

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.....	78
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 microsistema 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, incisos 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... ..	153
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	160
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	174
5.7.3.	Tipos de improbidade administrativa que violam princípios administrativos	175
5.7.3.1.	A revogação dos incisos I e II do artigo 11.....	175
5.7.3.2.	Artigo 11, incisos III e VII	176
5.7.3.3.	Artigo 11, inciso IV	178
5.7.3.4.	Artigo 11, inciso V	179
5.7.3.5.	Artigo 11, inciso VI	180
5.7.3.6.	Artigo 11, inciso VIII	182
5.7.3.7.	A revogação dos incisos IX e X do artigo 11.....	183

5.7.3.8. Artigo 11, inciso XI.....	184
5.7.3.9. Artigo 11, inciso XII	189

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.....	199
6.1.3. Dedução de valores pagos em outras instâncias	202
6.1.4. Imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário....	203
6.1.4.1. Ação cabível para o ressarcimento ao erário quando prescritas as sanções	207
6.2. Das sanções.....	209
6.2.1. Aspectos gerais	209
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	215
6.2.3. Perda de bens e valores	218
6.2.4. Perda da função pública	221
6.2.4.1. Alcance da perda da função pública	221
6.2.4.2. Conversão da perda da função pública em cassação da aposentadoria. Aplicação cumulativa com a pena administrativa de demissão	225
6.2.4.3. Perda da função pública por membros do Ministério Público, da Magistratura e dos Tribunais de Contas.....	227
6.2.4.4. Perda do posto e da graduação por militares.....	229
6.2.4.5. Perda do mandato eletivo por parlamentares.....	233
6.2.5. Suspensão de direitos políticos.....	237
6.2.6. Proibição de contratar com o poder público e de receber incentivos fiscais e creditícios	243
6.2.7. Multa civil.....	248

6.2.7.1. Natureza jurídica da multa civil.....	248
6.2.7.2. Multa civil e “improbidade administrativa de menor ofensa”.....	252
6.2.7.3. A previsão <i>in abstrato</i> da multa civil.....	253
6.2.7.4. Transmissibilidade da multa civil aos herdeiros e sucessores.....	254
6.2.8. Sancionamento da pessoa jurídica.....	255

7

DECLARAÇÃO DE BENS.....	257
--------------------------------	------------

8

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGAÇÃO.....	267
---	------------

9

INDISPONIBILIDADE DE BENS.....	271
---------------------------------------	------------

9.1. ALCANCE E ABRANGÊNCIA DA INDISPONIBILIDADE DE BENS.....	273
9.2. A IRRETROATIVIDADE DA NOVA DISCIPLINA DA INDISPONIBILIDADE DE BENS.....	276
9.3. INDISPONIBILIDADE DE BENS COMO MEDIDA CONSTITUCIONAL ACAUTELATÓRIA DOS EFEITOS PATRIMONIAIS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	280
9.4. A URGÊNCIA E A EVIDÊNCIA COMO FUNDAMENTOS DA TUTELA PROVISÓRIA E SUA APLICAÇÃO À INDISPONIBILIDADE DE BENS.....	288
9.5. A ORDEM DA INDISPONIBILIDADE DE BENS.....	297
9.6. VEDAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS PARA A GARANTIA DO PAGAMENTO DA MULTA CIVIL.....	304
9.7. BENS NÃO SUJEITOS À INDISPONIBILIDADE DE BENS.....	309
9.8. VALORES DA INDISPONIBILIDADE DE BENS.....	311
9.9. INDISPONIBILIDADE DE BENS DO TERCEIRO.....	321
DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA.....	321

9.10. INDISPONIBILIDADE DE BENS PARA A GARANTIA DO DANO MORAL. DANO MORAL COLETIVO.....	326
9.11. QUESTÕES PROCESSUAIS	336

10

DO PROCESSO JUDICIAL	341
10.1. LEGITIMAÇÃO ATIVA.....	345
10.2. COMPETÊNCIA.....	350
10.3. CONEXÃO, CONTINÊNCIA E LITISPENDÊNCIA PREVENÇÃO....	356
10.4. PROCEDIMENTO	357
10.5. REQUISITOS DA PETIÇÃO INICIAL.....	360
10.6. REJEIÇÃO DA AÇÃO.....	362
10.7. A DEFINIÇÃO JURÍDICA DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	366
10.8. CITAÇÃO, CONTESTAÇÃO E RÉPLICA.....	370
10.9. INTERVENÇÃO DA PESSOA JURÍDICA INTERESSADA.....	374
10.10. JULGAMENTO CONFORME O ESTADO DO PROCESSO.....	377
10.11. ESTABILIZAÇÃO DA DEMANDA.DECISÃO DE CERTIFICAÇÃO DA DEMANDA COLETIVA.....	381
10.12. DESMEMBRAMENTO DO LITISCONSÓRCIO.....	385
10.13. SANEAMENTO E ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO	385
10.14. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA.....	386
10.15. CONVERSÃO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA	389
10.16. ESPECIFICAÇÃO DE PROVAS. REVELIA.....	395
10.17. DISTRIBUIÇÃO DINÂMICA DO ÔNUS DA PROVA.....	396
10.18. INTERROGATÓRIO DO RÉU.....	404
10.19. RECURSOS E REMESSA NECESSÁRIA	405
10.20. REPRESENTAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO PELA ASSESSORIA JURÍDICA DA PESSOA JURÍDICA INTERESSADA.....	408
10.21. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE MINISTÉRIOS PÚBLICOS DIVERSOS.....	411

11

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL	415
11.1. A CONSENSUALIDADE NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA...	416
11.2. O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL NA LEI N. 8.429/92: NEGÓCIO JURÍDICO MATERIAL E PROCESSUAL.....	422
11.3. LEGITIMAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL.....	425
11.4. REQUISITOS FORMAIS. APROVAÇÃO PELO CONSELHO SU- PERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO E CÂMARAS DE COORDE- NAÇÃO E REVISÃO. HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL	429
11.5. LIMITES E CONDIÇÕES DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL	433
11.6. ACORDO DE COLABORAÇÃO.....	444
11.7. MOMENTO DA CELEBRAÇÃO DO ACORDO. FASE INVESTI- GATIVA, FASE PROCESSUAL E FASE DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA.....	455
11.8. A PARTICIPAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL.....	460
11.9. REVISÃO DA NEGATIVA DE PROPOSTA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL.....	467
11.10. DESCUMPRIMENTO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL.....	472
11.11. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL E A LEI N. 12.846/2013...	475

12

A SENTENÇA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE.....	477
12.1. ELEMENTOS DA SENTENÇA E PARÂMETROS DECISÓRIOS....	478
12.2. RESPONSABILIZAÇÃO PATRIMONIAL E SOLIDARIEDADE	487

13

NATUREZA CIVIL DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	491
---	------------

14

AS CONSEQUÊNCIAS PATRIMONIAIS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SENTENÇA. LIQUIDAÇÃO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA.....	507
14.1. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E PERDA DE BENS E VALORES.....	508
14.2. LIQUIDAÇÃO DO DANO E CUMPRIMENTO DA SENTENÇA. LEGITIMAÇÃO.....	511
14.3. LIQUIDAÇÃO DO DANO E DESCONTO DE SERVIÇOS PRESTADOS.....	512
14.4. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. PROVIDÊNCIAS	515
14.5. PARCELAMENTO DO DÉBITO	517

15

UNIFICAÇÃO DAS SANÇÕES.....	521
------------------------------------	------------

16

DISPOSIÇÃO PENAL	525
-------------------------------	------------

17

EFICÁCIA DAS SANÇÕES E AFASTAMENTO PROVISÓRIO DO AGENTE PÚBLICO	529
--	------------

18

INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS E IRRELEVÂNCIA DO DANO PATRIMONIAL.....	537
18.1. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS	538
18.2. IRRELEVÂNCIA DO DANO PATRIMONIAL PARA A CARACTERIZAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	545

19

INSTRUMENTOS DE APURAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRADITÓRIO NO INQUÉRITO CIVIL.....	547
--	------------

20

PRESCRIÇÃO.....	551
20.1. PRESCRIÇÃO GERAL.....	553
20.2. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE.....	556
20.3. PRESCRIÇÃO EXECUTÓRIA.....	560
20.4. A IRRETROATIVIDADE DA NOVA DISCIPLINA DA PRESCRIÇÃO.....	561
20.5. PRAZOS DE PRESCRIÇÃO. CONTAGEM DO PRAZO DA PRESCRIÇÃO GERAL.....	567
20.6. CAUSAS INTERRUPTIVAS E SUSPENSIVAS DA PRESCRIÇÃO	571
20.7. PRAZO DE CONCLUSÃO DO INQUÉRITO CIVIL E PRESCRIÇÃO.....	573

21

OUTRAS DISPOSIÇÕES	579
21.1. CAPACITAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS	579
21.2. DESPESAS PROCESSUAIS E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS..	580

22

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PARTIDOS POLÍTICOS.....	583
---	------------

23

EFICÁCIA TEMPORAL DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 14.230/2021	585
---	------------