processo e o princípio da eficiência....	393
3.10.6.3. Violação ao princípio da duração razoável do processo.....	395
3.10.7. Excesso de exação do PROCON.....	400
3.10.7.1. Violação às garantias fundamentais.....	402
3.10.7.2. Decisões desfundamentadas.....	403
3.10.7.3. Valores desproporcionais por falta de gradação da pena.....	405
3.10.7.4. A incompetência do Procon para interpretar contrato	407
3.10.7.5. Excludente da solidariedade passiva	407
3.10.7.6. Desvio de finalidade e dano ao erário.....	411
3.10.8. Descumprimento de ordem judicial.....	413
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.....	422
3.10.12. Omissão do gestor no desconto de descontar dias parados de servidor grevista	426
3.10.13. (Inciso I - Revogado pela Lei n. 14.230 de 2021).....	429
3.10.14. (Inciso II - Revogado pela Lei n. 14.230 de 2021)	429

3.10.15. Violação de sigilo funcional com informação privilegiada.....	429
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.....	438
3.10.18. Deixar de prestar contas	442
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	454
3.10.21. Violar regras legais e contratuais de parceria público-privada.....	455
3.10.22. (inciso IX – Revogado pela Lei nº 14.230/2021)	455
3.10.23. (inciso X – Revogado pela Lei nº 14.230/2021)	455
3.10.24. Nepotismo.....	455
3.10.25. Publicidade promocional de autoridades	464
3.10.25.1. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.....	473
3.10.25.2. Privilégio de nepotismo para detentores de mandatos eletivos.....	475
3.10.26. Prefeito deixar de editar normas de prevenção e combate a incêndio	477
3.11. Das sanções.....	479
3.11.1. Perda da função pública.....	483
3.11.2. Multa civil	487
3.11.3. Multa contra pessoa jurídica	490
3.11.4. Proibição de contratar ou receber incentivos do Poder Público.....	491
3.11.5. Ressarcimento integral do dano	492
3.11.6. Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente	495
3.11.7. Suspensão dos direitos políticos.....	496
3.11.7.1. Competência do juízo para execução dos direitos políticos...	498
3.11.7.1.1. Parlamentares federais	500
3.11.7.1.2. Parlamentares estaduais.....	501
3.11.7.1.3. Vereadores	501
3.11.7.1.4. Prefeitos	502

3.11.7.1.5. Contagem do prazo para suspensão de direitos políticos.....	507
3.11.8. Atos de menor ofensividade aos bens jurídicos.....	508
3.11.9. Execução da sentença com trânsito em julgado.....	508
3.12. Declaração de bens.....	509
3.13. Procedimento Administrativo e do processo judicial.....	510
3.14. Comissão Processante.....	512
3.15. Da indisponibilidade de bens.....	513
3.15.1. Procedimento do pedido.....	516
3.15.2. Valor da indisponibilidade	517
3.15.3. Desconsideração da pessoa jurídica.....	520
3.15.4. Gradação dos bens bloqueados.....	521
3.15.5. Indisponibilidade dos bens de família.....	524
3.15.6. Afastamento do sigilo bancário e fiscal.....	527
3.16. Ação de Improbidade Administrativa.....	536
3.16.1. Autores da ação.....	537
3.16.1.1. Ministério Público na condição de <i>custos legis</i>	540
3.16.2. Competência jurisdicional.....	541
3.16.3. Prevenção, continência e conexão.....	547
3.16.4. Foro privilegiado.....	550
3.16.4.1. Juízes estaduais e parlamentares.....	557
3.16.4.2. Conselheiro do Tribunal de Contas.....	561
3.16.4.3. Prefeitos, ex-prefeitos e vereadores	561
3.16.5. A petição inicial	563
3.16.6. Valor da causa	566
3.16.7. Das exceções de impedimento, competência e suspeição do juiz, do promotor de justiça ou serventuário.....	567
3.16.8. Rejeição da petição inicial	574
3.16.9. Indeferimento da inicial sem julgamento de mérito.....	576
3.16.10. Recebimento da petição inicial	583
3.16.11. Contestação	586
3.16.12. Impugnação	587
3.16.13. Da rejeição de preliminar cabe agravo instrumento	588

3.16.14. Oportunidade de conciliação.....	589
3.16.15. Inexistência manifesta do ato de improbidade.....	589
3.16.16. Desmembramento de litisconsortes	594
3.16.17. Tipificação da conduta de improbidade	595
3.16.18. Das provas em juízo.....	596
3.16.19. Das nulidades de decisões definitivas	596
3.16.20. Extinção do processo por inexistência de improbidade	599
3.16.21. Imprescindibilidade da causa de absolvição.....	604
3.16.22. Intervenção da Pessoa Jurídica interessada.....	606
3.16.23. Incidente de desconsideração de pessoa jurídica	608
3.16.24. Limitação da responsabilidade dos sócios	615
3.16.25. Conversão da ação de improbidade em civil pública	616
3.16.26. Interrogatório do representado/réu	617
3.16.27. Da inaplicabilidade da revelia	618
3.16.28. O réu sem a incumbência do ônus da prova	619
3.16.29. O ônus da prova é incumbência do autor	619
3.16.30. Instrumentos de defesa do representado/réu	622
3.16.31. Competência dos Ministérios Públicos Federal e Estadual	624
3.16.32. Da inexistência de reexame obrigatório da sentença de improcedência.....	624
3.16.33. Defesa promovida pela Advocacia Pública	625
3.16.34. Recurso das decisões interlocutórias	625
3.16.35. Acordo de não persecução cível	626
3.16.35.1. Procedimento do acordo de não persecução cível	633
3.16.35.2. Circunstâncias do acordo de não persecução cível.....	634
3.16.35.3. Apuração do valor do dano para fins de ressarcimento.....	635
3.16.35.4. <i>Compliance</i> na prevenção contra a improbidade.....	636
3.16.35.5. Descumprimento do acordo.....	638
3.16.35.6. Recusa na oferta de acordo	638
3.16.36. Colaboração premiada	642
3.16.37. Requisitos da sentença de improbidade administrativa.....	649
3.16.37.1. Motivações da sentença por enriquecimento ilícito.....	653
3.16.37.2. Motivações da sentença por dano ao erário.....	654

3.16.37.3. Motivações da sentença por violação dos princípios administrativos.....	654
3.16.37.4. Consequência do ato de improbidade	655
3.16.37.5. Dificuldades da gestão pública.....	656
3.16.37.6. Dosimetria das sanções	656
3.16.37.6.1. Princípio da proporcionalidade e da razoabilidade	657
3.16.37.6.2. A natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida.....	658
3.16.37.6.3. A extensão do dano causado.....	658
3.16.37.6.4. O proveito patrimonial obtido pelo agente	659
3.16.37.6.5. As circunstâncias agravantes ou atenuantes	659
3.16.37.6.6. A atuação do agente em minorar os prejuízos e consequências	660
3.16.37.6.7. Os antecedentes do agente.....	661
3.16.37.6.8. Sanções sobre o mesmo fato	661
3.16.37.6.9. Fixação da pena ao terceiro de forma específica	662
3.16.37.6.10. Critérios objetivos na aplicação da sanção	662
3.16.37.6.11. Configuração da ilegalidade dolosa.....	664
3.16.37.6.12. A responsabilidade do litisconsórcio passivo	665
3.16.37.6.13. Da inexistência de remessa necessária da sentença	666
3.16.37.7. A individualização das sanções isoladas ou cumuladas	667
3.16.37.7.1. Dosimetria da sanção (art. 9º).....	672
3.16.37.7.2. Dosimetria da sanção (art. 10)	673
3.16.37.7.3. Dosimetria da sanção (art. 11)	674
3.16.37.7.4. Individualização das sanções na LIA nos moldes da LINDB	676
3.16.38. Ação de improbidade é repressiva de caráter sancionatório	678
3.17. Sentença com ressarcimento de danos, perda ou reversão de bens.....	681
3.17.1. Da unificação das sanções	683
3.17.2. Questões processuais.....	684
3.17.2.1. Ação de improbidade administrativa e ação popular	684
3.17.2.2. Saneamento e organização do processo	688

3.17.2.3.	Indeferimento de provas testemunhais e/ou pericial	689
3.17.2.4.	Julgamento antecipado do mérito.....	695
3.17.2.5.	Depoimento e inquirição de autoridades.....	699
3.17.2.6.	A instrução no rito ordinário.....	699
3.17.2.7.	Das intimações e citações	702
3.17.2.8.	Carta precatória	705
3.17.2.9.	Carta rogatória	707
3.17.3.	Das provas em geral	712
3.17.3.1.	Prova pericial	712
3.17.3.2.	Prova ilícita	719
3.17.3.3.	Valoração da prova	724
3.17.3.4.	Direito à prova.....	727
3.17.3.5.	Depoimentos e inquirições em audiência	730
3.17.3.6.	Prova testemunhal.....	731
3.17.3.7.	Audiência de instrução e julgamento	733
3.17.3.8.	Nulidades processuais.....	739
3.17.4.	Nulidades de Sentença.....	748
3.17.4.1.	Sentença <i>citra petita</i>	750
3.17.4.2.	Sentença <i>extra petita</i>	753
3.17.4.3.	Sentença <i>ultra petita</i>	755
3.17.5.	Fatos novos supervenientes à instrução	756
3.17.6.	Sentença condenatória	757
3.17.7.	Declaração incidental de inconstitucionalidade	763
3.17.8.	Dispositivos da sentença condenatória.....	769
3.17.9.	Teoria dos degraus na aplicação da pena.....	770
3.17.10.	Sentença penal absolutória	773
3.17.11.	Litigância de má-fé.....	779
3.17.12.	Sucumbência.....	784
3.17.13.	Dos recursos em geral.....	789
3.17.13.1.	Apelação.....	789
3.17.13.1.1.	Procedimento	791
3.17.13.1.2.	Contagem de prazo no processo eletrônico	792
3.17.13.1.3.	Fatos novos supervenientes à sentença	795

3.17.13.1.4. Juízo de retratação da sentença	795
3.17.14. Teoria da causa madura.....	796
3.17.15. Razões recursais	796
3.17.16. Recurso adesivo	798
3.17.17. Agravo de Instrumento	798
3.17.18. Agravo interno.....	802
3.17.19. Agravo em recurso especial e extraordinário	803
3.17.20. Embargos de declaração.....	804
3.17.21. Embargos declaratórios com efeitos modificativos	806
3.17.22. Recurso ordinário constitucional	809
3.17.23. Recursos especial e extraordinário.....	809
3.17.24. Embargos de Divergência	812
3.17.25. Coisa julgada	813
3.17.26. Cumprimento da sentença	817
3.17.26.1. Execução de reparação de danos, perda de bens ou multa....	817
3.17.26.2. Proibição de contratar ou receber benefícios fiscais ou creditícios	820
3.18. Crime de representação caluniosa	820
3.18.1. Aplicação da pena no juizado especial.....	824
3.18.2. A responsabilidade civil por representação caluniosa.....	825
3.19. Do afastamento do cargo público	828
3.20. Da independência das aplicações das sanções	833
3.20.1. Sanção que independe de dano	833
3.20.2. Os atos do órgão de controle interno	834
3.20.3. Os efeitos das sentenças civis e penais.....	835
3.20.4. Compensação de sanções	836
3.20.5. Desvinculação das decisões do Tribunal de Contas.....	837
3.20.6. Distinção entre juízo de fato e juízo de valor	840
3.21. Direito de defesa do inquérito civil e no processo judicial	843
3.21.1. Ações de impugnação	844
3.21.1.1. A judicialização das decisões dos Tribunais de Contas	844
3.21.1.2. Controle judicial das decisões dos Tribunais de Contas: legalidade e moralidade.....	849

3.21.1.3. Coisa julgada inconstitucional e a <i>querela nullitatis insanabilis</i>	854
3.21.2. Ação rescisória	866
3.21.3. Legitimação	871
3.21.4. Aspectos processuais	871
3.21.5. Impugnação à Execução	876
3.21.6. Ação de embargos de terceiros.....	879
3.21.7. Ação de insolvência civil	883
3.22. Da prescrição	887
3.22.1. Causa de interrupção da prescrição	890
3.22.2. Da prescrição intercorrente	891
3.22.3. Da prescrição retroativa	897
3.22.4. Prazo decadencial para ajuizamento da ação	899
3.22.5. Qualificação de agentes públicos.....	900
3.22.6. Das despesas judiciais.....	900
3.22.7. Sucumbência por litigância de má-fé	901
3.22.8. Danos morais e materiais pela improcedência da ação de improbidade.....	904
3.22.9. Improbidade nos recursos dos Partidos Políticos.....	912
3.22.10. Manifestação de interesse do Ministério Público nas ações em curso ajuizadas pela Fazenda Pública	914
3.23. Revogação dos dispositivos da Lei anterior	915
3.24. Vigência da Lei	915
4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	917