DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES
RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Direito Material e Processual

9ª edição revista, atualizada e ampliada

gen | Editora FORENSE

- 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: *04.08.2022*

- 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 © 2022 *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
9. ed.

Neves, Daniel Amorim Assumpção

Improbidade administrativa: direito material e processual / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 9. ed., rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2022.
416 p.; 23 cm.

Inclui bibliografia
ISBN 978-65-5964-535-0

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.

22-79099 CDU: 342.98(81)

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

abdr ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITOS REPROGRÁFICOS
Respeite o direito autoral

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 52
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 55
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 108
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 123
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) 125
5.5.1. Estatuto da Cidade e a Lei 8.429/1992 126
5.5.2. Sujeito ativo: Prefeito e Governador do Distrito Federal 126

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

Daniel Amorim Assumpção Neves

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 178
10.2.5. Atuação superveniente do Ministério Público como autor 179
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 186
10.5. Sucessão processual no polo passivo 188

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 196
11.5. Competência da Justiça Comum 197
11.6. Competência do foro 200
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 257
14.10. Instrução probatória 258
14.10.1. Introdução 258
14.10.2. Prerrogativas na produção de prova oral 259
14.10.3. Interrogatório e depoimento pessoal 260
14.10.4. Exibição de coisa ou documento 261
14.11. Intimação da pessoa jurídica interessada 262
14.12. Desconsideração da personalidade jurídica 265
14.13. Conversão em ação civil pública 265
14.14. Assessoria jurídica 267
14.15. Litispendência 269
14.16. Sentença 270
14.16.1. Introdução 270
14.16.2. Sentença terminativa em caso de abandono e desistência 270
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 283
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 285
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 *secundum eventum probationis* 298
15.5. Coisa julgada *secundum eventum litis* 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 ilíquido 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 341
16.3.3. Requisitos para a concessão da medida provisória preventiva 343
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 350
17.5. Descumprimento do acordo 351

18 LIQUIDAÇÃO E EXECUÇÃO 353
18.1. Legitimidade ativa para a liquidação e cumprimento de sentença 353
18.2. Legitimidade superveniente condicionada 354
18.3. Espécies de liquidação 355

18.4. Pagamento parcelado 356
18.5. Concentração das sanções 359

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 363

Parte 2 – Direito Processual
Daniel Amorim Assumpção Neves

2 CONSIDERAÇÕES GERAIS 377

BIBLIOGRAFIA 383